Pierre
CLICHE

Le budget du Québec

Fondements, contraintes et défis

Le budget du Québec

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

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 Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE Sofédis, 11, rue Soufflot
75005 Paris, France – Tél. : 01 53 10 25 25

Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny
77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

BELGIQUE Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

SUISSE Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32

Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones) :

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street
Chicago, IL 60610 – Tel. : (800) 888-4741

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 ».

Le budget du Québec

Fondements, contraintes et défis

Pierre Cliche

Presses de l'Université du Québec

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

Cliche, Pierre, 1948-

Le budget du Québec : fondements, contraintes et défis

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4595-3

1. Budget – Québec (Province). I. Titre.

HJ2056.5.Q8C54 2017 352.4'9714 C2016-942162-7

Financé par le gouvernement du Canada | Funded by the Government of Canada | Canada

Conseil des arts du Canada | Canada Council for the Arts

SODEC Québec

Révision
Hélène Ricard

Correction d'épreuves
Julie Pelletier

Conception graphique
Julie Rivard

Mise en page
Le Graphe

Images de couverture
Édifice Gérard-D. Levesque, ancien palais de justice de Québec
© Jeangagnon/Wikimedia Commons/CC-BY-SA-3.0

Dépôt légal : 1er trimestre 2017

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec
› Bibliothèque et Archives Canada

© 2017 – Presses de l'Université du Québec
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada
D4595-1 [01]

Table des matières

Liste des figures XVII

Liste des tableaux XXV

Liste des sigles et acronymes XXIX

Introduction 1

Chapitre 1 /
Le budget : concepts et processus 7

1 / La gestion budgétaire 8
2 / Le système budgétaire 9
3 / Le processus budgétaire 10
4 / Les fonctions du budget 11
5 / Le cycle budgétaire 12
6 / Les types de budget 14
6.1 / Le budget de fonctionnement 14
6.2 / Le budget d'investissement 14
6.3 / Le budget de trésorerie 15
7 / La portée différente des budgets 15
7.1 / Le budget personnel 15
7.2 / Le budget de l'entreprise 18
7.3 / Le budget de l'État 20

Partie 1 /
LE BUDGET ET SON CONTEXTE

Chapitre 2 /
Le budget et le rôle économique de l'État 29

1 / Le débat sur le rôle économique de l'État 30
1.1 / L'approche libérale 30
1.2 / L'approche keynésienne 32
2 / Les exigences et carences du marché 34
2.1 / Les exigences du marché 34
2.1.1 / L'offre et la demande 35
2.1.2 / Les acteurs économiques 35
2.1.3 / Les biens 35
2.1.4 / La concurrence 36
2.2 / Les carences du marché 36
2.2.1 / Les biens publics 36
2.2.2 / Les externalités 38
2.2.3 / Les monopoles 39
3 / Les fonctions économiques de l'État 39
3.1 / La protection des personnes et des biens 40
3.2 / La production de biens et de services 40
3.3 / La compensation ou la redistribution 41
3.4 / La stabilisation de l'économie 42
3.5 / La stimulation de l'économie 42
4 / Les conséquences budgétaires pour l'État 43

Chapitre 3 /
Le contexte budgétaire 47

1 / La situation économique 48
1.1 / Une croissance économique qui ralentit 49
1.2 / Une base économique diversifiée 50
1.3 / Une économie tournée vers l'exportation 51
1.4 / La création d'emplois 52
1.5 / Productivité et niveau de vie 53
2 / L'état des finances publiques 54
2.1 / L'équilibre budgétaire 54
2.2 / Des dépenses contrôlées, mais sous tension 54
2.3 / Une fiscalité relativement compétitive 57
2.4 / Une dette importante 60

3 / La démographie 61
3.1 / Les facteurs démographiques 62
3.1.1 / La fécondité 62
3.1.2 / La mortalité 63
3.1.3 / Les migrations 64
3.1.4 / Les effectifs 65
3.2 / Les défis démographiques 66
3.2.1 / La main-d'œuvre 67
3.2.2 / Les perspectives de croissance économique 69
3.2.3 / Des effets sur les finances publiques 70
4 / Un système ouvert 70

Partie 2 /

LE CADRE FORMEL DU BUDGET

Chapitre 4 /
Le cadre juridique du budget 77

1 / Le cadre fédéral 77
1.1 / Les systèmes politiques fédéraux 78
1.2 / Le fédéralisme canadien 79
2 / Les principales lois budgétaires 81
2.1 / Les lois constitutionnelles 82
2.2 / Les lois du Québec 83
3 / Les principes budgétaires 85
3.1 / Les principes constitutionnels 85
3.1.1 / L'autorisation parlementaire 85
3.1.2 / Le pouvoir d'initiative de l'exécutif 86
3.1.3 / L'obligation de rendre des comptes 86
3.1.4 / L'universalité 86
3.2 / Les principes législatifs 88
3.2.1 / L'unité 88
3.2.2 / L'annualité 89
3.2.3 / La spécialité 90
3.2.4 / La limitation 91
3.2.5 / L'équilibre 92
3.2.6 / La transparence 92

Chapitre 5 /
Le cadre comptable 95

1 / La présentation de l'information financière publique 96
2 / Les normes comptables 100
2.1 / Les postulats comptables 101
2.2 / Les principes comptables 101
3 / Les méthodes comptables 103
4 / Les conventions comptables 108
4.1 / Le périmètre comptable 108
4.2 / La consolidation comptable 110
4.3 / Les conventions comptables particulières 113

Partie 3 /
L'ALLOCATION BUDGÉTAIRE

Chapitre 6 /
Les modes de budgétisation 121

1 / Le budget traditionnel 122
2 / Le budget de programme 125
2.1 / Le regroupement des extrants 127
2.2 / Les composantes du système 129
2.3 / Les techniques de contrôle et d'information 129
2.4 / Les effets du PPBS 130
3 / Le budget axé sur les résultats 132
4 / Le budget base zéro 137

Chapitre 7 /
La préparation du budget 143

1 / La préparation du budget de chaque organisation 143
1.1 / Le budget et la planification 143
1.1.1 / Le diagnostic 144
1.1.2 / Le plan stratégique 146
1.1.3 / Le plan opérationnel 147
1.1.4 / Le budget 148
1.2 / Le budget et la prévision 149
2 / La préparation du budget du gouvernement 149
2.1 / Le budget des revenus 154
2.2 / Le budget des dépenses 158

Chapitre 8 /
Le contrôle budgétaire 163

1 / Le contrôle budgétaire des organisations publiques 165
1.1 / L'exécution et le suivi 165
1.1.1 / La disponibilité des données 165
1.1.2 / L'analyse des écarts 167
1.2 / La reddition de comptes 170
2 / Le contrôle budgétaire du gouvernement 171
2.1 / Le suivi budgétaire 171
2.2 / La reddition de comptes 175
2.2.1 / Les réactions initiales 175
2.2.2 / Les documents de la reddition de comptes 176
2.2.3 / L'intervention des parlementaires 178

Chapitre 9 /
Les types de budget 181

1 / Le budget de fonctionnement 181
2 / Le budget d'investissement 188
3 / Le budget de trésorerie 192
4 / Le compte de résultat et le bilan 195

Partie 4 /
LA MAÎTRISE DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

Chapitre 10 /
Les méthodes de stabilisation budgétaire 201

1 / La démarche gouvernementale 202
1.1 / Les approches et méthodes utilisées 202
1.2 / Les principales étapes du retour à l'équilibre 203
1.2.1 / La phase 1 - Les années 1980 204
1.2.2 / La phase 2 - Les années 1990 204
1.2.3 / La phase 3 - Les années 2000 205
1.2.4 / La phase 4 - Les années 2014 et suivantes 205
1.3 / Un cadre législatif contraignant 206
1.4 / La réduction de la dette 207

2 / La démarche particulière des organisations 210
2.1 / Les stratégies utilisées 210
2.2 / Les moyens utilisés 212
2.3 / Les résultats obtenus 215

Chapitre 11 /
L'articulation des grandes politiques publiques 219

1 / La politique économique conjoncturelle 220
1.1 / La politique monétaire 222
1.2 / La politique budgétaire 225
1.3 / L'articulation des politiques 231
2 / La politique économique structurelle 234
2.1 / La réglementation 235
2.2 / Les services publics 236
2.3 / La politique industrielle 237

Partie 5 /
ÉTUDES PARTICULIÈRES SUR LE QUÉBEC

Chapitre 12 /
La gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui 243

1 / Des trajectoires semblables 244
1.1 / Les trois phases 246
1.1.1 / 1990-1997 : le temps de la rigueur 246
1.1.2 / 1998-2008 : une gestion plus prudente 248
1.1.3 / 2009-2013 : retour du déséquilibre 250
1.2 / Les moyens utilisés 252
1.2.1 / Les recettes 252
1.2.2 / Les dépenses 256
2 / Des résultats différents 260
2.1 / La gestion de la dette 260
2.1.1 / Canada 261
2.1.2 / Québec 262
2.2 / Le service de la dette 264
2.2.1 / Canada 265
2.2.2 / Québec 267

3 / Les perspectives d'avenir 268
3.1 / À moyen terme 269
3.1.1 / Canada 269
3.1.2 / Québec 271
3.2 / À long terme 274
3.2.1 / Canada 275
3.2.2 / Québec 276

Chapitre 13 /
La qualité des prévisions budgétaires 279

1 / L'évolution des revenus et des dépenses 280
1.1 / Une croissance inexorable 281
1.2 / Le lien entre revenus et dépenses 282
1.3 / Les soldes budgétaires 284
2 / L'écart entre les prévisions et la réalité 285
2.1 / Les écarts de revenus 286
2.2 / Les écarts de dépenses 287
2.3 / Les biais et la précision 289
3 / L'explication des écarts récents 291
3.1 / Les explications générales 291
3.1.1 / La budgétisation descendante 291
3.1.2 / Les réformes comptables 293
3.1.3 / La conjoncture économique 295
3.2 / Les explications particulières 297
3.2.1 / Les revenus 297
3.2.2 / Les dépenses 299
4 / Les critères d'évaluation 300
4.1 / Des analyses de sensibilité 300
4.2 / Une prévision des dépenses plus complète et plus désagrégée 300
4.3 / La création d'une réserve pour éventualité de cinq milliards 301
4.4 / Une croissance des dépenses inférieure aux revenus 302
4.5 / Le maintien de la pression fiscale pendant un certain temps encore 302
4.6 / Le remboursement de la dette 302

Chapitre 14 /
La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en est le Québec ? 303

1 / L'évolution de la gestion publique 304
2 / La gestion axée sur les résultats (GAR) 307
2.1 / Les caractéristiques de la gestion axée sur les résultats 309
2.2 / L'application au Québec 309
2.2.1 / La déclaration de services aux citoyens ... 310
2.2.2 / La planification stratégique et les plans d'action 312
2.2.3 / Le plan annuel de gestion des dépenses (PAGD) 314
2.2.4 / Les rapports annuels de gestion 314
2.2.5 / La latitude de gestion 315
2.2.6 / Le contrôle 317
2.3 / Une démarche à compléter 319
3 / La budgétisation axée sur les résultats (BAR) 322
3.1 / Les facteurs facilitants 325
3.2 / Les formes de la budgétisation axée sur les résultats 325
3.2.1 / La budgétisation présentationnelle 325
3.2.2 / La budgétisation « informée » de la performance 326
3.2.3 / La budgétisation directe 330
3.3 / La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats 330
3.3.1 / Sur le plan international 330
3.3.2 / Au Québec 332
3.3.3 / Quelques implications pratiques 336
3.4 / Pour une implantation de la BAR 338
4 / L'innovation dans le contexte de la GAR et de la BAR 339
Annexe – L'outil d'évaluation des programmes (OEP) 341

Chapitre 15 /
L'architecture budgétaire du Québec 345

1 / La présentation des crédits budgétaires 346
1.1 / Les classifications budgétaires 347
1.2 / La classification québécoise 348
1.2.1 / La superstructure 349
1.2.2 / La structure 351
1.2.3 / L'infrastructure 352
1.3 / L'évolution de la structure de programmes 353
1.3.1 / Une stabilité plus apparente que réelle 354
1.3.2 / Une disproportion des budgets 358
2 / La destination des crédits budgétaires 360
2.1 / Le plan stratégique 362
2.2 / Le rapport annuel de gestion 365
2.3 / Le plan annuel de gestion des dépenses 368

Conclusion /
Les objectifs budgétaires du Québec et leur pérennité 371

1 / Les objectifs budgétaires du Québec 371
1.1 / L'équilibre budgétaire 371
1.2 / Le contrôle des dépenses 372
1.3 / La réduction de la dette 373
1.4 / Une fiscalité compétitive 373
1.5 / Des infrastructures de qualité 374
1.6 / Une productivité accrue 374
2 / La pérennité budgétaire 375
2.1 / Une planification stratégique intégrée et pluriannuelle 376
2.2 / Une stratégie de gestion du déficit d'entretien des actifs physiques et des passifs inhérents 376
2.3 / Une budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs et l'établissement d'un fonds de renouvellement 376
2.4 / Une politique d'encadrement du niveau de la dette 377

2.5 / Une réserve de prévoyance économique et financière 377
2.6 / Une politique d'utilisation des surplus 377
2.7 / Une politique de vérification diligente des actifs et passifs, y compris les évaluations actuarielles des régimes de retraite 378
2.8 / Une politique d'évaluation et de gestion des risques 378
2.9 / Un plan financier quinquennal, révisé annuellement 378
2.10 / Un processus de contrôle et d'évaluation des résultats et de la performance. 379

Bibliographie 381

Glossaire 391

Liste des figures

1.1 / Rapport de dépendance budgétaire 7

1.2 / Schéma de la gestion budgétaire..... 9

1.3 / Logique des systèmes budgétaires..... 10

1.4 / Processus budgétaire 11

1.5 / Grandes fonctions du budget 12

1.6 / Étapes du cycle budgétaire..... 13

1.7 / Budget d'entreprise..... 19

3.1 / Rapport entre l'état de l'économie et les revenus autonomes du gouvernement du Québec, de 1981-1982 à 2004-2005 (en pourcentage d'augmentation) 48

3.2 / Évolution du PIB réel québécois dans les dernières années, de 2012 à 2016..... 49

3.3 / Indices de diversification économique et de diversité industrielle du Québec, 2014 et 2006 50

3.4 / Exportations du Québec..... 52

3.5 / Évolution de l'emploi et du chômage au Québec, de 2007 à 2016 53

3.6 / Déterminants de la prospérité 53

3.7 / Revenus, dépenses et soldes budgétaires du Québec, de 2005-2006 à 2014-2015..... 56

3.8 / Évolution prévue des dépenses du Québec à l'horizon 2020 57

3.9 / Comparaison de la pression fiscale au Québec, dans les provinces canadiennes et dans certains pays de l'OCDE (recettes fiscales en pourcentage du PIB), en 2012 58

3.10 / Évolution de la dette brute et du service de la dette, de 2014 à 2026 60

3.11 / Comparaison de la dette des provinces canadiennes au 31 mars 2015 61

3.12 / Naissances et fécondité au Québec 62

3.13 / Espérance de vie au Québec 63

3.14 / Soldes migratoires total, international et interprovincial du Québec, de 1986 à 2014 64

3.15 / Taux d'accroissement naturel, migratoire et total du Québec, de 1972 à 2013 (taux pour 1 000) 65

3.16 / Évolution de la population québécoise, de 1851 à 2061 (en millions) 66

3.17 / Pyramide des âges et effectifs de la population selon le groupe d'âge, Québec actuel et futur 67

3.18 / Bassin de main-d'œuvre potentielle du Québec, de 1970 à 2025 (en millions de travailleurs) 68

3.19 / Nombre de personnes en âge de travailler (de 20 à 64 ans) en proportion du nombre de personnes de moins de 20 ans et de 65 ans et plus, de 1971 à 2061 69

3.20 / Dépenses publiques de santé, de 1980-1981 à 2012-2013 et de 2007-2008 à 2017-2018 71

5.1 / Contrôle des organisations par le gouvernement 109

5.2 / Types d'organismes sous contrôle gouvernemental 111

5.3 / Contrôle et consolidation comptable 113

6.1 / Budget traditionnel 123

6.2 / Processus de fixation du budget traditionnel 124

6.3 / Représentation du PPBS et de ses éléments 127

6.4 / Budget de programme 131

6.5 / Gestion axée sur les résultats 133

6.6 / Cycle de la GAR 133

6.7 / Des objectifs aux coûts 134

6.8 / BBZ et ressources 137
6.9 / Schéma opérationnel du BBZ..... 139
6.10 / Schéma du budget base zéro 140
7.1 / Budget : l'aboutissement de la planification 144
7.2 / Schéma du plan stratégique 147
7.3 / Planification et budgétisation..... 148
7.4 / Modèles de prévision économique du Québec 156
7.5 / Prévision des revenus 157
7.6 / Cycle budgétaire du Conseil du trésor..... 161
7.7 / Processus de préparation du budget du Québec 162
8.1 / Séquence des opérations budgétaires 164
8.2 / Schéma du contrôle budgétaire 164
8.3 / Logique du contrôle budgétaire..... 165
8.4 / Niveaux de gestion et système d'information 167
8.5 / Cycle annuel au ministère des Finances..... 173
8.6 / Cycle du budget 176
9.1 / Logique d'intégration de l'information budgétaire 182
9.2 / Investissements du Plan québécois des infrastructures 2016-2026 (en milliards de dollars)..... 191
9.3 / Calendrier des recettes et remboursement du gouvernement en 2002-2003 (en milliers de dollars)..... 193
9.4 / Entrées quotidiennes de revenus autonomes du gouvernement du Québec, février 2003 (en milliers de dollars)..... 194
10.1 / Réduction du service de la dette générée par le Fonds des générations, de 2005 à 2025 (en millions de dollars) 209
11.1 / Deux types de politique économique de l'État 220
11.2 / Carré magique de Kaldor 221
11.3 / Politique monétaire et économie 223
11.4 / Politiques monétaires expansive et restrictive 224
11.5 / Rôle du multiplicateur 226

11.6 / Cercle vertueux du déficit budgétaire : la vision keynésienne 228

11.7 / Cercle vicieux du déficit budgétaire : la vision libérale.... 229

11.8 / Politiques de relance et de rigueur 232

11.9 / Types de services publics 236

12.1 / Soldes budgétaires, de 1989-1990 à 2012-2013 (en millions de dollars)..... 245

12.2 / Soldes budgétaires sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013 (en pourcentage)..... 246

12.3 / Dépenses sur recettes, de 1989-1990 à 1997-1998 247

12.4 / Dépenses sur recettes, de 1998-1999 à 2008-2009 249

12.5 / Recettes sur PIB, de 1997-1998 à 2008-2009 (en pourcentage)..... 250

12.6 / Ratio dépenses sur recettes, de 1989-1990 à 1997-1998... 251

12.7 / Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013..... 252

12.8 / Recettes sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013 (en pourcentage)..... 253

12.9 / Transferts fédéraux vers le Québec, de 1989-1990 à 2012-2013 (en millions de dollars) 255

12.10 / Dépenses sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013 (en pourcentage)..... 256

12.11 / Évolution des transferts fédéraux aux provinces, de 1989-1990 à 2012-2013 (en millions de dollars) 257

12.12 / Dette nette, de 1989-1990 à 2012-2013 (en millions de dollars)..... 260

12.13 / Canada – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998 261

12.14 / Canada – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008..... 262

12.15 / Canada – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013 262

12.16 / Québec – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998 (en pourcentage) 263

12.17 / Québec - Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008 263

12.18 / Québec - Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013 264

12.19 / Service de la dette, de 1989-1990 à 2012-2013 (en millions de dollars)..... 265

12.20 / Service de la dette canadienne en pourcentage des recettes et des dépenses, de 1990-1991 à 2012-2013..... 266

12.21 / Canada - Ratio service de la dette sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013 (en pourcentage) 266

12.22 / Service de la dette québécoise en pourcentage des recettes et des dépenses, de 1989-1990 à 2012-2013 267

12.23 / Québec - Service de la dette en pourcentage du PIB, de 1989-1990 à 2012-2013..... 268

12.24 / Canada - Évolution prévue des soldes budgétaires, de 2012-2013 à 2018-2019 (en milliards de dollars) 269

12.25 / Canada - Évolution prévue des recettes et des dépenses, de 2012-2013 à 2018-2019 (en milliards de dollars) 270

12.26 / Canada - Ratio dette nette sur PIB, de 2012-2013 à 2018-2019 271

12.27 / Québec - Évolution prévue du solde budgétaire, de 2012-2013 à 2018-2019 (en milliards de dollars) 272

12.28 / Québec - Évolution prévue des recettes et des dépenses, de 2012-2013 à 2018-2019 (en milliards de dollars) 273

12.29 / Ratio dette nette sur PIB, de 2012-2013 à 2018-2019 274

13.1 / Évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec, de 1979-1980 à 2013-2014 (en millions de dollars)..... 282

13.2 / Croissance des dépenses et des revenus du Québec, de 1980-1981 à 2012-2013 (en pourcentage)..... 283

13.3 / Ratio dépenses sur revenus, de 1979-1980 à 2013-2014 283

13.4 / Soldes budgétaires du Québec, de 1979-1980 à 2013-2014 (en millions de dollars) 284

13.5 / Écart de prévision des soldes budgétaires, de 1979-1980 à 2013-2014 (en millions de dollars) 285

13.6 / Écart entre les revenus réels et les revenus prévus, de 1979-1980 à 2013-2014 (en millions de dollars) 286

13.7 / Écart entre les revenus réels et les revenus prévus, de 1979-1980 à 2013-2014 (en pourcentage) 287

13.8 / Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, de 1979-1980 à 2013-2014 (en millions de dollars) 288

13.9 / Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, de 1979-1980 à 2013-2014 (en pourcentage) ... 288

13.10 / Ratio croissance des dépenses sur croissance du PIB, de 1979-1980 à 2013-2014 (en pourcentage) 296

14.1 / Types de gestion publique..... 304

14.2 / Élargissement des préoccupations de gestion 305

14.3 / Mesure et amélioration 306

14.4 / Gestion axée sur les résultats..... 307

14.5 / Cadre québécois de la GAR 310

14.6 / Les phases de la planification stratégique 312

14.7 / Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne, en 2006-2007 et en 2010-2011 (en pourcentage)..... 318

14.8 / Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques, de 2007-2008 à 2010-2011 (en pourcentage)..... 319

14.9 / Objectifs par rapport aux résultats..... 324

14.10. / Architecture budgétaire du Québec 334

15.1 / Architecture budgétaire du Québec 349

15.2 / Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes budgétaires (EPB), de 1998-1999 à 2013-2014..... 354

15.3 / Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes budgétaires (EPB) par ministère, de 1998-1999 à 2013-2014 355

15.4 / Comparaison des budgets de programmes pour les années 2010-2011 et 2013-2014..... 359

15.5 / Comparaison des budgets par éléments de programmes (EPB) pour les années 2010-2011 et 2013-2014 360

15.6 / Chaîne des résultats 361

15.7 / Questionnement stratégique 363

15.8 / Proportion des types d'indicateurs présents dans les plans stratégiques en vigueur au 31 mars 2012 (en pourcentage) 365

15.9 / Proportion des organisations qui étaient en mesure de préciser au moins partiellement ou pour chaque orientation les ressources affectées aux orientations de leur plan stratégique (en pourcentage) 367

15.10 / Proportion des travaux ayant été menés afin d'établir le coût des biens et services par type d'organisation (en pourcentage)..... 368

Liste des tableaux

1.1 / Exemple de fiche de budget personnel..... 17

2.1 / Diverses catégories de biens..... 38

3.1 / Structure économique du Québec, de 2007 à 2012 (en pourcentage)..... 51

3.2 / Composition du niveau de vie, Canada et provinces, 2012..... 55

3.3 / Évolution de l'écart fiscal total - Impôt des particuliers (écart du fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces, en appliquant la structure de taxation des autres provinces au Québec)..... 59

3.4 / Fardeau fiscal déséquilibré, 2011 59

3.5 / Évolution annuelle du PIB réel (en pourcentage)..... 70

5.1 / Caractéristiques gouvernementales et présentation de l'information financière publique 97

5.2 / Exemple d'inscription d'une dépense selon la méthode comptable, de 2007-2008 à 2011-2012 (en dollars)..... 106

5.3 / Traitement des événements d'achat selon la méthode comptable 106

5.4 / Traitement des acquisitions et utilisations d'actifs selon la méthode comptable..... 107

6.1 / Présentation type d'un budget traditionnel..... 122

6.2 / Présentation type du budget de programme 128

6.3 / Intégration de la GAR et du budget 135

6.4 / Types d'intégration budgétaire de la GAR 136

7.1 / Quelques paramètres à surveiller..... 145

7.2 / Quelques éléments à examiner..... 146

7.3 / Méthodes de prévision budgétaire..... 150

7.4 / Cadre financier consolidé du gouvernement du Québec, de 2015-2016 à 2020-2021 (en millions de dollars)..... 152

7.5 / Évolution des revenus autonomes consolidés excluant les entreprises du gouvernement, de 2015-2016 à 2017-2018 (en millions de dollars) 153

7.6 / Dépenses de programmes par grands portefeuilles, de 2015-2016 à 2018-2019 (en millions de dollars)..... 155

8.1 / Tableau des écarts budgétaires..... 168

9.1 / Cadre financier sommaire consolidé – Budget 2016-2017 (en millions de dollars)..... 183

9.2 / Dépenses consolidées par mission, 2015-2016 et 2016-2017 (en millions de dollars)..... 183

9.3 / Éducation et Enseignement supérieur (en milliers de dollars)..... 185

9.4 / Ventilation par supercatégories, en 2016-2017 et 2015-2016 (en milliers de dollars)..... 187

9.5 / Critères de sélection des projets 190

9.6 / Sommaire des investissements au Plan québécois des infrastructures en 2016-2026, par priorité d'investissement (contribution du gouvernement du Québec – en millions de dollars et en pourcentage) 191

9.7 / Sommaire des investissements au Plan québécois des infrastructures en 2016-2026, par principaux secteurs (contribution du gouvernement du Québec – en millions de dollars et en pourcentage)..... 192

9.8 / Compte de résultats 195

9.9 / Bilan..... 196

10.1 / Moyens de la stabilisation budgétaire 203

10.2 / Valeur comptable et valeur marchande du Fonds des générations au 31 mars, de 2006-2007 à 2014-2015 (en millions de dollars) 208

10.3 / Types d'approches organisationnelles 211

10.4 / Modes d'implication du privé dans la fourniture des services publics 214

11.1 / Caractéristiques des politiques à vocation économique 234

11.2 / Intervention économique par la réglementation 235

11.3 / Moyens de la politique industrielle 237

13.1 / Estimation du biais et précision des revenus et des dépenses, de 1979-1980 à 2013-2014 (en pourcentage) ... 290

13.2 / Comparaison des prévisions du PIB réel par le privé et le public, de 1997 à 2013 (en pourcentage) 298

14.1 / Nombre moyen d'indicateurs (par type) déposés dans les plans stratégiques de 2009 à 2011 313

14.2 / Utilisation des assouplissements budgétaires, de 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars) 316

14.3 / Indice d'appropriation de la LAP 320

14.4 / Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans (en pourcentage) ... 323

14.5 / Budgétisation présentationnelle en Australie (en millions de dollars australiens) 327

14.6 / Budgétisation «informée» de la performance (cycle budgétaire) 329

14.7 / Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec, de 2010-2011 à 2016-2017 (en millions de dollars) 333

15.1 / Répartition des ministères selon les missions de l'État ... 350

15.2 / Ventilation des dépenses du MAMROT par supercatégories (en milliers de dollars) 351

15.3 / Liste des programmes budgétaires (PB) présents durant toute la période 1998-1999 à 2013-2014 356

15.4 / Répartition par missions du budget et dépenses, 2013-2014 (en pourcentage) 358

15.5 / Exemple de tableau sommaire des résultats suggéré par le Secrétariat du Conseil du trésor 366

Liste des sigles et acronymes

AEF	Aide financière aux étudiants
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BBZ	Budget base zéro
BIA	Bureau des infractions et des amendes
BP	Budgétisation axée sur la performance
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite
CCQ	Centre de conservation du Québec
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEAEQ	Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec
CGER	Centre de gestion de l'équipement roulant
CPF	Centre de perception fiscale
CPI	Contrat de performance et d'imputabilité
CR	Centre de recouvrement
ENAP	École nationale d'administration publique
EPB	Éléments de programmes budgétaires
EQ	Emploi Québec
FDG	Fonds des générations
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
GAR	Gestion axée sur les résultats
HEC	Hautes études commerciales
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
IDE	Indice de diversification économique
IFP	Initiative financière privée
ISC	Institution supérieure de contrôle
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LAF	Loi sur l'administration financière

LAN	Loi sur l'Assemblée nationale
LAP	Loi sur l'administration publique
LEB	Loi sur l'équilibre budgétaire
LMF	Loi sur le ministère des Finances
LSJML	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale
LVG	Loi sur le Vérificateur général
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MCCQ	Ministère de la Culture et des Communications
MESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MO	Ministères et organismes
MRI	Ministère des Relations internationales et de la Francophonie
MRN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MTQ	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEP	Outil d'évaluation des programmes
ONU	Organisation des Nations Unies
PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
PB	Budget de programme
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PIB	Produit intérieur brut
PPBS	Planning-Programming-Budgeting System (Rationalisation des choix budgétaires)
PPP	Partenariat public-privé
PQI	Plan québécois des infrastructures
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAG	Service aérien gouvernemental
RC	Régie du cinéma
SCIAN	Système de classification des industries de l'Amérique du Nord
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SHQ	Société d'habitation du Québec
SIQ	Société québécoise des infrastructures
UQAM	Université du Québec à Montréal
VGQ	Vérificateur général du Québec

Introduction

Le budget de l'État est un document qui s'impose à la vie de la nation. Il définit les priorités qui structureront l'action publique au cours de la prochaine année. Dès lors, d'un budget à l'autre, les citoyens sont en mesure de suivre le déploiement de cette action et de porter un jugement sur la capacité d'un gouvernement de remplir ses promesses tout en assurant la prospérité de la nation.

Lorsqu'il paraît, le budget fait des heureux et des mécontents parmi les citoyens. Il y a ceux qui ont obtenu ce qu'ils souhaitaient : en avantages directs, en assouplissements des politiques en vigueur, en engagements d'agir davantage dans certains secteurs, etc. Tous ne peuvent pas en dire autant et certains n'hésitent pas à faire valoir leurs récriminations à l'encontre du budget déposé : trop d'impôts et de taxes, pas assez d'aide aux entreprises, une stimulation économique poussive alors qu'elle devrait être plus énergique, un déficit qui va gonfler une dette déjà lourde, etc. Il y a également des citoyens qui n'ont pas d'attentes particulières et qui gardent une attitude réservée par rapport à ce qu'un budget peut leur apporter : tant mieux si le gouvernement peut contribuer à améliorer leur sort, tant pis si les circonstances ne s'y prêtent pas. Comme on dit : « on fera avec ».

Mais outre le fait qu'il annonce les bonnes et mauvaises nouvelles du gouvernement, le budget reste pour la majorité des citoyens un document un peu mystérieux : des montants astronomiques y sont mentionnés, des évaluations très précises d'actions non encore entreprises y apparaissent, des projections des revenus et des dépenses pour les années à venir y sont présentées. Tout cela suppose un travail considérable de la part des élus et des fonctionnaires sans que l'on sache vraiment ce qui est du ressort des uns et des autres. Qui fait quoi dans la mécanique budgétaire ? Comment sont prises les décisions ? Comment fait-on pour

prévoir l'évolution de l'économie et son impact sur le budget ? Et en ce qui concerne les dépenses, peut-on vraiment se fier aux montants prévus ? Derrière ce questionnement se profile l'idée que la préparation budgétaire est certainement une opération complexe, même si on souhaiterait mieux en comprendre les grandes articulations.

Tel est le but de ce livre : décrire et expliquer les diverses phases de préparation et de suivi du budget du Québec en distinguant les responsabilités des différents acteurs impliqués et les mécanismes de coordination qui permettent d'ajuster leurs interventions. *Fondements, contraintes et défis* dit le sous-titre ; cela indique que l'on cherchera à faire comprendre que cet acte prévisionnel qu'est le budget n'est pas le fruit aléatoire d'un exercice qui ne répond à aucune norme particulière. Au contraire, ses assises légales sont multiples et encadrent fortement sa préparation. De même, il ne s'agit pas d'un monde à part, insensible à l'évolution de la conjoncture et de ses exigences. Le principe de réalité est au cœur de cet exercice. Enfin, la prise en compte des besoins de la population et de l'économie à moyen et long termes ne peut échapper aux orientations budgétaires que le gouvernement se donne.

Cette démarche de description et d'explication va progressivement prendre forme dans quinze chapitres qui sont structurés autour de cinq thèmes ou parties : le budget et son contexte, le cadre formel du budget, l'allocation budgétaire, la maîtrise de l'évolution budgétaire et les études particulières sur le Québec. Au départ cependant, les différentes acceptions du concept de « budget » seront présentées, qu'il s'agisse du système budgétaire, du cycle budgétaire, des types de budget ou tout simplement de la gestion budgétaire. De même, les différences entre les budgets des ménages, des entreprises et de l'État seront précisées. Comment entreprendre l'exploration du budget du Québec sans faire ces distinctions ?

Le contexte budgétaire est profondément marqué par la pensée des gouvernants et par la conjoncture économique. La première partie fera état des conceptions que les dirigeants peuvent avoir du rôle de l'État dans l'économie. Doit-il rester neutre et se contenter de garantir la sécurité des transactions tout en veillant à faire évoluer les infrastructures au rythme des besoins de l'économie ? Doit-il au contraire utiliser l'énorme pouvoir qui est le sien pour stimuler la croissance économique lorsqu'elle bat de l'aile et, de manière générale, favoriser une répartition équitable des fruits de la croissance ? Les convictions qui animent les partis politiques comptent dans les décisions budgétaires qu'ils prennent, mais celles-ci sont également influencées par le contexte. La conjoncture économique

dicte une partie des réponses budgétaires aux objectifs que les gouvernements se donnent. Une récession peut empêcher l'équilibre tant souhaité des comptes publics comme la partie haussière d'un cycle économique peut faciliter le dégagement de surplus. Mais le contexte peut également être marqué par certains changements structurels, durables, tels ceux engendrés par la démographie. Le Québec, qui voit plafonner le nombre de personnes en emploi, sera confronté à un ralentissement de sa croissance à long terme s'il ne parvient pas à compenser par une hausse de sa productivité.

La deuxième partie met l'accent sur les normes légales et comptables qui entourent la préparation du budget de l'État. Du point de vue juridique, il y a d'abord la constitution canadienne qui détermine les pouvoirs exécutifs et législatifs en matière de revenus et de dépenses, tout en délimitant les champs juridictionnels des gouvernements fédéral et provinciaux. Il y a ensuite diverses lois québécoises qui viennent préciser les responsabilités des divers acteurs budgétaires. De cet ensemble découle un certain nombre de principes qui gouvernent de manière impérative la façon de préparer et de présenter les documents du budget. Sur le plan comptable, des normes doivent également être respectées. La façon d'enregistrer les faits financiers publics répond à des règles précises issues des consensus existant entre les associations professionnelles et les vérificateurs généraux du Canada. Que ce soit pour l'application des principes comptables généralement reconnus (PCGR), pour la définition des méthodes comptables ou pour les conventions comptables particulières, le gouvernement se voit contraint de suivre les préceptes d'une comptabilité publique transparente.

Comment est conçue l'allocation qui servira à combler les besoins des divers ministères et organismes gouvernementaux, tel est l'objet de la troisième partie. Une particularité québécoise est que deux ministères sont chargés d'en préparer une partie : le ministère des Finances pour ce qui concerne les revenus et le secrétariat du Conseil du trésor pour les dépenses. Chacun a sa manière de procéder et élabore sa propre série de documents qui sont rendus publics en même temps. Cela exige bien sûr des mécanismes de coordination étroits. Une fois le budget adopté, son suivi relève avant tout du Conseil du trésor, mais le Contrôleur des finances, qui est le comptable en chef du gouvernement, doit aussi y être associé puisqu'il doit publier des comptes publics mensuels. Il faut en outre bien expliquer à quoi vont servir les argents publics et le type de budgétisation auquel on se livre. S'agit-il seulement de savoir de combien l'administration a besoin pour continuer à produire les services

dont elle est chargée ou bien de pouvoir mesurer ce qui est produit et de voir jusqu'à quel point cette production est efficace et efficiente ? Depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en 2000, ces questions sont au cœur de la budgétisation québécoise. Il convient également de distinguer les diverses catégories de dépenses publiques suivant l'objet qui les concerne. De ce point de vue, on distingue trois types de budget qui sont issus de démarches particulières et qui doivent être intégrés dans la préparation du budget de l'État : le budget de fonctionnement, le budget d'investissement et le budget de trésorerie.

Si l'allocation budgétaire est une opération complexe, la maîtrise de l'évolution budgétaire, qui est abordée dans la quatrième partie, exige une attention de tous les instants de la part du gouvernement et l'utilisation de divers leviers. On peut bien sûr diminuer les dépenses et augmenter les revenus lorsque la situation l'exige. Cependant, la façon dont on procédera pour y arriver a beaucoup d'importance. Par exemple, une activité de l'État pourrait être transférée, à ressources constantes, à un niveau de gouvernement inférieur dans le cadre d'une opération de décentralisation et de renforcement des gouvernements locaux. Mais on peut également décider de supprimer un service fourni gratuitement à la population ou imposer une tarification aux usagers. Le choix des moyens n'est pas neutre. De même, faut-il agir par la politique fiscale pour stimuler la demande globale qui relancera l'économie ou par la politique budgétaire ? Cherche-t-on un impact rapide ou une influence durable sur le moyen terme ? Et la voie que l'on prendra est-elle compatible avec la politique monétaire de la Banque du Canada ? On va certes chercher un effet de synergie pour maximiser les résultats, mais ce n'est pas toujours possible. Tous ces éléments devront être pris en considération.

Après avoir discuté des tenants et aboutissants des divers stades de la budgétisation québécoise, la dernière partie s'attache à en vérifier certains aspects particuliers. La *Loi sur l'administration publique* entendait mettre de l'avant un nouveau paradigme de gestion : la gestion axée sur les résultats et son complément, la budgétisation axée sur les résultats. Qu'en est-il aujourd'hui ? A-t-on progressé dans l'implantation de cette approche nouvelle ? Où en est-on rendu ? Par ailleurs, si l'on compare la gestion budgétaire du Québec à celle du Canada, quelles leçons s'imposent ? Des trajectoires semblables n'ont pas mené à des résultats comparables. Pourquoi ? Il est important d'analyser et de comprendre ces parcours parallèles. La cinquième partie s'intéresse aussi à l'architecture budgétaire québécoise pour voir dans quelle mesure elle est propice à la mise en œuvre du concept de « budget-programme ». Ce type de budget donne

une grande latitude au gestionnaire tout en le responsabilisant par rapport à l'efficacité et à l'efficience des décisions qu'il prend. Encore faut-il que l'architecture de programmes se prête à une reddition de comptes adéquate, ce qui n'est pas vraiment le cas au Québec. Enfin, la qualité de la prévision budgétaire est l'un des éléments clés d'une gestion budgétaire transparente. On peut en général s'y fier même si la précision semble s'être dégradée ces dernières années.

En guise de conclusion, nous terminerons en examinant les objectifs actuellement poursuivis par la politique budgétaire du gouvernement. Quels sont-ils ? Peuvent-ils raisonnablement être atteints dans un délai raisonnable ? À quel prix ? Autant de questions qui méritent d'être approfondies et situées par rapport à l'état de vulnérabilité structurelle dans lequel les finances du Québec se trouvent. Sa marge de manœuvre étant très limitée, le budget peut se retrouver en déséquilibre par la matérialisation de certains risques tels que la hausse des taux d'intérêt, un ralentissement économique ou la baisse de l'emploi.

Ce livre fait donc le tour de la gestion budgétaire du gouvernement du Québec, tant dans sa conception et son organisation que dans ses diverses contraintes et implications. Cette gestion est complexe, mais elle mérite que tous ceux qui veulent en percer les mystères aient accès à une information simple et facilement compréhensible. Telle est la trame qui a soutenu la rédaction de ce livre. Nous commencerons par passer en revue les différents concepts associés au terme *budget* et nous terminerons en posant la question de la pérennité budgétaire. Que faut-il ajouter aux mécanismes actuels de contrôle budgétaire pour contribuer de manière durable à l'assainissement des finances du Québec ?

Le budget est le document dans lequel un gouvernement fait état de ses prévisions de revenus et de dépenses pour l'année à venir et qui devra, pour s'appliquer, recevoir l'approbation des parlementaires.

Schick *et al.* 2009, p. 43.

CHAPITRE 1 /

Le budget

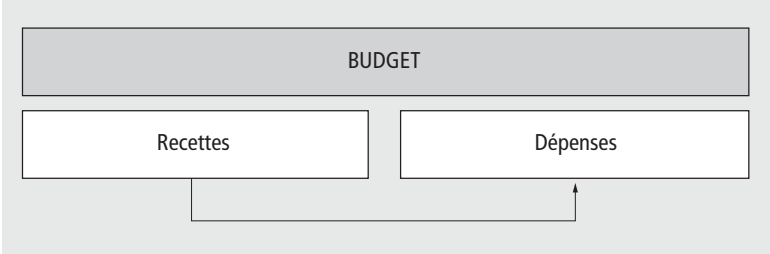
Concepts et processus

Le mot *budget* vient d'un mot normand, *bougette*, qui signifiait « petite bouge » (bourse, sacoche). Transposé en Angleterre, de contenant, il a fini par signifier également le contenu et une légère déformation phonétique a mené à « budget », soit les documents financiers que le Chancelier de l'Échiquier emportait dans sa sacoche et dont il faisait la lecture au Parlement.

Le budget est un plan qui spécifie combien d'argent sera disponible pour une période donnée et à quelles dépenses il sera affecté. Généralement établi pour une durée d'un an, il indique dans quelle situation on se trouvera au terme de cette période si tout se passe comme prévu. C'est essentiellement un document prévisionnel.

Deux parties, fortement dépendantes l'une de l'autre, composent le budget : les recettes (ce qui sera encaissé) et les dépenses (ce qui sera décaissé). Les ressources dégagées par la fiscalité serviront à financer les dépenses prévues, le niveau de celles-ci étant généralement fixé à partir du niveau de celles-là (figure 1.1). Conséquemment, moins

FIGURE 1.1 / **Rapport de dépendance budgétaire**



de recettes peut entraîner une difficulté à maintenir un certain niveau de dépenses, voire mener à une diminution des dépenses ou à un déficit, tandis que davantage de recettes rend la dépense prévue plus facile à soutenir et conduit soit à un surplus, soit à une augmentation de la dépense ou les deux. Un budget, donc, est un document où les relations entre recettes et dépenses ne sont pas neutres. Un déséquilibre entre les deux parties de l'équation provoquera une réaction, un ajustement, particulièrement si les recettes sont insuffisantes pour soutenir les dépenses.

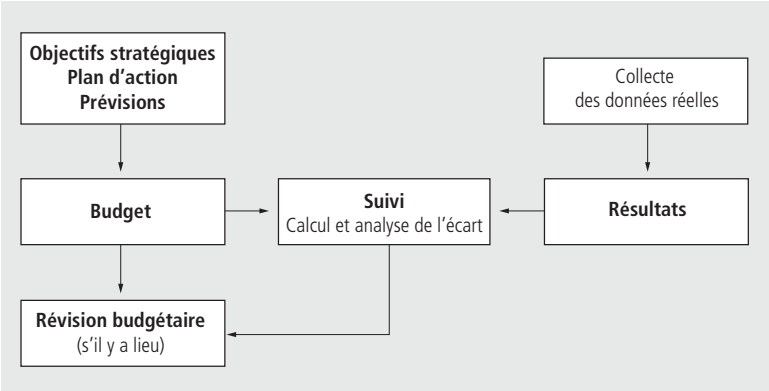
Le dépôt d'un budget est un exercice obligatoire, prévu dans des lois, auquel aucun gouvernement démocratique ne peut se soustraire, contrairement aux ménages et aux entreprises pour lesquels il n'existe aucune obligation de préparer un budget et, bien sûr, de le rendre public. Les budgets publics, par ailleurs, requièrent une autorisation formelle pour tout prélèvement et tout décaissement. Autrement dit, leur portée n'est pas qu'indicative, elle est également impérative juridiquement : aucune dépense ne peut se faire tant que le budget n'a pas été adopté, selon une procédure préétablie, par ceux qui ont le pouvoir de le faire et sans dépasser les montants autorisés. Dans le secteur privé, même si le budget fait partie des instruments de gestion financière, il sert principalement d'instrument de pilotage.

1 / La gestion budgétaire

La gestion budgétaire concerne l'ensemble des gestes qui sont posés en rapport avec le budget que ce soit pour le préparer, en suivre l'évolution, l'adapter à des circonstances nouvelles ou encore prendre des mesures permettant de rester dans le cadre financier défini par le budget. Autrement dit, le budget n'est pas un plan établi en début d'année et dont on se contente de constater en fin d'année s'il était pertinent ou non.

Des objectifs qu'il importe d'atteindre (en termes d'épargne, de ventes ou d'équilibre notamment) ont présidé à l'élaboration du budget et, à différents moments en cours d'année, on cherchera à faire le point afin de savoir si la trajectoire suivie mène à la cible. Sinon, des actions correctrices devront peut-être être envisagées (figure 1.2).

FIGURE 1.2 / **Schéma de la gestion budgétaire**



Dans la mesure où la réalisation du plan budgétaire d'une organisation est importante pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, ce sont tous les éléments de cette organisation qui participent, à des degrés divers, à la gestion budgétaire. De la définition des besoins à la mise en œuvre de correctifs, en passant par le respect des enveloppes budgétaires octroyées et la fourniture en temps opportun d'informations financières pertinentes, la gestion budgétaire mobilise les ressources humaines de l'organisation et la traverse dans toutes ses composantes. On peut dire qu'il s'agit d'une discipline « transversale » puisqu'elle nécessite la coordination des diverses fonctions de l'organisation.

2 / Le système budgétaire

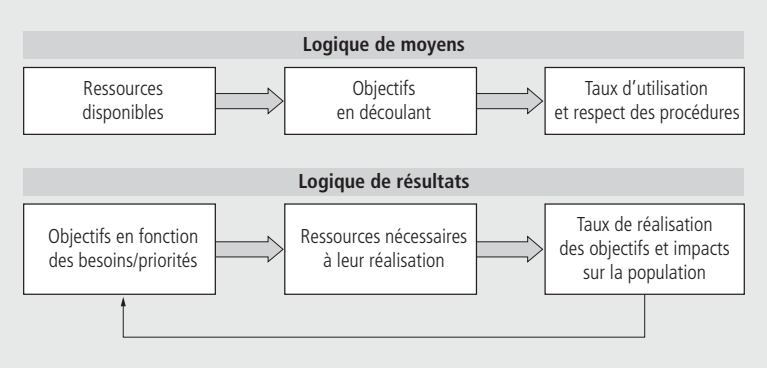
La notion de « système budgétaire » est à la fois large et imprécise. En effet, elle réfère à un ensemble organisé d'éléments en interaction entre eux, mais également avec leur environnement, et coordonnés en fonction d'une finalité. Le système budgétaire part des ressources dans toutes leurs dimensions (allocation, utilisation, enregistrement, contrôle, reddition de comptes), les situe par rapport à la structure d'autorité et de prise de décision et répond aux objectifs de transparence que l'organisation s'est donnée ou doit rencontrer. Il incorpore donc les systèmes comptables et les approches de gestion (centralisées, décentralisées, flexibles)

dans une démarche menant à une liaison des objectifs et des résultats budgétaires en vue de leur présentation à la direction, aux actionnaires, au gouvernement ou au public.

En gros, on distingue les systèmes fondés sur les moyens des systèmes tournés vers les résultats.

- En ce qui concerne la logique de moyens, les objectifs sont déterminés en fonction des ressources.
- Par rapport à la logique de résultats, les objectifs sont arrêtés en partant des besoins et des priorités, comme dans la figure 1.3.

FIGURE 1.3 / **Logique des systèmes budgétaires**



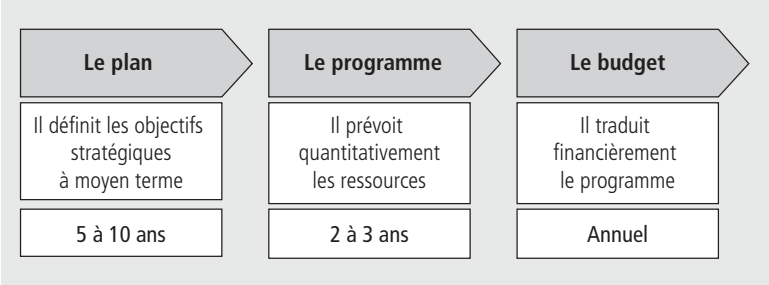
Source : Cliche (2015b, p. 21).

3 / Le processus budgétaire

Le budget est l'aboutissement d'un processus de planification stratégique et de programmation opérationnelle menant à la concrétisation et au déploiement des ressources nécessaires à l'action publique. Même si l'année budgétaire constitue l'ancrage obligatoire de la démarche, elle incorpore des mesures dont l'effet dépasse largement le cadre calendaire (Cliche, 2011). En effet, certaines interventions gouvernementales ne peuvent se concevoir dans un cadre aussi restreint et leur pleine

extension s'opère sur plusieurs années. D'un autre côté, pour poser un regard réaliste sur les implications d'un budget annuel, il faut pouvoir le situer dans la durée et s'appuyer sur des prévisions pluriannuelles des revenus et des dépenses (figure 1.4).

FIGURE 1.4 / **Processus budgétaire**



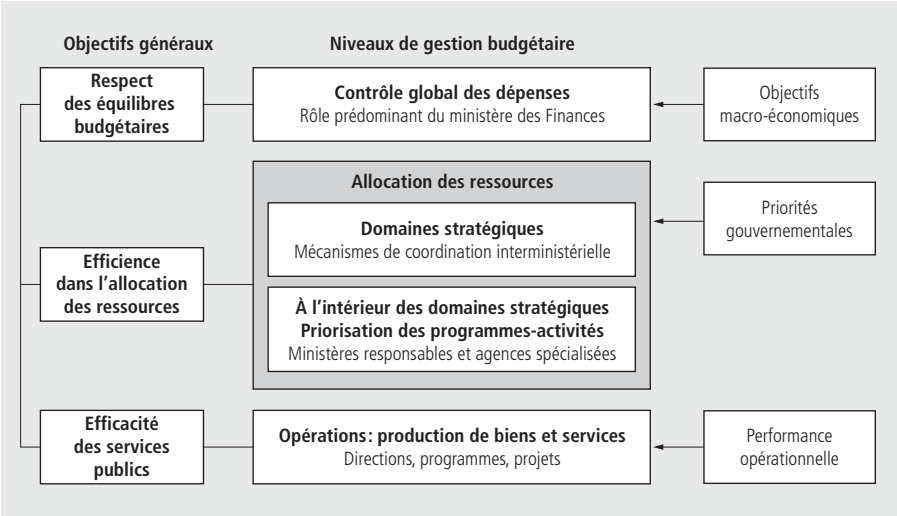
Un cadre budgétaire de moyen terme est donc établi, qui fait ressortir le coût de la poursuite des actions en cours ou annoncées et leur impact sur les budgets ultérieurs. En inscrivant les dépenses et les recettes dans la trajectoire prévisible de l'économie, il devient possible de considérer l'effet de décisions qui vont au-delà de l'année courante et d'avoir une vue d'ensemble.

4 / Les fonctions du budget

Comme l'indique la figure 1.5, le processus budgétaire remplit trois grandes fonctions : *a*) veiller au respect des grands équilibres budgétaires ; *b*) allouer les ressources en fonction des priorités ; *c*) encourager une prestation efficace des services publics. Ces fonctions trouveront à s'actualiser dans différents niveaux de l'organisation, l'accent mis sur chacune variant selon le niveau en question.

Les notions de discipline, d'efficience et d'efficacité sont inhérentes à la gestion budgétaire et imprègnent tout ce qui en découle.

FIGURE 1.5 / **Grandes fonctions du budget**



Source : Allen et Tommasi (2001, p. 20 ; traduction libre).

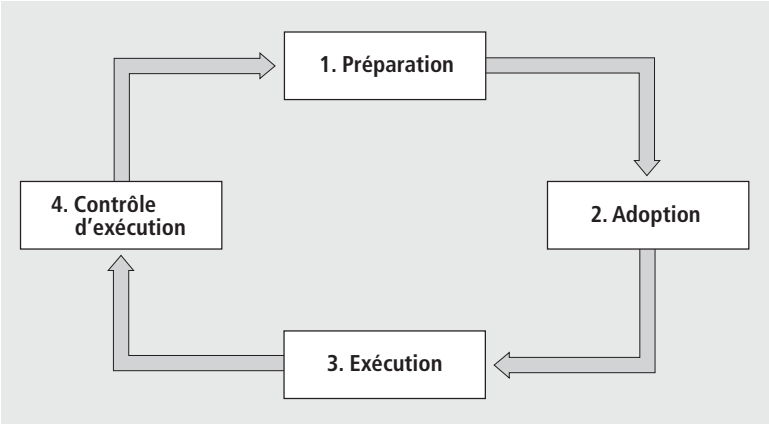
5 / Le cycle budgétaire

Pour les administrations publiques, le budget est une opération récurrente qui, année après année, se déroule de la même manière. On distingue sommairement quatre étapes : la préparation, l'adoption, l'exécution et la reddition de comptes (figure 1.6).

La préparation (1) consiste à rassembler toute l'information nécessaire à l'appréciation des ressources dont l'administration aura besoin pour fonctionner et atteindre ses objectifs. Une estimation des recettes et des dépenses est effectuée et validée à différents niveaux. L'information est ensuite colligée, consolidée et mise dans la forme appropriée. Cette étape s'accomplit dans l'année qui précède la période visée par le budget et nécessite de huit à dix mois de travaux.

Une fois le budget préparé et accepté par les autorités gouvernementales, il est soumis pour adoption (2) aux instances législatives, dans la forme appropriée. Il donne alors lieu à un examen attentif des parlementaires, lesquels ont en général l'opportunité à cette étape de questionner directement les ministres responsables sur les crédits qui leur seront octroyés et d'obtenir les éclaircissements qu'ils souhaitent. Un vote vient ensuite sanctionner le tout et autoriser l'exécution.

FIGURE 1.6 / **Étapes du cycle budgétaire**



À l'étape de l'exécution (3), les diverses composantes de l'appareil d'État sont avisées de l'enveloppe budgétaire dont elles pourront disposer pour l'année qui commence. Celle-ci sera mise à leur disposition progressivement suivant le rythme prévu de leurs dépenses et des besoins particuliers qui découlent des projets dont elles sont responsables. C'est à cette étape que se matérialisent les engagements financiers de l'administration et leur paiement. Des états périodiques des recettes et des dépenses seront établis permettant de mesurer les écarts entre les prévisions budgétaires et la réalité. En cours d'exécution, des modifications sont donc possibles pour s'ajuster à l'évolution de la conjoncture. La phase d'exécution du budget déborde en général de quelques semaines, voire de quelques mois, sur l'exercice financier qui suit pour permettre le dépôt de toutes les créances de l'année écoulée et leur paiement.

Enfin, dernière étape, le contrôle d'exécution (4) et la reddition de comptes. Les données définitives sur les recettes et les dépenses de l'année qui vient de se terminer sont rassemblées et vérifiées à l'interne des organisations publiques et leur consolidation donne lieu à la production des états financiers gouvernementaux ou des comptes publics. Ceux-ci seront ensuite soumis à une vérification externe par une instance publique indépendante mandatée à cette fin. Le dépôt des rapports annuels des ministères et organismes publics faisant état des réalisations et des difficultés rencontrées en cours d'exécution permet également aux parlementaires d'apprécier la gestion faite des deniers publics.

Le cycle budgétaire se déroule, on le voit, sur trois années différentes et concerne à tout moment d'une année donnée trois budgets différents, à différentes phases de réalisation : celui de l'année terminée dont il faut rendre compte, celui de l'année en cours qu'il faut exécuter et celui de l'année suivante qu'il faut préparer.

6 / Les types de budget

Il existe plusieurs catégories de budget : le budget de fonctionnement ou d'opération, le budget d'investissement ou de capital et le budget de trésorerie ou de caisse. Chacun répond à un besoin particulier et est essentiel pour qu'une administration publique puisse planifier correctement ses activités financières. Ils sont présents sous une forme ou une autre dans les budgets généraux des gouvernements.

6.1 / Le budget de fonctionnement

Il s'agit des dépenses et des recettes nécessaires à la gestion courante des activités de production et de service. Le budget de fonctionnement est divisé en programmes ou unités d'exploitation, regroupant les activités et services fournis à des fins spécifiques. Il indique aussi la nature des dépenses effectuées : rémunération, location et achat de services, transport, transferts, etc. Les sommes nécessaires au remboursement de la dette et les contributions à des fonds de réserve figurent aussi au budget de fonctionnement. En somme, il permet d'acquérir des biens consommables et de payer l'ensemble des dépenses ordinaires de l'administration.

6.2 / Le budget d'investissement

Le budget d'investissement est constitué des dépenses et des recettes qui affectent le patrimoine public. Les opérations que l'on trouve dans le budget d'investissement ont une durée d'usage et de réalisation qui excèdent souvent le cadre de l'exercice budgétaire. S'il fournit une liste des besoins prioritaires en immobilisation (bâtiments, aménagements, routes, aéroports, etc.) pour les années à venir, le budget d'investissement inclut aussi d'autres catégories de biens durables : mobilier, matériel de bureautique, véhicules, équipements divers…

Regroupant les dépenses de capital, il constitue un outil de planification visant à fournir l'infrastructure nécessaire au maintien ou à l'amélioration des niveaux de services publics.

6.3 / Le budget de trésorerie

La trésorerie, c'est l'ensemble des capitaux liquides (argent disponible immédiatement) dont on aura besoin pour faire face à toutes les charges courantes. Les problèmes de trésorerie se posent surtout lorsque les rentrées d'argent interviennent après l'activité alors qu'il a fallu engager des frais pour réaliser cette activité. Dans ce cas, il faut établir un plan ou budget de trésorerie, c'est-à-dire une prévision chiffrée des rentrées et des sorties d'argent en temps réel. Un budget équilibré ne suffit pas pour bien gérer l'année à venir. Il faut payer les échéances au fur et à mesure qu'elles surviennent, ce qui signifie soit avoir encaissé au préalable suffisamment de liquidités pour y faire face, soit avoir les lignes de crédit suffisantes.

7 / La portée différente des budgets

Suivant que ce soit un individu, une entreprise ou un gouvernement qui établisse un budget, la portée de l'exercice sera différente. Il peut s'agir d'une démarche obligatoire ayant une valeur juridique ou d'un exercice facultatif à faible contrainte. Il peut également avoir des implications majeures quant aux mesures à prendre pour assurer sa réalisation.

7.1 / Le budget personnel

Pour le ménage ou l'individu, le budget est une démarche que l'on entreprend lorsque la situation l'exige. En effet, tant que les revenus suffisent à couvrir les dépenses, le besoin de jeter un regard plus précis sur leur situation financière n'apparaît pas nécessaire à la plupart des gens. On est essentiellement en gestion de trésorerie.

Ce n'est que lorsqu'un déséquilibre se présente ou qu'une dépense nouvelle et importante est envisagée que l'on cherche à faire le point. Qu'est-ce qui crée le déséquilibre ? Est-ce attribuable à une chute récente des revenus (perte d'emploi ou baisse de salaire) alors que la structure des dépenses n'a pas encore été adaptée ? Est-ce le fruit d'un appétit passager de consommation (cadeaux de Noël ou vacances) qui dépasse

temporairement la capacité de payer ou le résultat d'un comportement dépensier systématique (petits emprunts fréquents à des parents et amis, cartes de crédit chargées au maximum)? S'agit-il tout simplement de s'assurer, avant de faire un achat substantiel et de contracter un emprunt à la banque (pour une nouvelle voiture, une maison, un voyage), qu'on évalue correctement sa capacité de rembourser?

On sait que les institutions prêteuses, avant de s'engager, vont vouloir connaître l'état exact des finances du ménage ou de l'individu. Si celui-ci n'est pas solvable, c'est-à-dire que son passif surpasse ses actifs sans possibilité raisonnable de remboursement, aucun prêt ne sera autorisé à moins qu'un tiers ne se porte caution; toutefois, pour le prêteur et l'emprunteur, la situation la plus courante concerne davantage la mesure de l'écart entre les revenus et les dépenses et le calcul de la capacité de faire face à une dépense supplémentaire (remboursement mensuel de capital et d'intérêt) sans déstabiliser la situation financière du ménage. Il faudra donc que le ménage ou l'individu s'astreigne à dresser une liste complète et réaliste de ses revenus et de ses dépenses.

Pour résorber le déséquilibre ou rembourser l'emprunt, le ménage ou l'individu va peut-être devoir réexaminer certaines dépenses dans le but de les réduire. Dans ce cas, les postes budgétaires les plus exposés sont certainement les postes «Divers» et «Restaurant» (tableau 1.1), puisqu'il ne s'agit pas de dépenses essentielles.

En fait, suivant l'ampleur du déséquilibre, toutes les dépenses variables, c'est-à-dire celles sur lesquelles un certain contrôle existe dans l'immédiat (comme la nourriture, l'essence, l'ameublement ou l'épargne) seront revues. Si cela n'est pas suffisant, dans un deuxième temps, les dépenses fixes (loyer, électricité, câble/Internet, assurances, location d'auto, remboursement d'emprunt) seront également examinées lorsque les baux ou contrats qui les déterminent arriveront à échéance.

En fin de compte, s'il s'avère que le déséquilibre est récurrent et substantiel et qu'il ne peut être résorbé par un réaménagement budgétaire, d'autres solutions devront être envisagées: la négociation avec les créanciers, la vente d'actifs, la consolidation de dette, le dépôt volontaire, la proposition de consommateur et, ultimement, la faillite personnelle. Cette solution extrême libère certes l'individu de ses dettes alors que les créanciers se partagent ses actifs, mais elle suivra ce dernier pendant un long moment et entravera ses efforts de rétablissement alors qu'il lui sera très difficile d'obtenir du crédit et de pouvoir prendre de nouveaux engagements financiers.

TABLEAU 1.1 / **Exemple de fiche de budget personnel**

	Mensuel	Annuel
↓ **REVENUS**		
Salaire net		
Revenus de placement		
Autres revenus		
Total partiel		
↓ **DÉPENSES**		
Épargne (économie à faire)		
Loyer		
Chauffage/électricité		
Téléphone		
Câble/Internet		
Ameublement		
Nourriture/produits d'entretien		
Restaurant		
Transport en commun/stationnement		
Essence/entretien de l'auto		
Immatriculation/permis de conduire		
Prêt-auto/location		
Assurances (vie, feu, auto, etc.)		
Soins de santé (médicaments, etc.)		
Vêtements/nettoyeur/buanderie		
Remboursement d'emprunt		
Divers (cadeaux, animaux, alcool, journaux, livres, cinéma, sport, spectacles, etc.)		
Total partiel		
TOTAL (revenus – dépenses)		

On voit donc que si rien ne force le ménage ou l'individu à faire un budget et que, pour la plupart des gens, celui-ci a une valeur plus informative que contraignante, les circonstances (besoin d'emprunt, définition de priorité nouvelle, déséquilibre majeur) peuvent mener à entreprendre une démarche budgétaire et à exercer une gestion plus serrée du budget. Lorsque la situation aura changé, l'individu retournera probablement à une gestion plus relâchée, se contentant, à partir d'économies réalisées mensuellement, de constater qu'un équilibre existe entre ses revenus et ses dépenses.

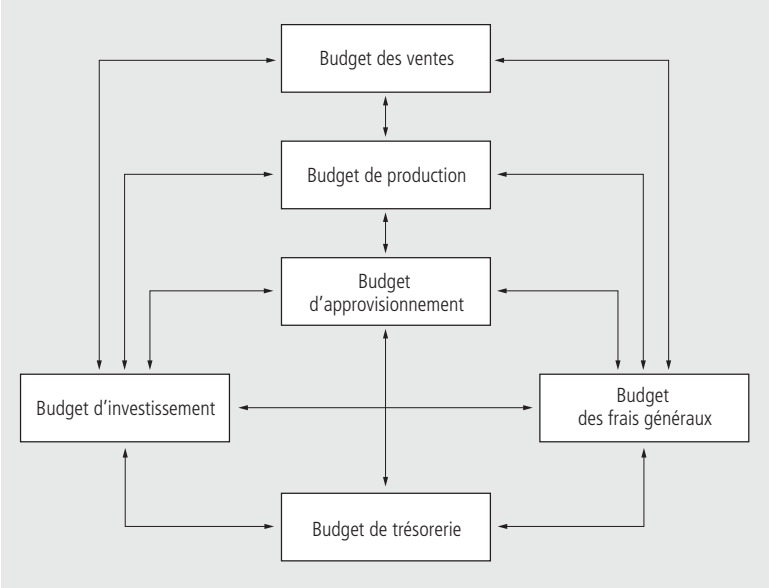
7.2 / Le budget de l'entreprise

Le budget est un acte prévisionnel de première importance pour la très grande majorité des entreprises. Il n'en a pas toujours été ainsi cependant, alors que les entreprises se sont contentées pendant longtemps d'une vision *a posteriori* établie par les états financiers et le bilan. S'il y a peu d'utilisation connue du budget avant 1920, on a estimé que, vers 1940, environ 50 % des plus grandes entreprises établissaient des budgets et qu'à la fin des années 1950, presque toutes les organisations privées importantes confectionnaient un budget. C'est le besoin de financement bancaire qui les a progressivement amenées à inscrire la démarche budgétaire dans leurs opérations courantes, car les prêteurs évaluent leurs risques non seulement à partir des actifs et des performances passées, mais aussi des prévisions à court et à moyen termes des recettes et des dépenses et de la capacité de l'entreprise de réaliser ses prévisions.

En fait, la crédibilité d'une entreprise s'évalue en bonne partie en fonction de son aptitude à se fixer des objectifs pertinents (adaptés à ce qu'elle est et à son marché) et à mettre en œuvre des processus permettant de les atteindre. Tout part des objectifs de vente de biens et services de l'entreprise : c'est la clé de voûte de l'architecture budgétaire. Les hypothèses retenues quant au volume de ventes vont déterminer les niveaux de production et tous les autres budgets de l'entreprise, même si le niveau des ventes n'est pas un facteur totalement contrôlable (conjoncture, concurrence, préférences des clients, etc.). Les études de marché, la politique de prix, les variations saisonnières, la capacité de production et le positionnement des différents produits sur les différents marchés sont autant d'éléments qui serviront à déterminer le budget des ventes.

Comme on le voit sur la figure 1.7, le budget des ventes est la pièce centrale d'une « pyramide budgétaire » qui reflète l'ensemble des interconnexions entre les différents budgets de l'entreprise et fonctionne sous contrainte de résultats à obtenir, de coûts de produits ou de services à ne pas dépasser, de croissance de chiffre d'affaires, de limitation de l'investissement et du recrutement ainsi que d'autres impératifs énoncés au moment de l'adoption du budget par la direction de l'entreprise.

FIGURE 1.7 / **Budget d'entreprise**



Les données consolidées de toute la « pyramide » forment le budget global. Le budget est donc un document synthèse qui accumule, sous forme quantitative, l'ensemble des objectifs poursuivis par chaque unité décisionnelle de l'organisation. S'y ajoute l'énoncé des moyens que l'on entend prendre pour réaliser ces objectifs. En somme, le budget d'une entreprise contient les éléments suivants :

- des prévisions quant aux activités de la période couverte ;
- des prévisions des coûts associés aux activités ;
- des prévisions des investissements nécessaires en vue de la réalisation des activités ;
- des prévisions relativement aux besoins de financement (trésorerie) pour la réalisation des activités.

Même si le budget constitue une autorisation de dépenser en même temps qu'une prévision, la pratique de gestion budgétaire du secteur privé met l'accent sur le suivi et permet de s'ajuster rapidement à l'évolution des ventes. Cela signifie augmenter la production si une capacité de production inexploitée existe, mais également ajuster les prix si les coûts de production augmentent ou réduire la production si les ventes

diminuent. Des décisions seront prises rapidement pour maintenir la rentabilité de l'entreprise, réduire les pertes et limiter le déficit si les perspectives, après quelques mois, ne concordent pas avec les prévisions. La dimension de l'autorisation de dépenses rattachée au budget n'est, on le voit, qu'indicative. Le budget, au moins dans ses éléments variables, peut donc être très différent du budget prévisionnel initial. On parle même de budget flexible.

Par ailleurs, une entreprise ne peut trouver un soutien bancaire pour ses activités courantes et son développement que si elle possède un niveau suffisant de capitaux propres. L'investissement initial des actionnaires devra être ajusté progressivement et suivre la courbe de développement et de besoin en capital de l'entreprise par rapport au financement bancaire. Émission d'actions nouvelles, croissance de la valeur des actions, élargissement de l'actionnariat permettront d'y arriver. Plus l'entreprise sera rentable, plus il lui sera facile de lever les fonds propres qui lui sont nécessaires. En cas de déficit, l'injection de capitaux nouveaux sera également recherchée parce qu'une compagnie, dans la plupart des cas, n'engage sa responsabilité financière que jusqu'à concurrence des montants investis par les actionnaires. Les institutions qui la financent vont par conséquent chercher à sécuriser leur créance en forçant un apport de capital, ce qui les renseigne en même temps sur la confiance que le marché et les actionnaires accordent à l'entreprise.

En fin de compte, l'impossibilité de faire face à ses obligations de manière répétée pourra pousser l'organisation privée à s'inscrire sous la *Loi de la protection contre les créanciers* et, ultimement, la mener à la faillite si aucune entente ni aucun redressement n'est possible. Des entreprises naissent, se développent et meurent au gré de la confiance des consommateurs, des investisseurs et des milieux financiers. La disparition aura bien sûr un impact négatif direct sur les employés, mais les actionnaires ne seront concernés qu'à hauteur de leur investissement ou de leur engagement personnel.

7.3 / Le budget de l'État

Le budget d'un gouvernement est le document public dans lequel sont établies formellement les prévisions de recettes et de dépenses ainsi que l'excédent ou le déficit qui en découle pour l'année à venir. C'est un exercice obligatoire, prévu dans des lois, auquel aucun gouvernement démocratique ne peut se soustraire, contrairement aux ménages

et aux entreprises pour lesquels il n'existe 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 services, 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.

Les budgets publics, qu'il s'agisse de ceux des villes ou des gouvernements, sont eux aussi des prévisions de recettes et de dépenses, mais, à la différence des budgets personnels ou d'entreprises, ils requièrent une autorisation formelle pour tout prélèvement et toute dépense. Autrement dit, leur portée n'est pas qu'indicative, elle est également impérative juridiquement : aucune dépense ne peut se faire tant que le budget n'a pas été adopté, selon une procédure préétablie, par ceux qui ont le pouvoir de le faire et sans dépasser les montants autorisés. Le secteur privé, même si le budget fait partie de ses instruments de gestion financière, s'en sert principalement comme instrument de pilotage.

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 lui sont ouvertes qui ne l'étaient pas pour les ménages et les entreprises. 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 numéraires en circulation pour combler un déficit s'expose à une inflation accrue, à un contrecoup négatif sur l'économie et à une éventuelle dévaluation.

En ce qui concerne le recours à l'emprunt par un gouvernement, s'il est plus facile que pour un ménage ou une entreprise, 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 taux d'intérêt qu'il paiera pour ses emprunts sera fonction de la cote de crédit qui lui a été attribuée. Plus la dette publique est lourde et la capacité d'augmenter les revenus limitée, plus un gouvernement paiera cher pour ses emprunts et moins ses créanciers seront portés à lui prêter de nouveau.

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 Fonds monétaire international 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[1].

En général, la dette publique ne s'éteint pas, elle se refinance. Nombreux sont les gouvernements qui ne font d'ailleurs que payer l'intérêt de leur dette, qui réempruntent 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.

1 Les exemples de l'Argentine et de la Grèce sont particulièrement éloquents sous ce rapport.

***

La gestion budgétaire publique partage les mêmes attributs que la gestion budgétaire en général. Leurs processus sont en gros semblables, ainsi que leurs instruments et leurs méthodes. La gestion budgétaire publique n'en est pas moins particulière, non seulement en raison de la taille des gouvernements ou parce qu'elle concerne une collectivité, mais aussi à cause du contexte particulier qui lui est propre et qui est à la fois contraignant et ouvert, de la transparence qui est exigée des gestionnaires et de l'existence simultanée et consolidée de différents niveaux, celui des organisations publiques et celui du gouvernement, qui ont des perspectives qui ne sont pas toujours faciles à intégrer.

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. À ce titre, le budget est un document public de première importance qui remplit diverses fonctions. Il est d'abord un instrument de planification, car il oblige à définir les objectifs et à concevoir des moyens pour les atteindre dans le respect des orientations (planification stratégique) et le réalisme (forces, faiblesses, opportunités). Il est aussi un instrument de communication puisqu'il permet la diffusion des orientations et objectifs de l'administration et qu'il favorise la mise en commun des orientations et attentes de chacune des composantes administratives (cohérence et compatibilité). Ensuite, il est un instrument de coordination qui permet d'orienter le comportement des individus vers l'atteinte des objectifs de l'organisation avec économie, efficience et efficacité tout en favorisant la cohérence des décisions et des orientations. Il s'agit enfin d'un instrument de contrôle en ce qu'il assure le suivi et favorise la recherche de justification des écarts par rapport à la prévision et permet les ajustements nécessaires.

PARTIE 1 /

LE BUDGET ET SON CONTEXTE

Sous le budget se profile une trame dont la présentation n'est pas toujours évidente[1]. Comment les gouvernants conçoivent-ils leur rôle ? L'état de l'économie et l'accroissement de la richesse sont certes au cœur des préoccupations des gouvernants. Du coup, peu de gestes sont posés, de quelque nature que ce soit, sans que l'on évalue au préalable leurs conséquences dans l'ordre économique. Souvent, ces gestes sont également influencés, dans leur extension et leurs modalités, par l'idée que l'on se fait du rôle de l'État dans l'économie.

Deux approches opposées se confrontent et divisent les économistes et les gouvernements en matière économique. Il y a d'une part le libéralisme, qui restreint le champ d'action de l'État aux fonctions régaliennes (justice, police, défense, monnaie, relations avec les autres États) et à la prise en charge des activités non rentables (infrastructures) et, d'autre part, le keynésianisme, qui favorise une intervention large par l'intermédiaire du système de sécurité sociale, des services publics et d'une politique économique de relance de la demande. Pour les partisans de la doctrine keynésienne, cantonner l'État à un rôle d'observateur impartial, voire impuissant, des faits et événements de société équivaut à le délester de son mandat de fiduciaire actif du bien commun. Les citoyens élisent les gouvernements pour qu'ils maintiennent l'ordre et la sécurité, mais aussi pour qu'ils créent les conditions propices à une amélioration du bien-être pour tous. Suivant que l'on adhère aux convictions d'une approche ou de l'autre, l'État oscille entre neutralité et interventionnisme et cela transparaît dans les budgets qu'il adopte.

1 Les deux chapitres qui forment cette partie ont été publiés dans une forme et une structure différentes dans Cliche (2009).

Toutefois, les convictions de ceux qui gouvernent ne sont pas les seuls éléments sous-jacents à la préparation des budgets. Le contexte et son appréciation le sont tout autant. La prospérité de la nation et l'amélioration des conditions de vie des citoyens forment l'essentiel du projet des gouvernements qui se succèdent. Ils doivent cependant composer avec des situations différentes, des conjonctures qui élargissent ou restreignent leurs choix. Ainsi, du point de vue financier, un gouvernement qui a trop usé de certains leviers se voit parfois contraint de cesser de le faire. Le Québec s'est donné un panier de services plus large que les autres provinces et, pour le financer, a été obligé de hausser les impôts et les taxes au-delà de ce que les autres provinces perçoivent. Conséquemment, sa marge de manœuvre fiscale est aujourd'hui réduite. Il en va de même du recours à l'emprunt. Étant déjà fortement endetté, sa capacité d'utiliser ce levier dans l'avenir est d'autant diminuée.

Le Québec doit miser sur la croissance économique pour continuer d'équilibrer ses comptes ; cette dernière, pourtant, ne pourra s'appuyer comme par le passé sur l'augmentation de la population en emploi et dépendra de plus en plus de l'amélioration de la productivité. La transition démographique dans laquelle le Québec est engagé crée un cadre qui contraint les perspectives de croissance.

CHAPITRE 2 /

Le budget et le rôle économique de l'État

On attend de l'État qu'il gouverne, légifère, administre et juge. Ces pouvoirs sont en eux-mêmes 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 par rapport à 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. Si la nécessité de l'État-institution ne semble faire aucun doute, un débat constant sur l'extension qu'il convient de lui donner se poursuit toujours.

En fait, ce débat ne porte pas sur les fonctions générales de l'État, mais plutôt sur les fonctions qu'on voudrait lui voir exercer, notamment dans le domaine économique. 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 selon eux. L'une et l'autre thèses ont été développées, à la fois au niveau théorique et dans leur articulation pratique. Elles ont trouvé des circonstances et des gouvernements pour les appliquer. Certaines périodes de l'histoire moderne ont même été classées en fonction des conceptions économiques de l'État qui les caractérisent : l'État gendarme, l'État providence, l'État néolibéral. Ce dont il faut prendre conscience, c'est que la gestion budgétaire est fortement influencée par les convictions économiques des gouvernants.

1 / Le débat sur le rôle économique de l'État

La place qu'occupe l'action publique en matière économique n'a pas toujours été aussi importante qu'actuellement. Elle fut très limitée pendant longtemps à la fois pour des raisons pratiques, comme l'absence d'un appareil d'État ayant une taille et des moyens suffisants, et pour des raisons théoriques tenant à l'effet potentiellement perturbateur et négatif associé à son intervention 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.

Deux approches s'opposent dans la pensée économique quant à l'intervention de l'État : le libéralisme et le keynésianisme, la première pour la restreindre et la seconde pour lui donner toute son extension.

1.1 / L'approche libérale

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[1], l'État devait se contenter d'agir en protecteur du libre marché, celui-ci tendant naturellement à s'autoréguler. La suppression des barrières aux échanges devait conduire à une répartition optimale des ressources.

Dans l'esprit des économistes libéraux, une allocation optimale des ressources ne peut en effet se réaliser que s'il y a prédominance du marché et que l'État observe une véritable neutralité. On peut résumer ainsi 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 et c'est le prix qui permet la rencontre de l'offre et de la demande. Un système de prix concurrentiels mène au meilleur prix possible, réalisant un ajustement optimal de la production par rapport aux besoins des consommateurs.

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 la confrontation entre les offres

1 Adam Smith est un philosophe et économiste écossais du XVIIIe siècle dont l'œuvre principale, *La richesse des nations*, est un des textes fondateurs du libéralisme économique.

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. Ainsi, 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 se trouve 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 un processus de sélection.

Le marché permet donc 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, qu'en observant une neutralité bienveillante.

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 sont strictement couvertes par des recettes quasi exclusivement fiscales. Les comptes de l'État doivent être 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).

La thèse libérale, après une application généralisée pendant plus d'un siècle, sera mise de côté pendant une quarantaine d'années au milieu du XXe siècle. À partir du début des années 1970, cependant, l'inflation va en s'accroissant, le chômage se développe, le taux de croissance diminue sans que les gouvernements, aux prises avec des difficultés financières, puissent réagir efficacement. On assistera alors à un renouveau de la thèse libérale connu sous l'appellation de « néolibéralisme ».

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'agissait alors de réduire l'influence de l'État afin de limiter son pouvoir et de restaurer une régulation par le marché. Pour ces économistes, on était allé trop loin et l'État était devenu une source de dysfonctionnement du système économique et un facteur de rigidification de la société. Les griefs étaient nombreux. On peut toutefois les ramener aux éléments suivants :

- l'augmentation des coûts administratifs pour les entreprises est démultipliée par la réglementation ;
- la capacité d'investir et d'employer des entreprises 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.

1.2 / L'approche keynésienne

Au tiers du XXe 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 (1936), développe une nouvelle théorie selon 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, davantage macroscopique, pour être capable d'intervenir sur les aspects structurels de l'économie. 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 est 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.

La théorie 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 permettent 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 libérale 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 moyens traditionnels. Il n'est pas le reflet d'un mauvais fonctionnement temporaire du marché du travail (chômage conjoncturel ou frictionnel), 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 prendre le relais de la « main invisible » du marché.

Si une économie connaît à un moment donné une situation de plein emploi, elle n'est pas par ailleurs assurée d'y demeurer, essentiellement parce qu'il n'est pas certain que toute l'offre mise sur le marché sera achetée. De plus, si l'État souhaite conduire l'économie sur le sentier du plein emploi, il doit accepter la responsabilité d'influer sur le niveau de la demande globale par le moyen de ses politiques budgétaire, fiscale et monétaire. En situation de crise économique, Keynes soutient qu'il faut dépasser la prudence classique et, pour maintenir la demande, ne pas hésiter à augmenter la quantité de monnaie en circulation. Le déficit budgétaire, qui constitue un des instruments de la création monétaire, source d'activité renouvelée, devient un levier d'action publique utile.

Pour les interventionnistes, un budget en équilibre n'est jamais neutre, contrairement à ce que soutiennent les théoriciens libéraux. 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, sans risque de récession économique, être comblé par une hausse des impôts ou une baisse des dépenses. Il ne peut se résorber 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. Non seulement leur intervention n'est-elle pas nocive, mais elle aidera l'économie à atteindre ou à retrouver son équilibre. Une approche financière conservatrice où tout déficit est interdit ne correspondrait pas au rôle économique d'un État moderne qui dispose d'un arsenal de moyens puissants.

La thèse interventionniste, après une éclipse pendant laquelle les gouvernements se sont efforcés d'assainir leurs finances et de diminuer la réglementation des marchés, connaît un retour en grâce. Les perturbations économiques majeures qui ont débuté en 2008 ont montré que les gouvernements étaient seuls capables d'intervenir avec suffisamment de rapidité et de force pour empêcher leur économie de s'écrouler et atténuer les impacts et la durée d'une dépression.

2 / Les exigences et carences du marché

Que l'on soit partisan ou opposant de l'intervention de l'État dans l'économie, force est de reconnaître que le fonctionnement optimal du marché n'est pas spontanément ni facilement réalisé et que les conditions rattachées à des échanges efficaces sont très exigeantes. De même, le marché n'est pas en mesure de produire certains types de biens dont les caractéristiques rendent la consommation individuelle aléatoire.

2.1 / 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 ainsi de la concurrence, qui doit réunir certaines conditions pour être adéquate.

2.1.1 / L'offre et la demande

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 faire et ils profiteront alors d'un avantage qu'on nomme le surplus (ou 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. En fait, tout l'équilibre du marché réside dans l'incapacité de transformer un avantage temporaire en avantage permanent.

2.1.2 / 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 et conformément à 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. Pour cette raison, la concurrence doit jouer. Ils doivent être une multitude sur chaque marché, non coalisée, afin qu'aucun d'entre eux ne puisse infléchir 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. Même si leur intérêt les pousserait à s'unir, producteurs et consommateurs doivent demeurer indépendants pour que le marché fonctionne normalement.

2.1.3 / 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. Lorsque ces caractéristiques ne sont pas réunies, une activité marchande peut difficilement s'organiser.

2.1.4 / La concurrence

Certaines conditions doivent être réunies pour qu'il y ait concurrence parfaite sur un marché. Il doit d'abord 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 plus haut. Il faut aussi la fluidité des biens, c'est-à-dire leur libre circulation, et un libre accès 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, ce qui implique disponibilité et fluidité du travail et du capital. Ces différents éléments ne sont pas présents à tout moment sur tous les marchés.

2.2 / Les carences du marché

Le fonctionnement sans entrave du marché exige donc qu'un ensemble de conditions particulières soient rassemblées. Nombreux sont les économistes qui reconnaissent qu'un marché normal comporte certains dysfonctionnements et qu'il ne peut garantir à tout moment un équilibre optimal entre vendeurs et acheteurs. Les théoriciens, libéraux ou interventionnistes, reconnaissent de plus que certains biens, entre autres les biens publics, se prêtent mal à l'échange, et que le prix de certains des biens faisant l'objet d'échanges peut ne pas refléter tous les coûts impliqués dans leur production. Il en va de même pour les monopoles qui, en éliminant la concurrence, mènent à des prix démesurés.

2.2.1 / Les biens publics

Certains biens ne peuvent être produits de façon profitable par le secteur privé ou en quantité suffisante pour satisfaire les besoins de la collectivité : on les appelle « biens publics ». 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 publics ou 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.

On parle d'indivisibilité des bénéfices lorsque les unités d'un bien consommées par un individu ne réduisent pas la consommation des autres personnes. Certains biens ne peuvent être consommés que collectivement ; le marché est incapable de les produire. Personne n'est prêt à les 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 paient 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. D'un autre côté, lorsque la production d'un bien public est laissée au marché, l'allocation des ressources est inefficace parce que le bien a toutes les chances de ne pas être produit. En forçant chacun à payer une partie du coût de production à l'aide de taxes, l'État peut assurer un changement optimal.

À partir de cette distinction, on peut concevoir un tableau qui permet de classer les divers biens (tableau 2.1).

TABLEAU 2.1 / **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, télé codée, etc.
	Impossible	**2. Bien commun** Espace urbain, air propre, calme, etc.	**4. Bien collectif pur** Défense nationale, phares, traitement des épidémies, etc.

Source : Cliche (2011, p. 22).

Certains biens correspondent à un type « pur » 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 une 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 heure ou par jour. Il s'agit alors d'un bien mixte. Certaines propriétés de l'espace urbain (le calme, la verdure, etc.) peuvent faire l'objet d'un accaparement via la propriété foncière, mais on ne pourra empêcher tous ceux qui n'habitent pas à proximité 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.

2.2.2 / 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 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 interdépendance entre les choix des acteurs économiques. L'externalité peut être positive lorsque l'échange entraîne un bénéfice pour une tierce partie (p. ex. la vaccination, l'éducation) ou négative lorsque, à l'inverse, l'échange entraîne un coût pour une tierce partie (p. ex. 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 réintroduise dans le calcul économique des acteurs. Ainsi, celui qui peut démontrer une dévalorisation de son patrimoine du fait d'un tiers pourra obtenir une indemnisation. De même, la loi peut forcer l'émetteur de l'effet externe à prendre en charge les effets économiques négatifs de son action (p. ex. le pollueur-payeur). Ce mécanisme est rarement spontané et l'État doit le plus souvent intervenir par voie législative pour en assurer l'exécution.

Le terme *bien semi-public* est souvent utilisé pour décrire ces biens et services dont la production génère des externalités, c'est-à-dire des effets sur des tierces parties qui ne sont pas transmis à travers le système de prix du marché, mais qui apparaissent comme un risque associé à une activité de production.

2.2.3 / Les monopoles

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 baissant 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.

3 / Les fonctions économiques de l'État

De par ses fonctions générales et les pouvoirs qui y sont associés, l'État est en mesure non seulement d'influer sur 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 suffisent 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 publics), et quoiqu'avec réticence lorsque les interventions se multiplient ou empêchent le secteur privé d'occuper une place prépondérante. Les trois autres fonctions sont issues des travaux de Richard Musgrave (1959) et correspondent à l'approche interventionniste qui cherche à utiliser pleinement le levier public dans l'économie.

3.1 / 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. 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 de qualité minimums et créer un climat propice à l'investissement.

3.2 / La production de biens et de services

La production de biens et de services publics a connu un développement considérable. Elle a également servi de moyen de stimulation économique pour l'État. Par-delà la construction et l'entretien des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires, l'État est 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 également 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 par exemple) ou que le coût de perception serait trop élevé, il en va de même de certaines activités qui demandent des investissements tels que seule une entreprise gigantesque, le plus souvent l'État, peut en assumer la charge. Dans ce cas, les retombées économiques sont à ce point lointaines ou aléatoires (l'exploration spatiale ou la recherche atomique de pointe, par exemple) que seul l'État peut s'en charger.

3.3 / La compensation ou la redistribution

Par la redistribution, l'État cherche à compenser des écarts économiques entre certains segments de la société et à permettre à chacun une participation au moins minimale à la vie communautaire. 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 sa redistribution[2]. 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. Les prélèvements ainsi effectués sont dirigés par divers programmes vers les moins fortunés : personnes âgées, assistés sociaux, familles nombreuses, personnes handicapées, etc. La redistribution des revenus rétablit une certaine équité sociale, mais 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.

2 Cela concerne bien sûr les revenus redistribués par la voie des programmes d'assistance et d'assurance, mais peut également prendre diverses formes pour garantir un accès équitable au logement et aux services de santé, d'éducation et autres.

3.4 / 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 effets 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 concurremment 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 élevée, la stabilité des prix apparaîtra comme l'objectif à privilégier. Dans la situation inverse, la réduction du chômage prendra le pas sur les 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, d'autres encore par la recherche d'effet à court ou à moyens termes.

3.5 / 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.

Par le concours des entreprises publiques, ils peuvent influer directement sur 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.

4 / Les conséquences budgétaires pour l'État

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 aux 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.

Leur action se situera dans un continuum allant de l'intervention minimale à l'intervention maximale. À une extrémité, 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, ne pas emprunter sauf en temps de guerre ; d'autre part, ni déficit ni excédent, des dépenses limitées et prévisibles, une administration minimale.

À l'autre extrémité, les interventions publiques se multiplient. Au niveau économique, cela se traduit par une augmentation soutenue des dépenses publiques et des prélèvements fiscaux, 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.

Mais un État endetté entrave le fonctionnement normal de l'économie et empêche de reprendre le chemin de la croissance. Pour mettre fin aux déficits et contrôler la dette publique, des mesures fortes sont parfois nécessaires ; cet assainissement des finances publiques est générateur de tensions sociales.

Historiquement, les États ont oscillé entre différents modèles d'intervention dans l'économie. D'un modèle à l'autre, cependant, même si les discours peuvent parfois laisser croire le contraire, il n'y a pas évacuation complète du 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 à tendance conservatrice au cours des dernières années et si les dépenses ont été mieux contrôlées, elles ont quand même continué d'augmenter. Il convient de ne pas oublier 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 - plutôt qu'une application archétypale - se sont imposés. Leur évolution se poursuit.

Certaines idées associées au néolibéralisme vont probablement continuer de s'appliquer, notamment celles relatives à la rigueur budgétaire et à la recherche d'une meilleure efficacité de la gestion publique. Mais la recherche d'un équilibre entre les diverses approches de l'État et les besoins actuels de la population et la protection de l'avenir semble inspirer l'action d'un nombre croissant de gouvernements. L'application de certaines mesures économiques peut mener à des dysfonctionnements politiques. L'économie a besoin de gouvernements stables et forts. La préservation par les gouvernements du lien social apparaît comme une fonction politique majeure.

***

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 du « tout-au-marché ».

Les convictions économiques des gouvernants guident les décisions qu'ils vont prendre. Ainsi, pour soutenir la croissance économique, certains choisiront d'augmenter les dépenses, quitte à faire un déficit, alors que d'autres mettront l'accent sur l'augmentation du revenu disponible des citoyens par une diminution des impôts et un contrôle serré

des dépenses. C'est tout l'écart qu'il y a entre le gouvernement de Stephen Harper et celui de Justin Trudeau. Derrière ces positions diamétralement opposées se profile une idée du rôle de l'État dans l'économie. L'ancien gouvernement fédéral conservateur croyait que l'intervention gouvernementale faussait les règles du marché et empêchait, ce faisant, l'économie d'atteindre son plein potentiel de croissance tandis que le nouveau gouvernement libéral est d'avis que l'État doit intervenir pour stimuler la machine économique lorsqu'elle s'enraye et ainsi empêcher les trop fortes variations à la baisse avec leurs conséquences négatives pour les citoyens (pertes d'emploi, faillites, etc.).

L'actuel gouvernement du Québec a choisi, quant à lui, de privilégier le retour à l'équilibre budgétaire. Il l'a fait en comprimant les dépenses et en augmentant les prélèvements. Ce choix le distingue clairement des deux gouvernements qui l'ont précédé. Une politique de rigueur a été nécessaire pour sortir le Québec de l'ornière des déficits dans laquelle il était de nouveau engagé. En cela, il a suivi le même chemin que le gouvernement de Lucien Bouchard à la différence, cependant, qu'il n'a pas bénéficié par la suite d'une reprise économique vigoureuse. Mais tous les gouvernements ne se sont pas engagés sur cette voie et l'explication principale réside dans le niveau de la dette. Un gouvernement faiblement endetté peut recourir à l'emprunt plus facilement que celui qui supporte une forte dette, sans engager l'avenir économique des jeunes générations. C'est là-dessus que le choix se fait.

Ceci dit, cette politique budgétaire n'avait pas été annoncée lors de la campagne électorale. Le message était plutôt fondé sur la croissance économique, la création de 250 000 emplois et la diminution de la pression fiscale. Le gouvernement de Philippe Couillard a pris prétexte d'une situation financière plus dégradée que prévu pour opérer ce changement fondamental. D'autres gouvernements, depuis la crise de 2008, se sont aussi vus forcés de suivre une politique différente de celle annoncée. La différence, c'est la vigueur avec laquelle elle fut mise en œuvre dans une conjoncture économique difficile. Il y avait là indubitablement un choix plus idéologique que politique.

Dans la réalité des choses, le choix de la politique budgétaire ne s'explique pas seulement par la conjoncture économique et les convictions des gouvernants. La conjoncture purement politique et les promesses électorales comptent également. S'il faut un déficit pour remplir les promesses électorales, il y en aura un, quelle que soit la situation des finances publiques. On l'a bien vu lors des dernières élections fédérales. Le choix n'est pas qu'économique.

Un petit État peut-il cependant renoncer à utiliser toute la puissance des moyens dont il dispose pour protéger et garantir la prospérité de sa population sur la seule base d'arguments idéologiques ou théoriques? Poser la question, c'est y répondre. Il doit être pragmatique et ne pas s'empêcher d'utiliser tous les leviers à sa disposition pour faire face aux défis économiques qui se présentent à lui. Ce n'est pas la pureté de leurs convictions qui feront réélire les gouvernants, mais les résultats qu'ils ont obtenus. En l'occurrence, être pragmatique signifie s'adapter aux circonstances et non contraindre la conjoncture à sa vision.

CHAPITRE 3 /

Le contexte budgétaire[1]

L'action budgétaire publique n'est pas seulement guidée par les promesses, les opinions ou la doctrine des gouvernants. 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 et 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 vise 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.

Il faut, entre autres, prendre en considération l'état de l'économie. Une économie en croissance et un produit intérieur brut (PIB) qui augmente régulièrement, cela signifie que le gouvernement pourra compter sur des revenus additionnels pour financer ses dépenses : plus d'activités, plus d'emplois, plus d'impôts et de taxes… Cherchant à combler certains besoins de la population, le budget subit aussi l'influence de l'évolution démographique : davantage de personnes âgées entraîne des dépenses accrues pour les services qui leur sont adressés ou qu'elles consomment

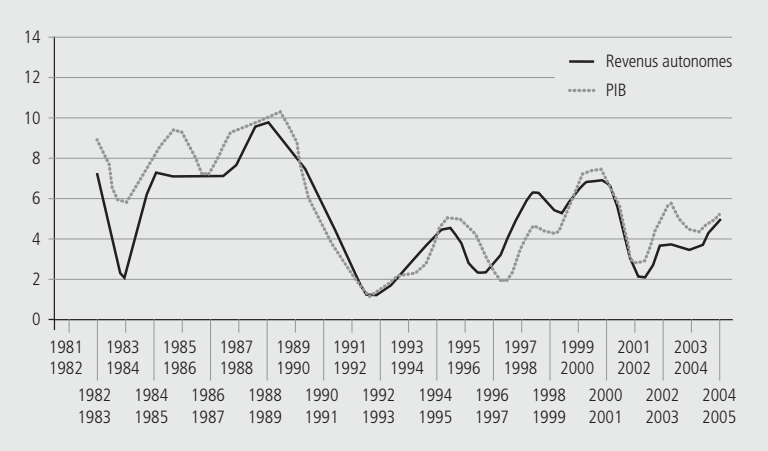
1 Ce chapitre a été publié dans une forme et une structure différentes dans Cliche (2011, p. 51-80).

de façon plus que proportionnelle (les pensions de vieillesse, les services de santé, l'hébergement, etc.), de même que moins d'enfants mène normalement à une baisse des dépenses des programmes qui leur sont destinés (allocations familiales, garderies, écoles, etc.). Enfin, la situation financière d'un gouvernement peut fortement entraver sa capacité à faire face à ses obligations. Par exemple, une dette et un taux d'effort fiscal élevés rendent plus difficile le dégagement d'une marge de manœuvre pour faire face à des besoins nouveaux. Voyons ce qu'il en est pour le Québec.

1 / La situation économique

L'évolution des revenus autonomes du gouvernement du Québec, qui représentent plus de 80 % de ses entrées monétaires, suit celle de l'économie. En effet, comme on peut le voir dans l'exemple ci-dessous, à structure fiscale constante, la trajectoire de l'ensemble des revenus autonomes colle de près à celle du PIB nominal (figure 3.1). Ainsi la croissance annuelle moyenne de ces revenus de 1980-1981 à 2004-2005 fut de 5,1 % tandis que celle du PIB était légèrement supérieure à 5,5 %.

FIGURE 3.1 / **Rapport entre l'état de l'économie et les revenus autonomes du gouvernement du Québec, de 1981-1982 à 2004-2005**
(en pourcentage d'augmentation)



Source : Bergeron (2005, p. 15).

En conséquence, lorsque l'économie évolue positivement, les revenus font de même et le gouvernement peut plus facilement financer ses dépenses. En corollaire, tout ce qui avantage ou désavantage l'économie du Québec a un effet sur la situation budgétaire du gouvernement.

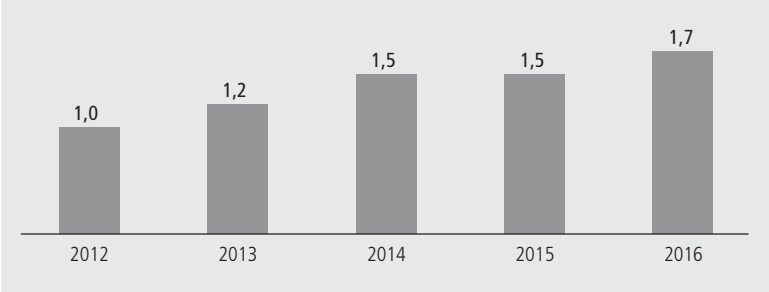
De façon générale, l'économie du Québec se porte assez bien, malgré la récession de la fin de l'année 2008. Elle peine toutefois à retrouver un rythme de croissance comparable à celui de ses voisins. Même si elle s'appuie sur une base diversifiée et montre une capacité d'exporter significative, elle connaît un ralentissement économique durable qui pourrait se poursuivre dans l'avenir. À terme, il semble que l'amélioration de la productivité soit la clé d'une reprise soutenue de la croissance économique québécoise.

1.1 / Une croissance économique qui ralentit

Avant la crise de 2008, le Québec a connu une période de prospérité prolongée comme il n'en avait pas connu auparavant. En effet, pendant une quinzaine d'années, le PIB réel par habitant n'avait cessé d'augmenter.

Comme on peut le constater sur la figure 3.2, depuis la crise de 2008, le retour à une croissance économique énergique se fait encore attendre. En fait, l'élan qui permettrait de retrouver le chemin d'une croissance forte et soutenue tarde à se manifester.

FIGURE 3.2 / **Évolution du PIB réel québécois dans les dernières années, de 2012 à 2016**

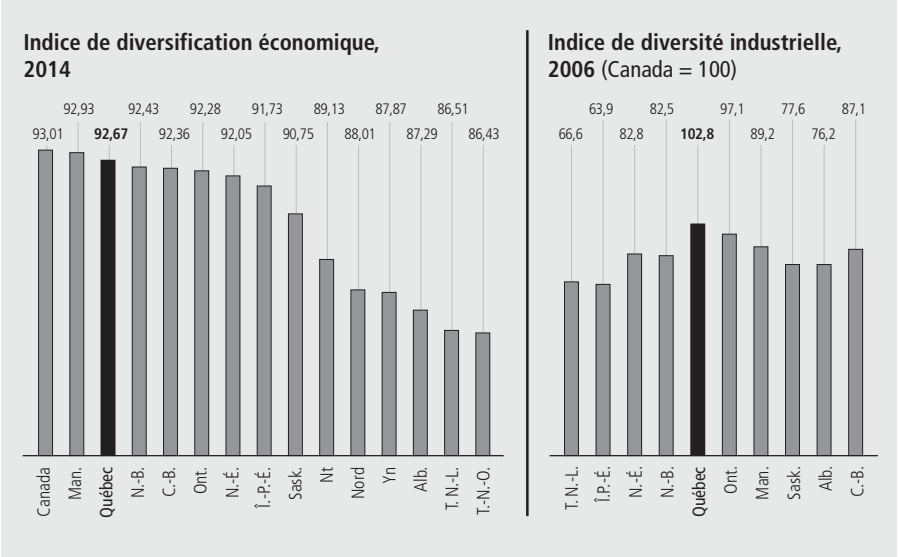


Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. A6).

1.2 / 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 3.3).

FIGURE 3.3 / **Indices de diversification économique et de diversité industrielle du Québec, 2014 et 2006**



Source : Agence canadienne de développement du Nord (2014) et Ministère des Finances du Québec (2008a, p. 11).

Longtemps reconnue pour l'exploitation de ses ressources naturelles, l'économie du Québec compte aujourd'hui sur un secteur des services qui représentait 77 % du PIB réel en 2012, s'appuyant notamment sur la finance, les assurances et les affaires immobilières de même que sur le commerce de gros et de détail (tableau 3.1). Il s'agit d'une économie

où l'innovation joue un grand rôle avec de nombreux centres de recherche spécialisés et des entreprises majeures dans des secteurs de pointe comme les biotechnologies, l'aérospatiale et la production pharmaceutique.

TABLEAU 3.1 / **Structure économique du Québec, de 2007 à 2012**
(en pourcentage)

	Fabrication			Industries productrices de services*		
	Canada	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario
2007	12,7	16,7	16,0	68,5	70,5	74,5
2008	11,9	16,1	14,7	69,0	70,6	75,5
2009	10,7	14,9	12,6	71,0	71,5	77,6
2010	10,9	14,8	13,1	70,2	71,5	76,9
2011	10,9	14,5	13,1	70,0	71,7	76,9
2012	10,9	14,1	13,3	70,0	71,9	77,0

* Ceci regroupe les codes 41 à 91 du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)

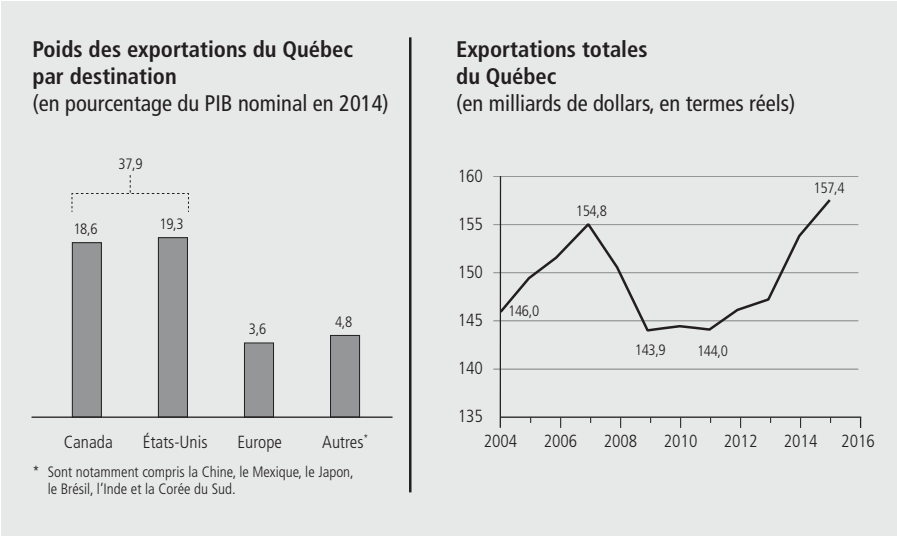
Source : Statistique Canada (2012).

1.3 / 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. Près de la moitié de la production québécoise est exportée et près des deux tiers des exportations sont des exportations internationales, ce qui rend l'économie québécoise sensible aux variations du dollar canadien par rapport aux devises étrangères (figure 3.4).

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, l'aluminium et les produits chimiques et pharmaceutiques. La production se transforme et l'économie s'adapte à de nouvelles conditions de marché. Plus de la moitié des exportations internationales du Québec sont destinées aux États-Unis. L'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a donné une impulsion majeure aux exportations québécoises.

FIGURE 3.4 / **Exportations du Québec**



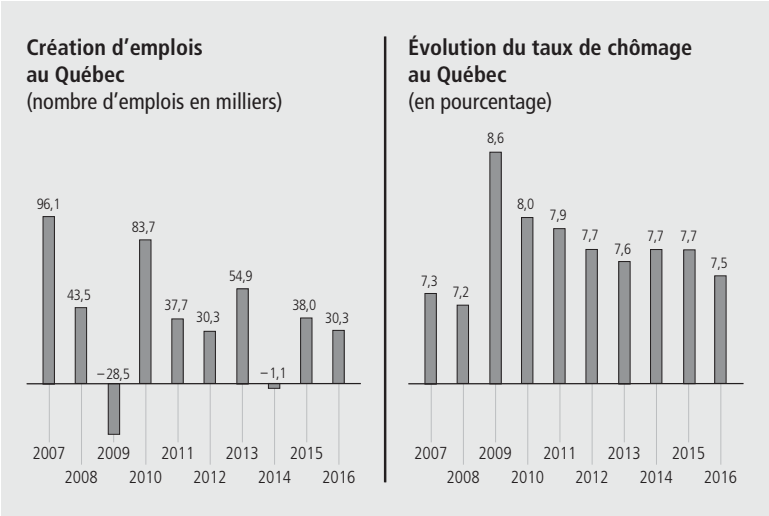
Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. C29), Institut de la statistique et Statistique Canada.

1.4 / La création d'emplois

De 2007 à 2015, le nombre d'emplois s'est accru de 355 000, pour une moyenne de 34 000 par année. Cependant, comme on le voit sur la figure 3.5, la croissance s'est surtout concentrée sur les quatre premières années avec la création de 193 000 emplois pour une moyenne de 48 000 par année. En revanche, de 2011 à 2015, la création d'emploi a fortement ralenti, passant à 32 000 par année. Cette faible création d'emplois n'empêche pas le taux de chômage de diminuer parce que la population active augmente encore moins vite.

La croissance du PIB a entraîné une amélioration importante du marché du travail. Près de 575 000 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 pour remonter légèrement par la suite et revenir aujourd'hui à un niveau similaire.

FIGURE 3.5 / **Évolution de l'emploi et du chômage au Québec, de 2007 à 2016**



Source : Institut de la statistique du Québec et Statistique Canada.

1.5 / Productivité et niveau de vie

La richesse collective reflète la quantité de travail utilisée et la productivité de la main-d'œuvre. Plus la somme des heures travaillées est importante et plus la main-d'œuvre est employée dans un cadre performant, plus la prospérité s'accroît et plus le niveau de vie des citoyens est élevé (figure 3.6).

FIGURE 3.6 / **Déterminants de la prospérité**

Niveau de vie		Productivité du travail		Intensité du travail		Taux d'emploi global
$\frac{\text{PIB}}{\text{Population}}$	=	$\frac{\text{PIB}}{\text{Heures travaillées}}$	×	$\frac{\text{Heures travaillées}}{\text{Nombre d'emplois}}$	×	$\frac{\text{Nombre d'emplois}}{\text{Population}}$

Source : Deslauriers, Gagné et Paré (2016, p. 23).

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. Pour l'améliorer, il faut que se développent le savoir et les compétences et que les entreprises suivent cet élan et se modernisent.

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. Au Canada, en 2012, comme le montre le tableau 3.2, le Québec arrive au sixième rang, juste devant les Maritimes et le Manitoba. 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 d'une 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.

2.1 / 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 jusqu'en 2008-2009, en puisant à l'occasion dans les surplus accumulés (figure 3.7).

2.2 / Des dépenses contrôlées, mais sous tension

Un contrôle rigoureux des dépenses a été nécessaire pour arriver à équilibrer les comptes. Malgré une structure de dépenses par personne plus importante que celles des autres provinces canadiennes[2], 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

2 De l'ordre de 26 % de plus que l'Ontario en 2010.

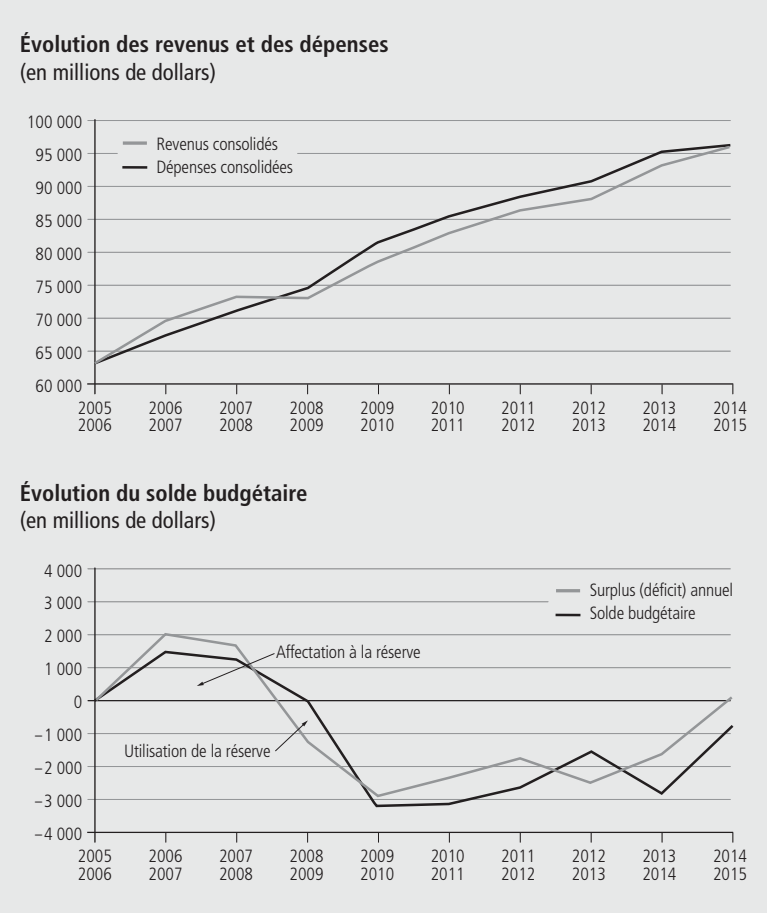
TABLEAU 3.2 / **Composition du niveau de vie, Canada et provinces, 2012**

	Niveau de vie			Productivité du travail			Intensité du travail			Taux d'emploi global	
	OIB / Population totale	Rang		PIB / Nombre d'heures travaillées	Rang		Nombre d'heures travaillées / Nombre d'emplois	Rang		Nombre d'emplois / Population totale	Rang
Alberta	80 516	1	=	77,27	3	×	1 827	1	×	57 %	1
Saskatchewan	72 159	2	=	79,38	2	×	1 773	4	×	51 %	3
Terre-Neuve-et-Labrador	65 964	3	=	82,49	1	×	1 820	2	×	44 %	10
Ontario	49 940	4	=	56,91	4	×	1 713	6	×	51 %	3
Colombie-Britannique	47 591	5	=	55,89	5	×	1 670	9	×	51 %	3
Manitoba	45 971	6	=	51,75	7	×	1 695	8	×	52 %	2
Québec	44 428	7	=	54,95	6	×	1 646	10	×	49 %	6
Nouveau-Brunswick	41 426	8	=	49,41	8	×	1 776	3	×	48 %	9
Nouvelle-Écosse	40 473	9	=	47,91	9	×	1 712	7	×	49 %	6
Île-du-Prince-Édouard	37 966	10	=	43,77	10	×	1 758	5	×	49 %	6
CANADA	52 177	–	=	59,56	–	×	1 711	–	×	51 %	–

Source : Données tirées de Deslauriers, Gagné et Paré (2014, p. 17).

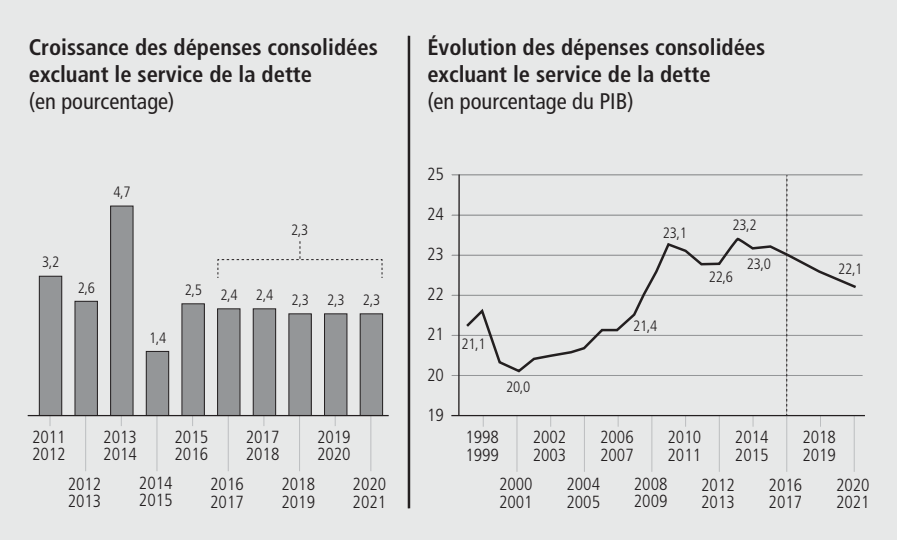
à la création de la richesse québécoise. Le résultat, comme on peut le voir dans la figure 3.8, est un plafonnement de la part des dépenses dans le produit intérieur brut et une perspective de diminution de celle-ci.

FIGURE 3.7 / **Revenus, dépenses et soldes budgétaires du Québec, de 2005-2006 à 2014-2015**



Source : Ministère des Finances du Québec (2015a, p. 35).

FIGURE 3.8 / **Évolution prévue des dépenses du Québec à l'horizon 2020**



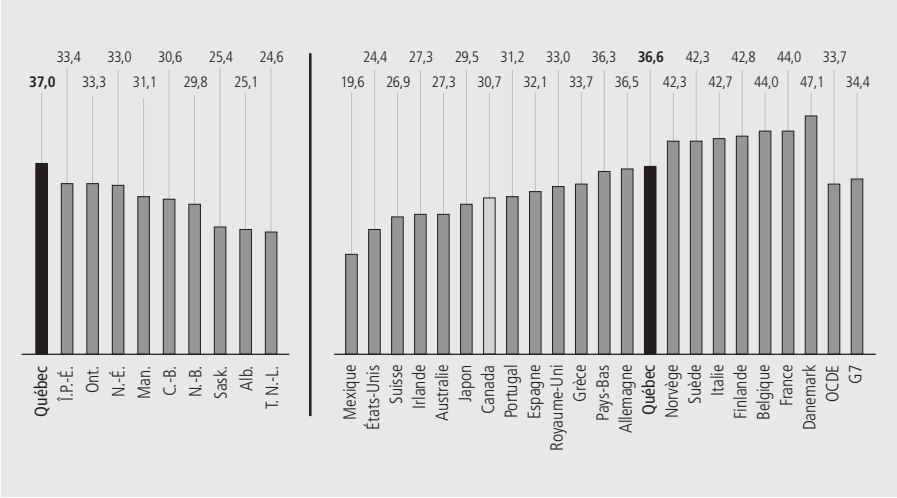
Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. 5 et A22).

Il faut cependant être conscient que la fin du prélèvement croissant sur le PIB pour financer les dépenses publiques s'est accomplie au prix d'un effort significatif de diminution du rythme de croissance des dépenses. Le retour à l'équilibre budgétaire fut une opération difficile, particulièrement dans une période de faible croissance du PIB. Une des conclusions que l'on peut tirer de la figure 3.8 est toutefois que pour rester dans cette situation, on ne devra pas relâcher la pression sur les dépenses.

2.3 / 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 un niveau très élevé par rapport à ses voisins, toutes catégories de contribuables confondues (figure 3.9).

FIGURE 3.9 / **Comparaison de la pression fiscale au Québec, dans les provinces canadiennes et dans certains pays de l'OCDE** (recettes fiscales en pourcentage du PIB)**, en 2012**



Source : Commission d'examen sur la fiscalité (2015, p. 40 et 42).

Le maintien d'une saine concurrence 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 3.3).

La structure d'impôt du Québec est par ailleurs très progressive et fait en sorte que l'essentiel du fardeau repose sur les contribuables ayant les niveaux de revenus les plus élevés comme on peut le constater à l'examen du tableau 3.4.

TABLEAU 3.3 / **Évolution de l'écart fiscal total – Impôt des particuliers**
(écart du fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces,
en appliquant la structure de taxation des autres provinces au Québec*)

	2003	2008**	
Écart Québec – autres provinces* **	**M$**	**M$**	**$ par contribuable**
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	–246
Nouvelle-Écosse	664	–1 014	–278
Écart moyen	2 134	646	177

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

Source : Ministère des Finances du Québec (2008b, p. 105).

TABLEAU 3.4 / **Fardeau fiscal déséquilibré, 2011**

	Ensemble des contribuables		Contribuables imposables		
Répartition des contribuables selon la tranche de revenu total – 2011	**Nombre**	**En %**	**Impôt à payer (en M$)**	**En %**	**Impôt moyen (en $)**
Moins de 50 000 $	4 860 711	75,5	5 535	23,4	2 198
De 50 000 $ à 100 000 $	1 269 699	19,7	9 604	40,6	7 627
De 100 000 $ à 150 000 $	193 374	3,1	3 219	13,6	35 446
De 150 000 $ à 200 000 $	49 525	0,8	1 248	5,3	25 540
De 200 000 $ à 250 000 $	21 342	0,3	730	3,1	34 633
De 250 000 $ à 500 000 $	30 195	0,5	1 590	6,7	53 198
De 500 000 $ à 1 000 000 $	8 398	0,1	810	3,4	97 146
1 000 000 $ ou plus	2 815	0,0	907	3,8	324 878
TOTAL	6 440 059	100,0	23 642	100,0	5 789

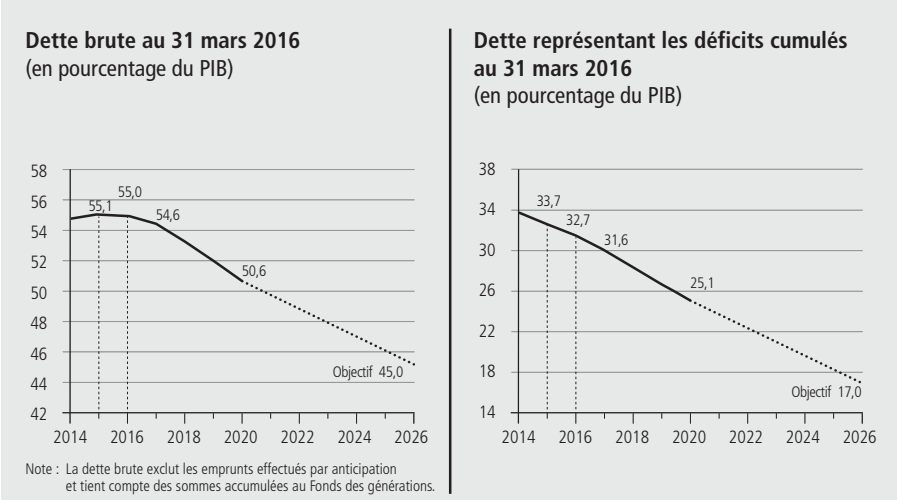
Source : Commission d'examen sur la fiscalité (2015, p. 97).

2.4 / Une dette importante

Au 31 mars 2016, la dette brute devrait s'établir à 207 709 millions de dollars, soit 55,0 % du PIB. La dette brute correspond à la somme de la dette émise sur les marchés financiers et des passifs nets au titre des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs des employés des secteurs public et parapublic, de laquelle est soustrait le solde du Fonds des générations.

Elle représentait 53,5 % au 31 mars 2002. C'est dire que depuis le début des années 2000, même si la dette continue d'augmenter, elle croît à un rythme voisin de celui de la richesse collective. Par ailleurs, le fardeau budgétaire qu'elle représente, soit 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 et à 11,5 % en 2011. Un fonds a également été constitué, appelé le Fonds des générations, où s'accumulent des sommes qui serviront à diminuer la dette publique.

FIGURE 3.10 / **Évolution de la dette brute et du service de la dette, de 2014 à 2026**

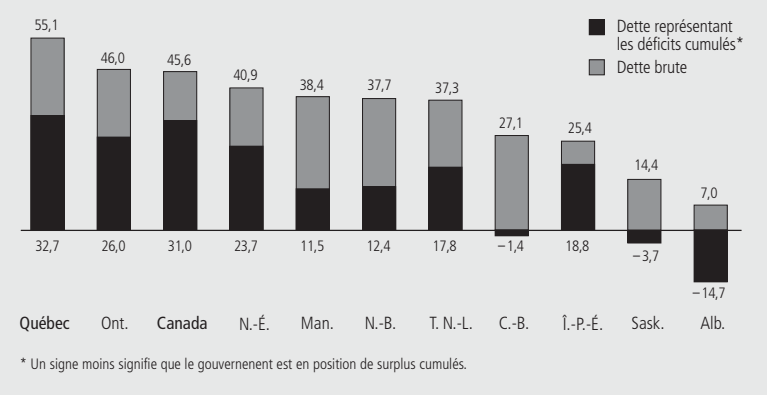


Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. 11).

Le gouvernement du Québec s'est donné des objectifs de réduction de la dette qui ont été inscrits dans la *Loi sur la réduction de la dette* et instituant le Fonds des générations. Pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB. La figure 3.10 permet de situer l'écart entre le moment présent et les objectifs à atteindre en 2025-2026.

Même diminuée des actifs financiers du gouvernement, la dette (brute) demeure en proportion de la richesse collective plus élevée que dans la plupart des provinces canadiennes (figure 3.11). Une structure de dépenses plus importante a engendré dans le passé des déficits majeurs qui ont été financés par emprunts.

FIGURE 3.11 / **Comparaison de la dette des provinces canadiennes au 31 mars 2015**



Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. E16).

3 / La démographie

La démographie québécoise est caractérisée par des tendances lourdes : une faible natalité, des mouvements migratoires peu favorables, un allongement de l'espérance de vie et l'avancement en âge de la génération du *baby-boom*. La persistance des phénomènes démographiques qui se sont mis en place dans les années 1960 a entraîné le Québec dans une dynamique de changement qui se poursuit depuis lors et se poursuivra

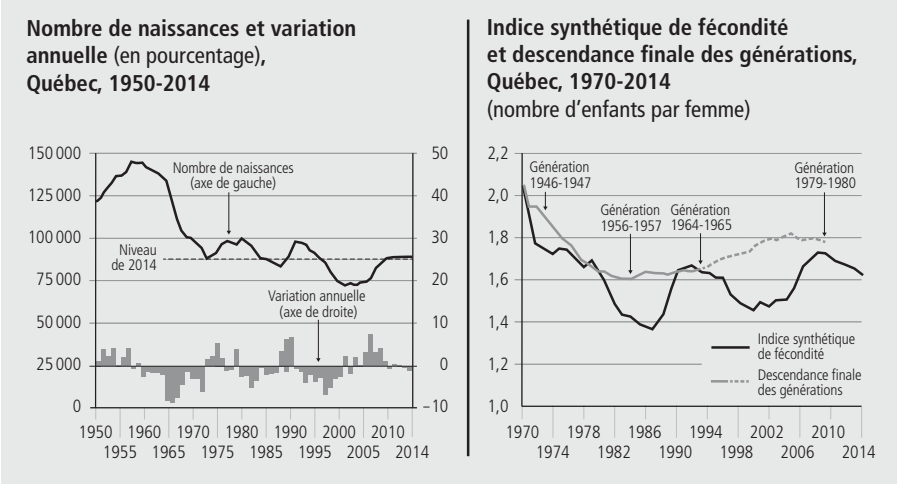
jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit atteint. Telle est l'inertie des phénomènes démographiques : ils sont longs à mettre en place, insensibles aux variations du moment, mais lorsqu'ils trouvent une certaine stabilité, ils produisent leurs effets pendant longtemps. Or, le nombre de personnes constituant la population et leur âge a une incidence directe sur le budget. D'une part, les services publics que le gouvernement doit financer leur sont destinés et, d'autre part, elles constituent le bassin où se recrutent travailleurs, consommateurs et contribuables.

3.1 / Les facteurs démographiques

3.1.1 / 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 descend sous le seuil de remplacement des populations (2,1 enfants par femme en âge de procréer). Depuis, le taux de fécondité varie entre 1,3 et 1,7 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 (figure 3.12). Deux types de modèles semblent s'imposer : les couples sans enfant et les familles de deux enfants.

FIGURE 3.12 / **Naissances et fécondité au Québec**



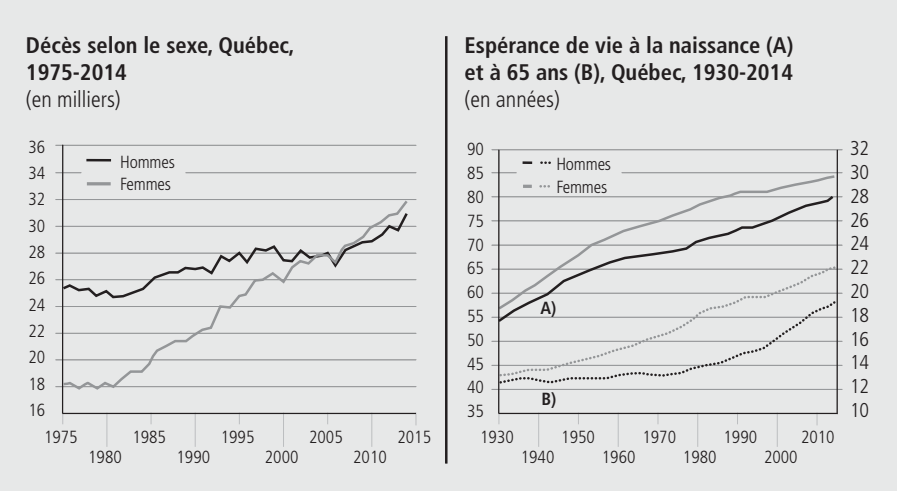
Source : Institut de la statistique du Québec (2015, p. 35 et 37).

Le nombre de naissances s'établit à 87 700 en 2014, un niveau inférieur à ce qui a été enregistré entre 2009 et 2013, alors que le nombre de naissances s'était maintenu au-dessus de 88 000. L'indice synthétique de fécondité, pour sa part, est estimé à 1,62 enfant par femme en 2014, en regard de 1,65 en 2013. L'indice suit une légère tendance à la baisse, après avoir progressé de 1,45 enfant par femme en 2000 à 1,73 en 2008 et 2009.

3.1.2 / La mortalité

Le nombre de décès a augmenté graduellement au cours des dernières décennies parce que les effectifs de la population augmentent constamment, de même que les effectifs des personnes âgées (figure 3.13). De 37 000 en 1970, les décès annuels se situaient en 2014 autour de 63 000.

FIGURE 3.13 / **Espérance de vie au Québec**



Source : Institut de la statistique du Québec (2015, p. 59 et 57).

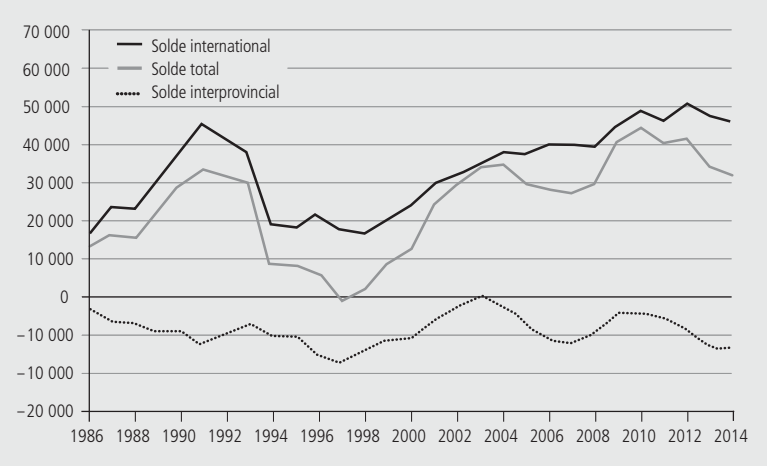
En 2014, l'espérance de vie à la naissance (ou durée moyenne de vie) était de 80 ans chez les hommes et de 84 ans chez les femmes. Les femmes vivent plus longtemps, mais les hommes gagnent du terrain. L'écart entre les sexes est actuellement de moins de 4 années ; il était de près de 8 ans

à la fin des années 1970. Par ailleurs, des gains se font aussi aux âges avancés ; ainsi, l'espérance de vie à 65 ans atteignait 19,1 ans chez les hommes et 22,2 chez les femmes en 2014, ce qui représente une augmentation de 3,7 ans pour les hommes et de 2,5 ans pour les femmes en deux décennies.

3.1.3 / 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 2014, la migration internationale a ajouté 45 400 personnes à la population totale. Par contre, au niveau interprovincial, les échanges sont déficitaires, et ce, de manière soutenue. En 2014, la migration interprovinciale nette a retranché 13 800 personnes de la population. Le solde migratoire total est donc d'environ 31 600 personnes pour la même année. Il a par ailleurs été positif en cours des deux dernières décennies comme on peut le voir dans la figure 3.14.

FIGURE 3.14 / **Soldes migratoires total, international et interprovincial du Québec, de 1986 à 2014**



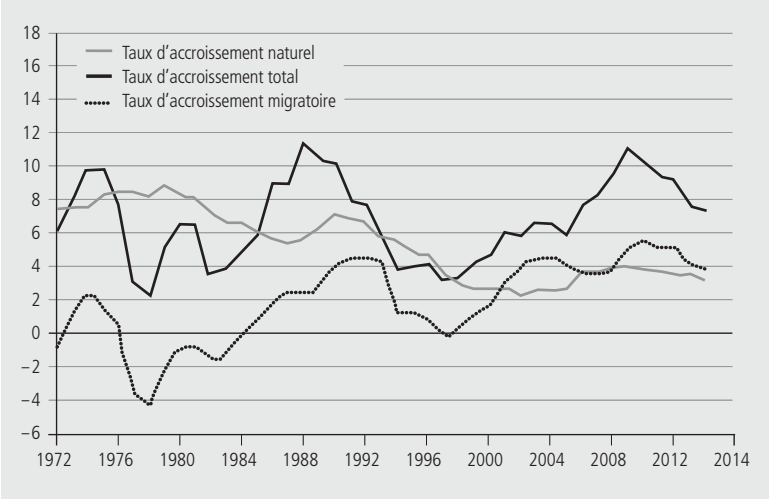
Source : Données des estimations démographiques de septembre 2015 de Statistique Canada adaptées par l'Institut de la statistique du Québec (2015, p. 81).

3.1.4 / Les effectifs

La population du Québec était estimée à 8 240 500 au 1er janvier 2015, soit une augmentation de 60 500 habitants par rapport à l'année précédente, ce qui correspond à un taux d'accroissement annuel de 7,4 pour mille (0,74 %). Son taux d'accroissement total est de plus de 9 pour mille depuis 2010 alors qu'il était de 4 pour mille à la fin des années 1990.

L'accroissement naturel, soit la différence entre les naissances et les décès, joue aujourd'hui un rôle moins important 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 et à nouveau depuis 2008 (figure 3.15).

FIGURE 3.15 / **Taux d'accroissement naturel, migratoire et total du Québec, de 1972 à 2013** (taux pour 1 000)

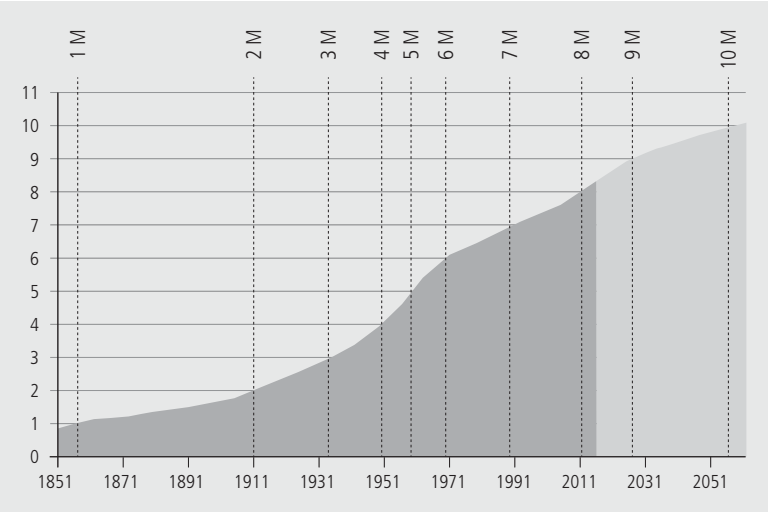


Source : Données des estimations démographiques de septembre 2015 de Statistique Canada adaptées par l'Institut de la statistique du Québec (2015, p. 17).

S'ils se maintiennent, certains des changements récents auront des retombées positives. Ainsi, les perspectives des effectifs démographiques ont évolué de manière significative au cours des dernières années. Alors que l'ISQ prévoyait en 1999 que la population commencerait à diminuer à partir de 2026, ce déclin était reporté en 2031 avec les projections

de 2004. Des projections plus récentes encore font état d'une possibilité de croissance au-delà de 2031 et indiquent que la population totale pourrait atteindre les 10 millions d'individus en 2051 (figure 3.16).

FIGURE 3.16 / **Évolution de la population québécoise, de 1851 à 2061**
(en millions)

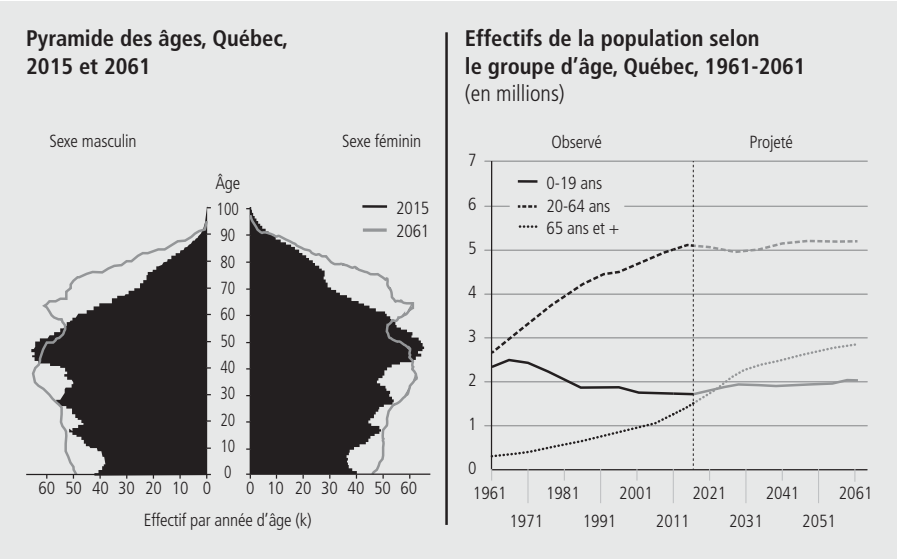


Source : Institut de la statistique du Québec (2016, p. 10).

3.2 / Les défis démographiques

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 qu'il convient de signaler sont à l'œuvre. 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. Depuis 2011, ils atteignent l'âge de la retraite et continueront d'augmenter les effectifs des 65 ans et plus pendant encore une quinzaine d'années. S'ajoute à cela la hausse de l'espérance de vie pour consolider le mouvement de vieillissement rapide de la population, l'âge médian passant de 24 ans en 1961 à 41,4 en 2011 et à 45,9 en 2051 (figure 3.17). Ces changements dans la démographie se feront particulièrement sentir sur le marché du travail.

FIGURE 3.17 / **Pyramide des âges et effectifs de la population selon le groupe d'âge, Québec actuel et futur**



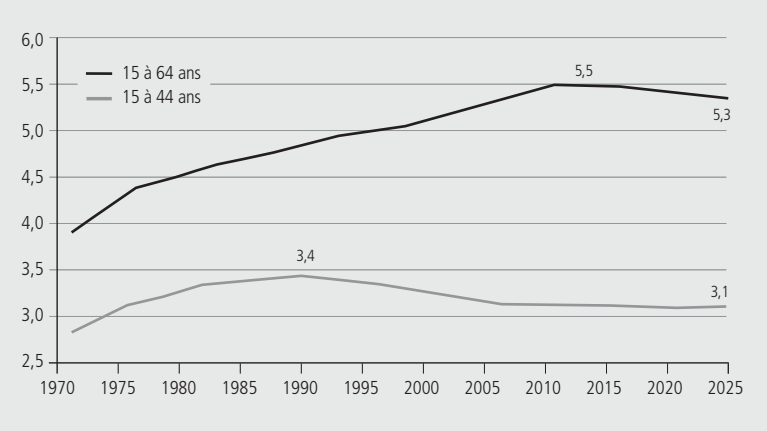
Source : Adapté de plusieurs documents de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec.

3.2.1 / La main-d'œuvre

Les personnes occupées sont celles qui exercent un emploi ou qui exploitent une entreprise, tandis que les chômeurs sont les personnes qui sont sans emploi, qui sont prêtes à travailler et qui cherchent activement du travail. Ensemble, les chômeurs et les personnes occupées constituent 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. Cette situation va changer dans les prochaines décennies alors qu'on assistera à une réduction du bassin de travailleurs potentiels. Le départ à la retraite des *baby-boomers* et la diminution des effectifs jeunes expliquent cette situation (figure 3.18).

FIGURE 3.18 / **Bassin de main-d'œuvre potentielle du Québec, de 1970 à 2025** (en millions de travailleurs)

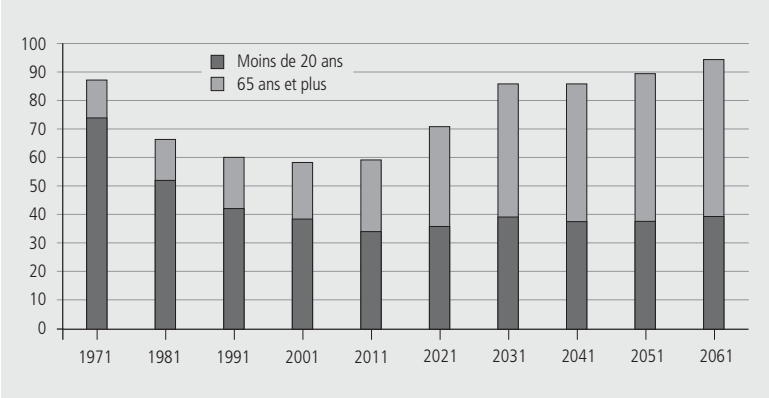


Source : Ministère des Finances du Québec (2010b, p. 12).

Par ailleurs, le rapport de dépendance démographique qui mesure le poids relatif des jeunes et des aînés en regard de la population active 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 dans la composition des inactifs est intervenu. Il en ira différemment dans l'avenir comme on peut le voir à la figure 3.19.

Le rapport de dépendance démographique correspond au nombre de personnes considérées généralement comme étant à charge, soit les moins de 20 ans et les 65 ans et plus, pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans. On comptait 74 jeunes de moins de 20 ans et 13 personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes entre 20 et 64 ans en 1971, tandis que la part des jeunes et des aînés devrait atteindre la parité en 2022 et se retrouver en 2061 à 39 et 55, respectivement, pour 100 personnes dites « en âge de travailler ». Si l'on met de côté les jeunes et que l'on considère seulement le nombre de personnes en âge de travailler par rapport au nombre de retraités, force est cependant de constater que le fardeau des travailleurs ira en augmentant. Il y avait en 1971 au Québec 8 travailleurs pour chaque retraité. En 2006, ce nombre avait diminué à 4,5 travailleurs par retraité. Si les tendances se maintiennent, en 2021, il n'y aura plus que 2 travailleurs pour chaque retraité et par la suite moins de 2.

FIGURE 3.19 / **Nombre de personnes en âge de travailler** (de 20 à 64 ans) **en proportion du nombre de personnes de moins de 20 ans et de 65 ans et plus, de 1971 à 2061**



Source : Institut de la statistique du Québec (2014, p. 32).

3.2.2 / Les perspectives de croissance économique

Le vieillissement rapide de notre population va poser un énorme défi pour notre croissance économique et nos finances publiques : il y aura moins de travailleurs pour financer les services publics et on connaîtra une accélération de la progression des dépenses de santé en raison de la forte augmentation du nombre de personnes âgées.

Les changements démographiques vont avoir un effet négatif sur la croissance économique, mais la progression de l'emploi et surtout celle de la productivité pourraient compenser en partie la baisse entraînée par la démographie (tableau 3.5). En effet, aux prises à la fois avec une réduction du bassin de travailleurs et une pression sur les marchés extérieurs qui s'accentuera, les entreprises québécoises ne pourront rester compétitives qu'en améliorant la productivité du travail.

TABLEAU 3.5 / **Évolution annuelle du PIB réel** (en pourcentage)

Contribution des facteurs de croissance économique au Québec
(variation annuelle moyenne en pourcentage)

	1982-2008	2021-2025
PIB réel	2,1	→ 1,4
↓ Facteurs de croissance		
Bassin de travailleurs potentiels	+0,6	-0,2
Taux d'emploi	+0,6	+0,5
Productivité	+0,8	+1,1

Source : Ministère des Finances du Québec (2010b, p. 6 et 37).

3.2.3 / Des effets sur les finances publiques

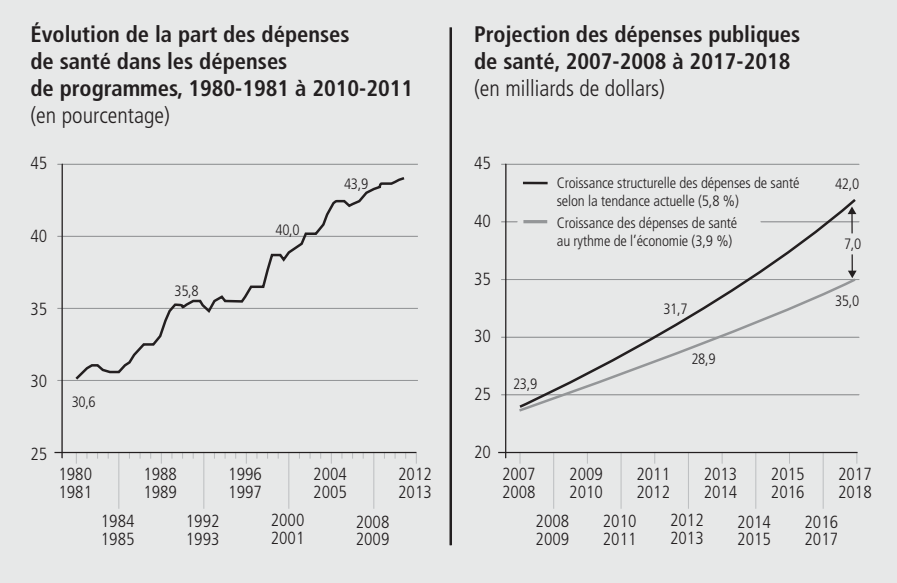
Avec moins d'adultes au travail, les revenus fiscaux du gouvernement vont diminuer. En effet, ceux-ci croissent à un rythme sensiblement comparable au PIB, lequel, on vient de le voir, devrait ralentir de façon significative.

Si les revenus et les dépenses évoluaient de manière concordante, une gestion prudente suffirait sans doute à faire face à la situation. Tel n'est pas le cas alors que depuis plusieurs années, le taux d'augmentation des dépenses surpasse celui des revenus et que, dans un avenir prévisible, cet écart pourrait s'élargir sous la pression des dépenses engendrées par le vieillissement, notamment en matière de santé (figure 3.20).

4 / Un système ouvert

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 tels que l'état de l'économie et des finances publiques, les exigences de la conjoncture démographique 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.

FIGURE 3.20 / **Dépenses publiques de santé, de 1980-1981 à 2012-2013 et de 2007-2008 à 2017-2018**



Source : Adapté de différents documents du Ministère des Finances du Québec et de Groupe de travail sur le financement du système de santé (2008, p. 37).

Il exprime certaines priorités, mais aussi certains compromis. Malgré tout, les budgets se succèdent, imprimant des tendances au cadre de gestion public. 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 souvent spectaculaires.

PARTIE 2 /

LE CADRE FORMEL DU BUDGET

Il existe également des contraintes formelles qui limitent la liberté des gouvernants québécois. Elles sont d'ordre juridique et comptable.

Tout ce qui permet à un gouvernement de fonctionner, c'est-à-dire de prélever des revenus pour financer des dépenses, est entouré d'un dispositif légal impératif. Des règles strictes encadrent la capacité d'agir des gouvernants. Déjà, la constitution canadienne détermine que la préparation du budget est une prérogative du pouvoir exécutif et que le pouvoir législatif ne peut modifier le budget déposé ; il ne peut que l'accepter ou le refuser ce qui, dans ce cas, mène au déclenchement d'élections. Cependant, l'autorisation parlementaire est nécessaire, et aucune taxe ni aucune dépense ne pourront se faire sans avoir été votées par les parlementaires.

Les lois du Québec ajoutent aussi aux obligations légales du gouvernement québécois en matière budgétaire. Elles définissent notamment le rôle des principaux acteurs du processus budgétaire ; ainsi, le ministre des Finances est responsable de la politique fiscale et des revenus du gouvernement, lesquels doivent être déposés dans le Fonds consolidé du revenu, de la comptabilité gouvernementale et de la gestion de la dette publique. Le président du Conseil du trésor, quant à lui, est chargé du budget de dépenses du gouvernement et de toutes les catégories d'objet qui en font partie : ressources matérielles, rémunération, informatique, investissements, transferts. Ces lois particulières et bien d'autres encore servent à préciser les exigences québécoises en matière budgétaire.

S'ajoutent à ces obligations des prescriptions dans l'ordre de la comptabilité publique auxquelles l'État n'est pas d'emblée soumis, étant souverain en matière de présentation des faits financiers publics, mais auxquelles il accepte de s'astreindre. Les règles comptables du gouvernement

du Québec ne font pas l'objet d'une loi particulière. Elles sont plutôt issues des recommandations des organisations professionnelles concernées par la pratique publique et de celles du Vérificateur général. Elles sont importantes, ne serait-ce que par la définition du périmètre comptable de l'appareil public québécois qu'elles préconisent. Où commence et où finit l'État du Québec? Comment déterminer les organismes qui en font partie? De même, à partir de quand doit-on reconnaître une dépense et la faire figurer dans les comptes publics? Au moment où un engagement de dépenser est pris (comptabilité d'exercice) ou au moment où s'effectue le paiement, le décaissement (comptabilité de caisse)? Le gouvernement du Québec a mis une douzaine d'années pour passer d'une méthode comptable à l'autre, sous l'insistance répétée des associations professionnelles et du Vérificateur général. Avec le résultat que les comptes publics reflètent aujourd'hui plus fidèlement la véritable situation des finances québécoises.

CHAPITRE 4 /

Le cadre juridique du budget

Le budget est un document qui a une portée juridique considérable. Il engage un gouvernement. À tel point que les nouvelles mesures fiscales qu'il comprend peuvent commencer à s'appliquer avant même leur ratification législative. Toutefois, en ce qui concerne les dépenses, il n'en va pas ainsi : elles doivent être autorisées avant d'être engagées. En fait, non seulement doivent-elles être votées préalablement, mais il faut en plus qu'elles soient soumises au vote dans une forme particulière permettant au législateur de s'y retrouver.

Il convient également de souligner que les pouvoirs budgétaires tirent leur origine de la Constitution, celle-ci stipulant les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif et le partage des compétences budgétaires entre les niveaux de gouvernement. Du point de vue juridique, l'espace budgétaire public est donc bien balisé[1].

1 / Le cadre fédéral

Dans un État fédéral, des ordres de gouvernement différents se partagent les pouvoirs et responsabilités de l'État, chacun en exerçant une partie ou en 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[2] ne manque pas d'avoir des conséquences budgétaires.

1 Ce chapitre et le suivant ont fait l'objet d'une publication partielle dans Cliche (2011).

2 Le partage des pouvoirs peut ne pas prévoir uniquement l'exercice de pouvoirs exclusifs, mais également celui de pouvoirs concurrents.

1.1 / Les systèmes politiques fédéraux

En régime fédéral, les deux ordres de gouvernement supérieurs ont chacun des pouvoirs fiscaux[3] 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 certaine différenciation : certains 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 palier 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

3 Différents modèles existent aussi à ce niveau.

et des champs de taxation 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.

1.2 / Le fédéralisme canadien

Il existe plusieurs modèles en matière de fédéralisme. Le modèle canadien, inspiré du parlementarisme britannique[4], est généralement qualifié de fédéralisme exécutif. 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, en effet, 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 aussi 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

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

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 partagées en 1867, année de la création de l'État canadien, ont été confiées au gouvernement fédéral : 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 socioéducatifs, par exemple, a beaucoup évolué depuis le jour où la responsabilité en a été confiée aux provinces. On est passé d'une 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 donnés : péréquation, transfert social canadien, transfert en santé, accords de frais partagés.

En somme, le rapport financier canadien est un peu 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, ce qui rend la situation financière des provinces très fragile et favorise un empiétement accru du fédéral dans les champs de compétence provinciaux. Il s'agit d'un problème important de la fédération canadienne[5], 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.

Il existe aussi un certain nombre de contraintes en matière de coordination financière. 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.

2 / Les principales lois budgétaires

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

5 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.

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.

2.1 / 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 (de 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, partage 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. En ce qui concerne les 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. Il convient également de souligner que les gouvernements doivent s'assurer que les critères dont ils se servent pour faire leur allocation budgétaire en vertu de lois particulières peuvent désormais être contestés en cour par les citoyens s'ils sont contraires aux stipulations de la *Charte des droits et libertés*.

2.2 / 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 de 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) 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 sont 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 du 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 et 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'immobilisation 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 dans lequel l'Assemblée exerce les pouvoirs que la constitution accorde aux fonctions législatives. Elle doit annuellement entendre et débattre le discours du 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 sur les crédits et les finances. Les lois sur les crédits sont les lois qui permettent au gouvernement de procéder aux dépenses prévues. La *Loi n° 1 sur les crédits* est adoptée juste avant le début de l'année financière et attribue des crédits provisoires de l'ordre de 25 % du budget. La *Loi n° 2 sur les crédits* 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. Sur recommandation du premier ministre, il est nommé par l'Assemblée nationale (par un vote favorable des deux tiers) 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 (ministères et organismes), et les diverses lois autorisant des crédits permanents, crédits qui n'ont pas à être votés annuellement par l'Assemblée nationale.

3 / Les principes budgétaires

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 ou à des aménagements particuliers.

3.1 / 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.

3.1.1 / L'autorisation parlementaire

Le consentement de l'assemblée des élus est obligatoire (article 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, sous l'autorité du lieutenant-gouverneur, 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. 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 sur les crédits (LAP, articles 51 et 52) sans que cela constitue toutefois une obligation.

3.1.2 / 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 sur les 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.

3.1.3 / L'obligation de rendre des comptes

L'exécutif doit rendre compte de son administration en tout temps 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.

3.1.4 / 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 a en 2016-2017 quarante et un fonds spéciaux au Québec qui représentent des revenus totaux de 13,7 milliards de dollars. Mentionnons à titre d'exemple 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. L'utilisation des fonds spéciaux a connu une croissance importante avec les années et on peut se demander si celle-ci correspond à un besoin réel de l'administration et si la volonté de transparence des finances publiques en est renforcée.

Il existe également des *comptes à fins déterminées*. Un compte à fins déterminées 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 a 48 comptes à fins déterminées en 2016-2017 au Québec, représentant des revenus totaux de 982 millions de dollars, consolidés avec les prévisions de revenus du gouvernement. Citons pour exemple le Financement des programmes de gestion des risques agricoles, le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, le Fonds de financement des projets pilotes pour les travailleurs âgés et le Fonds de soutien à l'orchestre symphonique de Montréal.

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 dénombre cinquante-neuf organismes de ce genre dans l'administration québécoise en 2006-2007 pour des revenus totaux de 24,2 milliards 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, et qui ne sont pas soumises aux règles de gestion financière, matérielle et humaine qui s'appliquent à l'ensemble des ministères, fonds et organismes. On compte 18 entreprises publiques québécoises en 2016-2017 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. Onze programmes sont concernés par les crédits au net en 2016-2017, mais les montants en cause sont très limités, de l'ordre de trente 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.

3.2 / Les principes législatifs

Les principes enchâssés dans la constitution peuvent difficilement être changés et, dans les pays de tradition juridique britannique, ils 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'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.

3.2.1 / 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 un 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 LMF 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 peuvent donner 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, en permettant une multiplicité de budgets dans une même année, rendent plus difficile l'appréciation de la situation réelle des finances publiques.

3.2.2 / 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 également être faite. Des critiques de deux ordres ont été adressées à 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 approuvés de nouveau 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 2016-2017, les crédits permanents représentent une somme de 25,7 milliards de dollars sur un budget de l'appareil d'État de 77,5 milliards de dollars, soit environ le tiers, 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. Ainsi, 215 millions de dollars ont déjà été votés en 2016-2017 et concernent essentiellement le ministère de la Famille.

3.2.3 / 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 71 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 aménagements. 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 quelles fins 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.

3.2.4 / 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 : il s'agit plutôt d'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 des comptes publics.

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. Le montant prévu de report de crédits est incorporé au budget de dépenses du programme. Ce montant ne fait pas partie du crédit à voter puisqu'il provient des crédits qui ont déjà été votés.

3.2.5 / 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[6]. Dans le contexte de gestion d'un budget public de l'importance de celui du Québec, étant donné le nombre 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.

3.2.6 / 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 à moyen terme), le rapport préalable au budget et les consultations prébudgétaires, les rapports

6 L'application de cette loi a dû être suspendue pendant quelques années après la crise économique de 2008 parce que le gouvernement était incapable de s'y conformer, des déficits prévisibles importants sur plusieurs années étant escomptés.

financiers mensuels, les plans stratégiques et les rapports annuels, etc. Ces divers éléments figurent au nombre des meilleures pratiques recensées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de transparence budgétaire.

***

Il apparaît en somme que l'encadrement juridique de la procédure budgétaire relève d'un dispositif complexe qui 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. Il s'agit plutôt d'une opération accomplie sous surveillance et les manquements aux règles établis ne peuvent que mettre en péril l'équilibre des pouvoirs en matière budgétaire.

La question se pose également de savoir si le système judiciaire peut aussi intervenir dans le processus budgétaire. On recense deux types d'intervention possible : la constitutionnalité et le respect de la loi. Dans le premier cas, il s'agit de vérifier la conformité des lois de finances et sur les crédits avec ce que prévoit la constitution ; au Québec, l'intervention judiciaire ne pourrait se produire qu'a posteriori, c'est-à-dire après promulgation de la loi, ce qui rendrait son utilisation bien théorique. 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, mais reste possible. C'est en regard des lois sectorielles et de leur application que certains recours sont possibles.

Enfin, 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 géreraient adéquatement les finances publiques. Cette procédure constitue en quelque sorte une condition nécessaire, mais non suffisante pour une gestion responsable.

CHAPITRE 5 /

Le cadre comptable

La comptabilité est un système d'informations 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 les pages qui suivent, les questions de la présentation de l'information financière publique, des normes comptables, des méthodes comptables et des conventions comptables seront successivement abordées. 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 correctement 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 les 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.

1 / La présentation de l'information financière publique

La présentation de l'information financière est essentiellement un processus de communication de l'information. Elle constitue, pour les représentants élus, une source essentielle où ils peuvent obtenir l'information nécessaire pour faire des choix éclairés concernant la façon d'utiliser les ressources dont dispose le gouvernement dans l'intérêt supérieur des citoyens. Elle permet également aux gouvernements de rendre compte de leur gestion des finances publiques et de la façon dont ils ont utilisé les ressources que leur ont confiées les contribuables.

Les états financiers (ou comptes publics) sont une composante fondamentale de la présentation de l'information financière du gouvernement. Traditionnellement, ils présentent la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice, ainsi que les résultats de ses activités pour l'exercice considéré. La situation financière du gouvernement est un instantané montrant les ressources qu'il détient et les dettes qu'il a contractées à une date donnée, par exemple à la clôture de l'exercice. La situation financière mesurée dans les états financiers n'est qu'un des éléments servant à déterminer l'état des finances du gouvernement. L'état des finances est un concept plus large que la situation financière. Néanmoins, les Comptes publics communiquent des informations essentielles pour l'évaluation de l'état des finances du gouvernement et constituent la pierre angulaire du rapport financier de ce dernier.

Pourquoi une présentation particulière est-elle nécessaire pour les gouvernements ? Parce que les gouvernements sont par nature différents des entreprises, et leurs caractéristiques propres ont des conséquences sur ce qu'ils doivent présenter dans leurs états financiers. Les objectifs des gouvernements en matière de présentation de l'information financière diffèrent aussi de ceux des entreprises. Ainsi, l'objectif du gouvernement est de fournir des services et de redistribuer les ressources, et non de réaliser un bénéfice. Le tableau 5.1 explique cette caractéristique ainsi que d'autres qui sont propres aux gouvernements, de même que leurs conséquences sur la présentation de l'information. Les normes comptables établies pour les entreprises n'exigent pas la présentation et la communication de toute l'information financière nécessaire pour la reddition de comptes des gouvernements et qui est utile pour la prise de décisions des utilisateurs des états financiers des gouvernements. Il s'ensuit que les états financiers des gouvernements ne sont pas semblables en tous points à ceux des entreprises.

TABLEAU 5.1 / **Caractéristiques gouvernementales et présentation de l'information financière publique**

Caractéristiques	Explication	Incidences sur la présentation
L'objectif du gouvernement est de fournir des services et de redistribuer les ressources, et non de réaliser un bénéfice.	Le gouvernement doit rendre compte avant tout du niveau, de la qualité et du coût des services fournis. Le gouvernement redistribue les ressources au moyen de subventions, de prêts assortis de conditions avantageuses et d'autres transferts en conformité avec ses objectifs. En pratique, la redistribution des ressources implique la plupart du temps une prestation de services par un ordre de gouvernement ou un autre, sauf dans le cas de programmes d'assistance sociale et d'autres programmes d'aide pécuniaire. La mesure dans laquelle le gouvernement a les moyens financiers d'offrir les services existants et de répondre aux besoins de nouveaux services est également une information essentielle.	Le coût net des services et la capacité financière d'offrir les services doivent être présentés. Les ressources économiques nettes (surplus/déficit accumulé) disponibles pour la prestation des services futurs doivent être présentées.
La plupart des immobilisations corporelles des gouvernements ne sont pas de même nature que celles que détiennent les entreprises.	La plupart des immobilisations corporelles du gouvernement représentent une capacité de service plutôt que des rentrées de fonds futures dans les coffres du gouvernement. Ces immobilisations ainsi que les autres actifs non financiers représentent une composante de la situation financière du gouvernement qui correspond à un potentiel de service non expiré. La distinction entre les actifs financiers et non financiers du gouvernement tient à la mesure dans laquelle le gouvernement a le choix d'en déterminer l'utilisation. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser des dettes ou à fournir des services, alors que les actifs non financiers ne sont normalement utilisés que pour la prestation de services, à moins d'être vendus et de ce fait reconvertis en actifs financiers.	Les actifs financiers et les actifs non financiers doivent être présentés séparément dans l'état de la situation financière. Les mesures que sont les ressources financières nettes/la dette nette et les ressources économiques nettes (surplus/déficit accumulé) doivent toutes deux être présentées dans l'état de la situation financière, car elles représentent des conceptions différentes de la situation financière du gouvernement.

(*suite*)

TABLEAU 5.1 / **Caractéristiques gouvernementales et présentation de l'information financière publique** (*suite*)

Caractéristiques	Explication	Incidences sur la présentation
Les dépenses en immobilisations du gouvernement peuvent ne pas être axées sur la maximisation du rendement financier, parce que les objectifs du gouvernement sont plus larges.	L'entreprise s'intéresse à ce que les immobilisations acquises produiront : le produit final et les rentrées de fonds nettes correspondantes. Pour le gouvernement, le produit final n'est pas nécessairement toujours de nature financière. Parfois, c'est la constitution du patrimoine d'immobilisations elle-même qui permet au gouvernement d'atteindre son objectif (par exemple, la création d'emplois ou le développement régional).	Les dépenses en immobilisations et leur incidence sur la dette nette doivent être indiquées clairement dans les états financiers.
L'imposition constitue la principale source de revenus des gouvernements.	Le paiement des impôts et des taxes est obligatoire – ce n'est pas un élément d'une opération d'échange ni une cotisation volontaire ou un investissement. La majeure partie des revenus du gouvernement ne provient pas de la vente de biens et de services.	Capacité de lever des impôts = capacité de dépenser ; la dette nette doit donc être présentée, parce qu'elle représente les besoins futurs de revenus à combler à l'aide des impôts et taxes futurs, que les opérations et les faits passés (tels que les dépenses) laissent présager ; elle constitue en outre une indication de la capacité financière d'engager des dépenses additionnelles.
Les gouvernements détiennent des actifs qui ont été dévolus à l'État.	Pour bon nombre de gouvernements, la valeur et l'utilité de ces éléments dépassent de loin la valeur et l'utilité des actifs constatés. L'entreprise ne peut disposer de ce type d'actifs sans verser une contrepartie en espèces.	Des problèmes de nature pratique sur le plan de la mesure et de l'évaluation de ces actifs empêchent leur constatation dans les états financiers ; toutefois, des informations sur l'existence de ces actifs sont essentielles pour brosser le tableau de l'ensemble des ressources économiques du gouvernement.
Les gouvernements exercent leurs activités dans un contexte non concurrentiel.	L'absence d'un marché concurrentiel pour la plupart des extrants du gouvernement signifie qu'il n'existe aucune indication indépendante de leur valeur. De plus, bon nombre des services fournis par le gouvernement – par exemple, l'assistance sociale et la défense – sont peu susceptibles d'être offerts par d'autres parties. Les avantages que procurent les services gouvernementaux ne peuvent être mesurés uniquement par un résultat indiquant les revenus nets ou les charges nettes.	Le coût net des services et la capacité financière d'offrir les services sont les mesures financières requises, mais ces mesures ne sont pas suffisantes pour montrer l'efficience et l'efficacité des services gouvernementaux. Il faut également des informations sur la mesure de la performance. Il n'existe pas de mesure unique de la performance des gouvernements. Il faut également des mesures non financières de la performance.

Le budget traduit la politique gouvernementale, établit les besoins estimatifs en matière de revenus, de charges, de dépenses et de financement, et constitue une composante importante du cycle de reddition de comptes du gouvernement.	Le budget tient compte des besoins de financement, des dépenses de fonctionnement et des dépenses en immobilisations. Il fixe les taux d'imposition et détermine le niveau des emprunts à contracter. La comparaison des montants réels et des montants budgétés permet au gouvernement de rendre compte de sa gestion des finances publiques.	Des comparaisons des résultats réels et des résultats budgétés doivent être fournies dans les états financiers.
Les gouvernements d'ordres supérieurs ont une capacité d'endettement qui n'a pas d'équivalent parmi la plupart des autres organisations au Canada.	Les seules limites imposées à l'endettement des gouvernements d'ordres supérieurs sont la capacité de leur assiette fiscale de supporter le fardeau de la dette ainsi que l'appréciation de cette capacité par les milieux financiers. L'endettement des entreprises est normalement freiné plus rapidement que celui des gouvernements. Le gouvernement fédéral peut exercer un contrôle sur la masse monétaire et peut, contrairement aux autres organisations, recourir à des ententes internationales ayant trait à sa dette. Ces deux facteurs sont pris en compte dans toute évaluation de la capacité du gouvernement d'assurer le service de sa dette. Les niveaux élevés d'endettement limitent la latitude du gouvernement en ce qui a trait à l'offre de programmes et à la prestation de services, surtout en période de ralentissement économique.	La dette et la dette nette sont des éléments essentiels à présenter dans les états financiers des gouvernements.
Les gouvernements sont tenus à une plus grande transparence que les entreprises du secteur privé ou les organismes à but non lucratif.	Les états financiers des gouvernements doivent faire montre d'une plus grande transparence, parce que la nature même des gouvernements démocratiquement élus suppose un degré de transparence dans la présentation de l'information financière que la plupart des rapports publiés dans le secteur privé n'offrent pas. Les gouvernements doivent rendre des comptes à l'ensemble des contribuables à de nombreux niveaux, alors qu'une entreprise a l'obligation plus limitée de rendre compte du rendement du capital investi à un groupe limité d'investisseurs.	Du fait que les finances du gouvernement sont alimentées par des contribuables «captifs», le gouvernement doit leur fournir une information simple, mais rigoureuse au sujet de la façon dont leur argent a été utilisé – autrement dit, une information complète sur la situation financière du gouvernement et ses résultats est nécessaire, et chaque état financier doit communiquer des messages essentiels et clairs sur les finances du gouvernement.

Source : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2004, p. 16-17).

2 / Les normes comptables

Même s'ils sont souverains et, à ce titre, habilités à décider de la façon dont seront enregistrées et présentées les informations comptables, pour eux-mêmes et pour les citoyens et corporations agissant sur leur territoire, le gouvernement du Québec et les autres gouvernements du Canada n'ont pas cherché à en codifier les règles sous une forme légale. On a plutôt laissé se développer progressivement des pratiques commerciales comptables convergentes en se disant qu'une autorégulation par les organisations professionnelles expertes en la matière était préférable à une contrainte venue d'en haut. Pour sa part, le gouvernement provincial québécois s'est inspiré des normes développées par l'industrie sans se sentir obligé de s'y conformer entièrement.

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, les principes comptables généralement reconnus (PCGR), 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 soutenues 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.

Les PCGR sont donc des règles comptables d'application courante qui font consensus parmi les professionnels exerçant dans le domaine de la comptabilité au Canada et qui sont reconnues comme définissant la « bonne pratique comptable ». Ils sont le fruit de l'usage et de l'expérience et visent à fournir une information utile à la prise de décision en uniformisant la présentation et, ce faisant, en facilitant l'analyse et l'interprétation univoque des données comptables. Les PCGR englobent des postulats et des principes comptables, définissent les caractéristiques de l'information comptable et énoncent les normes comptables.

2.1 / Les postulats comptables

Les postulats comptables sont des hypothèses fondamentales concernant l'environnement économique, politique et sociologique dans lequel s'exerce la comptabilité, qui sont considérées comme incontestables bien que l'on ne puisse les démontrer. On en compte quatre : la personnalité de l'entité, la continuité de l'exploitation, l'unité de mesure monétaire et l'indépendance des exercices.

La personnalité de l'entité suppose une distinction entre les activités de l'entreprise et celles des propriétaires et des statuts juridiques indépendants de sorte que l'actif et le passif de l'un ne sont pas comptabilisés dans les actifs et passifs de l'autre[1]. La continuité de l'exploitation est le postulat qui présume que l'existence temporaire d'une entité (entreprise, association, gouvernement) est exceptionnelle ; de cette manière, on n'est pas obligé de présenter les actifs à leur valeur de liquidation et, en supposant qu'ils serviront pendant plusieurs années, on peut les amortir progressivement.

Quant à l'unité de mesure, elle réfère à la possibilité de quantifier (pour inclure une valeur économique dans les états financiers, il faut que cette valeur soit quantifiable, chiffrable), à la stabilité de l'unité monétaire utilisée (il s'agit de l'unité monétaire nationale et on présume que celle-ci conserve la même valeur dans le temps de sorte que les états financiers ne tiennent pas compte des variations du cours de la monnaie dans le temps ni de l'inflation ou de la déflation) et au coût historique (les montants aux états financiers représentent le coût payé à l'achat, la valeur d'acquisition). Enfin, un exercice comptable est un laps de temps uniforme, le plus souvent de douze mois, au cours duquel une entité enregistre les faits économiques engendrés par ses activités ; la fin de l'exercice marque la fin du cycle économique de l'entité et ses résultats sont inscrits dans ses états financiers sans qu'il y ait d'omission ni de dédoublement sur les exercices précédents ou suivants.

2.2 / Les principes comptables

Les principes comptables sont des règles de portée générale touchant la mesure, le classement et l'interprétation des informations financières ainsi que la présentation de ces informations dans les états financiers. Ils sont particulièrement importants pour la qualité de l'information présentée. Leur formalisation varie selon les pays et leur effet est inégal.

1 Ce principe trouve bien sûr davantage à s'appliquer dans le secteur privé.

a La *compréhensibilité* fait référence à certaines notions comptables de base (actif, passif, dépenses, recettes, etc.) que l'utilisateur des états financiers doit posséder pour les interpréter correctement.

b La *pertinence* renvoie à l'utilité immédiate (cette année) pour la prise de décision des informations présentées : par exemple, générer des revenus ou des économies.

c La *rapidité* de l'information signifie qu'elle doit être récente pour être utile et que les informations comptables doivent permettre de suivre le développement des faits économiques.

d La *fiabilité* réfère au caractère objectif et vérifiable de l'information qui doit s'appuyer sur des faits et non sur des opinions.

e La *fidélité* est la qualité d'une information qui concorde avec la réalité, avec les faits et les activités de l'entité.

f La *primauté de la substance sur la forme* signifie que la réalité économique doit avoir priorité sur la forme juridique de la transaction.

g La *vérifiabilité* renvoie à la capacité qu'auraient d'autres professionnels de corroborer l'information et les montants impliqués.

h La *neutralité* implique que l'information présentée est complète, établie sans parti pris et qu'elle n'avantage personne.

i La *prudence* dans l'appréciation des faits économiques mène à éviter d'être optimiste et à ne pas surévaluer ni sous-évaluer les actifs, les passifs, les produits et les charges. Par exemple, à choisir entre deux méthodes pour procéder à l'évaluation, la préférence devrait aller à celle qui sous-évalue le produit et l'actif ou qui surévalue la charge et le passif.

j La *comparabilité* est cette caractéristique qui évite de faire des choix de présentation qui rendent les informations non comparables aux données précédentes ou aux données du secteur, donc cohérence dans le temps et par rapport à d'autres entités similaires.

k La *permanence des méthodes* fait référence à la continuité qui est nécessaire dans l'application des règles et procédures comptables d'un exercice à l'autre pour préserver la comparabilité et éviter les manipulations.

l L'*importance relative* signifie que les états financiers doivent faire mention d'opérations pouvant affecter les évaluations et décisions des lecteurs : omettre ou inclure une information n'est acceptable que si ce choix n'a pas pour conséquence de faire changer la décision de l'utilisateur des états financiers.

Ces principes concernent tous les professionnels de la comptabilité, qu'ils exercent leur activité dans le secteur privé ou le secteur public. Ils complètent donc les principes législatifs évoqués dans le module précédent.

3 / 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 et que 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 certaines 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'influence 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 modifié » comme pour d'autres gouvernements du Canada. Cette méthode était semblable à la comptabilité d'exercice à quelques modifications près. Par exemple, les transferts aux organismes à but non 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. À partir de 2007, le gouvernement a suivi un plan convenu avec le Vérificateur général du Québec (VGQ) pour instaurer une véritable comptabilité d'exercice. Celle-ci a été effective dans les comptes publics de 2010-2011.

Aujourd'hui, la plupart des gouvernements occidentaux sont passés à la comptabilité d'exercice ou à une de ses variantes. La transition n'a pas été facile cependant parce qu'elle heurtait dans une certaine mesure la prérogative des législateurs d'approuver les dépenses annuelles des gouvernements. En effet, l'autorisation budgétaire prend généralement la forme de « crédits » votés, c'est-à-dire une permission de dépenser pour certaines fins jusqu'à un maximum prédéterminé. L'accent se trouve *de facto* mis sur la dépense en espèces, exception faite de certaines dépenses en capital. Mais la restriction des approbations budgétaires à une année à la fois peut entraîner certaines distorsions ou empêcher de mettre en lumière le vrai coût dans la durée d'un programme ou d'un achat. En fait, certaines lacunes de la comptabilité de caisse sont devenues de plus en plus manifestes :

- Une incapacité à représenter adéquatement la quantité de ressources utilisée ; par exemple, une grosse acquisition en capital va entraîner une augmentation de la dépense la première année sans que l'utilisation de cet actif soit reconnue ou constatée les années suivantes, alors que bien sûr celle-ci se poursuit.

- Une incapacité de tenir compte des engagements futurs, garanties et autres obligations contingentes de sorte qu'un passif ne sera reconnu qu'au moment où l'argent est déboursé pour régler la dette.
- Une centration sur les paiements en espèces seulement peut quelquefois se traduire en une détérioration non apparente des immobilisations.
- Une distorsion des primes de rendement en encourageant les gestionnaires à sous-estimer le coût des programmes et à dépenser tous leurs crédits annuels.

Pour le législateur qui doit approuver le budget, le fait que certains passifs ne soient pas encore prévus dans le budget ni constatés dans les états financiers peut mener à une appréciation faussée de la situation financière du gouvernement. Ainsi, à la limite, un gouvernement peut montrer un léger surplus (disons de 200 à 300 millions de dollars) alors qu'il est en réalité en déficit et cela uniquement parce que certaines dépenses majeures ne seront payées que dans l'exercice suivant. Un exemple suffit à le démontrer. Un ministère achète en mars (dernier mois de l'année financière) des équipements divers pour 200 millions de dollars : selon la comptabilité de caisse, la transaction ne serait enregistrée qu'au moment où le paiement serait fait, soit au début de l'année financière suivante, de sorte qu'elle ne figurerait pas dans les états financiers du gouvernement que pour l'année qui suit. En comptabilité d'exercice, un engagement est reconnu dès qu'il est fait.

Prenons un autre exemple et voyons comment concrètement il est traité en comptabilité de caisse et en comptabilité d'exercice. Un ordinateur de 2,5 millions de dollars est acheté en 2007-2008 et fini d'installer en 2008-2009 ; son inscription dans les livres comptables se fera, en comptabilité de caisse, selon les déboursés effectués de 1,75 million de dollars en 2007-2008 et de 0,75 million de dollars en 2008-2009 tandis qu'en comptabilité d'exercice, même si le déboursé s'effectue de la même manière, la reconnaissance de la charge se fera en fonction de la durée de vie utile de l'équipement (disons cinq ans en l'occurrence). Le tableau 5.2 permet de visualiser la différence.

TABLEAU 5.2 / **Exemple d'inscription d'une dépense selon la méthode comptable, de 2007-2008 à 2011-2012** (en dollars)

Année fiscale	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Dépense (comptabilité de caisse)	1 750 000	750 000	–	–	–
Charge (comptabilité d'exercice)	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000

La comptabilité de caisse n'enregistre pas plusieurs des effets sur les actifs et passifs qui résulteront des conséquences ou événements associés à une transaction. Ainsi, l'argent emprunté au moyen d'un accord de remboursement à long terme est enregistré comme un encaissement, une entrée de trésorerie. Les tableaux 5.3 et 5.4 illustrent les différences de perspective comptable entre les deux systèmes d'enregistrement. On y voit que la reconnaissance des transactions à des moments différents affecte la quantité d'informations et la qualité de l'information qu'une organisation possède sur la situation financière. Bien qu'un gestionnaire fonctionnant en comptabilité de caisse surcharge son système de prévisions des flux de trésorerie à venir, cette information n'est pas relevée par son système comptable tant que le paiement n'est pas effectué. La transparence n'est pas optimale. En comptabilité d'exercice, le système génère deux éléments d'information à la réception du bien : la création d'un passif ou d'une obligation de payer et l'ajustement du niveau d'inventaire. Parce que l'inventaire est un actif utile, il est relié directement au système comptable.

TABLEAU 5.3 / **Traitement des événements d'achat selon la méthode comptable**

Événement	Comptabilité de caisse	Comptabilité d'exercice
Article commandé	Pas d'effet	Pas d'effet
Article mis en stock	Pas d'effet	Augmente les comptes fournisseurs et l'inventaire
Article utilisé	Pas d'effet	Diminue l'inventaire et le solde de fonds
Article payé	Diminue la liquidité et la balance de fonds	Diminue la liquidité et les comptes fournisseurs

TABLEAU 5.4 / **Traitement des acquisitions et utilisations d'actifs selon la méthode comptable**

Transaction	Comptabilité de caisse	Comptabilité d'exercice
Actif acheté, mais non payé (à crédit ou sur compte)	Pas d'entrée	Actif et passif constatés et enregistrés
Actif utilisé	Pas d'entrée	Utilisation et diminution de la valeur de l'actif enregistré
Actif acheté à crédit et payé	Diminue la liquidité et actif enregistré	Diminution du passif et liquidité enregistrée
Service fourni	Pas d'entrée	Revenu et compte client enregistré
Facturation du service fourni	Pas d'entrée	Pas d'entrée
Paiement de la facture reçu en argent	Liquidité diminuée et revenu enregistré	Diminution des comptes clients et liquidité augmentée

Ces considérations techniques permettent de mieux saisir les implications et les avantages du passage d'une comptabilité de caisse (ou de trésorerie) à une comptabilité d'exercice (ou d'engagements). En somme, la comptabilité d'exercice :

- Donne une vue d'ensemble de l'étendue et de l'ampleur au sein du gouvernement :
  - des ressources (tous les actifs financiers et non financiers) ;
  - des obligations (tous les passifs) ;
  - des coûts (les ressources utilisées).
- Est davantage axée sur l'utilisation des ressources.
- Permet de mieux faire le lien entre les résultats obtenus et toutes les ressources utilisées pour les obtenir.
- Permet au législateur de tenir le gouvernement responsable :
  - de l'intendance de ses actifs ;
  - des coûts complets de ses programmes ;
  - de sa capacité de respecter ses obligations financières à court et à long terme.
- Reflète mieux les effets des événements économiques et les décisions prises au cours de l'exercice.

- Procure une information plus complète permettant d'améliorer la prise de décisions par le gouvernement :
  - l'accent est davantage mis sur les actifs (besoins d'entretien, politiques de remplacement, acquisition plutôt que location) ;
  - l'accent est davantage mis sur la gestion des passifs ;
  - l'accent est davantage mis sur le coût complet des programmes et des services.

4 / Les conventions comptables

Les conventions comptables sont les principales règles comptables que sont tenus de suivre les ministères et les organismes budgétaires gouvernementaux. Elles s'appuient sur les PCGR et concernent :

a le périmètre comptable du gouvernement ;

b les méthodes de consolidation ;

c les conventions comptables particulières pour les éléments importants de l'actif, du passif, des revenus et des dépenses ;

d les règles comptables appliquées pour établir les états financiers ;

4.1 / 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. Aux fins de l'information financière, l'expression « périmètre comptable » définit les actifs, les passifs, les revenus, les charges et les flux de trésorerie des ministères, des fonds, des agences, des régies, des commissions, des sociétés d'État et des organismes à but non lucratif qui sont comptabilisés dans les états financiers condensés d'un gouvernement, par opposition à ceux qui ne le sont pas.

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. On comprend que le contrôle est une notion comprenant toutes sortes de nuances et de situations intermédiaires, et qu'il existe en quelque sorte, là aussi, un continuum entre un peu de contrôle et beaucoup

de contrôle (figure 5.1). 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.

FIGURE 5.1 / **Contrôle des organisations par le gouvernement**

Source : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2004, p. 9).

Les gouvernements atteignent leurs objectifs par le truchement d'un large éventail d'organismes qui, selon leur relation avec un gouvernement donné, se situent chacun à une certaine position le long d'une échelle. À une extrémité de l'échelle se trouvent les organismes qui se situent manifestement dans les limites du gouvernement, comme un ministère ou une société d'État. Ces organismes n'ont pas le pouvoir d'agir de façon indépendante et ils sont contrôlés par le gouvernement. À l'autre extrémité de l'échelle, les organismes agissent en toute indépendance et, bien que le gouvernement puisse exercer une certaine influence sur eux, il n'exerce manifestement aucun contrôle. Un organisme à but lucratif indépendant qui conclut une entente avec le gouvernement peut constituer un exemple de cette situation.

Tout au long de l'échelle se trouvent de nombreux autres organismes sur lesquels le gouvernement exerce des niveaux d'influence variés. Il faut donc tenir compte de la nature du lien entre le gouvernement et l'organisme pour déterminer si le gouvernement exerce, dans les faits, un contrôle sur l'organisme. En théorie, il y a un point de l'échelle à partir duquel le contrôle existe. En réalité, il ne s'agit vraisemblablement pas d'un point établi, mais plutôt d'une zone grise dans laquelle il est difficile de déterminer l'existence du contrôle. Il faut faire appel au jugement professionnel pour évaluer la situation de chaque organisme.

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 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 les établissements de l'éducation et de la santé sont maintenant intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

4.2 / La consolidation comptable

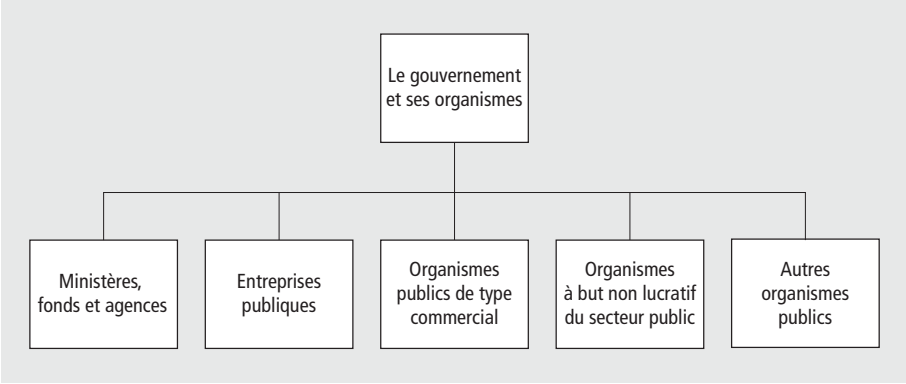
Certains organismes publics, tels que les ministères, font tellement partie intégrante des activités du gouvernement que leurs objectifs et activités sont substantiellement les mêmes que ceux du gouvernement. Ces organismes utilisent généralement les PCGR du secteur public pour établir leurs états financiers. D'autres organismes publics sont structurés comme

ceux du secteur privé et ont des objectifs similaires. Le mode de prestation des services que choisit un gouvernement ne devrait pas modifier significativement son information financière.

La figure 5.2 présente les différentes catégories d'organismes publics donnant ouverture à un traitement comptable particulier lorsque vient le temps de la consolidation. Ainsi, une *entreprise publique* est un organisme qui possède toutes les caractéristiques suivantes :

1. elle constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de passer des contrats en son propre nom et d'ester en justice ;
2. elle est investie des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales ;
3. elle a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des particuliers ou à des organismes non compris dans le périmètre comptable du gouvernement ;
4. elle peut, dans le cours normal de ses activités, poursuivre ses activités et faire face à ses dettes au moyen de revenus tirés de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.

FIGURE 5.2 / **Types d'organismes sous contrôle gouvernemental**



Source : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2004, p. 23).

Les entreprises publiques sont des organismes publics qui sont financièrement autonomes. Elles fonctionnent comme des entreprises et obtiennent très peu de financement gouvernemental. Elles génèrent

des revenus (ou à tout le moins atteignent le seuil de rentabilité) au moyen d'activités commerciales menées à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement. La Société des alcools du Québec ou les services hydro-électriques d'une administration locale sont des exemples d'entreprises publiques.

Un *organisme public de type commercial* est un organisme public qui possède toutes les caractéristiques suivantes :

1 il constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de passer des contrats en son propre nom et d'ester en justice ;

2 il est investi des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales ;

3 il a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des particuliers ou à des organismes.

Les organismes publics de type commercial diffèrent des entreprises publiques du fait qu'ils vendent habituellement des biens et des services à l'intérieur du périmètre comptable du gouvernement ou qu'ils reçoivent des subventions gouvernementales importantes pour les aider à mener leurs activités. Ces organismes agissent toutefois comme des entreprises et évoluent souvent sur un marché concurrentiel ouvert. Télé-Québec est un exemple d'organisme public de type commercial, tout comme l'est une société d'État de gestion immobilière telle que la Société immobilière du Québec. On demande aux entreprises publiques et aux organismes publics de type commercial d'utiliser les PCGR pour les entreprises.

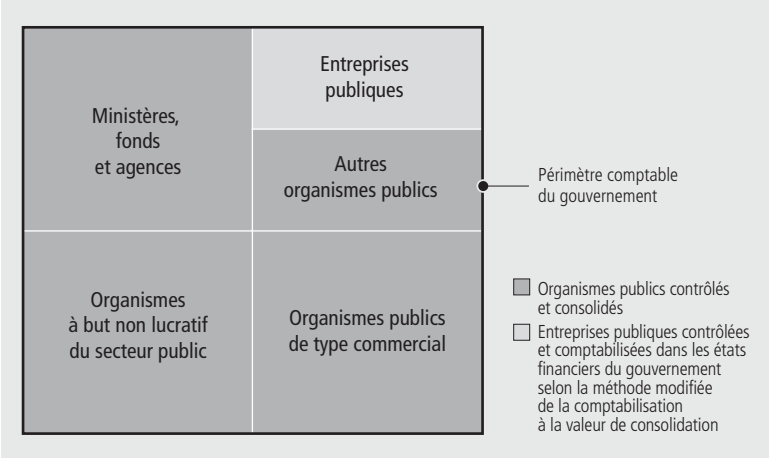
Un *organisme à but non lucratif du secteur public* est un organisme public qui répond à la définition d'un organisme à but non lucratif du secteur privé et qui compte des homologues à l'extérieur du secteur public. Un musée public ou un hôpital public constitue un exemple d'organisme à but non lucratif du secteur public.

Autres organismes publics. Bien que la plupart des organismes publics entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories, certains ne sont pas aussi faciles à classer. Ces organismes, peu nombreux, doivent évaluer la nature de leurs principaux objectifs et activités, choisir les PCGR qui sont les plus appropriés à leur situation et les appliquer ensuite de manière uniforme.

La consolidation combine les états financiers individuels des organismes compris dans le périmètre comptable d'un gouvernement afin de présenter celui-ci comme une entité économique unique (figure 5.3). La consolidation financière des entités publiques (leur intégration

aux données comptables) peut être intégrale ou modifiée. La *consolidation intégrale* consiste à homogénéiser et à 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.

FIGURE 5.3 / **Contrôle et consolidation comptable**



Source : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2004, p. 27).

La *consolidation modifiée* 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. 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.

4.3 / Les conventions comptables particulières

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 importance dans 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 physique 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 d'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.

***

Si la façon de présenter les données budgétaires publiques repose sur un cadre juridique contraignant, elle doit également s'appuyer sur des règles comptables qui garantissent dans le détail la qualité de l'information utilisée. La particularité de la règle comptable est de ne pas prendre sa source

dans la loi, mais dans l'expérience des praticiens et de leurs organisations qui, progressivement, ont pu amener le gouvernement québécois (et les autres gouvernements du Canada) à adopter des principes et méthodes, les PCGR du secteur public, inspirés du secteur privé, mais adaptés à leur situation.

PARTIE 3 /

L'ALLOCATION BUDGÉTAIRE

Comment en arrive-t-on au budget ? Et comment ensuite s'assure-t-on qu'il se réalise comme prévu ? Est-ce qu'on a toujours procédé de la même façon ? Les investissements sont-ils intégrés au même budget que le fonctionnement ? Ces questions font l'objet de cette troisième partie.

Avec le temps, on a vu se modifier la structure de présentation des données budgétaires gouvernementales. Et cette transformation a reflété certaines préoccupations associées à la préparation du budget. De combien d'argent aurons-nous besoin ? Cette interrogation initiale a mené à préparer les budgets en fonction de la structure administrative et de la dépense par objet. Elle reposait en outre sur la capacité des instances administratives subalternes d'estimer adéquatement leurs besoins et de les faire cheminer vers les autorités. On s'est ensuite demandé : « Qu'est-ce que l'on produit comme services avec les ressources mises à disposition et avec quelle efficacité et quelle efficience ? » Cet accent nouveau s'est accompagné d'une volonté accrue de discipline budgétaire et on a assisté au renversement complet de la façon de préparer le budget de dépenses. D'un mode ascendant, on est passé à un mode descendant. La question n'était plus de savoir de combien, localement, on estimait avoir besoin pour maintenir les services, mais sur quels revenus l'État pourrait compter pour procéder à l'allocation budgétaire.

Cette allocation, il faut comprendre qu'elle est partagée, au niveau central, entre deux opérations distinctes, l'une qui concerne les revenus et l'autre qui touche les dépenses, menées par deux ministères et conduisant à deux séries différentes de documents budgétaires. Les deux cycles de préparation doivent être coordonnés et bien arrimés. En ce qui concerne chacun des ministères et organismes, l'accent est mis sur l'intégration de la perspective stratégique et du court terme. Chaque organisation cherche à transposer progressivement sa vision du long terme

dans la gestion budgétaire plus rapprochée et à faire en sorte que la réalité des contraintes immédiates ne handicape pas la réalisation des objectifs plus lointains.

Ensuite, le budget étant alloué, il faut le gérer, c'est-à-dire s'assurer que l'on respecte les montants octroyés et que les mesures appropriées soient mises en œuvre. Chaque instance de l'appareil public québécois fera un suivi régulier et fera normalement les interventions prévues. Il en est de même pour les Finances et le Trésor. L'évolution de la situation budgétaire est surveillée de près et rapportée au Conseil des ministres périodiquement. Ce contrôle est essentiel au maintien de la discipline budgétaire.

Enfin, l'allocation comprend l'incorporation de trois types de budget différents : celui des dépenses courantes, celui des dépenses de capital et celui de la trésorerie. Les charges d'exploitation ne donnent pas une idée fidèle des besoins financiers de l'État si on ne les complète pas par l'investissement. Ce n'est que dans cette mesure qu'on peut établir à quel moment et jusqu'à quel niveau on devra recourir à l'emprunt.

CHAPITRE 6 /

Les modes de budgétisation

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.

Dans ce chapitre, les différentes approches du budget et les types de gestion qui y sont associés seront abordés en faisant ressortir leurs avantages et leurs inconvénients. Seront successivement abordés le *budget traditionnel*, qui part de ce qui existe et met l'accent sur les objets de dépenses, et les structures organisationnelles, le *budget de programme*, qui cherche à rassembler dans un tout cohérent des activités associées et les responsabilités décisionnelles, et le *budget axé sur la performance*, qui met l'accent sur l'atteinte des objectifs poursuivis. Nous verrons

la démarche qui a conduit de l'un à l'autre. Finalement, avec le *budget base zéro* apparaît le besoin périodique d'une remise à plat des dépenses et de leur justification dans une perspective d'efficience et d'économie.

1/ Le budget traditionnel

Les classifications budgétaires traditionnelles sont fondées sur les structures organisationnelles et les catégories de dépenses. Élaboré à la fin du XIXe siècle, ce mode de gestion budgétaire 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 la 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 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).

TABLEAU 6.1/ **Présentation type d'un budget traditionnel**

Ministère	Fonctionnement	Investissement	Transfert	Service de la dette	Total
↓ **Direction générale A**					
Direction 1					
Direction 2					
↓ **Direction générale B**					
Direction 1					
Direction 2					
TOTAL					

Source : Cliche (2011, p. 150).

Qu'on l'appelle «budget d'objet», «budget de structure» ou «budget incrémentiel», ce type de budget s'élabore au niveau de chaque unité administrative, le niveau hiérarchique supérieur procédant à la consolidation des données des unités administratives sous sa responsabilité et ainsi de suite jusqu'au niveau du ministère (figure 6.1). Le processus est très décentralisé et met l'accent sur les moyens ou intrants.

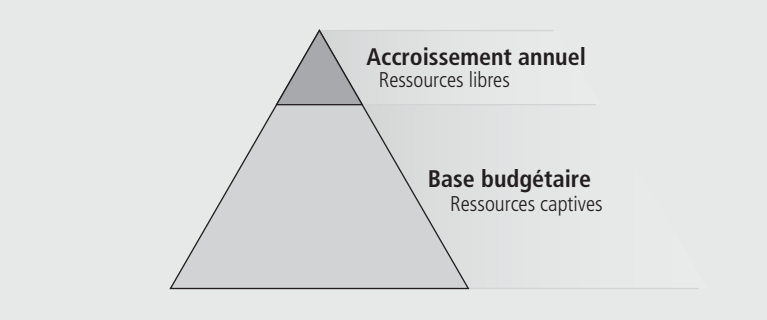
FIGURE 6.1 / **Budget traditionnel**

Source : Cliche (2011, p. 151).

Les *intrants* sont les éléments dont dispose une organisation ou un gestionnaire pour élaborer un produit ou obtenir un résultat. Les intrants (ou facteurs de production) peuvent comprendre la main-d'œuvre, les équipements ou installations, les fournitures, les biens ou services reçus. La *gestion axée sur les intrants*, qui découle du budget traditionnel, s'attache au montant des ressources et aux moyens en personnel, en équipement, etc., 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 d'appréciation. Cette méthode va également 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.

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 constatées 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 en vue de prendre en considération les 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 (figure 6.2). S'amorcent alors la consolidation au niveau supérieur et une série de va-et-vient entre les différents niveaux administratifs et politiques jusqu'à obtention du chiffre définitif.

FIGURE 6.2 / **Processus de fixation du budget traditionnel**



Source : Cliche (2015b, p. 28).

Avec le temps, le budget de structure tend à se raffiner et incorpore un niveau de détail difficilement compréhensible par les niveaux de décision supérieurs. S'en suit presque 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 également contribuer, 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.

Une telle approche budgétaire possède plusieurs avantages. D'abord, elle est simple ; les données budgétaires épousent la structure de l'organigramme et sont, de ce fait, très près des activités et de la vie réelle de l'organisation. Il n'y a 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.

Cette approche, on le comprend, fournit aux gestionnaires un cadre de budgétisation stable et consistant parce qu'elle assume que les activités resteront en bonne partie inchangées par rapport à l'année précédente. Conséquemment, elle n'est pas facilement adaptable lorsque vient le moment de changer les priorités de l'organisation.

D'autres inconvénients (morcellement, compétition, croissance et centration sur les intrants), on s'en est rendu compte progressivement, ont aussi contribué à la rendre moins attrayante. 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. Cette approche conduit par ailleurs à une croissance automatique des dépenses de 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. À la limite, on pourrait même dire que c'est la dépense qui détermine le budget.

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.

2 / Le budget de programme

Durant les années 1960, deux problèmes majeurs confrontent les administrations publiques : 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,

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 passent de 30 000 à 50 000 personnes.

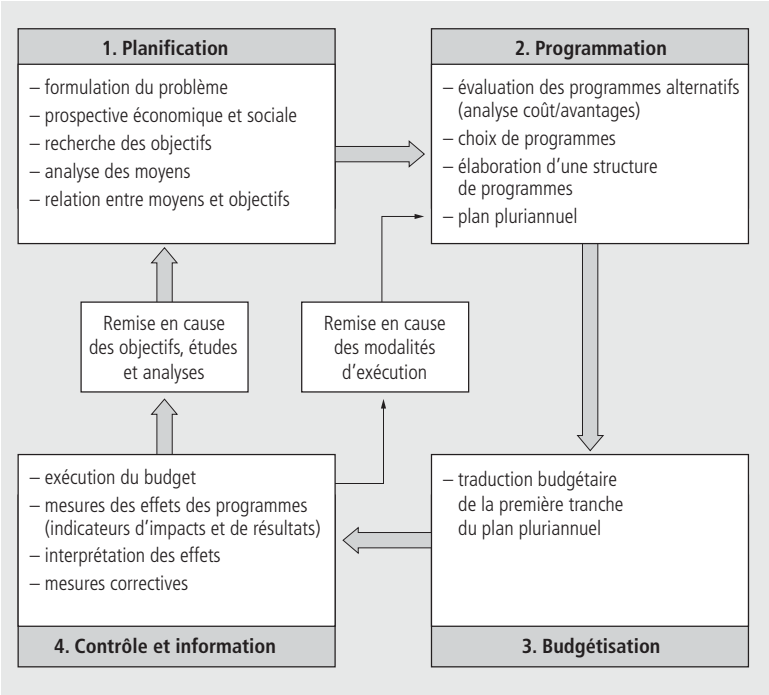
Une nouvelle méthode de gestion budgétaire, le Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) – ou Rationalisation des choix budgétaires comme on l'appelle dans le monde francophone –, va en très peu de temps s'implanter, d'abord en Amérique puis en Europe, dans les milieux gouvernementaux aux prises avec 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 de 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 l'expérience du PPBS en 1967 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 de 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 (figure 6.3) 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.

FIGURE 6.3 / **Représentation du PPBS et de ses éléments**



Les *produits ou extrants* sont les biens et plus habituellement les services que les diverses instances de l'administration fournissent aux citoyens, aux entreprises et aux autres agences de l'administration. La *gestion axée sur les produits*, que permet le programme budgétaire, met l'accent sur ce que l'État cherche à produire en termes de biens et services et on calcule combien de services ou de produits ont été fournis. 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.

2.1 / 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 composait 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/ministères 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 (tableau 6.2). 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.

TABLEAU 6.2 / **Présentation type du budget de programme**

Secteur (Ministère)	Fonctionnement	Investissement	Transfert	Service de la dette	Total
↓ **Programme A**					
Élément 1					
Élément 2					
↓ **Programme B**					
Élément 1					
Élément 2					
TOTAL					

Source : Cliche (2011, p. 156).

1 Les missions sont demeurées, mais les domaines et les secteurs ont été progressivement remplacés par les « portefeuilles », appellation aujourd'hui en vigueur et qui réunit le ministère et les organismes relevant d'un même ministre.

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.

2.2 / Les composantes du système

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

À la superstructure des missions, domaines et secteurs correspondent les préoccupations générales 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 services 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 permettre un contrôle comptable efficace. Pour cette raison, les dépenses sont généralement présentées dans le budget de 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 raisonnable 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.

2.3 / Les techniques de contrôle et d'information

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 cerner, 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 sensibilités (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 à 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 que les besoins d'une population, la situation d'un groupe défavorisé ou l'état du milieu physique, par exemple.

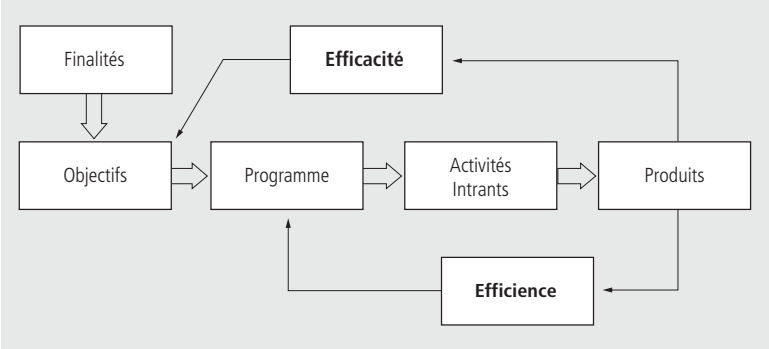
2.4 / Les effets du PPBS

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.

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.

Parmi les avantages du budget de programme figure certainement l'explicitation des finalités poursuivies par l'État par le regroupement des activités poursuivant une même fin. 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 (figure 6.4). 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.

FIGURE 6.4 / **Budget de programme**



Source : Cliche (2011, p. 155).

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, qu'ils 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'influence 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, un grand nombre, et c'est le cas du Québec, a quand même conservé la structure budgétaire axée sur les finalités de l'action publique. Le budget de 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.

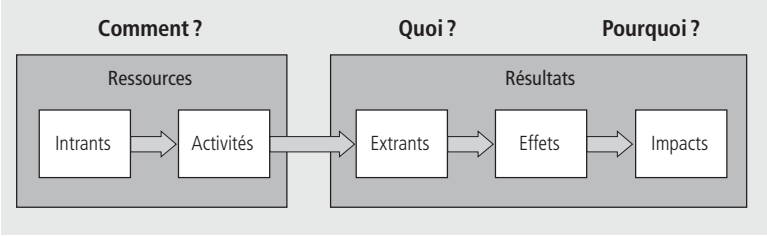
3 / Le budget axé sur les résultats

Le budget de 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. Ainsi, il structure aujourd'hui les opérations budgétaires de nombreux pays. Il en est également de même 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 du budget de programme, s'est progressivement développée et a été adoptée de plus en plus largement : la gestion axée sur les résultats (GAR). C'est cette approche que le gouvernement du Québec applique depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*.

Comme la figure 6.5 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. Nommons d'abord les extrants ou produits, 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 visé par l'action entreprise. Il y a enfin les impacts, qui représentent les conséquences ou objectifs à long terme plus généraux (de type sociétal) du programme ou du projet.

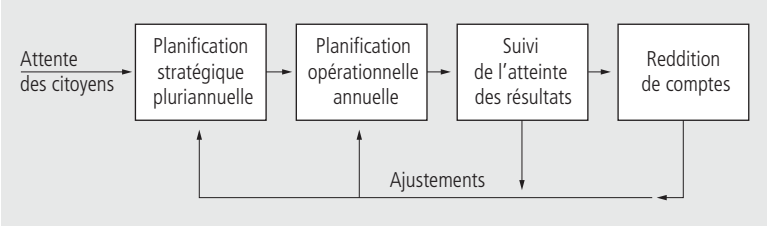
FIGURE 6.5 / **Gestion axée sur les résultats**



Source : Cliche (2011, p. 166).

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 gestion axée sur les résultats (GAR) (figure 6.6). 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.

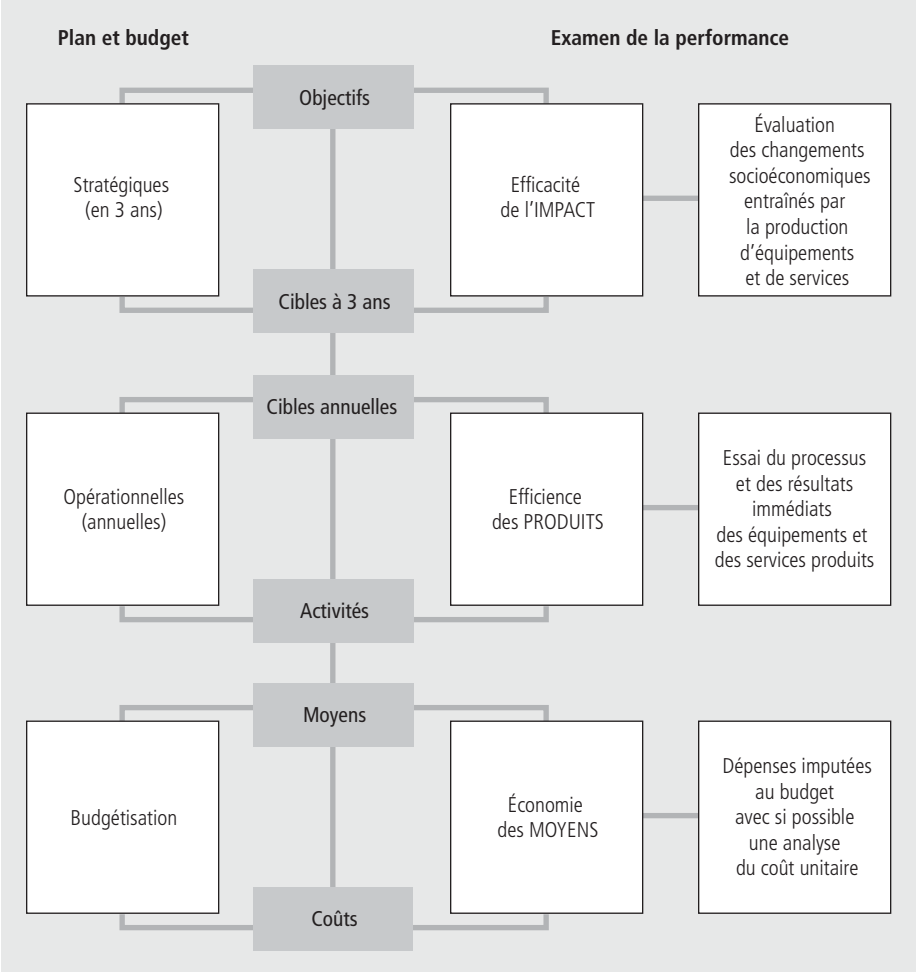
FIGURE 6.6 / **Cycle de la GAR**



Source : Demangel (2006, p. 2).

D'un découpage stratégique et opérationnel des activités, on passe comme dans la figure 6.7 à la mesure et à l'appréciation des résultats, avec des retombées possibles au niveau budgétaire.

FIGURE 6.7 / **Des objectifs aux coûts**



Source : Fonds d'équipement des Nations Unies (2006, p. 23).

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, et 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'appliquant à le déterminer, 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.

En matière budgétaire, la GAR cherche à transformer le budget en moyen d'amélioration de la gestion et des programmes. Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour pouvoir transformer le budget en outil pour améliorer la gestion, comme on peut le voir dans le tableau 6.3. Leur présence ou leur absence facilitera ou rendra plus difficile cette intégration.

TABLEAU 6.3 / **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 de services tangibles et mesurables. • Le processus d'intégration est mis en œuvre sur le plan 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 les expliquent.	• 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 (2001, p. 30).

Les liens entre gestion et budgétisation ciblés 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 possibles.

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 dans le tableau 6.4. 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 effectués, s'ajoutant aux contraintes financières et aux priorités politiques, sans qu'il y ait pourtant de lien mécanique ou automatique entre les financements et les performances atteintes. 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. Ce type de BP n'a été jusqu'à maintenant appliqué qu'à des secteurs particuliers (enseignement, santé, recherche) et dans un nombre limité de pays.

TABLEAU 6.4 / **Types d'intégration budgétaire de la GAR**

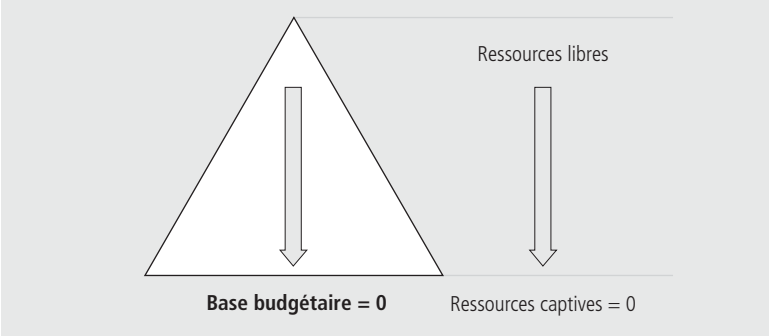
Type	Lien entre informations sur les performances et financement	Performance programmée ou effective	Principale finalité dans la procédure budgétaire
Présentationnel	Pas de lien	Objectifs de performance ou performances réalisées	Responsabilisation
Budgétisation fondée sur les résultats	Lien lâche/indirect	Objectifs de performance ou performances réalisées	Programmation ou responsabilisation
BP directe/ Selon formule	Lien étroit/direct	Performances réalisées	Répartition des ressources et responsabilisation

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007a, p. 21).

4 / Le budget base zéro

Le budget base zéro (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, surtout, qui produirait une trajectoire des dépenses à la baisse (figure 6.8). 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.

FIGURE 6.8 / **BBZ et ressources**



Le budget base zéro vise 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'accent est mis sur le choix de moyens alternatifs pour fournir un service et sur les niveaux alternatifs de service.

Les étapes du BBZ sont habituellement les suivantes :

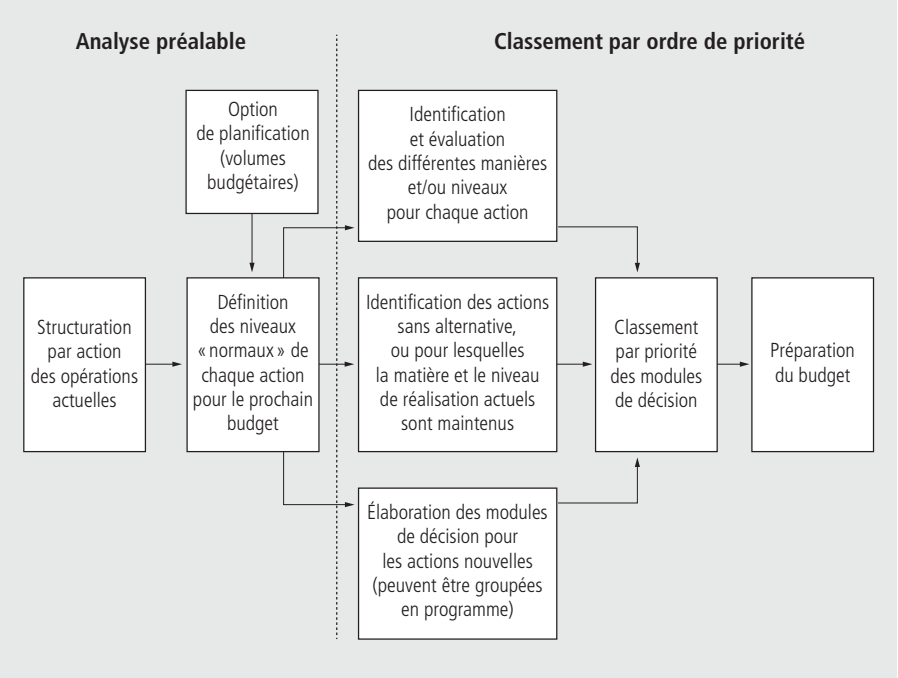
- choix, pour chacun des centres de décision de l'organisation, d'un ou de plusieurs ensembles de propositions budgétaires (devis décisionnels) comprenant une série de choix et d'alternatives ;
- évaluation et hiérarchisation des devis décisionnels sur la base d'une analyse coût-avantage ou en fonction 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 déceler 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 gestionnaire 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'activités et de productivité ; la définition des différentes solutions possibles par rapport au niveau de service de même que l'analyse coût-avantage 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 (figure 6.9). 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 interrompue parce qu'elle n'est pas viable ou efficace. Chaque cas est particulier et il appartient au gestionnaire

de l'apprécier 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.

FIGURE 6.9 / **Schéma opérationnel du BBZ**



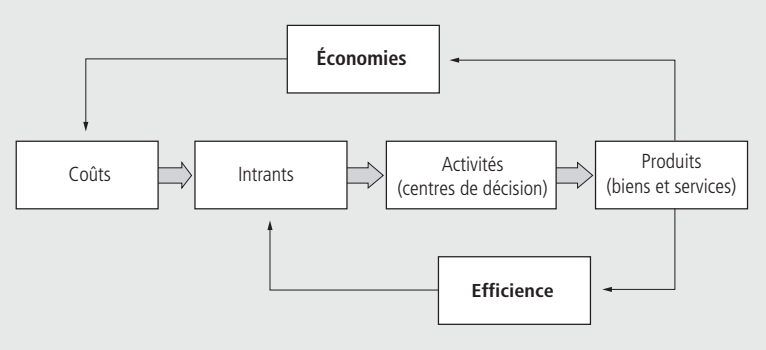
L'étape de *la hiérarchisation* consiste à classer les ensembles de propositions budgétaires par ordre d'importance ou de priorité en fonction des objectifs du centre de décision. La procédure de classement amène l'administration à se concentrer sur deux questions : « Combien devrions-nous dépenser ? Devrions-nous dépenser cet argent ? » 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 le 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, par la suite, fera l'objet d'un suivi serré 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 de l'objectif fixé. 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 tous les niveaux à travers l'implication et la responsabilisation des gestionnaires (figure 6.10). 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 il 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.

FIGURE 6.10 / **Schéma du budget base zéro**



Source : Cliche (2011, p. 160).

Cependant, le budget base zéro demeure un processus dont les effets ne sont perceptibles qu'à la marge et progressivement puisque, par exemple, il est impossible 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. Par conséquent, 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 utilisée aujourd'hui sous différentes formes dans le contexte de la rationalisation des dépenses publiques. On fixe par exemple un objectif de compression des dépenses (de l'ordre de 1% sur 3 ans par exemple) 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 ou au moment d'opérations particulières. De plus, le BBZ a démontré que la responsabilisation des gestionnaires, par opposition au recours à des experts internes ou externes, 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 de 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.

***

Ces différentes approches de budgétisation publique ont correspondu, chacune à leur époque, à une volonté de changement.

La discipline budgétaire fut certainement l'incitation première. La croissance des dépenses et les déficits budgétaires récurrents ont entraîné un mécontentement des citoyens et des milieux financiers qui ont donné le jour à un besoin de contrôle budgétaire plus appuyé.

De même, l'allocation des ressources n'était pas toujours en accord avec les intentions et les priorités exprimées par les gouvernants parce que la structure de présentation budgétaire ne le permettait pas. Comment s'assurer que les ressources ne sont pas utilisées à d'autres fins que celles prévues lorsqu'elles sont éclatées selon des nomenclatures qui n'ont rien à voir avec les objectifs que l'on poursuit ?

Bien plus, lorsqu'on se donne une structure appropriée, il n'est pas acquis que les services publics seront efficients ou efficaces ni même qu'ils permettront d'atteindre les objectifs sociétaux qui sont ceux des gouvernements.

Enfin, comment croire que le gouvernement a atteint ses objectifs si une information de qualité n'est pas disponible et si une reddition de comptes organisée n'existe pas ? La transparence budgétaire et l'imputabilité du pouvoir exécutif ont aussi contribué au cheminement des gouvernements dans le choix des approches budgétaires.

Il arrive aussi, à l'occasion, que le passage d'un gouvernement à l'autre vienne ralentir certaines réformes budgétaires, les priorités des gouvernements successifs ne correspondant pas nécessairement. C'est un peu ce qui s'est produit au Québec depuis l'adoption de la LAP : le passage de la gestion à la budgétisation axée sur les résultats se fait beaucoup plus lentement et laborieusement qu'envisagé au départ (Cliche, 2015b, p. 225-242).

CHAPITRE 7 /

La préparation du budget

Le processus d'élaboration budgétaire des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, se ressemble. Certes, la préparation d'un budget varie en complexité selon que l'on passe des composantes de l'appareil gouvernemental au gouvernement lui-même. Il n'empêche qu'une démarche similaire est en gros suivie par tous les intéressés, du plus petit au plus gros. Par ailleurs, chaque instance prépare son budget et l'ensemble de ces budgets, une fois consolidés, devient le budget du gouvernement. Cela ne signifie pas toutefois que le budget du Québec n'est que l'addition des demandes budgétaires de chacun des ministères et organismes.

La première partie de ce chapitre met l'accent sur la préparation individuelle du budget, organisation publique par organisation publique en quelque sorte, alors que la deuxième partie, axée sur le budget consolidé, insiste sur les particularités de la démarche au niveau gouvernemental.

1 / La préparation du budget de chaque organisation

À cette étape, la connexion des processus de planification, de programmation et de budgétisation est nécessaire. La réflexion est large et cherche à situer l'aspect financier dans le droit fil des orientations stratégiques de l'organisation.

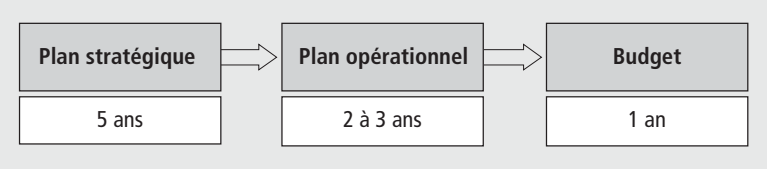
1.1 / Le budget et la planification

Une bonne maîtrise de la gestion commence par une vision claire de ce que l'on souhaite faire à moyen et à long termes. C'est le domaine de la planification. La planification est une démarche qui consiste, à partir d'une connaissance de l'environnent de l'organisation ainsi

que de ses forces et faiblesses (diagnostic), à faire des choix concernant l'avenir à long terme (stratégie) et à définir des moyens permettant de concrétiser ces choix (plan opérationnel).

S'il fut une époque où la budgétisation se faisait en vase clos, presque sans liens avec les autres secteurs de l'organisation, et sans autre perspective que l'avenir immédiat, tel n'est plus le cas. Aujourd'hui, le budget constitue un sous-ensemble du système de planification. Il n'est plus le point de départ de l'effort de prévision, mais l'aboutissement du processus de planification (figure 7.1).

FIGURE 7.1 / **Budget : l'aboutissement de la planification**



C'est dans son intégration au processus de planification que le budget est ancré dans la réalité actuelle et future de l'organisation et qu'il peut refléter l'intégralité de ses perspectives. Dans la poursuite de ses objectifs, l'organisation définit une stratégie pour les atteindre et doit mettre en œuvre des moyens pour y arriver, lesquels ne manqueront pas d'avoir des implications financières. La gestion budgétaire est un élément d'un système de gestion plus vaste qui doit refléter et appuyer les choix effectués et, pour cela, s'inscrire dans la démarche de planification de l'organisation.

Cette démarche procède du développement d'une vision stratégique et d'un plan d'action plus près des opérations, mais elle repose également sur un examen attentif ou diagnostic du contexte dans lequel se trouve l'organisation.

1.1.1 / Le diagnostic

Préalablement à la définition des orientations stratégiques, un diagnostic doit être établi visant à évaluer les contraintes de l'environnement et à reconnaître les occasions qui se présentent, de même qu'à évaluer les forces et les faiblesses de l'organisation.

1.1.1.1 / L'analyse de l'environnement

Cette analyse porte sur le secteur d'activité dans lequel intervient l'organisation et sur le contexte global dans lequel évoluent d'autres organisations similaires. L'approche est principalement quantitative et économique et traite de l'évolution de la demande et de l'offre des biens et services produits par l'organisation (tableau 7.1).

TABLEAU 7.1 / **Quelques paramètres à surveiller**

↓ **Paramètres généraux**
• niveau d'activité économique (PIB) • chômage • inflation • etc.
↓ **Paramètres influençant la demande**
• évolution des consommateurs cibles • évolution des programmes • évolution de la réglementation, • etc.
↓ **Paramètres influençant l'offre**
• technologie • ressources financières • disponibilité de la main-d'œuvre • etc.
↓ **Paramètres influençant les coûts**
• prix des matières premières • fiscalité • transport • etc.

Source : Cliche (2015b, p. 44).

En somme, il s'agit de se faire une idée des opportunités et des facteurs de succès présents dans l'environnement de l'organisation qui pourraient contribuer à orienter ses objectifs et ses choix.

1.1.1.2 / L'analyse de l'organisation

On doit également chercher à situer l'organisation, ses produits et ses services, par rapport à son marché et à des organisations œuvrant dans des domaines semblables. Cet élément du diagnostic permet d'avoir

une approche réaliste dans la définition des objectifs stratégiques. Une organisation consciente de ses forces et de ses faiblesses sait mieux tirer profit des opportunités (tableau 7.2).

TABLEAU 7.2 / **Quelques éléments à examiner**

↓ **Le marché**
• pourcentage de la clientèle atteinte
• satisfaction de la clientèle
• structure de distribution
• etc.
↓ **Les facteurs de production**
• main-d'œuvre (quantité, qualité, climat de travail)
• équipement et technologie (capacité, rapidité…)
• matières premières (disponibilité, approvisionnement suffisant…)
• etc.
↓ **Les facteurs organisationnels**
• efficacité du système de gestion
• motivation et engagement du personnel
• capacité financière
• etc.

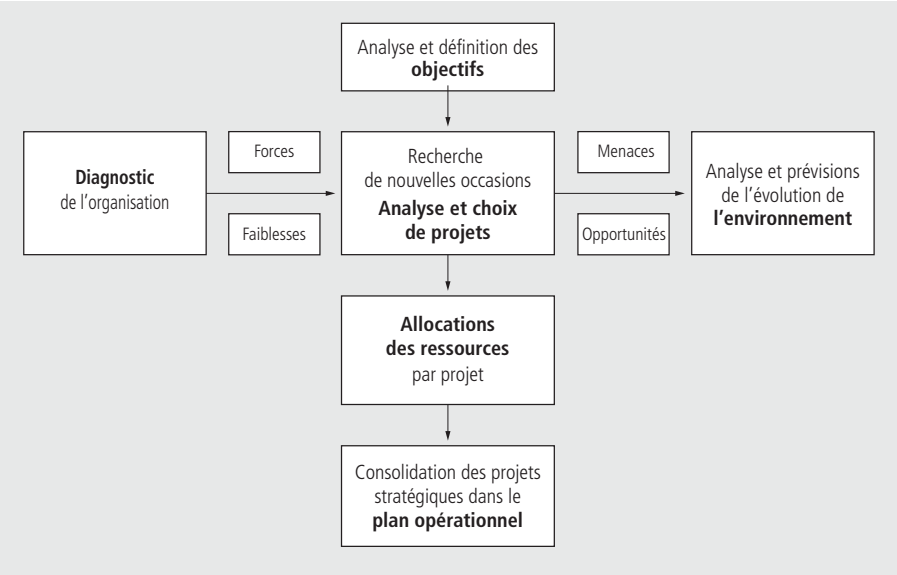
Source : Cliche (2015b, p. 44).

L'analyse comparée de performance organisationnelle («*benchmarking*») constitue un des outils qui permettent de rassembler l'information nécessaire à cette fin.

1.1.2 / Le plan stratégique

Toute organisation existe pour atteindre certains buts particuliers. Elle possède une mission de base. Pour la réaliser, elle se donne des objectifs concrets qui sont autant de cibles spécifiques qui vont structurer son action durant une période donnée et qui correspondent à l'appréciation qu'elle fait de ses capacités et des possibilités offertes par l'environnement dans lequel elle s'insère (figure 7.2). L'atteinte de ces objectifs monopolisera son attention et ses ressources pendant plusieurs années et un processus de réflexion stratégique s'enclenchera lorsque ceux-ci auront été atteints ou que des changements dans l'environnement nécessiteront des ajustements importants ou encore leur révision.

FIGURE 7.2 / **Schéma du plan stratégique**



Source : Cliche (2015b, p. 45).

Le plan stratégique couvre l'ensemble de la réflexion menée en vue d'envisager l'avenir de l'organisation à moyen terme et de préparer la prise de décision qui mènera à l'atteinte des buts fixés. À partir des résultats du diagnostic interne et externe, la direction va proposer des orientations susceptibles de permettre à l'organisation de réaliser son potentiel optimal.

1.1.3 / Le plan opérationnel

Avec le plan opérationnel, on abandonne le domaine de la stratégie pour entrer dans celui de la tactique et de la programmation : la direction est tracée, il convient de déterminer par quel moyen on va procéder. La planification opérationnelle cherche à vérifier la cohérence globale des choix stratégiques, à définir les actions à mener année par année et à mesurer la faisabilité financière des différents programmes d'action et projets.

Elle s'attachera à certains aspects particuliers :

- optimiser la gestion des activités existantes dont le maintien a été décidé dans le cadre du plan stratégique ;

- définir le programme d'action correspondant aux activités nouvelles mises de l'avant dans le cadre du plan stratégique ;
- choisir une structure susceptible de rendre le nouvel ensemble performant.

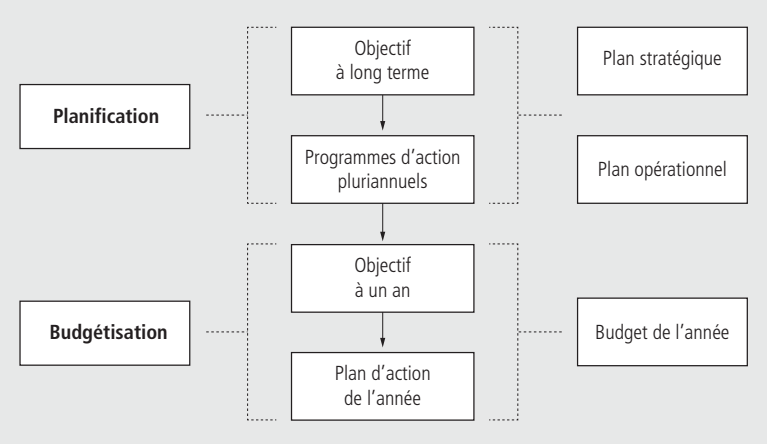
Le plan d'action ainsi défini va faire l'objet d'un chiffrage précis qui permettra de le valider. Un plan de financement sera établi qui présentera d'une manière synthétique les conséquences financières des choix réalisés en matière d'investissement, d'autofinancement et d'endettement.

1.1.4 / Le budget

Le plan opérationnel présente avec le budget un point commun, celui d'être quantitatif, et une différence, qui tient à la globalité des prévisions. En effet, alors que le budget est détaillé (programme par programme, activité par activité, etc.), le plan opérationnel se limite de son côté aux données agrégées. Le découpage du plan opérationnel en segments financiers annuels permettra leur intégration dans l'exercice budgétaire.

Aux besoins courants de l'organisation seront donc ajoutés les éléments qui découlent de la planification à plus long terme et dont l'actualisation coïncide avec les prévisions budgétaires plus immédiates. C'est cette intégration des perspectives à court et à long termes qui donne sa crédibilité et sa cohérence au budget.

FIGURE 7.3 / **Planification et budgétisation**



Source : Cliche (2015b, p. 84).

On reste dans l'univers prévisionnel, certes, mais le passage à l'exécution est facilité. Planification et budgétisation permettent une meilleure gestion globale (figure 7.3).

1.2 / Le budget et la prévision

La prévision des charges et des produits à court terme constitue la pierre angulaire de l'édifice budgétaire. Les études de conjoncture étant réalisées, il reste à prévoir l'évolution que prendront dans l'immédiat les produits et services fournis par l'organisation. Est-ce que la demande va continuer de croître ? À quel rythme ? Est-ce que la structure de coûts va rester la même ? Des hypothèses doivent être faites pour préparer le budget prévisionnel. C'est d'autant plus important lorsque, comme dans le secteur public, c'est sur cette base que les autorisations de dépenses seront données.

Différentes méthodes ou techniques sont utilisées pour évaluer chacune des variables-clés ayant une incidence sur la dynamique budgétaire. On peut par exemple se baser sur la croissance de la dernière année et la projeter sur la prochaine. Des situations plus complexes sont souvent observées toutefois, qui mènent à entreprendre des démarches plus sophistiquées. Le tableau 7.3 donne une idée des moyens utilisés.

On constate aujourd'hui que les organisations ont souvent tendance à utiliser une méthode multicritères, c'est-à-dire à utiliser sinon toutes les techniques de prévision, du moins une combinaison d'entre elles. Il s'agit de joindre l'approche traditionnelle à base mathématique et statistique selon laquelle l'avenir procède du passé, à l'approche qualitative tournée vers le futur et qui prend en compte des facteurs plus impondérables.

2 / La préparation du budget du gouvernement

Les gouvernements suivent une démarche générale de préparation de leurs budgets qui reprend les éléments présentés dans les sections précédentes. Les organisations publiques ne diffèrent pas des organisations privées en cette matière. De même, les gouvernements, s'ils incorporent dans la préparation de leur budget les données d'un grand nombre de ministères et d'organismes, suivent en gros un parcours similaire. L'exemple du gouvernement du Québec permet de le constater et, en même temps, de relever certaines particularités.

TABLEAU 7.3 / **Méthodes de prévision budgétaire**

Les méthodes quantitatives
1. ***Les modèles de série chronologiques*** Ce sont des modèles par extrapolation qui prolongent l'évolution du passé dans le futur. Ils reposent sur la stabilité ou sur la continuité temporelle et supposent donc qu'aucun bouleversement ne se produira. Parmi les techniques les plus utilisées, on retrouve les moyennes mobiles et le lissage exponentiel.
2. ***Les modèles explicatifs (ou économétriques)*** Ce sont les modèles admettant que la valeur d'une certaine variable (que l'on cherche à prévoir) est fonction d'une ou de plusieurs autres variables (et non de la seule période de temps considérée). L'analyse de régression, simple ou multiple, est la technique la plus utilisée.
Les méthodes qualitatives
1. ***La méthode DELPHI*** Cette méthode développée par la Rand Corporation cherche à prévoir la possibilité que certains changements importants (nouveaux produits, nouvelles technologies) interviennent dans un laps de temps déterminé. Elle fait appel à des panels d'experts qui traitent d'une question spécifique.
2. ***La méthode de l'agrégat d'estimations*** Qu'il s'agisse du personnel en rapport direct avec les clientèles ou de gestionnaires de différents niveaux, une synthèse (ou moyenne) des prévisions individuelles est établie et confrontée à celle d'autres catégories de personnel. L'analyse des écarts sert ensuite à la direction pour arrêter une prévision organisationnelle.

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, d'une part, à l'établissement des prévisions de revenus et, d'autre part, à celle 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 est essentiellement axé sur les revenus à venir du gouvernement et le budget de dépenses présente 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'effet sur la dette ?

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. Nous sommes donc en présence de deux ministres, de deux appareils et de 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 mis au point. Les points de jonction (ou de coordination) et de partage de l'information sont nombreux à travers les étapes de préparation des deux séries de prévisions budgétaires, du calcul des grands équilibres financiers et du calendrier budgétaire. Par ailleurs, il ne faut pas oublier le rôle joué par le Contrôleur des finances, en quelque sorte le 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.

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 a 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 (une crise du bois d'œuvre, une baisse des exportations, un ralentissement économique majeur, etc.) peuvent également amener le gouvernement à mettre en place un train de mesures provisoires pour stimuler l'économie.

Par ailleurs, comme on peut le voir dans le tableau 7.4, 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 également les années suivantes. Les données présentées dans le discours sur le budget permettent aussi, compte tenu de l'enveloppe globale qu'il veut percevoir auprès

TABLEAU 7.4 / **Cadre financier consolidé du gouvernement du Québec, de 2015-2016 à 2020-2021** (en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
↓ **Revenus consolidés**						
Revenus autonomes	80 331	82 386	84 566	86 821	89 427	91 830
Transferts fédéraux	19 089	20 180	20 759	21 071	21 253	21 962
Total des revenus consolidés	99 420	102 566	105 325	107 892	110 680	113 792
Variation en %	3,6	3,2	2,7	2,4	2,6	2,8
↓ **Dépenses consolidées**						
Dépenses	-87 634	-89 720	-91 906	-93 974	-96 089	-98 296
Service de la dette	-10 055	-10 418	-10 515	-10 636	-10 880	-11 242
Total des dépenses consolidées	-97 689	-100 138	-102 421	-104 610	-106 969	-109 538
Variation en %	2,0	2,5	2,3	2,1	2,3	2,4
Provision pour éventualités	-300	-400	-400	-400	-400	-500
SURPLUS (DÉFICIT)	1 431	2 028	2 504	2 882	3 311	3 754
Loi sur l'équilibre budgétaire						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-1 431	-2 028	-2 504	-2 882	-3 311	-3 754
SOLDE BUDGÉTAIRE *	–	–	–	–	–	–

* Solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire.*

Source : Ministère des Finances du Québec (2016b).

des contribuables et de la structure de ses emprunts futurs, de savoir comment le gouvernement entend y arriver. Ainsi, dans le tableau 7.5, on constate une légère croissance des revenus autonomes en 2016-2017 : ce sont les taxes à la consommation et l'impôt sur le revenu des particuliers qui soutiendront l'augmentation prévue.

TABLEAU 7.5 / **Évolution des revenus autonomes consolidés excluant les entreprises du gouvernement, de 2015-2016 à 2017-2018**
(en millions de dollars)

	Budget 2015-2016	Révisions	Budget 2015-2016	Budget 2016-2017	Budget 2017-2018
↓ **Revenus fiscaux**					
Impôt sur le revenu des particuliers	28 218	253	28 471	29 639	30 776
Variation en %	4,7	3,4	4,1	3,8	
Cotisations pour les services de santé	6 571	-76	6 495	6 463	6 195
Variation en %	2,0		1,5	-0,5	-4,1
Impôts des sociétés	6 447	-43	6 404	6 565	6 838
Variation en %	12,7		9,7	2,5	4,2
Impôt foncier scolaire	2 030	3	2 033	2 135	2 215
Variation en %	6,3		4,0	5,0	3,7
Taxes à la consommation	18 701	-299	18 402	18 906	19 407
Variation en %	3,8		4,2	2,7	2,6
↓ **Autres revenus**					
Droits et permis	3 627	154	3 781	3 763	3 764
Variation en %	12,0		15,2	-0,5	0,0
Revenus divers	10 160	-376	9 784	10 065	10 405
Variation en %	4,9		5,0	2,9	3,4
TOTAL	75 754	-384	75 370	77 536	79 600
Variation en %	5,3		4,7	2,9	2,7

Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. D9).

Le budget des dépenses consiste essentiellement à l'estimation des besoins des ministères et des organismes et à 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, les besoins du service de la dette, etc. La conjoncture économique peut aussi générer une augmentation des dépenses ; une récession économique entraînera par exemple une hausse des dépenses d'aide sociale ainsi que des dépenses exceptionnelles pour stimuler l'activité économique.

En 2016-2017, comme le montre le tableau 7.6 ci-dessous, les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et de la Santé et des Services sociaux accaparent la part du lion de l'augmentation des crédits. Sur une marge additionnelle de 1,8 milliard de dollars par rapport aux crédits 2015-2016, 80 % sont attribués à ces deux ministères pendant que les autres se répartissent à peine plus de 290 millions de dollars.

2.1 / Le budget des revenus

La préparation du budget des revenus, qui forme 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.

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 de rendement stable. Lorsque l'on sait qu'une variation de 1 % du PIB a une incidence d'environ 400 millions de dollars sur les revenus, qu'une fluctuation du taux d'intérêt de cent points de base a un poids 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 qui incorporent un grand nombre de variables.

La figure 7.4 donne une idée de l'ampleur et de l'attention portée à cette opération par le ministère des Finances. Chaque équipe de prévisionnistes doit sélectionner les scénarios les plus probables pour

TABLEAU 7.6 / **Dépenses de programmes par grands portefeuilles, de 2015-2016 à 2018-2019** (en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Éducation et Enseignement supérieur	16 827	17 245	17 769	18 299
Variation en %	1,3	3,0*	3,0	3,0
Santé et Services sociaux	32 964	33 739	34 564	35 529
Variation en %	2,3	2,4	2,4	2,8
Autres portefeuilles	16 308	16 599	16 961	17 045
Variation en %	-1,1	1,2**	2,2	0,5
Fonds de suppléance***	360	655	612	717
Marge budgétaire****	–	–	250	500
Dépenses de programmes	66 460	68 238	70 156	72 089
Variation en %	1,7	2,7	2,8	2,8

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

* Afin d'évaluer la croissance en prenant des niveaux de dépenses établis sur une base comparable, le pourcentage de variation a été calculé en excluant les transferts provenant de la provision pour la francisation du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (78,5 millions de dollars) des dépenses de 2015-2016.

** Afin d'évaluer la croissance en prenant des niveaux de dépenses établis sur une base comparable, le pourcentage de variation a été calculé en incluant les transferts de la provision pour la francisation du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (78,5 millions de dollars) et au ministère de la Santé et des Services sociaux (12,2 millions de dollars) aux dépenses de 2015-2016.

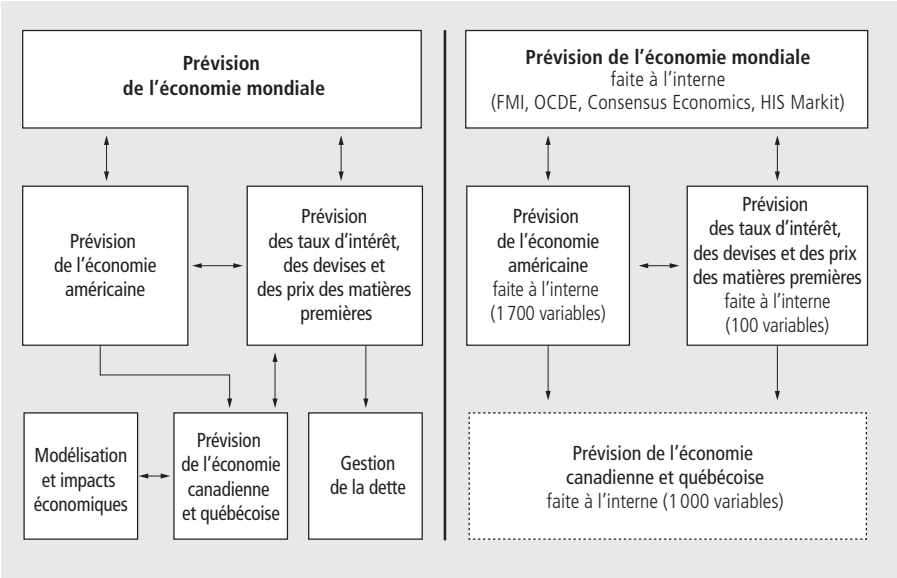
*** Ce programme vise à pourvoir aux dépenses imprévues pouvant survenir dans l'un ou l'autre des programmes gouvernementaux, aux dépenses prévues, mais non ventilées dans les portefeuilles ministériels ainsi qu'à certaines mesures qui seront annoncées dans le discours sur le budget 2016-2017.

**** Le gouvernement dispose d'une marge budgétaire qui vise à faire face à divers risques et à gérer les arbitrages ministériels requis lors de la préparation du budget de dépenses.

Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. A37).

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

FIGURE 7.4 / **Modèles de prévision économique du Québec**

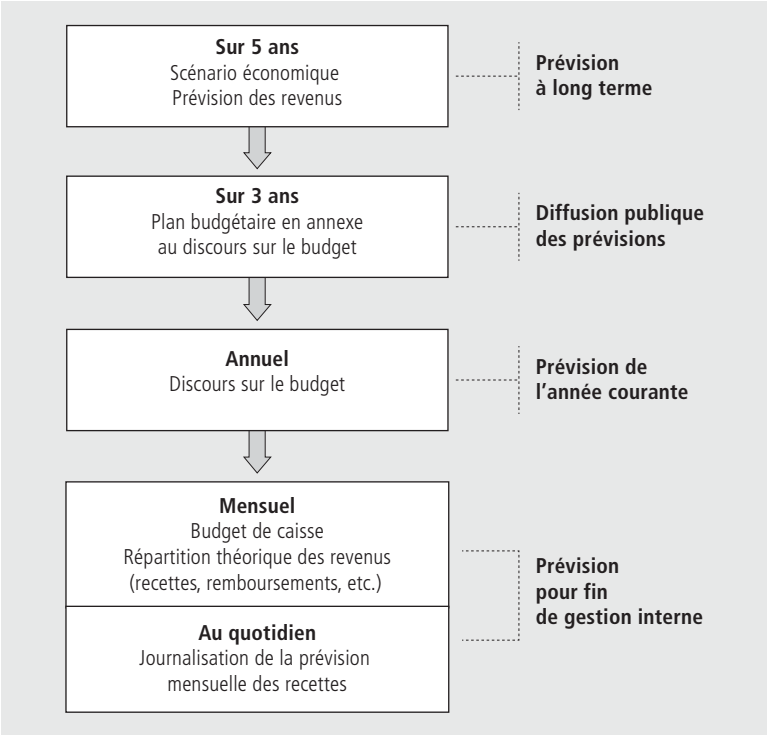


Source : Tiré d'un document inédit produit en 2017 par la Direction générale de l'analyse et de la prévision économiques du ministère des Finances du Québec.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les revenus autonomes du gouvernement sont tributaires de la conjoncture économique de sorte que la prévision de croissance du PIB sert d'assise à la prévision des revenus. Le passage de l'horizon économique à 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 7.5).

Tel qu'il est 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. Des échanges ont toutefois lieu à divers moments avec le secrétariat du Conseil du trésor sur quelques éléments qui structurent sa préparation. L'effet des hypothèses économiques sur les dépenses, l'objectif de dépenses à réaliser, les mesures

FIGURE 7.5 / **Prévision des revenus**



Source : Ministère des Finances du Québec (2005a, p. 35).

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. De là une nécessaire coordination entre ceux qui gèrent les revenus et ceux qui gèrent les dépenses. Le premier ministre est tenu informé et il s'assure que les orientations prises sont conformes aux attentes du gouvernement.

Depuis quelques années, le gouvernement du Québec mène par ailleurs 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 liés à sa réduction. Au moment de la consultation prébudgétaire, des questions précises ont été posées et 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 dont la durée est limitée à vingt-cinq heures, soit quinze heures en session plénière et dix heures en commission parlementaire, s'engage à l'Assemblée nationale. Ce débat sur le budget a priorité 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 : il 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.

2.2 / Le budget des dépenses

Contrairement au discours sur le budget, où les intervenants socio-économiques 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 du budget et les arbitrages politiques plus présents. La démarche elle-même est faite d'un va-et-vient périodique entre les divers niveaux.

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 ont 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 (formé d'un ministre-président et de quatre autres 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 donc sous sa responsabilité 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.

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.

La préparation (ou l'*élaboration*) du budget de dépenses est la première grande étape à franchir. Trois phases la structurent : 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 quinquennales de dépenses (cadre de dépenses à moyen terme). 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 ministériel 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 étudiées et les résultats obtenus. Dans la première moitié de juin, le secrétariat prépare un mémoire sur les orientations budgétaires et les enveloppes de dépenses de la prochaine année pour le Conseil des ministres, mémoire qui 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

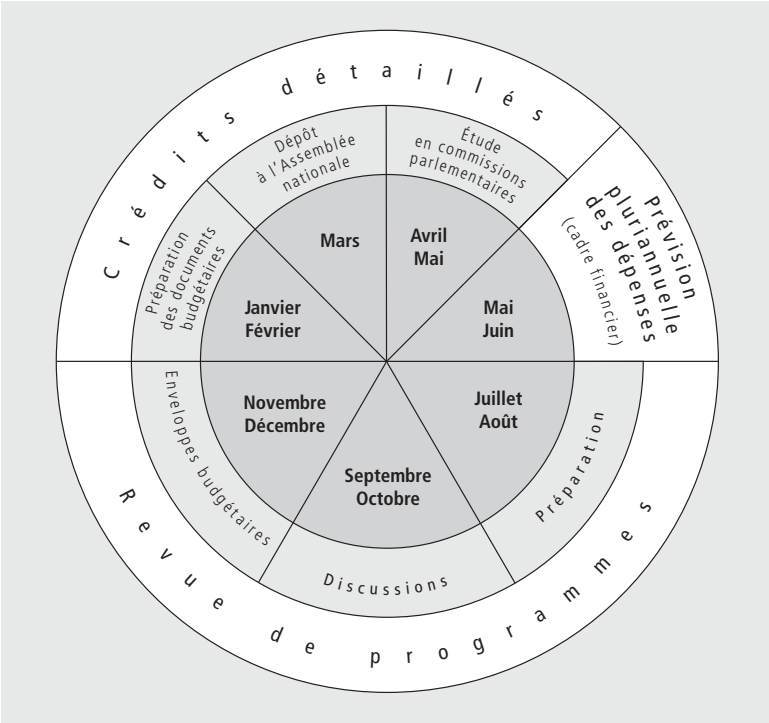
en profondeur le coût de reconduction des programmes et documentent les facteurs de croissance les plus significatifs. Ils vont en outre déterminer les moyens à prendre pour limiter la croissance prévue au niveau désiré. On prépare et on transmet ensuite en septembre au SCT le dossier ministériel de revue de programmes ainsi que les prévisions de dépenses de leur enveloppe. En octobre-novembre, des échanges se tiennent 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 dernière phase dite des *crédits détaillés*. De janvier au début février, les ministères et organismes répartissent leur enveloppe de dépenses par programmes, éléments, catégories et supercatégories de dépenses (figure 7.6). Ils complètent également la préparation de leur plan annuel de gestion des dépenses. Au début février, le ministère des Finances révise le scénario économique et les équilibres financiers.

Échanges et concertation avec le SCT ont ensuite lieu jusqu'à la mi-mars 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.

L'étape de l'élaboration se termine par l'autorisation parlementaire, le vote et la sanction (figure 7.7). 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. L'examen et le vote des crédits ont ensuite lieu en avril et en mai. La durée des débats en commission plénière pour l'adoption de la *Loi nº 1 sur les crédits* est de cinq heures à compter de la séance qui suit le dépôt du projet de loi. Pour l'adoption de la *Loi nº 2 sur les crédits*, la durée des débats en commission parlementaire 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. 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.

FIGURE 7.6 / **Cycle budgétaire du Conseil du trésor**

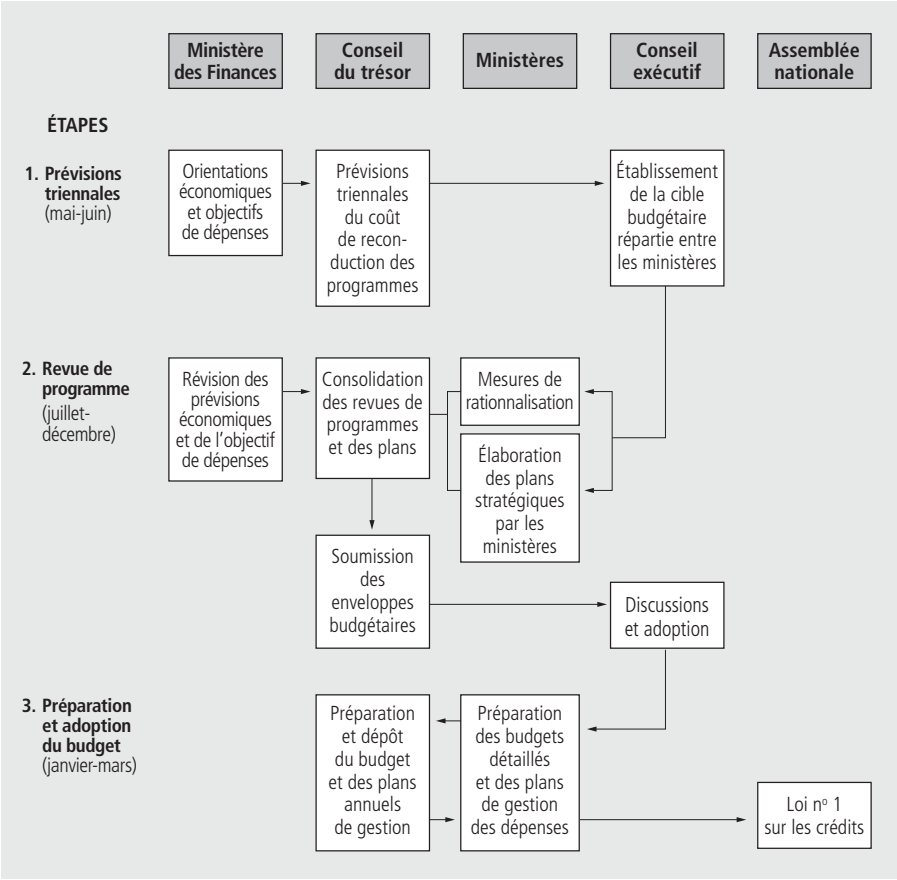


Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2013c, p. 18).

***

La préparation d'un budget, qu'il s'agisse du secteur privé ou public, est marquée par la recherche de cohérence. Il ne s'agit pas d'un acte déconnecté, isolé, technique, sans rapport avec l'organisation dans sa globalité. Au contraire, la préparation d'un budget s'effectue et s'insère dans une démarche plus large qui tient compte d'un ensemble de dimensions qui affectent les perspectives de réalisation des objectifs et les choix effectués par les gouvernements et les organisations. La recherche de cohérence est au cœur de cet exercice.

FIGURE 7.7 / **Processus de préparation du budget du Québec**



Si les procédures de préparation budgétaire sont plus formelles dans le secteur public que dans le secteur privé, un budget réussi consiste tout de même en un exercice de réalisme et de liaison du passé et de l'avenir. L'analyse de l'environnement, le diagnostic organisationnel, la réflexion stratégique et opérationnelle et la prévision des revenus et des dépenses sont les moteurs d'un exercice fécond.

CHAPITRE 8 /

Le contrôle budgétaire

L'univers gouvernemental est très vaste. En passant du niveau de chaque organisation publique à celui du gouvernement, on constate des similitudes, mais aussi des changements dans la nature de ce qui est observé et dans la manière de procéder. Le contrôle budgétaire, comme la préparation budgétaire que nous avons étudiée au chapitre précédent, change d'accent lorsqu'on passe du particulier au général. Il importe cependant d'examiner comment il est mis en œuvre à chaque niveau puisque chacun fait partie de la réalité de la gestion budgétaire publique du Québec.

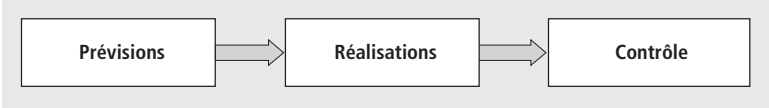
La première fonction de la gestion budgétaire est une fonction de planification. Il s'agit d'une projection à court terme ; le budget prépare l'action. La deuxième fonction, tout aussi essentielle, joue un double rôle de contrôle et de régulation :

- la fonction de contrôle permet de vérifier, tout au long de l'exercice budgétaire, si les objectifs sont bien tenus, selon les normes techniques et financières à mettre en œuvre, sur la base desquelles les budgets sont arrêtés ;
- la fonction de régulation est appelée à jouer lorsque la fonction de contrôle a permis de détecter des « écarts » entre ce qui devait se passer selon le budget et ce qui se passe réellement ; la fonction de régulation consiste alors à alerter les responsables et à susciter les actions correctrices destinées à replacer l'organisation sur la trajectoire conduisant aux objectifs.

Le processus de gestion budgétaire commence avec la phase de planification/prévision au cours de laquelle les objectifs sont fixés. Nous avons vu que ses outils sont la planification stratégique, le plan opérationnel et le budget. Lorsqu'on passe à l'action, à l'exécution des objectifs organisationnels, il faut pouvoir disposer d'outils d'information

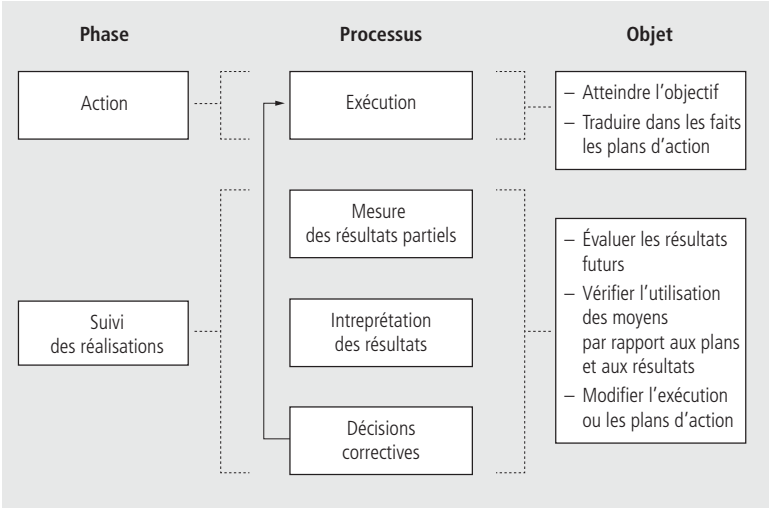
fiables sur les réalisations. De façon concomitante, une confrontation des objectifs et des réalisations doit être effectuée : c'est la phase de contrôle (figure 8.1).

FIGURE 8.1 / **Séquence des opérations budgétaires**



Cette phase permet non seulement de situer les résultats par rapport aux objectifs budgétaires, mais, comme on peut le voir dans la figure 8.2, également d'intervenir en cours d'exécution pour corriger le tir.

FIGURE 8.2 / **Schéma du contrôle budgétaire**



1 / Le contrôle budgétaire des organisations publiques

Lorsque le budget passe en mode exécution, rien ne garantit que les prévisions de revenus et de dépenses se matérialiseront comme prévu. Le monde réel comporte une large part d'inconnu et d'impondérable, il faut conséquemment suivre le budget au fur et à mesure de son exécution de façon à pouvoir intervenir si la réalité s'écarte trop de la prévision. En fin d'année, les résultats effectivement atteints serviront de base à la reddition de comptes.

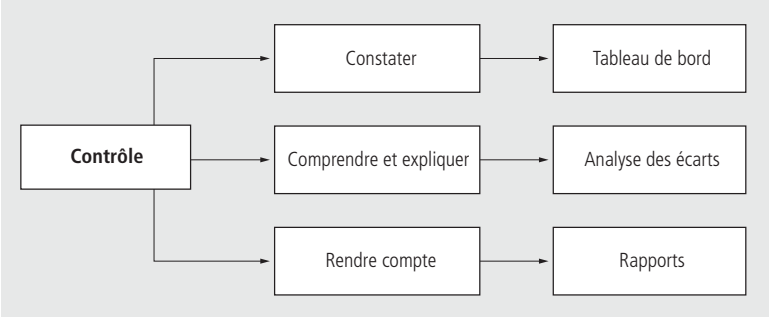
1.1 / L'exécution et le suivi

En phase d'exécution, le contrôle budgétaire doit pouvoir s'appuyer sur des données pertinentes et fiables et sur une analyse adéquate des écarts constatés. Ce n'est qu'à ces conditions que des mesures correctives crédibles pourront être mises en œuvre au moment approprié.

1.1.1 / La disponibilité des données

La base d'un contrôle adéquat, c'est le système d'information dont l'organisation dispose. Si les données qui permettent de suivre le déroulement des activités et de l'exercice budgétaire ne sont pas disponibles, on ne pourra ni constater que des écarts existent, ni comprendre ce qui les crée, ni en informer les décideurs (figure 8.3).

FIGURE 8.3 / **Logique du contrôle budgétaire**



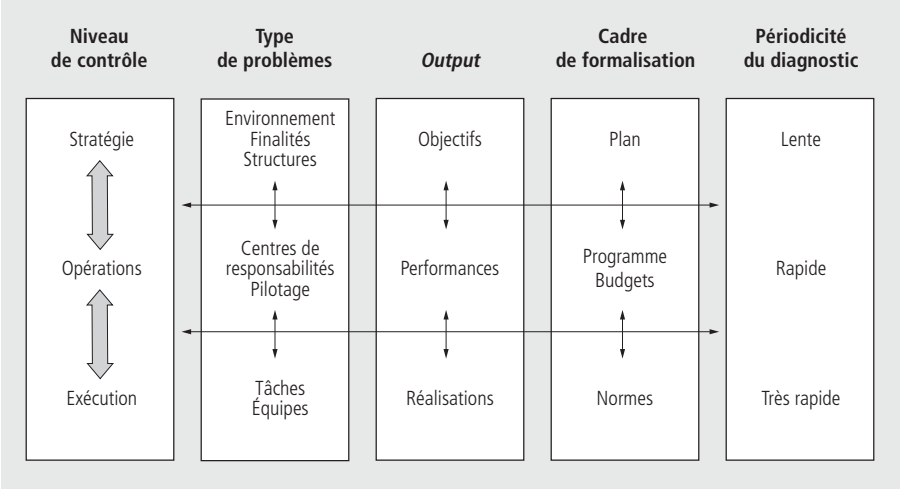
Afin de répondre efficacement à la mission qui lui est assignée, le système d'information doit donc avoir un certain nombre de qualités dont les plus importantes sont les suivantes :

- *Pertinence* : Le système doit apporter aux responsables opérationnels et à la direction générale les informations qui leur sont nécessaires pour prendre les décisions à leur niveau de responsabilité.
- *Précision sans excès* : Le système d'information peut se satisfaire de données estimées pourvu que leur fiabilité soit assurée par des procédures permanentes et que le degré d'exactitude demeure suffisant pour les responsables qui utilisent ces informations.
- *Rapidité* : Mieux vaut une information imprécise, mais disponible rapidement qu'une information très précise parvenant trop tard au responsable qui doit décider en fonction de cette information.
- *Coût acceptable* : Il s'agit tant du coût de saisie et de traitement des données que du coût du temps des responsables qui exploitent l'information qui en est issue. Les informations diffusées doivent donc être présentées de façon claire et rapidement exploitable par les responsables.

La base du suivi des réalisations est un flot d'informations pertinentes, diffusées dans un délai aussi court que possible aux gestionnaires opérationnels, pour qu'ils puissent savoir où ils en sont par rapport à leurs objectifs. Ce système d'information a pour support un ensemble de rapports périodiques dont le contenu est adapté à chaque niveau hiérarchique. Cet ensemble de rapports est souvent désigné sous le nom de tableau de bord.

Le système de contrôle doit couvrir l'ensemble des processus de gestion et donc les différents niveaux de régulation (stratégie, opérations, exécution). Une étroite interdépendance existe entre les différents niveaux même si chacun n'est pas préoccupé par les mêmes dimensions de gestion. Le système d'information doit permettre d'alimenter chacun des niveaux avec des données qui leur sont pertinentes et à une fréquence qui corresponde à leur besoin d'intervention (figure 8.4).

FIGURE 8.4 / **Niveaux de gestion et système d'information**



1.1.2 / L'analyse des écarts

L'analyse des écarts permet d'attirer l'attention sur les décalages pouvant exister entre les réalisations d'une part, et les prévisions (ou un élément servant de base de comparaison), d'autre part.

Écart = Différence entre une situation réelle
et une situation attendue

L'analyse des écarts comporte deux étapes : l'étape de l'identification (ou constat) des écarts (calcul des différents écarts et établissement de leur importance) et l'étape de l'interprétation (ou explication) des écarts (suivies de la mise en œuvre d'une démarche d'investigation des causes pour les écarts les plus significatifs). Toutes deux ont pour but de suivre pas à pas l'évolution budgétaire en cours d'exercice afin de pouvoir intervenir à temps pour corriger la trajectoire si le besoin s'en manifeste.

1.1.2.1 / La détermination des écarts

Le suivi budgétaire implique que l'on fasse le point régulièrement, au minimum une fois par mois, sur l'état des recettes et des dépenses en les situant par rapport aux prévisions initiales. La présentation de ces suivis s'apparente à l'exemple du tableau 8.1.

TABLEAU 8.1 / **Tableau des écarts budgétaires**

ÉTAT BUDGÉTAIRE (du programme… de l'activité…)

Mois					**Cumul**			
		Écart					Écart	
Budget	Réel	$	%	Rubriques budgétaires	Budget	Réel	$	%

Au moment de la préparation du budget, les coûts prévisionnels peuvent avoir été établis à partir de « coûts standards », c'est-à-dire des montants que l'on devrait dépenser pour fabriquer un bien ou fournir un service dans des conditions d'exploitation normatives (compte tenu d'une performance technique que l'on anticipe). Il existe trois sortes de coûts standards : les standards idéaux ou théoriques, les standards historiques et les standards courants. Les premiers représentent des objectifs ultimes, des rendements optimaux, qui peuvent difficilement être atteints et ne sont que rarement utilisés à des fins budgétaires car ils ont un effet démobilisateur. Les deuxièmes sont établis à partir de moyennes historiques : dans plusieurs cas, ils présentent l'inconvénient de ne pas pousser à l'innovation et à l'amélioration continue. Les troisièmes représentent ce que les coûts actuels devraient être en fonction d'hypothèses réalistes de coût, de quantité, de rendement et d'activité. Ils correspondent à des performances ou à des objectifs réalisables, mais ambitieux. On peut donc aussi mesurer le décalage par rapport au niveau de performance défini par les coûts standards adoptés.

Tous les écarts ne sont pas significatifs et tous n'ont pas nécessairement à être analysés. D'une part, certains ne méritent pas de l'être, notamment en raison du faible montant qu'ils représentent et, d'autre part, leur analyse demande du temps aux gestionnaires : ils représentent de ce fait un coût pour l'organisation. Une approche des écarts dynamique, orientée vers l'action, mène généralement à l'adoption d'une gestion par exception. Cette conception permet de définir des seuils au-delà desquels les écarts sont considérés comme anormaux ou révélateurs d'un malfonctionnement inquiétant. Selon les cas, des seuils de 1 %, 2 %, voire 5 % pourront être considérés comme admissibles. Il va de soi que les écarts défavorables sont ceux qui attireront l'attention la plus immédiate, car ce sont ceux qui devraient entraîner une prise d'action correctrice.

1.1.2.2 / L'interprétation des écarts

La détermination des écarts conduit à la recherche d'explications. Qu'est-ce qui cause cet écart ? S'agit-il d'une situation temporaire ? Il faut comprendre ce qui arrive si l'on veut agir correctement.

S'agissant des coûts, les écarts portent-ils sur ceux que l'on peut contrôler ? L'analyse des écarts est facilitée lorsqu'on peut faire la distinction entre les coûts variables et les coûts fixes. Les coûts variables ou opérationnels sont liés à l'activité et, en conséquence, varient, en plus ou en moins, selon que le volume d'activité augmente ou diminue, même si la variation n'est pas toujours proportionnelle. Les coûts fixes sont indépendants du niveau d'activité et sont générés par l'existence même des moyens (humains, matériels, organisationnels, informationnels…) mis en place. Il importe de porter l'analyse jusqu'à ce niveau de détail parce que les décisions à prendre seront différentes selon que les écarts résultent de l'un ou de l'autre.

Les gestionnaires de niveau opérationnels sont les plus directement interpellés par l'interprétation des écarts. Leur expertise est incontournable dans la recherche des causes comme des solutions. Aussi faut-il éviter de voir les écarts comme autant de sanctions possibles s'abattant sur la tête des responsables. Un écart peut provenir d'un rendement insuffisant, de l'utilisation de matières premières de moins bonne qualité, de difficultés de recrutement de personnel qualifié, d'équipement vieillissant, de ralentissements de travail liés à des difficultés de négociation de conventions collectives, etc. Il peut également être attribuable au choix de standards irréalistes. Il importe de trouver

les causes et non de nommer les coupables. Le calcul des écarts doit être le point de départ d'une dynamique de gestion et non le déclenchement de sanctions automatiques.

1.1.2.3 / La prise de décisions correctives

L'analyse ne suffit pas, il faut aussi savoir ce qu'il faut ensuite faire, qui va le faire et comment il le fera. Les actions qui seront prises par les niveaux opérationnels et supérieurs pour rattraper l'objectif du budget doivent être consignées par écrit et faire l'objet d'un suivi afin qu'on puisse examiner l'avancement des mesures de redressement décidées.

Ainsi, chaque mois, les écarts permettront de mettre en lumière les causes de déviation budgétaire, à prendre les décisions correctives et à apprécier leur portée. Il faut cependant être conscient que certaines actions ne pourront donner tous leurs résultats dans l'immédiat et qu'un certain temps peut être nécessaire pour en constater le plein effet. Le cadre d'analyse des répercussions dépasse souvent l'exercice budgétaire en cours et se répercutera sur le suivant. Il pourra même entraîner un ajustement du budget à moyen terme.

1.2 / La reddition de comptes

Des rapports de suivi budgétaire ont été préparés à intervalles réguliers tout au long de l'année et présentés aux dirigeants et aux membres du conseil d'administration. Ceux-ci ont pu autoriser et suivre les mesures prises pour infléchir le cours des choses. Ils pourront normalement évaluer la performance des gestionnaires et juger de l'opportunité de les récompenser ou non.

C'est dans le rapport annuel de l'organisation (états financiers et rapport d'activité) que seront rendues publiques les variations les plus significatives par rapport aux objectifs opérationnels et budgétaires. L'organisation aura l'occasion de faire état des difficultés rencontrées, des interventions effectuées et des résultats produits. Une reddition de comptes adéquate permettra de situer où en est l'organisation dans sa gestion courante et les implications possibles sur sa planification pluriannuelle.

En effet, si on n'a pas pu corriger la situation défavorable qui s'est présentée et si elle semble vouloir persister, il faudra en tirer les conséquences pour l'exercice budgétaire qui suit immédiatement et faire les ajustements appropriés. De même, peut-être faudra-t-il ajuster

les prévisions à moyen terme. Si par ailleurs des résultats positifs sont obtenus, on pourra maintenir la programmation prévue, voire l'ajuster à la hausse.

Le contrôle budgétaire est une des dimensions clés d'un diagnostic organisationnel. La qualité de la gestion se reflète dans la volonté de superviser adéquatement, au niveau budgétaire et opérationnel, la mise en œuvre des objectifs à court et à moyen termes que l'organisation s'est donnés. Le degré de confiance qu'on peut attribuer à ses exercices prévisionnels constitue un élément important de sa crédibilité.

2 / Le contrôle budgétaire du gouvernement

Dans une administration publique de la taille d'un gouvernement, qui comporte un grand nombre d'instances aux mandats divers, le contrôle budgétaire est à l'évidence un peu plus complexe que dans une organisation plus petite. Sa nécessité ne fait toutefois aucun doute. Dans un contexte où la reddition de comptes est systématique et ouverte, chaque organisation doit appliquer des méthodes de gestion adéquates et le gouvernement, à un niveau global, doit faire la preuve qu'il est en contrôle de la situation.

2.1 / Le suivi budgétaire

Une fois votés, les crédits budgétaires deviennent la responsabilité des ministères et des organismes. Ceux-ci doivent respecter l'enveloppe budgétaire qui leur a été octroyée en conformité avec les lois et règlements et les choix qu'ils ont effectués. Le Budget de dépenses, Volume III regroupe les plans annuels de gestion des dépenses de chaque portefeuille dévolu à un ministre, c'est-à-dire le ministère et les organismes budgétaires sous sa responsabilité. Y sont présentées les principales décisions prises dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans la planification stratégique, de même que les explications relatives à l'évolution du budget de dépenses par programmes et ses principales variations. C'est dire que non seulement les ministères et organismes sont responsables de leur budget, mais qu'ils doivent annoncer en début d'année comment ils vont le gérer compte tenu de leurs engagements stratégiques.

Depuis 2001, cette responsabilité s'étend jusqu'au contrôle et à l'inscription des revenus et dépenses dans les registres du gouvernement, selon les modalités définies par le Contrôleur des finances (comptable en chef du gouvernement) et le Conseil du trésor. Les ministères et organismes (M/O) ont la responsabilité d'enregistrer au système comptable du gouvernement des données financières fiables qui respectent les lois et règlements ainsi que leur enveloppe budgétaire. Par conséquent, les M/O doivent être en contrôle de la fiabilité de leurs données financières et des systèmes d'information afférents. Le Contrôleur des finances, quant à lui, doit s'assurer de la fiabilité des données financières enregistrées au système comptable et de l'intégrité des systèmes. Cette décentralisation des contrôles autrefois exercés par le Contrôleur des finances a exigé des ministères un renforcement de leurs contrôles internes. En vertu d'une directive gouvernementale, les sous-ministres doivent mettre en place une fonction de vérification interne dans leur ministère pour s'acquitter de ces responsabilités. Les principaux champs d'activité de la vérification interne sont les suivants :

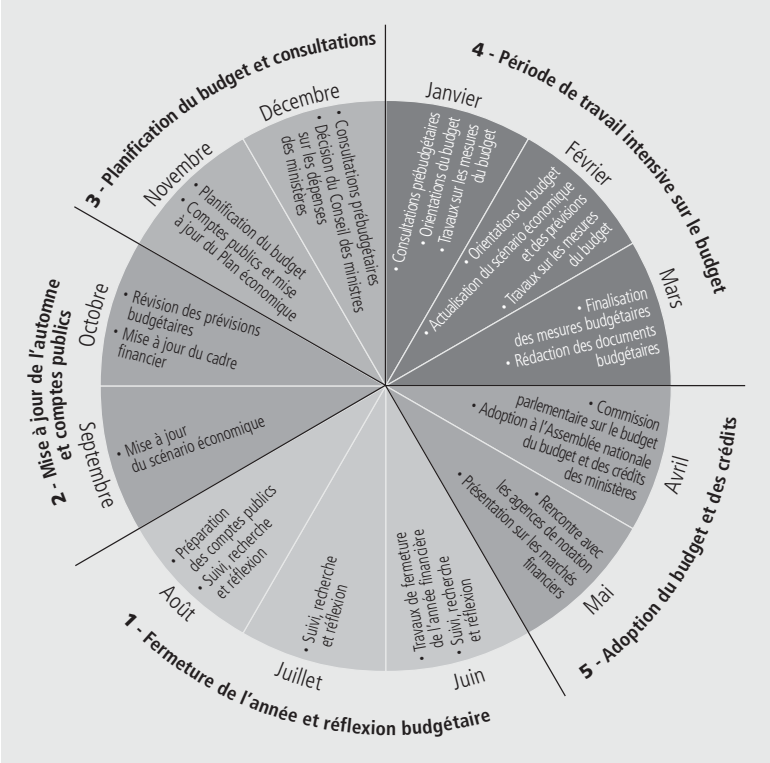
- évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques ;
- vérification de l'optimisation des ressources ;
- vérification de la conformité aux lois et règlements ;
- vérification des technologies de l'information ;
- services-conseils aux gestionnaires.

Voilà pour la qualité de l'information, qui est en somme un prérequis à un contrôle budgétaire efficace.

Après avoir été autorisé, le budget est mis en *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 gouvernemental 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 qu'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 qu'il est mentionné précédemment, doit être faite dans la forme prescrite par le Conseil du trésor et être accompagnée des documents exigés.

En matière de revenus, le ministère des Finances fait le point sur l'évolution de l'économie et des revenus à deux reprises en cours d'année : à l'automne et au printemps. Une première synthèse est faite en septembre sur la base des données de la fin juin. La révision du scénario économique s'enclenche alors, laquelle entraîne une révision de la prévision (en octobre) et un ajustement des impacts financiers (en novembre). Une nouvelle synthèse est disponible en décembre sur la base des données du 30 septembre et un autre cycle de prévisions économiques et financières s'amorce (de janvier à mars). C'est sur la base de ce second cycle que les données du discours sur le budget sont établies (figure 8.5).

FIGURE 8.5 / **Cycle annuel au ministère des Finances**



Source : Tiré d'un document inédit produit en 2016 par le ministère des Finances du Québec.

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 par promesses, contrats, embauches, lettres 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 (une autorisation de dépense votée par l'Assemblée nationale), 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 au système comptable du gouvernement (LAF, article 24).

Le *paiement* consiste à 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 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.

Étant redevables des argents qui leur sont confiés et du respect de leur enveloppe budgétaire, les ministères exercent un suivi attentif et font régulièrement le point sur leur situation budgétaire pour leurs fins propres, mais aussi pour répondre aux demandes du Conseil du trésor. Responsable en vertu de la LAP des orientations et politiques en matière de gestion des ressources, le Conseil du trésor fait périodiquement (de 6 à 8 fois par année) des rapports au Conseil des ministres sur l'évolution des dépenses à partir de l'information reçue des ministères et des organismes.

Ceux-ci doivent résorber leurs dépassements (ou écarts négatifs), 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.

2.2 / La reddition de comptes

Il convient de distinguer trois éléments dans le processus de reddition de comptes de l'administration gouvernementale québécoise : les réactions initiales, les documents de reddition de comptes et l'intervention des parlementaires.

2.2.1 / Les réactions initiales

Depuis quelques années, le gouvernement du Québec mène des consultations prébudgétaires publiques auxquelles sont conviés les intervenants socioéconomiques en décembre et janvier (figure 8.5). 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. 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.

Ceux qui ont été consultés réagissent ensuite au discours sur le budget, manifestant leur accord ou leur mécontentement devant les orientations financières retenues par le gouvernement. L'objet de leur critique deviendra un des éléments particulièrement surveillés dans l'exécution budgétaire. Le gouvernement et les M/O (ministères et organismes) en sont donc informés et ils seront particulièrement attentifs à s'assurer que les choses évoluent d'une manière appropriée.

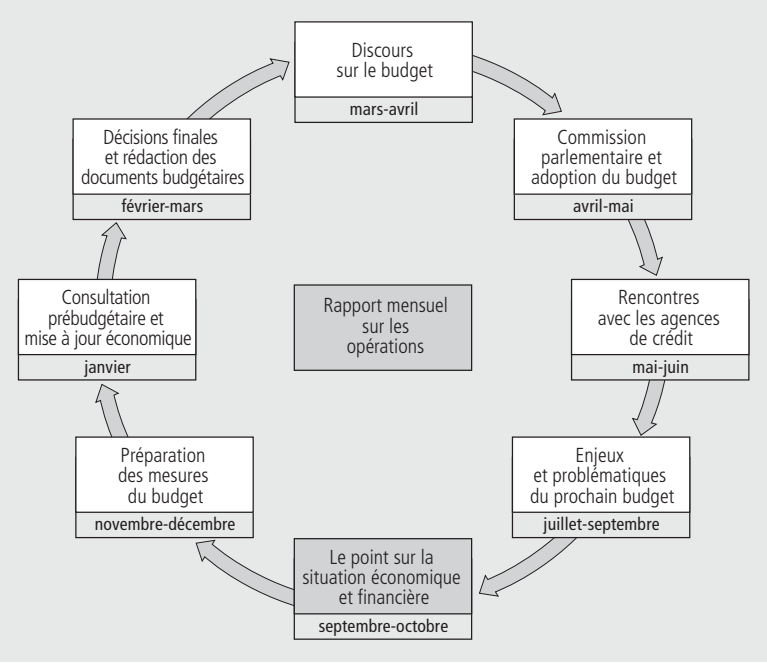
La réaction des marchés financiers au discours sur le budget est un autre élément qui influencera l'administration publique. Les agences de crédit portent un jugement sur la situation financière du gouvernement et sur son évolution à la lumière de cette annonce. Dans les semaines et les mois qui suivent (figure 8.5), des rencontres ont lieu avec les représentants du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor et des ajustements sont apportés, s'il y a lieu, à la cote de crédit du Québec, laquelle déterminera le prix à payer pour les emprunts. Des réactions

favorables entraîneront le maintien ou l'amélioration de la cote et, inversement, des réactions défavorables mèneront à une remise en question (perspective négative) voire à une diminution de celle-ci. Il s'agit en quelque sorte d'une première étape dans le processus de reddition de comptes, d'un jugement avancé qui se fonde sur le prévisionnel et non sur le réalisé.

2.2.2 / Les documents de la reddition de comptes

Il faut distinguer la reddition de comptes en cours d'année et en fin d'année. Les documents publics qui permettent de suivre l'évolution budgétaire durant l'année sont préparés par le ministère des Finances. Il s'agit des rapports mensuels sur les opérations financières et du document de mi-année qui fait le point sur la situation économique et financière par rapport aux prévisions budgétaires (figure 8.6). Publiés depuis 2006 sous la responsabilité du Contrôleur des finances, les rapports mensuels permettent au public de suivre mois après mois l'évolution

FIGURE 8.6 / **Cycle du budget**



Source : Ministère des Finances du Québec (2008a, p. 3).

des revenus et des dépenses du gouvernement. Pour ce qui est de la mise au point semi-annuelle, il s'agit d'un document qui vise à établir l'état de l'économie par rapport aux hypothèses avancées dans le discours sur le budget, à en exposer les conséquences sur les revenus gouvernementaux et à évaluer l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures que celles initialement prévues, tant du côté des revenus que des dépenses.

Quelques mois après la fin de l'année financière, une série de documents officiels viennent rendre compte de ce qu'ont accompli chacun des ministères et organismes de même que l'administration publique dans son ensemble.

Chaque ministère et chaque organisme dépose à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion par l'entremise 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 et une description de l'utilisation des ressources qui leur avaient été allouées. 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 par ailleurs déposer chaque année à l'Assemblée nationale un rapport 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 *Comptes publics* de l'année précédente (se terminant le 31 mars) sont déposés à l'Assemblée nationale avant la fin de décembre. Selon la *Loi sur l'administration financière*, 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 les mandats spéciaux ;

- le volume 3 présente les états financiers des organismes non budgétaires et des entreprises du gouvernement.

2.2.3 / L'intervention des parlementaires

L'Assemblée nationale intervient dans le budget de dépenses en ce qui a trait à l'approbation et à la reddition de comptes. Cette intervention s'effectue principalement par l'intermédiaire des commissions parlementaires et du Vérificateur général.

Les commissions parlementaires ont une composition représentative des partis politiques présents 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'organisme sur leur gestion administrative et, ce qui montre l'étendue de leur pouvoir, l'initiative sur toute matière d'intérêt public dont elles décident de se saisir. Il y a dix commissions parlementaires. Elles 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 rôle particulier de la Commission de l'administration publique mérite d'être souligné. Cette commission, présidée par un parlementaire de l'opposition et considérée comme moins politiquement partisane, a le mandat de procéder à la vérification des engagements financiers de 25 000 $ et plus du gouvernement, d'entendre chaque année les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics pour s'assurer que les administrateurs publics rendent des comptes sur leur gestion, d'étudier le rapport annuel sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* et d'entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion. Dans son rapport annuel, elle fait des recommandations au gouvernement quant à l'amélioration de l'administration publique.

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 du Vérificateur général (VG) du Québec sont attendus par les parlementaires. Le rapport annuel du VG est publié en deux tomes. Ils 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 du VG comprend le rapport annuel de gestion des dépenses de son organisme. Il convient par ailleurs de souligner 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*. Il y indique si, à son avis, ceux-ci sont présentés selon la forme prévue et s'ils représentent la situation financière réelle du gouvernement. Il n'a pas le pouvoir de rectifier ou d'exiger une rectification des *Comptes publics*, mais l'évaluation qu'il en fait est, pour le gouvernement, lourde de conséquences.

***

L'efficacité de la gestion se mesure dans le compte de résultat de l'organisation. Pour avoir de bons résultats en fin d'année, il faut mettre en place un processus rigoureux et systématique d'analyse des chiffres et de comparaison avec les prévisions. C'est le seul moyen d'être prévenu rapidement de problèmes naissants et de pouvoir les résoudre. Ceci est certainement une fonction essentielle du contrôle de gestion, car une organisation ne peut pas se gérer efficacement sans un ensemble cohérent d'objectifs et de prévisions ainsi que de chiffres permettant de déterminer les résultats et d'indiquer les causes d'écarts pour pouvoir agir à bon escient. La reddition s'en trouve par la suite facilitée.

Dans le secteur public où la gestion se fait au vu de tous, il importe encore davantage de se donner des mécanismes de contrôle adéquats.

CHAPITRE 9 /

Les types de budget

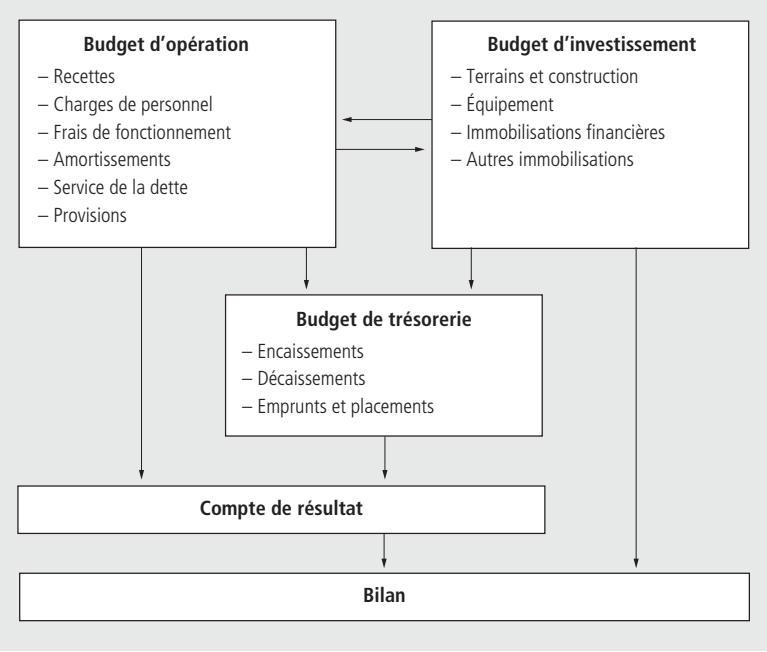
La gestion financière repose sur trois types de budget et chacun d'entre eux contribue à préciser le portrait d'une organisation. En même temps, chacun dépend de certains renseignements issus des autres pour sa propre élaboration. Les planifications stratégique et opérationnelle ont permis à l'organisation de préciser ses objectifs et les moyens à mettre progressivement en œuvre pour les atteindre. Certains investissements nécessaires à l'amélioration de la production des biens et services ont été énumérés durant ces exercices. Ces dépenses d'immobilisation ont été réunies dans un cadre pluriannuel dont les retombées budgétaires sont inscrites annuellement sous diverses formes dans le budget d'exploitation et qui ont une incidence sur celui-ci. Mais dans sa gestion courante, l'organisation doit s'assurer d'avoir à tout moment les liquidités qui permettent de couvrir ses charges. Un budget de trésorerie verra à prévoir les flux financiers (encaissements et décaissements) qui structureront l'exercice financier ; à certains moments, l'accumulation des recettes permettra, par des placements à court terme, de dégager des revenus d'intérêt alors qu'à d'autres, un surcroît de dépenses mènera à des emprunts temporaires. L'intégration de l'ensemble des informations produites par ces trois budgets mène à dégager une image plus claire des résultats éventuels et du bilan de l'organisation (figure 9.1).

1 / Le budget de fonctionnement

L'ensemble des revenus sur lesquels une organisation peut compter pour assumer l'ensemble de ses dépenses pour une année d'exploitation donnée, voilà en quoi consiste le budget de fonctionnement, aussi appelé budget d'opération ou budget d'exploitation. Les principales sources de revenus y sont énumérées de même que les principales catégories

de dépenses. À sa lecture, on doit être en mesure de voir si revenus et dépenses sont en équilibre, s'il y a surplus ou s'il y a déficit. Un tableau synthèse qui consolide revenus et dépenses fait normalement partie du budget de fonctionnement. Ainsi dans l'exemple du tableau 9.1, on voit que le gouvernement du Québec, en termes consolidés, prévoit en 2016-2017 des revenus de 102,5 milliards de dollars et des dépenses de 100,1 milliards de dollars, ce qui devrait laisser un surplus d'un peu plus de 2 milliards de dollars qu'il versera au Fonds des générations.

FIGURE 9.1 / **Logique d'intégration de l'information budgétaire**



L'essentiel des revenus des ministères et organismes du secteur public québécois est prédéterminé et provient du Fonds consolidé du revenu du Québec, lequel est administré par le ministère des Finances. L'accent va donc être mis sur la répartition des crédits budgétaires entre les ministères et organismes et sur les éléments de dépenses particuliers à chacun (tableau 9.2).

TABLEAU 9.1 / **Cadre financier sommaire consolidé – Budget 2016-2017**
(en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Revenus autonomes	80 331	82 386	84 566
Variation en %	3,8	2,6	2,6
Transferts fédéraux	19 089	20 180	20 759
Variation en %	3,0	5,7	2,9
Revenus consolidés	99 420	102 566	105 325
Variation en %	3,6	3,2	2,7
Service de la dette	–87 634	–89 720	–91 906
Variation en %	2,5	2,4	2,4
Dépenses	–10 055	–10 418	–10 515
Variation en %	–2,1	3,6	0,9
Dépenses consolidées	–97 689	–100 138	–102 421
Variation en %	2,0	2,5	2,3
Provision pour éventualités	–300	–400	–400
SURPLUS (DÉFICIT)	1 431	2 028	2 504
Loi sur l'équilibre budgétaire			
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	–1 431	–2 028	–2 504
SOLDE BUDGÉTAIRE*	–	–	–

* Solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. 4).

TABLEAU 9.2 / **Dépenses consolidées* par mission, 2015-2016 et 2016-2017**
(en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	*Variation en %*
Santé et services sociaux	37 637	38 372	2,0
Éducation et culture	21 002	21 623	3,0
Économie et environnement	12 326	12 545	1,8
Soutien aux personnes et aux familles	9 411	9 527	1,2
Gouverne et justice	7 258	7 653	5,4
TOTAL	87 634	89 720	2,4

* Excluant le service de la dette.

Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. A11).

La structure de présentation (ou *nomenclature des dépenses*) constitue la grille d'enregistrement et de lecture fondamentale du budget de fonctionnement. Le *programme* en est la clé de voûte. 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, ainsi qu'il a été mentionné au chapitre précédent, le portefeuille de l'Éducation comprend sept programmes : Administration, Soutien aux organismes, Aide financière aux étudiants, Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire, Enseignement supérieur, Développement du loisir et du sport et 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 tableau 9.3 permet de visualiser cette nomenclature budgétaire.

Le système budgétaire québécois de classification et de gestion des dépenses prévoit également que le budget de dépenses et le budget d'investissement soient présentés séparément pour chaque programme, ainsi qu'on peut l'observer au tableau 9.3. 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 (tableau 9.4).

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 des traitements et indemnités diverses versées notamment aux étudiants et aux stagiaires. Elle inclut enfin les avantages sociaux et les autres contributions du gouvernement à titre d'employeur. Le *fonctionnement* comprend les dépenses encourues notamment par l'acquisition, la location-exploitation et l'utilisation des biens et services. Il inclut également l'amortissement des immobilisations. Le *service de la dette* (qui est géré centralement par le ministère des Finances – dont il constitue un programme – et qui n'apparaît pas dans les tableaux 9.3 et 9.4) comprend les intérêts du service de la dette, les intérêts sur le compte des régimes de retraite,

TABLEAU 9.3 / **Éducation et Enseignement supérieur** (en milliers de dollars)

Programmes	Budget de dépenses 2016-2017	MOINS Dépenses ne nécessitant pas de crédit	PLUS Budget d'investissement	Crédits 2016-2017	Crédits 2015-2016
1. Administration	171 937,6	6 254,4	6 611,9	172 295,1	173 269,9
2. Soutien aux organismes	70 957,2	31,7	39,5	70 965,0	66 992,7
3. Aide financière aux études	744 789,7	–	138 595,0	883 384,7	841 160,7
4. Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire	9 471 676,1	–	–	9 471 676,1	9 219 523,2
5. Enseignement supérieur	5 381 034,6	–	–	5 381 034,6	5 280 053,1
6. Développement du loisir et du sport	74 120,1	–	–	74 120,1	69 756,3
7. Régimes de retraite	1 330 566,9	–	–	1 330 566,9	1 238 039,8
	17 245 082,2	**6 286,1**	**145 246,4**	**17 384 042,5**	**16 888 795,7**
MOINS crédits permanents				1 336 576,5	1 244 049,4
CRÉDITS À VOTER				**16 047 466,0**	**15 644 746,3**

(*suite*)

TABLEAU 9.3 / **Éducation et Enseignement supérieur** (en milliers de dollars) (*suite*)

Programme 5
Enseignement supérieur

Programmes	Budget de dépenses 2016-2017	MOINS Dépenses ne nécessitant pas de crédit	PLUS Budget d'investissement	Crédits 2016-2017	Crédits 2015-2016
1. Cégeps	1 799 026,8	–	–	1 799 026,8	1 744 761,0
2. Universités	2 827 372,3	–	–	2 827 372,3	2 779 203,6
3. Enseignement privé au collégial	115 528,7	–	–	115 528,7	118 529,2
4. Service de la dette des cégeps	228 515,2	–	–	228 515,2	227 859,3
5. Service de la dette des universités	370 366,5	–	–	370 366,5	369 474,9
6. Provision pour pourvoir, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour l'harmonisation de la méthode de comptabilisation des immobilisations	40 225,1	–	–	40 225,1	40 225,1
	5 381 034,6	**–**	**–**	**5 381 034,6**	**5 280 053,1**
CRÉDITS À VOTER				5 381 034,6	5 280 053,1

Ce programme vise à rendre accessibles les services d'enseignement aux étudiantes et aux étudiants des collèges et des universités en fournissant aux établissements les ressources financières nécessaires à leur fonctionnement et à leur développement.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2016a, p. 91 et 99).

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 (p. ex. les subventions aux commissions scolaires et aux universités). 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 à un fonds spécial qu'il administre, afin d'assurer l'équilibre entre les revenus et les dépenses. Les *créances douteuses et autres provisions* comprennent les dépenses découlant de la variation à la provision pour créances douteuses et à la provision pour pertes sur interventions financières garanties par le gouvernement.

Au niveau opérationnel, chacune de ces grandes dimensions des dépenses se décline en plusieurs dizaines d'items différents, mais un tel niveau de précision ou de détail, s'il est nécessaire pour la gestion, n'est pas requis pour la présentation des données menant à l'autorisation budgétaire.

TABLEAU 9.4 / **Ventilation par supercatégories, en 2016-2017 et 2015-2016**
(en milliers de dollars)

		2016-2017	2015-2016
↓	**BUDGET DE DÉPENSES**		
	Rémunération	96 874,6	97 071,9
	Fonctionnement	72 610,4	73 269,7
	Affectation à un fonds spécial	25 000,0	25 000,0
	Transferts	17 044 597,2	16 548 325,2
	Créances douteuses et autres provisions	6 000,0	6 000,0
	Total	**17 245 082,2**	**16 749 666,8**
↓	**BUDGET D'INVESTISSEMENT**		
	Immobilisations tangibles	70,0	70,0
	Immobilisations en ressources informationnelles	6 576,4	6 745,0
	Prêts, placements, avances et autres	138 600,0	138 600,0
	Total	**145 246,4**	**145 415,0**

Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2016a, p. 91).

2 / Le budget d'investissement

Le budget d'investissement (ou budget d'immobilisation) concerne les dépenses de capital qui touchent l'achat d'actifs (équipements, terrains, bâtiments, droits de propriété…) qui sont utilisés pour la production des biens et services publics. Son financement se fera généralement par emprunt. Les immobilisations génèrent des bénéfices pendant de longues années et justifient un financement à long terme. Cela permet de mieux synchroniser la charge fiscale associée à une dépense et les bénéfices que les contribuables en retireront tout en redistribuant la richesse entre les générations. L'accumulation des emprunts à financer peut cependant conduire à une augmentation du service de la dette (remboursements de capital et d'intérêts) qui pourrait être source de déséquilibre à court ou à long terme.

Certaines règles relatives à la façon d'inscrire ces actifs sont particulièrement importantes, par la valeur des montants en cause et par leur importance dans le bilan du gouvernement. Les immobilisations dites « corporelles » sont des immobilisations non financières qui ont une substance physique 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 à la dépense chaque année. 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.

La façon dont le gouvernement du Québec procède pour établir son cadre pluriannuel d'investissements consiste à demander aux ministères de préparer des plans d'immobilisation triennaux, voire quinquennaux. Les ministères dont les besoins en infrastructures sont les plus grands et constants (Éducation, Santé et services sociaux, Transports, Affaires municipales, Culture et communications) préparent de tels plans pluriannuels et les mettent à jour chaque année alors que les demandes des autres ministères sont plutôt traitées de manière *ad hoc*. Chacun procède à une analyse des besoins dans son contexte particulier (état des infrastructures, évolution des clientèles et de leur répartition sur le territoire, adéquation des infrastructures en place, changements

technologiques, etc.). À la lumière des engagements gouvernementaux, chaque ministère analyse les différentes options qui se présentent à lui et retient les acquisitions et travaux qui apparaissent comme prioritaires pour les situer ensuite dans un calendrier de réalisations. Le plan pluriannuel d'immobilisation correspond à la programmation des investissements requis.

En gros, les ministères passent par les étapes suivantes dans l'élaboration de leur plan d'investissement :

- *Détermination* - Il s'agit d'établir une liste des diverses catégories de besoins et, à l'intérieur de chaque catégorie, d'énumérer les priorités (les projets ou acquisitions par lesquels il faut commencer) en fonction de critères prédéfinis (tableau 9.5), en distinguant ce qui est de l'ordre du maintien d'actifs ou du parachèvement ou d'initiatives nouvelles.
- *Estimation des coûts* - Il faut ensuite faire un exercice d'appréciation des coûts par catégorie d'investissement en accordant une attention plus grande aux projets les plus onéreux. Il faut également préciser comment se fera l'investissement, si une partie du financement est acquise et ce qu'il reste à financer.
- *Séquençage* - Il s'agit d'inscrire sur un calendrier les phases par lesquelles passeront les différents projets avant leur finalisation ainsi que les besoins en investissement à chaque étape. On fait ensuite la somme des besoins financiers par catégorie d'investissement pour T1, T2, T3, etc., et le total global annuel.
- *Coût de fonctionnement* - Il se peut qu'une fois réalisés, les projets d'investissement génèrent des dépenses d'utilisation et aient un impact sur le budget d'exploitation. Il faut l'établir clairement.
- *Mise à jour* - Toutes sortes de facteurs peuvent intervenir pour contrarier la réalisation, au moins en partie, d'un plan pluriannuel d'investissement. Ils ne manqueront pas d'avoir des conséquences financières. Il faut donc mettre à jour chaque année le plan pluriannuel pour faire les ajustements qui s'imposent et y ajouter les projets qui n'avaient pas encore été incorporés.

Pour choisir les projets d'immobilisation prioritaires, les ministères se donnent une grille d'appréciation particulière. En gros, il s'agit d'évaluer le degré de nécessité et d'utilité de chaque projet proposé par ses diverses instances en les situant sur un continuum qui va du plus urgent au moins urgent, du plus utile au moins utile. La grille suivante permet d'avoir une idée du type de classement qui est effectué et des critères utilisés.

TABLEAU 9.5 / **Critères de sélection des projets**

Catégorie	Critère général
1. Urgent	Le projet ne peut pas être retardé, au risque d'entraîner des conditions dangereuses pour la sécurité publique, pour le bien-être ou pour la santé. Le projet est requis pour maintenir un programme critique. Le projet est requis pour faire face à une situation jugée critique.
2. Essentiel	Le projet est requis pour compléter un programme important d'amélioration publique. Le projet est requis pour maintenir des standards de qualité de base pour un programme en cours de réalisation. Le projet bénéficie d'une aide financière externe appréciable, mais disponible seulement pour une période limitée.
3. Nécessaire	Le projet devra être mis de l'avant d'ici quelques années pour satisfaire des besoins déjà exprimés par la communauté. Le projet remplacera des structures obsolètes ou insatisfaisantes. Le projet est un remodelage d'une infrastructure existante.
4. Désirable	Le projet est nécessaire pour l'expansion des programmes courants. Le projet est souhaitable pour mettre en œuvre de nouveaux projets jugés appropriés pour la communauté. Le projet permet la conversion d'infrastructures existantes pour d'autres utilisations.
5. Acceptable	Le projet est utile pour un fonctionnement acceptable des opérations, mais peut être retardé sans conséquences néfastes sur les opérations courantes si les contraintes budgétaires sont trop importantes.
6. Reportable	Le projet n'a pas démontré son utilité pour répondre aux besoins de la communauté ou sa capacité à faire face à certaines contraintes de planification ou de temps.

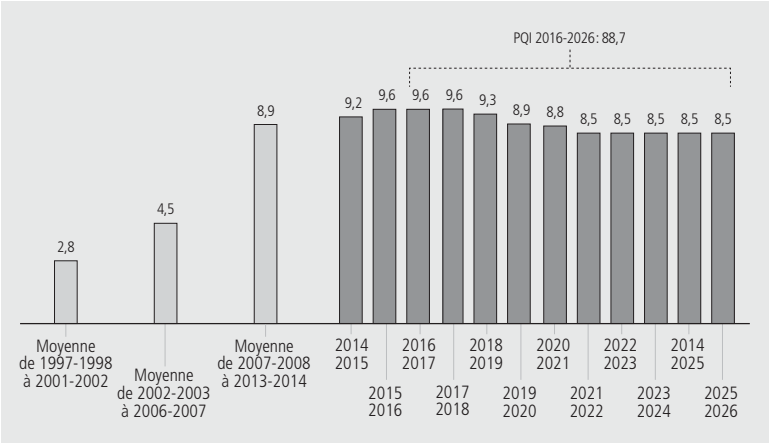
Source : Steiss (1989, p. 188).

Dans la plupart des cas, les plans d'immobilisation font la distinction entre les dépenses qui sont requises pour maintenir les infrastructures en bon état (maintien des actifs) et celles qui remplaceront ou ajouteront aux infrastructures existantes (amélioration, remplacement, parachèvement).

Le Plan québécois des infrastructures 2016-2026 (PQI) présente une planification sur dix ans totalisant 88,7 milliards de dollars pour l'ensemble des projets visant à maintenir ou à bonifier l'offre de services à la population (figure 9.2).

Une partie importante des investissements prévus au Plan québécois des infrastructures 2016-2026 visent à assurer le maintien de l'offre de services gouvernementaux à la population (tableau 9.6). D'autres investissements viendront bonifier l'offre de services et permettront notamment de soutenir le développement économique du Québec.

FIGURE 9.2 / **Investissements du Plan québécois des infrastructures 2016-2026** (en milliards de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec (2016a, p. 10).

TABLEAU 9.6 / **Sommaire des investissements au Plan québécois des infrastructures en 2016-2026, par priorité d'investissement** (contribution du gouvernement du Québec – en millions de dollars et en pourcentage)

	Contribution	
Maintien de l'offre de services	53 136,6	70,6
Bonification de l'offre de services	22 141,8	29,4
Sous-total	75 278,3	100,0
Enveloppe centrale* et Provisions sectorielles	13 421,7	
TOTAL	**88 700,0**	

Note : Les montants ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

* Enveloppe réservée pour des projets actuellement à l'étude et pour d'éventuels projets non encore déterminés par le gouvernement.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2016b, p. 26).

Près de 75 % de ce montant de 88,7 milliards seront alloués à des infrastructures de transport, à celles des réseaux de la Santé et des Services sociaux ainsi que de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de même qu'aux infrastructures municipales, sportives, communautaires et de loisirs (tableau 9.7).

TABLEAU 9.7 / **Sommaire des investissements au Plan québécois des infrastructures en 2016-2026, par principaux secteurs** (contribution du gouvernement du Québec – en millions de dollars et en pourcentage)

	Contribution	
Transports	27 137,6	30,6
Santé et Service sociaux	14 716,5	16,6
Éducation, Enseignement supérieur et Recherche	15 903,0	17,9
Infrastructures municipales, sportives, communautaires et de loisirs	8 396,5	9,5
Autres secteurs	12 531,4	14,1
Enveloppe centrale	10 015,0	11,3
TOTAL	**88 700,0**	100,0

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2016b, p. 25).

Les investissements prévus au PQI sont financés au moyen d'emprunts à long terme contractés par les entités concernées. Essentiellement, la contribution du gouvernement prend la forme d'une prise en charge totale ou partielle de leur service de la dette. Toutefois, dans le cas des immobilisations des palais de justice, des postes de police et des établissements de détention, la contribution gouvernementale se traduit par des loyers versés à la SIQ[1].

3 / Le budget de trésorerie

Le budget de trésorerie centralise et récapitule toutes les conséquences financières des budgets précédents. Il reprend donc les dépenses de fonctionnement et d'investissement et les recettes. Sa préparation est importante puisqu'il va permettre de dégager prévisionnellement les soldes positifs (excédent de trésorerie) et les soldes négatifs (besoins de trésorerie) mois par mois. Les moyens de financement et le montant prévisionnel de frais financiers qui sera incorporé au compte de résultat prévisionnel seront déterminés à partir de ces soldes. Il convient de souligner que contrairement aux deux autres types de budgets, la préparation de ce budget n'est pas législativement imposée. Son utilité amène cependant le gouvernement à en préparer un chaque année.

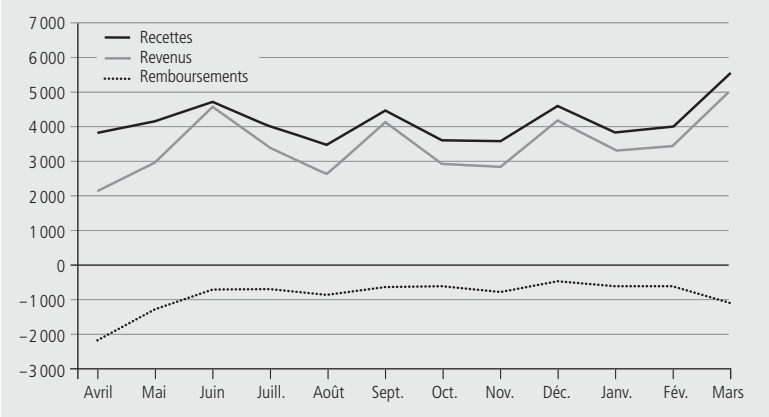
1 La SIQ étant propriétaire de ces édifices, c'est elle qui emprunte et le gouvernement ajuste les crédits des ministères concernés pour qu'ils puissent faire face à la hausse consécutive des coûts de location.

Une gestion efficace des emprunts ne peut se faire sans connaître précisément l'ampleur des besoins de trésorerie, le moment où ils se manifesteront et leur durée. Les connaissant à l'avance, on peut également choisir le moment le plus favorable pour emprunter. De même, la connaissance des excédents (ampleur et durée) de trésorerie permettra d'accroître les revenus de placement. Dans un cas comme dans l'autre, une gestion active de la trésorerie aura des répercussions financières positives.

Si une périodicité mensuelle est souvent retenue par les organisations publiques pour la prévision des flux financiers, les gouvernements, parce qu'ils manipulent des masses monétaires considérables, ont tendance à élaborer une prévision beaucoup plus fine, hebdomadaire, voire quotidienne. Pour établir la chronologie des entrées et des sorties de fonds, ils utilisent essentiellement une approche historique, c'est-à-dire fondée sur l'expérience des années antérieures telle qu'elle a été établie à partir de divers documents (rapports financiers mensuels, budgets, etc.) et sur la connaissance des dates d'échéance des emprunts.

La première opération consiste à prévoir la séquence chronologique des entrées de fonds. Les revenus du gouvernement du Québec ne sont pas enregistrés uniformément au cours d'une année de sorte qu'il faut être en mesure d'estimer les variations mensuelles. L'exemple suivant tiré de l'année 2002-2003 montre l'évolution des recettes, des remboursements et des revenus mois après mois (figure 9.3).

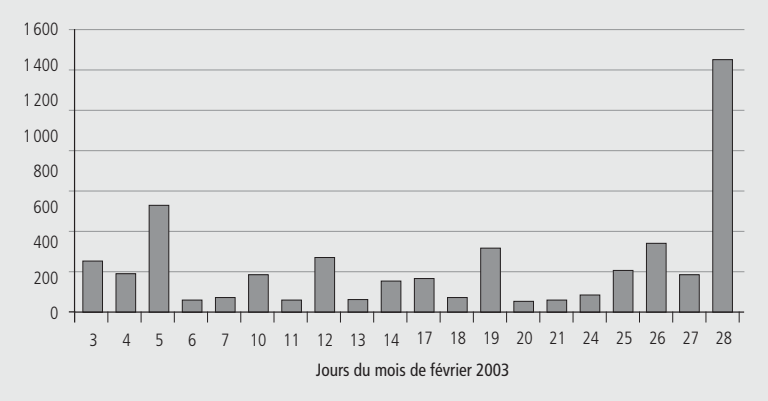
FIGURE 9.3 / **Calendrier des recettes et remboursement du gouvernement en 2002-2003** (en milliers de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec (2005a, p. 36).

On y voit par exemple que les remboursements sont conditionnés par certaines échéances fiscales. Ainsi, en avril et mai, les remboursements aux contribuables sont effectués à la suite de la production de leur déclaration d'impôt. En août et en décembre, ce sont les remboursements du crédit de TVQ qui ont lieu, alors qu'en mars, les remboursements anticipés d'impôt sont effectués. Par ailleurs, comme le montre la figure 9.4, le cycle des encaissements journaliers fluctue durant un mois donné.

FIGURE 9.4 / **Entrées quotidiennes de revenus autonomes du gouvernement du Québec, février 2003** (en milliers de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec (2005a, p. 38).

Ce sont des modalités de remise différentes selon les sources de revenu qui expliquent ces fluctuations. Pour les déductions à la source (sur la paye des employés), les employeurs font leur remise au ministère du Revenu chaque semaine, deux fois par mois ou une fois par mois selon l'importance du montant : 50 000 $ et plus, remise hebdomadaire ; entre 15 000 $ et 50 000 $, remise bimensuelle ; moins de 15 000 $, remise mensuelle. Pour les taxes (TVQ, TPS, taxes spécifiques), les remises se font à la fin de chaque mois.

Pour ce qui est des revenus de transfert fédéraux, ils sont prévus dans des ententes particulières (péréquation, TCSPS, autres programmes) et sont par conséquent relativement prévisibles quant à leur ampleur et à la fréquence des paiements.

Il en va de même des dépenses dont les éléments principaux sont la rémunération et les transferts. Ensemble, ils représentent 90 % des charges budgétaires du gouvernement. Comme ce sont des items récurrents qui supposent des décaissements réguliers (aux 2 semaines la plupart du temps), ils sont faciles à prévoir.

C'est l'appariement des prévisions mensuelles, hebdomadaires et quotidiennes des revenus et des dépenses qui constitue la base du budget de trésorerie. Même si celui-ci est moins connu que le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, son importance dans la gestion des finances publiques ne saurait être mésestimée.

4 / Le compte de résultat et le bilan

Les données issues des trois types de budget sont conciliées en fin d'année pour la production des états financiers du gouvernement, les *Comptes publics*. Ceux-ci, comme tout état financier, vont dégager de la masse de données budgétaires les données réelles de fin d'année et les présenter en les regroupant de deux façons : sous la forme d'un compte de résultat et d'un bilan. On va trouver dans le rapport annuel de chacun des organismes gouvernementaux une présentation plus classique, plus conforme aux usages habituels, du compte de résultat et du bilan que celle que l'on trouve dans les *Comptes publics*.

Le compte de résultat fait le point sur l'activité de la dernière année en détaillant les rentrées d'argent (produits) et les dépenses (charges) (tableau 9.8).

TABLEAU 9.8 / **Compte de résultats**

Charges	Produits
. . . . .	. . . . .
. . . . .	. . . . .
. . . . .	. . . . .
SURPLUS (si produits > charges)	**DÉFICIT** (si produits < charges)

Quant au bilan (tableau 9.9), il s'agit d'une photographie de l'organisation à un moment donné (celui de la fermeture des livres), notamment de ce qu'elle possède, de ce qu'elle doit et de ce qui lui est dû.

TABLEAU 9.9 / **Bilan**

Actif	Passif
Immobilisations corporelles	Dette à court terme
Immobilisations incorporelles	Dette à long terme

Normalement, l'actif et le passif s'équivalent, mais dans le cas d'un gouvernement, le passif surpasse l'actif parce que la valeur marchande des immobilisations corporelles (ponts, écoles, hôpitaux, etc.) ne peut être établie, le gouvernement ne pouvant pas s'en défaire (les vendre) dans la plupart des cas. Seuls les investissements financiers (immobilisations incorporelles) dans des entreprises publiques (dividendes non perçus d'Hydro-Québec ou mise de fonds dans la SGF par exemple) sont pris en compte dans le calcul de la dette nette du gouvernement. Il n'en va pas de même pour les entreprises publiques par exemple, ou celles à vocation commerciale, dont les bilans apparaissant dans les rapports annuels sont plus conformes aux présentations comptables courantes.

PARTIE 4 /

LA MAÎTRISE DE L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

Quels sont les principaux leviers d'action dont dispose le gouvernement pour atteindre les objectifs qu'il poursuit ? Il possède en premier lieu toute la puissance que son pouvoir législatif lui accorde. Il possède ensuite la capacité financière d'influer sur le cours des choses par les ressources immenses qu'il contrôle. Ses politiques économiques, budgétaires et fiscales peuvent aider non seulement à résoudre les problèmes du présent, mais encore à structurer l'avenir.

Lorsqu'il fait face à des difficultés financières et qu'il doit diminuer ses dépenses, le gouvernement peut décider, par exemple, de modifier ses programmes. Ceux-ci sont définis dans les lois et règlements qui ont été adoptés au cours des années et ils peuvent être éliminés ou amendés pour en modifier certaines composantes : couverture, gratuité, etc. Il est également possible d'envisager un transfert de responsabilité vers d'autres niveaux de gouvernement. Il peut évidemment aussi hausser les prélèvements auprès des contribuables. Les organisations publiques, quant à elles, disposent de moyens plus limités. Lorsque leur budget est mis sous contrainte par les autorités centrales, elles doivent diminuer leurs coûts. Dans un premier temps, elles s'attacheront à réduire leurs coûts variables (heures supplémentaires, voyages, etc.). Toutefois, si la contrainte persiste dans le temps, elles devront prendre des mesures plus significatives et s'attaquer à leurs coûts fixes. À ce niveau, la difficulté consiste à prendre des décisions qui sont compatibles avec la planification stratégique de l'organisation de manière à ne pas handicaper l'avenir.

Une autre voie qui s'offre à l'État québécois est d'agir sur l'économie et, par la croissance, d'obvier aux difficultés financières du moment. Une politique de relance peut stimuler la demande globale et contribuer à remettre la machine économique en marche en créant des emplois et

en augmentant les revenus de l'État. Cela entraîne généralement un alourdissement de la dette publique parce que le financement de la relance se fait en partie par emprunt. À l'inverse, une politique de rigueur met l'accent sur la recherche d'un meilleur équilibre des comptes publics par la diminution des dépenses et l'augmentation des prélèvements. Lorsque la charge fiscale est importante et que la dette publique est élevée, on peut difficilement mener une politique de relance conventionnelle. Il faut miser sur une croissance économique autonome, qui ne nécessite pas d'apport public majeur. Cependant, une politique de rigueur dans un contexte de ralentissement économique ou de récession peut aggraver la situation.

Par-delà la politique économique conjoncturelle, d'autres politiques sont possibles, axées sur le développement structurel. Les moyens disponibles pour agir sont alors la réglementation, les services publics et la politique industrielle, qui requerraient peut-être moins de ressources publiques et davantage d'innovation et d'accent sur la productivité. Elles demeurent, à terme, une variable importante de la prospérité de demain.

CHAPITRE 10 /

Les méthodes de stabilisation budgétaire

La croissance rapide des dépenses publiques et l'accumulation des déficits ont mené à la création d'une dette importante. À son tour, celle-ci a entraîné une augmentation du service de la dette dans le budget annuel et a mené à la prise de conscience d'un déséquilibre structurel qui ne laissait, chaque année, aux gouvernements qu'une marge de manœuvre très réduite et qui annonçait une hausse sans fin des prélèvements. Aucune solution facile n'était offerte pour rompre avec le cercle vicieux des déficits et de l'endettement. Il a fallu prendre des mesures de toutes sortes et composer avec un certain niveau de mécontentement de la population. Cet exercice difficile s'est accompli progressivement sur une vingtaine d'années. D'ailleurs, une telle décélération ne pouvait se réaliser que sur un espace de temps permettant le déploiement de mesures structurantes. Il a atteint son point culminant un peu après le milieu des années 1990 avec l'atteinte du déficit zéro. Pour la première fois en trente ans, le gouvernement du Québec équilibrait ses comptes.

Cette opération a nécessité un arrimage entre des mesures de nature et de portée différentes selon le niveau où elle s'appliquait. Au niveau gouvernemental, on fixait des objectifs d'ensemble en utilisant des leviers particuliers de type macro : législation, fiscalité, gel et coupure des salaires, transferts à d'autres catégories d'intervenants publics, etc. Au niveau des organisations publiques, la panoplie de moyens disponibles n'est pas la même et plus limitée. Elle peut impliquer des changements d'orientation majeurs, mais qui ne peuvent se faire sans l'implication des personnels. Il importe de revenir sur les moyens utilisés à chaque niveau pour maîtriser la problématique budgétaire.

1 / La démarche gouvernementale[1]

L'accumulation des déficits publics et leur financement par emprunt 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.

1.1 / Les approches et méthodes utilisées

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 du 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 conséquence notable sur les bénéficiaires de services, d'autres plus lourdes et directement ressenties par les bénéficiaires de services. Le tableau 10.1 présente une liste des différents moyens employés par le gouvernement du Québec au cours des dernières décennies.

L'éventail des approches et moyens utilisés est à la mesure de l'ampleur de la tâche. Du côté des dépenses, on a commencé par plafonner la croissance pour ensuite prendre des mesures de gel, voire de diminution des budgets. Délestage par privatisation ou dévolution de même que révision des programmes pour en diminuer la générosité ou y mettre fin furent à l'ordre du jour. Du côté des revenus, on a assisté à une augmentation des prélèvements au moyen de taxes et impôts spéciaux ou à travers la désindexation des tables fiscales. Les faits les plus marquants concernent l'introduction de la tarification des services publics et l'accent mis sur les taxes à la consommation plutôt que sur l'impôt.

1 Une partie de ce chapitre est inspirée du chapitre 8 de Cliche (2009).

TABLEAU 10.1 / **Moyens de la stabilisation budgétaire**

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 responsabilité Révision du partage des coûts

1.2 / Les principales étapes du retour à l'équilibre

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) en plus d'une crise économique (en 2008) ont aussi forcé la main du gouvernement en gonflant son déficit et en aggravant sa situation financière. Grosso modo, la démarche de reprise en mains des finances publiques au Québec s'est étendue sur quatre 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.
- Phase 4 - Après la crise économique de 2008 et le retour des déficits, on assiste à la prise de mesures lourdes pour rétablir un équilibre budgétaire durable.

1.2.1 / La phase 1 – Les années 1980

Au Québec, durant cette période, 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)[2]. Les moyens employés pour réduire les dépenses comprennent le transfert de responsabilités aux municipalités et aux commissions scolaires, une coupure des 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'instauration de frais de services de même que par l'augmentation et l'élargissement de la taxe de vente.

1.2.2 / La phase 2 – Les années 1990

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)[3]. Pour ce qui est de la dette publique, on cherche à la stabiliser plutôt qu'à la diminuer. 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 et l'équilibre budgétaire*, 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 départs 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

2 Trois comités furent créés sous la direction des ministres Gobeil, Scowen et Fortier.

3 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.

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 au travail au noir.

1.2.3 / La phase 3 – Les années 2000

Le gouvernement du Québec 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 nette 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. Cependant, la crise économique majeure de 2008 ramène les déficits à partir de 2009.

1.2.4 / La phase 4 – Les années 2014 et suivantes

Avec l'élection d'un gouvernement libéral en 2014, la lutte au déficit devient l'objectif majeur à court terme. Celui-ci reconnaît, pour la première fois, que les dépenses croissant toujours plus rapidement que les revenus, le Québec est en situation de déficit structurel. Les efforts nécessaires pour retourner à l'équilibre budgétaire se chiffrent à 3,8 milliards de dollars en 2014-2015 et à 3,9 milliards de dollars additionnels en 2015-2016. Ces efforts de 7,7 milliards de dollars vont porter fruit puisque l'équilibre des revenus et des dépenses est atteint en deux ans et que le budget 2016-2017 prévoit le maintenir. Les surplus prévisibles pour les années suivantes sont toutefois très légers.

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 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 à ce 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.

1.3 / 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 d'atteindre 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.

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 : 3,3 milliards de dollars en 1996-1997, 2,2 milliards de dollars en 1997-1998, 1,2 milliard de dollars 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 :

- si le déficit est inférieur à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit réaliser un excédent égal au déficit au cours de l'année financière suivante ;
- si le déficit est égal ou supérieur à 1 milliard de dollars, 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.

En 2009, les retombées négatives de la grave crise économique qui a éclaté en 2008 sont telles que des déficits substantiels sont prévus jusqu'en 2013[4] de sorte que le gouvernement se voit dans l'impossibilité de respecter les règles qu'il s'est données. Il suspend donc l'application de la loi jusqu'en 2014.

1.4 / La réduction de la dette

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'exploitation, 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.

Le gouvernement du Québec a pu bénéficier, au moment 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, au moyen d'une réserve pour éventualité par exemple, ne serait pas approprié. On a plutôt opté pour la constitution d'un fonds alimenté par des revenus dédiés de sources extra budgétaires.

En juin 2006, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* est adoptée. Cette loi attribue des cibles concrètes[5] au processus de réduction du poids de la dette du gouvernement : dans un premier temps, la cible fut de réduire la dette nette à 25 % du PIB au plus tard le 31 mars 2026, mais, dans un deuxième temps, la dette brute fut substituée à la dette nette et la cible fixée à 45 % du PIB à l'horizon 2025-2026[6].

4 Le discours sur le budget 2009-2010 prévoit entre autres 4 milliards de dollars de déficit en 2009-2010 et un autre 4 milliards de dollars en 2010-2011.

5 Comme pour la *Loi sur l'élimination du déficit*.

6 Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre 3.

Le Fonds des générations (FDG) est alimenté par cinq sources de revenus sans effet sur le fardeau fiscal des contribuables québécois (tableau 10.2) :

- 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 10.2 / **Valeur comptable et valeur marchande du Fonds des générations au 31 mars, de 2006-2007 à 2014-2015** (en millions de dollars)

	Valeur comptable	Valeur marchande	Écart
2006-2007*	584	576	8
2007-2008	1 233	1 147	86
2008-2009	1 952	1 598	354
2009-2010	2 677	2 556	121
2010-2011	3 437	3 524	-87
2011-2012	4 277	4 375	-98
2012-2013	5 238	5 550	-312
2013-2014	5 659	6 299	-640
2014-2015	6 938	8 182	-1 244

* Le premier versement au Fonds des générations a été effectué le 31 janvier 2007.

Source : Données tirées de Ministère des Finances du Québec (2016a, p. E43).

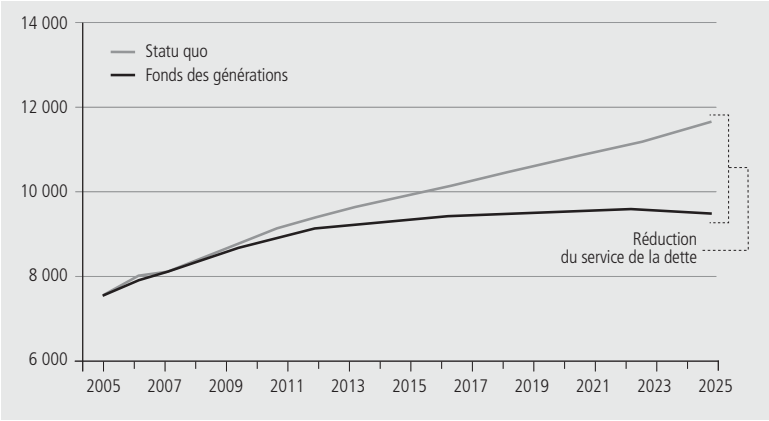
La loi prévoit que les sommes déposées dans le FDG seront gérées par la Caisse de dépôt et de placement du Québec, qui agira à titre de fiduciaire et mettra en œuvre une politique de placement déterminée par le gouvernement[7]. Étant donné que les rendements obtenus par

7 C'est la même approche qui a été retenue pour le FARR (Fonds d'amortissement des régimes de retraite) dans lequel le gouvernement verse annuellement les contributions qui permettent l'équilibre à long terme des comptes de retraite de ses employés.

la Caisse de dépôt et placement sont généralement plus élevés que l'intérêt payé par le gouvernement pour ses emprunts[8], 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 petite 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 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 10.1).

FIGURE 10.1 / **Réduction du service de la dette générée par le Fonds des générations, de 2005 à 2025** (en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec (2006, p. 37).

8 La publication, en février 2009, des états financiers de la CDPQ montrant une perte de 40 milliards de dollars aurait pu remettre ce raisonnement en question, si les résultats avaient tardé à se redresser.

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. La croissance économique semble être le moyen le plus évident et le plus facile. 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 implique moins de dépenses sociales et plus de recettes grâce au dynamisme des assiettes budgétaires. Cependant, 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 oublier qu'un niveau d'endettement déjà élevé, en plus d'entraver l'action publique, est un boulet pour l'économie et compromet la croissance.

2 / La démarche particulière des organisations

À son niveau, le gouvernement a donc pris diverses mesures – que lui seul était habilité à prendre – pour équilibrer ses comptes et contrôler son endettement. Toutefois, une fois établies les contraintes auxquelles le gouvernement assujettit l'ensemble de l'appareil public québécois, chacune des instances concernées, ministères ou organismes, se voit octroyer une partie du fardeau. Chaque organisation aborde ces contraintes à sa façon, dans le contexte particulier qui est le sien. Les stratégies utilisées sont dès lors très variables de même que les moyens auxquels on a recours.

2.1 / Les stratégies utilisées

Confrontées à la nécessité de réduire les dépenses, les approches organisationnelles employées peuvent se décomposer en plusieurs catégories. Elles sont présentées dans le tableau 10.3 (Cameron, 1994).

Ces stratégies ne sont pas exclusives et peuvent avoir été appliquées en même temps ou en succession, la pression budgétaire étant maintenue au fil des années.

Dans le secteur public, étant donné l'importance des dépenses de rémunération (60 % des dépenses de programmes à l'échelle du gouvernement du Québec), toutes les organisations ont dû mettre en place des mesures de diminution des coûts de main-d'œuvre. Par ailleurs, la nécessité d'obtenir un rendement immédiat forçait l'utilisation de cette avenue. On conçoit cependant que cette stratégie ne peut être poursuivie pendant

TABLEAU 10.3 / **Types d'approches organisationnelles**

	Réduction de la main-d'œuvre	**Réorganisation du travail**	**Approche financière**	**Révision systémique**
Accent sur	Effectifs	Postes, niveaux et unités de travail	Coupures et contrôles	Culture organisationnelle
Élimination de	Postes et employés	Tâches et mandats	Dépenses	*Statu quo*
Implantation	Rapide	Modérée	Rapide	Prolongée et continue
Rendement	À court terme	Progressif et décalé	Progressif	Moyen et long
Obstacle à	Adaptabilité à long terme	Recherche d'effets immédiats	Développement moyen/ long terme	Recherche d'effets immédiats
Exemples	Attrition Mises à pied Retraites anticipées Gel d'embauche Rachat de poste	Emplois polyvalents Fusion d'unités Diminution des niveaux hiérarchiques	Étalement Report Frais aux utilisateurs	Recherche de participation de tous Plan stratégique Simplification des mandats et fonctions

un certain temps sans déboucher sur la nécessité de revoir l'organisation du travail. Elle est inséparable à moyen terme de l'utilisation de la deuxième stratégie, plus englobante et nécessitant une réflexion sur la structure de l'organisation, ses mandats et ses personnels. Qu'est-ce qui doit être fait et comment faut-il le faire ? On va chercher à éliminer les duplications, à revoir les processus, à épurer et regrouper les mandats, à diminuer la complexité des structures. De tels efforts mènent généralement à l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité, mais les rendements ne sont pas immédiats, ils suivent le rythme du redéploiement organisationnel.

Une autre stratégie couramment utilisée est l'approche financière qui consiste à revoir toutes les dépenses en nommant celles qui peuvent être diminuées à court terme et à examiner les revenus en cherchant des façons rapides de les augmenter. L'approche financière entraîne en général le report, l'étalement ou l'abandon de certaines dépenses. Le budget de fonctionnement et le budget d'investissement de l'organisation sont touchés avec le risque de provoquer des malfonctionnements dans la gestion courante et des entraves au développement. Les mesures prises

cherchent à protéger l'exécution des mandats principaux et à faire en sorte que les clients n'en ressentent pas les effets. Encore là, le maintien de la pression budgétaire sur plusieurs exercices financiers est rarement compatible avec la persistance de cette stratégie qui vise des rendements immédiats. Un trop fort accent sur le court terme risque de handicaper la mise en place des éléments dont l'organisation a besoin pour asseoir son développement.

La stratégie de révision systémique est celle qui voit les changements du cadre financier comme devant s'inscrire dans une perspective à plus long terme et s'appuyer sur un processus continu d'adaptation plutôt que d'uniquement répondre à des impératifs budgétaires immédiats. Selon cette approche, tout doit être examiné (il n'y a pas de « vaches sacrées ») et on doit compter sur la participation, dans la réflexion comme dans l'action, de l'ensemble des intervenants et personnels. Alors que les autres stratégies sont de type descendant (*top-down*), la révision systémique entend faire monter vers la direction de l'organisation les propositions des employés (type ascendant, ou *bottom-up*) autant que tester auprès d'eux la vision de la direction.

2.2 / Les moyens utilisés

Ceci dit, à l'échelle des organisations, la panoplie de moyens utilisés pour stabiliser les dépenses et atteindre les objectifs budgétaires fixés par le gouvernement est considérable et la liste suivante en donne un aperçu:

- Gel des effectifs
- Diminution des effectifs par attrition
- Primes de départ anticipé
- Gel d'embauche
- Banque de postes vacants
- Diminution du personnel occasionnel
- Délais dans le comblement de certains postes
- Pas de remplacement de vacances par des étudiants
- Recrutement de jeunes au bas de l'échelle salariale
- Structure salariale différente pour les nouveaux employés
- Redéfinition des tâches
- Diminution des enveloppes de dépenses de voyage
- Utilisation des transports publics pour les déplacements
- Diminution des budgets de photocopie et de reproduction
- Diminution des budgets de communication
- Révision des frais de téléphonie et de poste

- Diminution des espaces de bureaux
- Diminution du recours à des consultants externes
- Rééchelonnement des comptes payables
- Gestion plus active des comptes recevables
- Diminution des mauvaises créances
- Diminution des emprunts
- Report d'activités
- Fin de certaines activités
- Révision de mandats
- Rééchelonnement de certains développements
- Fin de certains programmes
- Ajustements des modalités des programmes (couverture, admissibilité, montants)
- Utilisation accrue de diverses technologies
- Partage des coûts avec certains partenaires
- Incitatifs financiers à l'atteinte des objectifs budgétaires
- Etc.

Toute cette pression budgétaire a également été l'occasion de s'interroger sur les modes de fourniture des services publics. Entre les deux situations extrêmes, soit la gestion directe du service par l'administration publique et le libre fonctionnement du marché, il existe de nombreuses variantes combinant productions publique et privée et l'idée d'un recours plus grand à des intervenants externes dans la fourniture des services publics a fait son chemin à la faveur de la recherche d'une meilleure efficience. Différents modèles combinant le public et le privé ont été mis en œuvre, ainsi qu'on peut le constater au tableau 10.4.

On parle de gestion partagée lorsque plusieurs instances publiques se regroupent pour produire un service en commun ou pour se donner certains services. Le premier modèle est plus fréquent dans le monde municipal où des régies intermunicipales sont responsables de certains services publics (collecte des ordures, enfouissement, etc.) tandis que l'administration gouvernementale a surtout misé sur le développement de services partagés (informatique, ressources humaines, etc.). C'est la recherche d'économies d'échelle qui est à l'origine de cette formule.

Le recours à la sous-traitance implique que l'on confie à un tiers le soin de fournir le service ou, plus généralement, une partie de celui-ci, sous supervision publique. Il s'agit de mettre en concurrence plusieurs entités, publiques ou privées, pour exécuter une tâche ou une activité préalablement remplie par l'administration publique. L'objectif est évidemment de faire pression sur les coûts et de réaliser des économies,

mais également d'éviter d'engager une main-d'œuvre spécialisée qui ne pourra être par la suite utilisée de manière rationnelle (architectes, ingénieurs, etc.). On y aura recours pour l'entretien des routes, pour divers travaux de construction, pour des services professionnels et pour de nombreuses autres tâches. Il s'agit en fait de la forme de gestion public-privé la plus répandue.

TABLEAU 10.4 / **Modes d'implication du privé dans la fourniture des services publics**

Modes de fourniture	Détermination des caractéristiques du service	Producteur	Financement
Gestion directe	Administration publique	Ministère ou organisme	Par l'usager (tarif) ou par l'impôt ou mixte (tarif et impôt)
Gestion partagée	Administration publique	MO, municipalités, commissions scolaires, etc.	Par l'usager (tarif) ou par l'impôt ou mixte (tarif et impôt)
Sous-traitance	Administration publique	Entreprise privée ou autre entité publique	Par l'usager (tarif) ou par l'impôt ou mixte (tarif et impôt)
Concession	Administration publique	Entreprise privée ou semi-publique	Par l'usager (prix)
Subvention à des entreprises ou à des institutions privées	Administration publique	Entreprise privée ou association à but non lucratif	Par l'usager (tarif) ou par l'impôt ou mixte (tarif et impôt)
Remise de bons	Administration publique	Entreprise privée	Par l'usager (tarif) ou par l'impôt ou mixte (tarif et impôt)
Bénévolat	Association à but non lucratif	Association à but non lucratif	—
Marché	Usager	Entreprise privée	Par l'usager (prix)

Par la concession, l'administration accorde à une entreprise, par appel public, le droit et la responsabilité de fournir un bien ou un service qui est un monopole public. La concession fait l'objet d'un contrat, généralement limité dans le temps, qui fixe les droits et les devoirs du concessionnaire. Les PPP (partenariats public-privé) prennent la forme de concession lorsque l'entreprise obtient le droit de tarifer l'usager pour financer son investissement. C'est le cas par exemple des autoroutes ou des ponts à péage.

Les subventions concernent certains services fournis par des entreprises privées ou des institutions sans but lucratif, mais dont le coût de production est à ce point élevé qu'il exclurait toute consommation sans un soutien financier public. La majeure partie des services fournis par les entreprises d'économie sociale repose sur un partage des coûts entre l'usager et la collectivité. On trouve de nombreux autres exemples de cette approche mixte: garderies, bibliothèques, musées, théâtres, etc.

La formule des bons (*vouchers*) se rapproche de la précédente en ce qu'une subvention publique est fournie mais à l'individu qui se procure le service plutôt qu'à l'institution qui le produit. On estime que la liberté de choix du consommateur est ainsi mieux servie et que la concurrence entre producteurs est favorisée. Cette approche n'est pas très développée au Québec, mais on en trouve quand même quelques exemples: le chèque emploi-service pour les personnes handicapées, les allocations logement pour les démunis durant la récente crise du logement…

Quant au bénévolat, c'est une formule où un groupe de bénévoles apporte son aide à une instance administrative pour la fourniture d'une prestation, ce qui permet à celle-ci de réduire son activité. Les bénévoles peuvent venir compléter les équipes d'employés réguliers ou fournir la totalité du service. Le secteur des services sociaux notamment utilise le bénévolat pour les services de répit ou le transport des personnes âgées, par exemple.

Pour ce qui est du recours au libre marché ou à la privatisation des services, ce sont essentiellement des entreprises publiques à activité commerciale qui sont concernées. Ce type de décision dépasse celles qu'une organisation publique est normalement autorisée à prendre. Dans les années 1980, sur décision gouvernementale, quelques organisations publiques de ce type ont été privatisées.

2.3 / Les résultats obtenus

Toutes les organisations de l'appareil gouvernemental ont participé, à leur niveau et à leur façon, à l'atteinte des objectifs de réduction budgétaire. Toutes n'ont pas connu le même succès et, de manière générale, toutes n'en sont pas sorties renforcées. Les personnels qui rassemblent les connaissances et l'expertise de ces organisations ont pu être affectés, choqués, voire démobilisés ou démoralisés par la mise en œuvre de ces changements et leur engagement envers l'organisation a pu s'en trouver diminué. C'est le risque inhérent à cette sorte d'opération.

On peut cependant dire que les organisations que les coupures ont le moins perturbé dans leur fonctionnement sont celles qui ont suivi une démarche présentant les caractéristiques suivantes :

- réflexion systémique et planification stratégique ;
- implantation graduelle, incrémentielle des réductions ;
- accent sur la communication ;
- participation et engagement des employés.

Certaines approches, stratégies et attitudes ont également pu contribuer à diminuer les conséquences négatives des coupures. Mentionnons particulièrement :

- voir les réductions comme une opportunité d'innovation et d'amélioration plutôt que comme une menace ;
- avoir en place un processus continu de planification stratégique qui intègre la recherche d'efficience au développement organisationnel ;
- voir l'organisation des ressources humaines comme un processus de développement d'un actif précieux plutôt que comme un budget à contraindre ;
- impliquer les employés dans la détermination et l'implantation des changements à faire et les tenir imputables ;
- impliquer les intervenants externes (groupes de pression et média) et maintenir une bonne communication avec eux ;
- assurer des communications fréquentes, consistantes et honnêtes avec les employés sur tous les aspects de l'opération ;
- fournir du soutien à ceux qui en ont besoin, être attentif et compréhensif ;
- employer une variété de mesures de réduction, pas seulement des mesures à court terme ;
- utiliser la mesure de performance comme base pour indiquer les secteurs qui ont besoin d'amélioration et pour suivre les progrès ;
- mettre en place un système de récompense et de reconnaissance des nouvelles priorités de l'organisation ;
- maintenir l'élan, le moral et le soutien en célébrant tous les petits succès.

***

C'est la jonction des efforts des gouvernements et des organisations publiques, chacun utilisant les leviers à leur disposition, qui a permis et qui permettra encore de faire face aux défis budgétaires. Il importe d'avoir une bonne connaissance des processus et outils utilisés, car ce sont les mêmes qui permettront d'agir aux différents niveaux dans l'avenir.

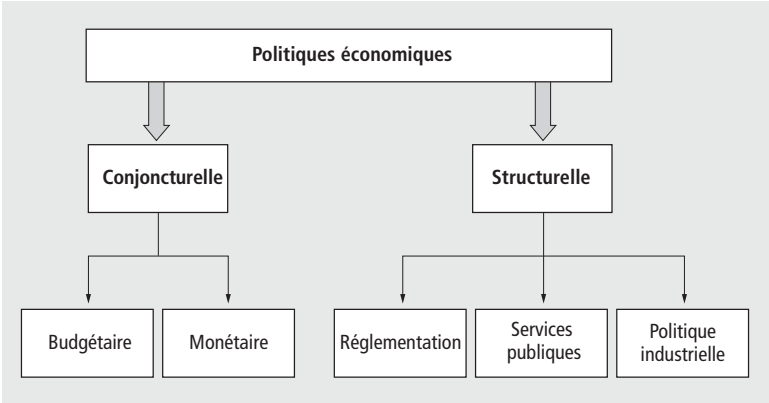
CHAPITRE 11 /

L'articulation des grandes politiques publiques

L'État intervient. C'est là un fait indéniable. 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 que 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.

La politique économique désigne l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics pour atteindre, grâce à l'utilisation des différents moyens à leur disposition, certains objectifs concernant la situation économique générale. Deux types de politique économique sont mis en œuvre par l'État : une politique conjoncturelle et une politique structurelle. La première implique l'utilisation des leviers monétaire et budgétaire alors que la seconde fait appel à la réglementation, à des interventions ciblées et à l'intervention directe de l'État dans un secteur de l'économie (figure 11.1).

FIGURE 11.1 / **Deux types de politique économique de l'État**



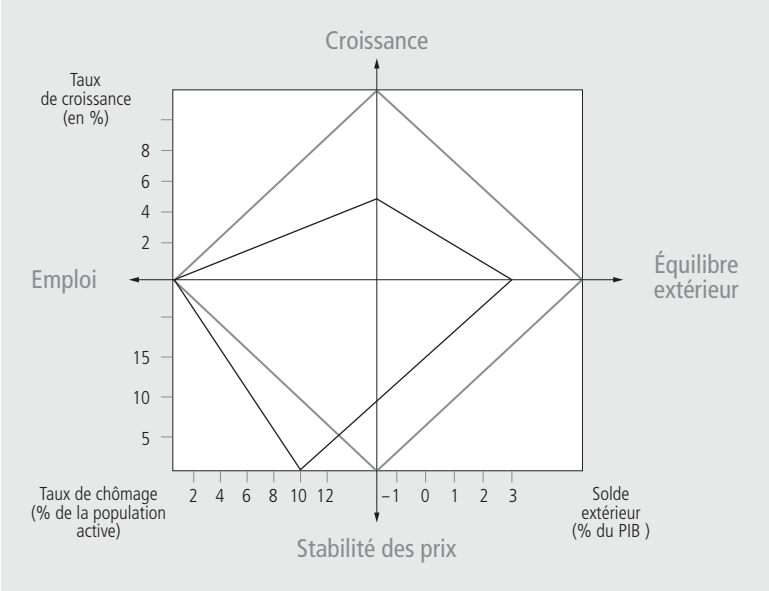
1 / La politique économique conjoncturelle

La conjoncture étant la situation économique à un moment donné, la politique conjoncturelle est une politique à court ou à moyen terme et son action est limitée dans le temps. Elle a une fonction de stabilisation : politique de relance en situation de récession ou de faible croissance économique, politique de rigueur en situation de forte croissance économique ou d'inflation élevée. Elle cherche à maintenir un équilibre optimal entre : le plein-emploi, la croissance, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur.

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 de ces quatre objectifs fondamentaux. 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 une répercussion sur l'activité domestique.

Ces objectifs ont été schématisés par l'économiste Nicolas Kaldor sous la forme d'un « carré magique » (figure 11.2). La situation représentée par le « carré magique », cependant, est quasiment impossible à atteindre étant donné que les quatre objectifs peuvent s'opposer. La poursuite simultanée de ces quatre objectifs est ainsi souvent conflictuelle. Par exemple, une relance des dépenses publiques est certes susceptible de faire diminuer le taux de chômage, mais elle risque d'entraîner parallèlement une reprise de l'inflation.

FIGURE 11.2 / **Carré magique de Kaldor**



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 par la recherche de 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 ».

1.1 / 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 influe directement sur 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 entièrement d'elle et c'est ainsi qu'elle peut influer sur les conditions du marché monétaire.

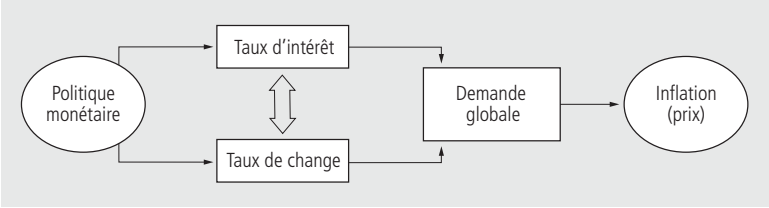
Pour mener la politique monétaire, la banque du Canada et le gouvernement canadien, par exemple, disposent d'un certain nombre de leviers :

- 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 sur un compte non rémunéré de la banque centrale ou de garder dans leurs coffres une proportion de leurs dépôts pour répondre aux demandes de retrait des clients.
- L'encadrement du crédit – Le montant préétabli des crédits que les banques sont autorisées à accorder sur 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 plutôt 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 (p. ex. une modification du taux d'escompte) et qui provoque l'activation d'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), au niveau de la dépense, de la production et de l'emploi (par l'entremise des coûts de crédits) et, finalement, au niveau des prix ou, plus précisément, sur le taux d'inflation. Ce processus de transmission de la politique monétaire sur l'économie est schématisé dans la figure 11.3.

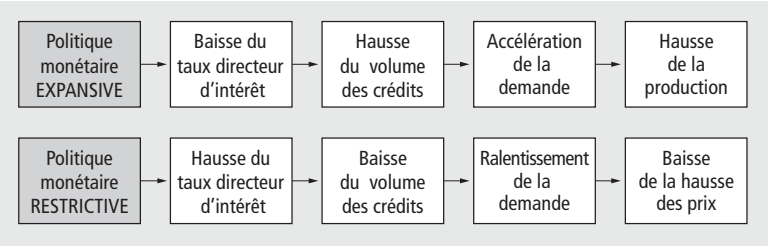
FIGURE 11.3 / **Politique monétaire et économie**



Source : Cliche (2015b, p. 61).

Ainsi, une politique monétaire expansive avec des taux d'intérêt peu élevés stimule la consommation des entreprises et des ménages et accroît la demande globale. À l'inverse, pour une politique monétaire restrictive, des taux d'intérêt élevés vont ralentir la consommation et la croissance de la masse monétaire. Dans le premier cas, il 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 (figure 11.4).

FIGURE 11.4 / **Politiques monétaires expansive et restrictive**



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. Étant donné l'étroitesse des relations économiques et financières entre le Canada et les États-Unis, 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, qui est un outil puissant, comporte pourtant des limites et ses effets ne sont pas aisément prévisibles. D'abord, il y a 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 (il en va de même pour la politique budgétaire, particulièrement dans ses aspects fiscaux). Par ailleurs, des événements peuvent survenir qui vont contrecarrer les effets des mesures monétaires et influer sur la demande et les prix, comme une hausse soudaine des prix du pétrole ou une crise internationale majeure. Ensuite, il y a 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 (l'Ontario et le 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 le Canada central peut entraîner une hausse des prix et de l'inflation ailleurs. Enfin, il y a 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 les prélèvements fiscaux et les 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 effets respectifs.

1.2 / La politique budgétaire

La politique budgétaire désigne l'ensemble des mesures qu'un gouvernement peut prendre et qui ont des conséquences sur le niveau et la composition de ses recettes et de ses dépenses.

Elle englobe la politique de dépenses et la politique fiscale tout en tenant compte des soldes budgétaires. Pour bien distinguer la politique de dépenses de la politique fiscale, il arrive à l'occasion que l'on restreigne l'appellation de « politique budgétaire » à la gestion des dépenses, mais cette désignation spécifique constitue l'exception plutôt que la règle.

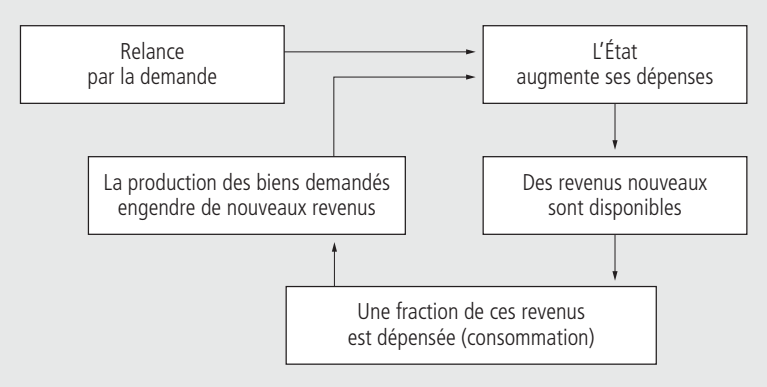
Les principaux instruments de la politique budgétaire sont :

- Les dépenses publiques, lesquelles comprennent les dépenses de fonctionnement (rémunération, location, formation, déplacements, etc.), les dépenses de transfert (aides et subventions diverses tant aux individus qu'aux sociétés ou gouvernements locaux), les dépenses d'investissement (équipements et infrastructures de toutes sortes), et le service de la dette.
- Les recettes publiques réfèrent à l'ensemble des prélèvements (impôts, taxes et cotisations sociales) et des recettes exceptionnelles (droits miniers, pétroliers ou gaziers, dividendes, vente d'actifs, etc.) qui forment les ressources de l'État.
- Le solde budgétaire, soit l'écart positif (excédent) ou négatif (déficit) entre les recettes et les dépenses, cet écart pouvant servir de manière délibérée à augmenter les dépenses, à diminuer les prélèvements, à accumuler quelques réserves ou à compenser certains déséquilibres conjoncturels.

Par la politique budgétaire, l'État utilise le budget non seulement pour équilibrer ses comptes, mais également pour influer sur la conjoncture économique. En fait, la régulation de l'économie semble aujourd'hui être devenue l'objectif premier de la politique budgétaire, freinant l'activité en cas de déséquilibre des échanges extérieurs et en situation d'inflation et la stimulant au moment de récessions ou de crises majeures. Ainsi, lorsqu'il y a fléchissement des dépenses des consommateurs et de la demande privée, les gouvernements vont chercher à en diminuer l'effet sur la demande globale en augmentant les dépenses publiques ou en diminuant les impôts et en faisant des déficits. En dépensant davantage qu'il ne prélève, l'État a indéniablement un effet stimulant sur l'activité économique.

L'injection de fonds supplémentaires dans l'économie entraîne des effets en cascade appelés effets multiplicateurs. Selon la théorie du multiplicateur, l'addition d'une unité de dépense publique, non financée par l'impôt, permet un relèvement plus que proportionnel du PIB. Un nouvel équipement public, par exemple, va induire une production supplémentaire et de nouveaux revenus dont la partie non épargnée stimulera la production dans d'autres secteurs de l'économie, engendrant de nouveaux revenus et ainsi de suite… (figure 11.5).

FIGURE 11.5 / **Rôle du multiplicateur**



L'atténuation des aléas de la conjoncture par les recettes et les dépenses publiques peut se faire mécaniquement ou de façon arbitraire. On peut en effet laisser les programmes publics s'ajuster au cycle économique

ou intervenir directement pour en modifier le cours. Dans le premier cas, recettes et dépenses ont un effet de stabilisation automatique alors que dans le second, des mesures particulières sont mises en œuvre.

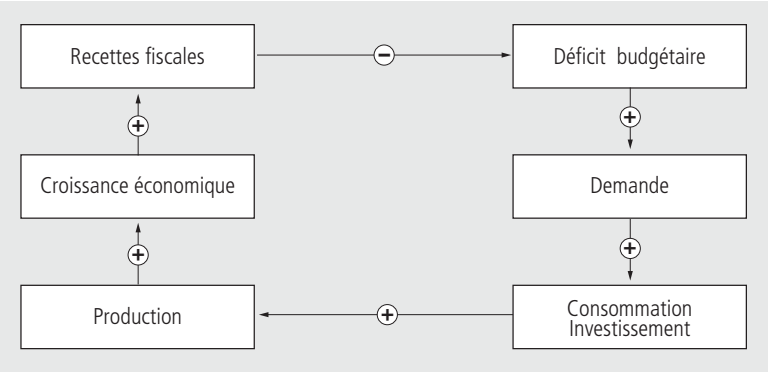
Certaines dépenses (chômage, aide sociale…) étant liées directement à la conjoncture économique et d'autres ne pouvant être facilement diminuées quelle que soit celle-ci (rémunération, transferts, engagements contractuels, etc.), un ralentissement de l'activité entraîne une augmentation des dépenses publiques alors même que les recettes diminuent, créant une détérioration du solde budgétaire. Au contraire, la croissance économique (par son effet sur la production, l'investissement, les revenus et le chômage) génère de façon mécanique des entrées de fonds additionnelles pendant que les dépenses diminuent ou restent stables. Un mécanisme de stabilisation automatique est donc à l'œuvre, à travers l'ensemble du dispositif des programmes gouvernementaux, qui permet d'amortir les variations conjoncturelles de l'activité économique dans la mesure où les ménages et les entreprises ne modifient pas leur comportement de consommation et que les taux d'intérêt ne sont pas affectés.

Aux « stabilisateurs automatiques » s'oppose une politique budgétaire discrétionnaire ou volontariste. Celle-ci inscrit un changement délibéré en matière de dépenses, d'impôts et de transferts plutôt que de laisser jouer la seule dynamique de stabilisation. Dans un contexte national où la taille relative du secteur public dans l'économie est limitée ou dans le cas d'une crise économique de grande ampleur, le recours à une politique budgétaire discrétionnaire peut être justifié.

Comme l'indique la figure 11.6, l'État peut choisir de faire un déficit budgétaire pour relancer l'économie en augmentant ses dépenses ou en diminuant les impôts pour gonfler la demande globale et inciter les entreprises à accroître leur production.

De manière générale cependant, la difficulté d'anticiper l'évolution de la conjoncture, les longs délais de mise en place des mesures particulières et l'imprécision du ciblage rendent incertaines les conséquences des interventions discrétionnaires tout en augmentant le risque de distorsions dans l'économie. L'outil budgétaire n'est pas un outil de précision qui imprime une direction stricte à l'économie. La relance budgétaire est en effet entachée d'imperfections et de limites qui ne facilitent pas son utilisation. Les principales difficultés proviennent de la contrainte extérieure, du financement des déficits et du poids de la dette publique.

FIGURE 11.6 / **Cercle vertueux du déficit budgétaire : la vision keynésienne**



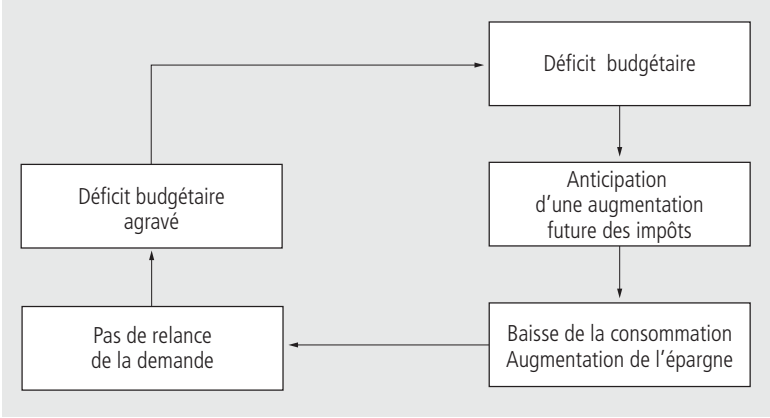
L'ouverture croissante des économies vient réduire l'effet du multiplicateur parce que l'injection de sommes additionnelles par l'État ne touche pas que les producteurs nationaux ; une partie est employée pour des achats à l'étranger et, en sortant des circuits de production et de distribution domestiques, elle perd sa capacité d'engendrer localement des retombées économiques supplémentaires. En outre, la croissance des importations peut entraîner un déséquilibre de la balance commerciale et une instabilité de la devise nationale, ce qui susciterait une hausse des taux d'intérêt et une diminution des investissements. Il faut toutefois reconnaître que le risque est amoindri lorsqu'une crise touche tous les pays en même temps et que tous adoptent des mesures de relance.

Le financement des déficits budgétaires pose également problème. D'une part, le recours à la création monétaire peut être source d'inflation et, d'autre part, les emprunts publics risquent de créer un effet d'éviction. La concurrence entre le privé et le public pour l'accès aux ressources d'épargne se fait généralement au détriment du privé de sorte que la réduction des capitaux disponibles augmente le coût du financement des projets privés d'investissement, handicapant la croissance. Là encore cependant, en situation de diminution généralisée du crédit et de taux d'intérêt très bas, l'effet négatif d'une relance budgétaire sur l'investissement privé est fortement atténué.

Des déficits répétés sur plusieurs années vont augmenter la dette publique et la charge que celle-ci représentera dans l'avenir. Cette situation n'est pas sans risques : une dette importante implique le versement

d'intérêts considérables et le poids de cette charge dans le budget augmente la probabilité d'un nouveau déficit qui, à son tour, pourra entraîner une hausse des taux d'intérêt, etc. C'est le cercle vicieux des déficits et de la dette (figure 11.7). Celle-ci crée sa propre dynamique et, à terme, le poids de la dette peut ainsi devenir insoutenable, entravant la capacité de l'État non seulement de stimuler l'économie, mais de mener les actions qu'on attend de lui dans d'autres domaines.

FIGURE 11.7 / **Cercle vicieux du déficit budgétaire : la vision libérale**



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 encore 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 même caractéristique, 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 fiscales 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 censées 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.

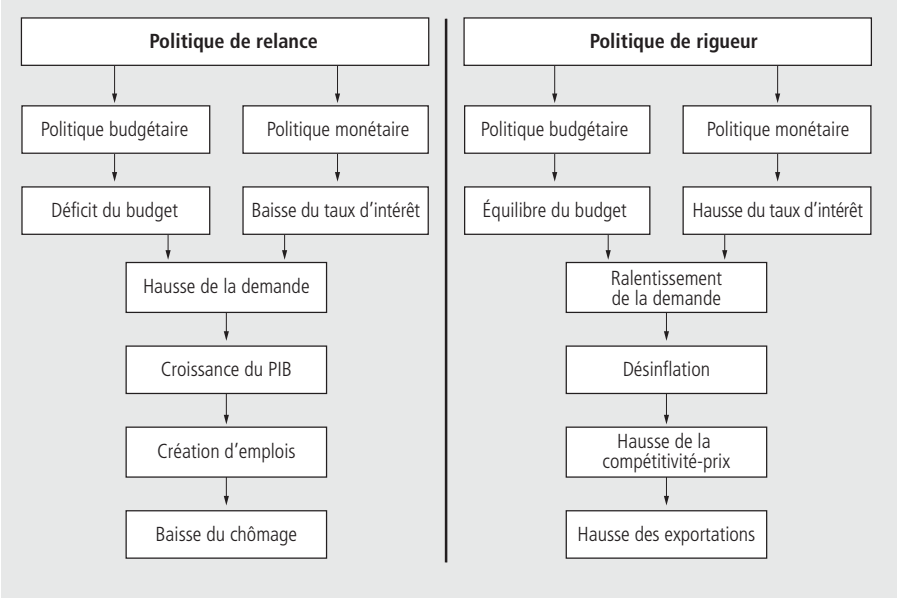
À l'instar de la politique monétaire, la politique budgétaire comporte certaines limites et, pour être efficace, il lui faut à la fois reposer sur une lecture adéquate de la réalité économique et sur une utilisation mesurée de ses différents volets. En système fédéral, elle doit de plus être cohérente 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.

1.3 / L'articulation des politiques

Selon les circonstances et les convictions économiques des dirigeants, les États seront amenés à utiliser de manière coordonnée les outils que constituent les politiques budgétaire et monétaire. Ils mettront en œuvre une politique de relance en cas de détérioration importante de l'économie tandis qu'une politique de rigueur sera de mise lorsque la croissance sera forte et la dette considérable.

Comme on le voit dans la figure 11.8, les gouvernements vont chercher à relancer la demande et la création d'emploi en augmentant les dépenses et en baissant les impôts tout en baissant les taux d'intérêt.

FIGURE 11.8 / **Politiques de relance et de rigueur**



À l'inverse, tel qu'on peut le voir sur la figure 11.8, ils vont augmenter les taux d'intérêt, diminuer les dépenses et hausser les impôts pour éliminer les déficits et dégager des sommes permettant de rembourser la dette, de contrôler l'inflation et éventuellement de relancer les exportations.

Ces schémas décrivent de manière générale les interventions qui seront mises en œuvre suivant les circonstances. Cependant, dans l'articulation des différents leviers dont ils disposent pour influer sur la conjoncture économique, les gouvernements devront procéder à un dosage délicat et cohérent qui tiendra compte des avantages et inconvénients de chaque levier.

La politique monétaire vise à garantir que producteurs et consommateurs pourront bénéficier de conditions favorables à l'investissement et à l'achat de biens et services. L'inflation et une devise instable créent

de l'incertitude et diminuent la confiance des uns et des autres dans l'évolution de l'économie. De même, un accès au crédit plus difficile ralentit production et consommation. Le rôle de la politique monétaire n'est pas d'abord de stimuler, mais de réguler la machine économique de façon à ce qu'elle fonctionne de manière optimale, c'est-à-dire qu'elle demeure sur le chemin de la croissance et réalise son potentiel. En période de crise cependant, pour éviter que la machine ne s'enraye, l'abaissement des taux d'intérêt devient un instrument de stimulation économique majeur. On a vu, à la faveur des graves difficultés qui ont commencé de se manifester en 2008, que toutes les banques centrales ont choisi de stimuler le crédit en ramenant les taux d'intérêt à leur niveau historiquement le plus bas. Lorsque la situation est plus normale, l'utilisation du levier monétaire se fait plus prudente, laissant plus de place aux politiques budgétaires des gouvernements et évitant de contrecarrer leurs effets.

En période de crise, la politique budgétaire va chercher à compenser une diminution des dépenses privées par un surcroît de dépenses publiques, épaulant ainsi la politique monétaire. On évitera également d'augmenter la pression fiscale. En temps normal, cependant, c'est sur la politique budgétaire, dans ses dimensions revenu et dépense, que repose l'essentiel de l'action discrétionnaire du gouvernement. En répartissant les prélèvements entre les diverses catégories de contribuables, la politique fiscale fait déjà un premier choix, avantageant par exemple les entreprises par rapport aux individus. Elle peut de plus, par sa progressivité, faire porter un fardeau plus lourd à ceux qui ont des revenus plus élevés par rapport à ceux qui sont moins favorisés. Elle peut également, par le jeu des déductions fiscales, faire en sorte de favoriser certains secteurs (énergies et mines, par exemple), certains producteurs de biens et services (nouvelles entreprises, biotechnologie, multimédia…) ou certaines activités des entreprises (achat d'équipements ou de brevets, nouvelles technologies…). L'effet de ces mesures, comme celles découlant de la politique monétaire, prendra un certain temps à influer sur le niveau d'activité économique.

Lorsque l'on cherche des retombées plus immédiates, la politique de dépenses constitue le levier le plus efficace à la disposition des gouvernements (tableau 11.1). L'injection directe d'argent dans l'économie, que ce soit par le truchement de subventions à des tiers, par des investissements publics directs ou par le relèvement des budgets de dépenses des ministères et organismes de l'appareil d'État, donne des effets plus rapidement que tous les autres leviers.

TABLEAU 11.1 / **Caractéristiques des politiques à vocation économique**

	Politique économique	**Politique monétaire**	**Politique fiscale**	**Politique de dépenses**
Objectifs	Plein-emploi Croissance Stabilité des prix Équilibre extérieur	Stabilité des prix Stabilité de la monnaie Régulation économique	Niveau de recettes adéquat Redistribution de la richesse Développement économique	Allocation des ressources Stimulation économique
Moyens	Soutien aux producteurs Développement de marchés Amélioration de la productivité	Taux d'intérêt Taux de change	Structure des prélèvements Progressivité et sélectivité Emprunts	Structure des dépenses Investissements Transferts
Horizon	Moyen et long termes	Court et moyen termes	Court et moyen termes	Court terme
Contrainte	Cycles économiques	Contexte financier international	Compétitivité fiscale Niveau de la dette	Marge de manœuvre

C'est pourquoi, dans des situations où une stimulation à très court terme de l'économie est recherchée, l'action gouvernementale emprunte préférablement la voie d'une augmentation des dépenses. Des déficits s'ensuivent la plupart du temps, qui doivent être financés par des emprunts. Dans des circonstances normales, un gouvernement qui supporte déjà une dette importante hésitera à s'engager sur cette voie, et cherchera plutôt à équilibrer ses comptes par un meilleur contrôle de ses dépenses et utilisera plus volontiers l'instrument fiscal ou les politiques sectorielles pour agir sur l'économie. Tel est, malgré son efficacité, le paradoxe de la politique de dépenses : plus on l'a utilisé libéralement dans le passé, moins on peut y recourir facilement dans l'avenir.

2 / La politique économique structurelle

La structure est la manière dont les parties d'un tout sont arrangées entre elles. La politique économique structurelle est une politique de long terme dont les effets sont durables. Elle cherche à améliorer les structures

et les bases de l'économie et ses interventions touchent l'aménagement du territoire, la lutte contre les situations de monopole ou d'oligopole et l'industrialisation. Ses moyens sont : la réglementation, les services publics et la politique industrielle.

2.1 / La réglementation

C'est l'ensemble des lois, règlements et normes imposés par les autorités publiques qui exercent, directement ou non, une influence sur la structure économique. Les règles du marché sont insuffisantes pour protéger ceux qui sont dans une position d'infériorité : les travailleurs vis-à-vis des employeurs, les consommateurs vis-à-vis des grands groupes, les locataires vis-à-vis des propriétaires… Le tableau 11.2 donne un aperçu, dans quelques secteurs d'intervention, de l'« effet structurant » que la réglementation peut avoir sur le marché en forçant les entreprises à respecter certaines contraintes.

TABLEAU 11.2 / **Intervention économique par la réglementation**

Protection du travailleur	Protection du consommateur	Protection de l'environnement	Protection de la concurrence
Durée légale du travail	Étiquetage des prix	Taxe ou amende pollueur/payeur	Interdiction des monopoles
Salaire minimum	Normes de qualité	Normes de pollution	Lutte contre les abus de position dominante
Santé des travailleurs	Contrôle de la publicité	Règles des parcs naturels	Réglementation des marchés publics
Droit syndical	Règles d'hygiène	Règles de chasse	Interdiction de la vente à perte

Ce faisant, l'État précise le cadre général de la concurrence auquel les entrepreneurs devront se soumettre sous peine de sanctions pouvant même aller jusqu'à la cessation temporaire ou complète d'activités. Il ne fait pas de doute qu'en agissant ainsi l'État peut orienter le développement économique dans la direction qui lui convient et qui reflète les consensus sociaux.

2.2 / Les services publics

Le service public est une activité d'intérêt général assurée sous le contrôle de la puissance publique. L'existence de services publics peut être justifiée par plusieurs raisons :

- économiquement, l'État doit prendre à sa charge des activités que le marché n'est pas capable d'offrir ou imparfaitement ;
- socialement, l'État peut développer et définir des services publics au nom de la cohésion sociale et de la justice sociale.

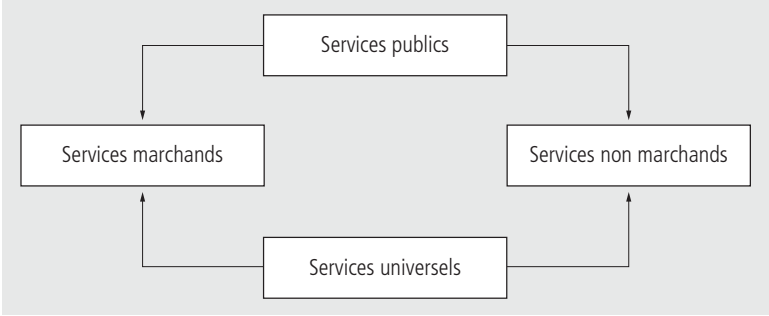
La fourniture de services publics n'est pas réservée au secteur public. Trois situations peuvent être envisagées :

- le service public est fourni par une administration publique ;
- le service public est fourni par une entreprise publique ;
- le service public est confié à une entreprise privée.

Comme la figure 11.9 l'indique, les services publics sont de divers types :

- Les services d'intérêt général non marchands consistent en prestations servies aux administrés par les pouvoirs publics soit directement, soit par délégation à des tiers. Ces services n'entrent pas dans la logique du marché et de la concurrence.
- Les services d'intérêt économique général, fournis par les entreprises et sociétés d'État, doivent respecter les lois de la concurrence et être rentables même s'ils ont une mission de service public.

FIGURE 11.9 / **Types de services publics**



- Les services universels sont ceux pour lesquels il y a obligation de fournir un service à l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement.

2.3 / La politique industrielle

La politique industrielle concerne l'ensemble des interventions de l'État susceptibles de modifier à long terme les structures productives de l'économie et les comportements des entreprises en vue de renforcer la compétitivité du pays. Elle agit sur :

- l'environnement de l'entreprise (fiscalité, crédit, infrastructure) ;
- les comportements des entreprises (incitations fiscales, subventions) ;
- les secteurs d'activité (soutien, reconversion, promotion) ;
- les grands projets industriels.

Les moyens utilisés par l'État peuvent être directs (l'État pilote les modifications) ou indirects (l'État crée un environnement favorable au changement structurel) (tableau 11.3).

TABLEAU 11.3 / **Moyens de la politique industrielle**

Actions directes	Actions indirectes
Nationalisation/Privatisation	Planification
Investissements publics	Incitations fiscales
Commandes publiques	Réglementation/Déréglementation
Subventions	Politique monétaire et de change
Dépenses de recherche	Politique de formation

Pour l'action directe, l'État dispose d'un « secteur public » plus ou moins développé (l'ensemble des administrations publiques et des entreprises sur lesquelles il exerce un contrôle décisif) et du budget (qui peut favoriser certains secteurs ou certaines régions par l'intermédiaire des commandes, des investissements publics et des subventions).

Pour l'action indirecte, l'État dispose de la planification (plans de développement), du budget, de la politique réglementaire (encadrer le fonctionnement du marché dans de nombreux domaines) et des politiques budgétaire et monétaire (déductions fiscales, bonifications d'intérêt, réductions des charges sociales liées à certaines localisations ou actions).

***

Gouverner est un art et la science économique n'est pas une science exacte. Les dirigeants doivent demeurer alertes et 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.

PARTIE 5 /

ÉTUDES PARTICULIÈRES SUR LE QUÉBEC

Dès lors qu'on regarde les choses de plus près, on est à même de constater que la dynamique budgétaire du Québec a beaucoup évolué, mais qu'elle reste confrontée à certains défis. En effet, des mesures ont été prises dans le passé, qui ont eu des effets positifs. On n'a qu'à penser à la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* ou au Fonds des générations, par exemple. Il n'empêche que des améliorations sont encore possibles dans l'ordre de la budgétisation axée sur les résultats, de l'architecture budgétaire ou de la prévision. Les quelques études[1] présentées dans les chapitres qui suivent le démontrent amplement.

Une comparaison des évolutions budgétaires du Canada et du Québec nous montre que si les deux gouvernements ont connu des parcours semblables au cours des dernières décennies, les moyens et les conséquences des décisions prises furent différents. À telle enseigne que la situation budgétaire des deux gouvernements est aujourd'hui presque opposée. Tous deux ont été forcés de prendre des mesures fortes pour retrouver l'équilibre budgétaire et ont expérimenté la difficulté de s'y maintenir par la suite. Cependant, si l'amélioration de la situation canadienne fut durable, notamment du point de vue du fardeau de la dette, il n'en a pas été de même pour le Québec.

Par l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, le gouvernement ouvrait la voie à un changement fondamental de l'administration québécoise : le passage d'une gestion axée sur les ressources à une gestion axée sur les résultats. Plusieurs pas ont été franchis dans la mise en œuvre de ce changement, mais la réforme envisagée reste encore en bonne partie inachevée, notamment du point de vue de la budgétisation.

1 Ces études ont d'abord été publiées, à titre exploratoire, par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, dans sa collection les Cahiers de l'Observatoire, entre 2013 et 2015.

L'architecture budgétaire du Québec est également restée en plan. Certaines modifications y ont été apportées avec les années, mais elles sont mineures et éloignées du but poursuivi par l'instauration du budget de programme. Certes les données budgétaires sont aujourd'hui regroupées selon la finalité qu'elles poursuivent ; elles sont toutefois davantage tournées vers la facilité de la gestion que vers la transparence de celle-ci.

La dernière frontière de la sincérité budgétaire concerne la qualité des prévisions sur lesquelles repose le budget. Le passage à une comptabilité d'exercice a permis de donner le vrai portrait des finances québécoises. Encore faut-il que la prévision économique et budgétaire ne soit pas complaisante et qu'elle soit rigoureuse ! À l'examen, on peut dire que la prévision est de bonne qualité même si, au cours des dernières années, elle a eu tendance à être moins précise.

CHAPITRE 12 /

La gestion budgétaire comparée Québec-Canada

Des années 1990 à aujourd'hui[1]

Il ne fait pas de doute que malgré certaines différences, les gouvernements qui composent le Canada forment une entité économique globale et que tous sont touchés de manière semblable par l'évolution de celle-ci. L'exportation constitue le principal levier de la prospérité canadienne et lorsque la balance des paiements devient négative, tous en souffrent bien qu'à des degrés divers. Certes, la structure de production de chaque province peut les amener à adopter des mesures particulières pour faire face à une conjoncture défavorable, mais rarement verra-t-on des politiques diamétralement opposées être mises en œuvre tant le souci d'une certaine synergie apparaît nécessaire. Il en va ainsi dans le domaine des politiques économiques et également par rapport aux politiques budgétaires et fiscales.

Chaque palier de gouvernement, le fédéral comme les provinces, est libre d'adopter et de mettre en œuvre les mesures de son choix. Si l'on fait exception de la politique monétaire et des douanes qui sont du ressort exclusif du fédéral, tous les gouvernements disposent en gros des mêmes pouvoirs et peuvent les utiliser comme bon leur semble. Une certaine coordination s'impose cependant pour éviter que les politiques des uns annulent les effets des politiques des autres, notamment en matière de finances publiques, parce que les deux niveaux de gouvernement y prennent des décisions qui auront un effet cumulatif sur les mêmes contribuables, sociétés et individus. Dès lors, le marché canadien étant un marché ouvert, la concurrence fiscale garantit une certaine convergence des gouvernements. Pas la similarité dans les modalités, mais, d'un point de vue général, une offre compétitive.

1 Ce chapitre a été publié dans les Cahiers de l'Observatoire (Cliche, 2014b).

Lorsque l'on compare l'évolution budgétaire des gouvernements canadien et québécois au cours des vingt-cinq dernières années, on constate une similitude entre leur position de départ, les deux ayant à composer avec une dette importante découlant d'une gestion expansionniste maintenue sans égard aux aléas conjoncturels. L'atteinte de l'équilibre budgétaire a nécessité des efforts importants, une rigueur dans l'administration des programmes publics grandement facilitée par l'existence d'opinions publiques favorables à un resserrement des dépenses.

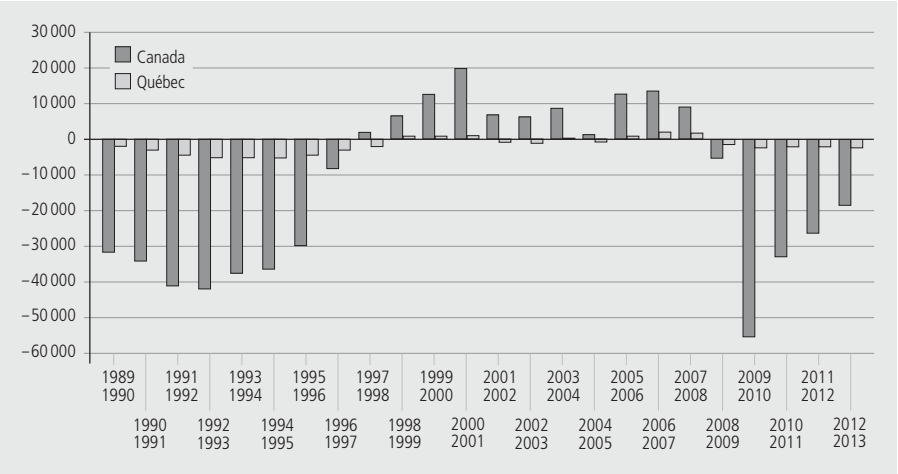
On assiste ensuite à une décennie de croissance économique où l'impératif de finances publiques saines continue de guider l'action des gouvernements, mais n'empêche pas la reprise ascendante des dépenses de l'État. Cette reprise, cependant, n'a pas les mêmes répercussions sur le plan fédéral qu'au provincial. À Ottawa, la conjoncture économique permet de diminuer la dette tout en reprenant graduellement un rythme dépensier à la hausse, tandis qu'à Québec, une trajectoire économique moins favorable accompagnée d'une reprise rapide des dépenses empêche de s'attaquer à la dette.

Dans les développements qui vont suivre, nous allons retracer le fil des actions et des événements qui ont mené à des évolutions budgétaires de plus en plus différentes à partir du milieu des années 1990. Nous nous attacherons également à discerner les effets prévisibles de la transition démographique dans laquelle les deux paliers de gouvernement sont engagés et qui les forceront à prendre rapidement des mesures pour assurer la soutenabilité des finances publiques et le maintien d'une équité intergénérationnelle.

1 / Des trajectoires semblables

L'évolution budgétaire des gouvernements du Québec et du Canada au cours des quelque vingt-cinq dernières années est assez semblable et marquée d'inflexions contrastées. En fait, si on examine la figure 12.1 qui traite des soldes budgétaires, trois périodes marquent cette évolution : une première qui va du début de la décennie 1990 jusqu'aux années 1996-1997 voit les gouvernements essayer de combattre les déficits ; une deuxième s'étend de 1997-1998 à 2007-2008 et montre que les gouvernements ont réussi à équilibrer leurs comptes, voire à dégager des excédents ; une troisième, enfin, court de 2008-2009 à 2014-2015 et correspond au retour des déficits budgétaires.

FIGURE 12.1 / **Soldes budgétaires, de 1989-1990 à 2012-2013**
(en millions de dollars)



Source : Cliche (2014b, p. 2).

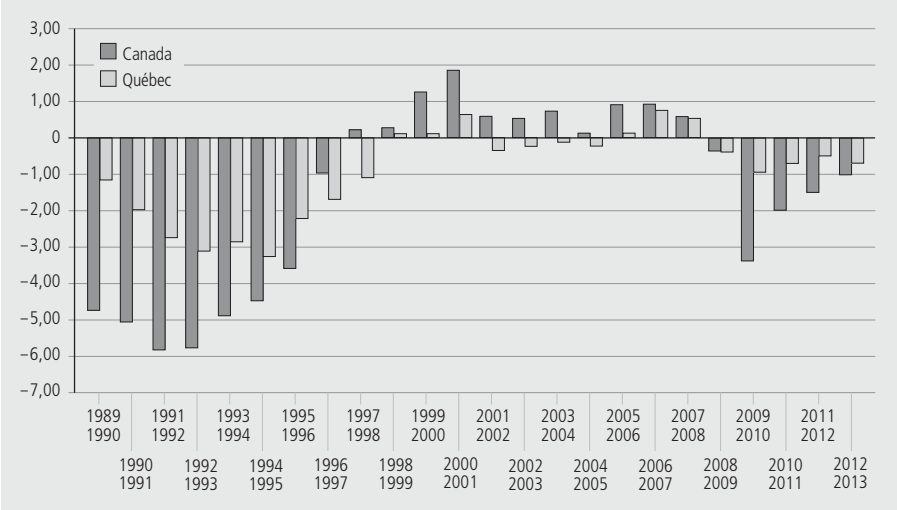
Ces données reflètent bien sûr la taille respective des économies et des gouvernements du Canada et du Québec alors que l'amplitude des soldes fédéraux, qu'ils soient positifs ou négatifs, ressort nettement. Les déficits canadiens sont pour la plupart de l'ordre de 30 milliards de dollars et plus, tandis que ceux du Québec varient entre 2 et 5 milliards de dollars. De même, les surplus budgétaires fédéraux oscillent entre 5 et 20 milliards de dollars, alors que les excédents québécois vont de quelques dizaines ou centaines de millions à environ 2 milliards de dollars[2].

Cette amplitude des soldes est toutefois beaucoup moins accentuée, comme l'indique la figure 12.2, lorsqu'on la met en rapport avec le produit intérieur brut (PIB). En effet, d'un rapport moyen de 1 à 6 ou 7, l'écart diminue environ de moitié. La même tendance prévaut durant la période d'équilibre budgétaire et par la suite jusqu'en 2012-2013. Les données brutes sont importantes parce qu'elles donnent une idée précise des montants en cause, mais leur échelle fausse un peu la réalité dans la mesure où elles ne sont pas mises en concordance avec

2 Toutes les données utilisées dans ce document jusqu'à l'année 2012-2013 proviennent des comptes publics du Canada et du Québec. Pour les années subséquentes, les données sont tirées soit des budgets 2014-2015 des deux gouvernements, soit de documents de recherche gouvernementaux et universitaires.

la richesse collective, seul étalon permettant d'en apprécier l'impact réel. Un déséquilibre budgétaire majeur de 50 milliards de dollars correspondant à 25 % du PIB n'a pas la même signification que s'il n'en représente que 5 %.

FIGURE 12.2 / **Soldes budgétaires sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013**
(en pourcentage)



Source : Cliche (2014b, p. 3).

1.1 / Les trois phases

Les trois périodes précédemment décrites seront maintenant examinées sous l'angle de ce qui les caractérise principalement et en distinguant les approches particulières empruntées à Ottawa ou à Québec.

1.1.1 / 1990-1997 : le temps de la rigueur

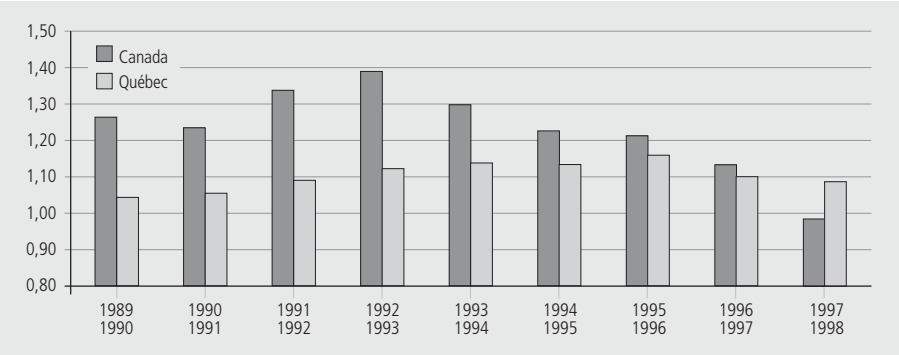
Une trentaine d'années d'une politique budgétaire procyclique et soutenant l'instauration de généreux programmes d'assurance et d'assistance sociale a mené à une suite ininterrompue de déficits publics. Alors que la dette publique et les frais afférents augmentaient, les gouvernements, tant au Québec qu'au fédéral, n'avaient plus la même facilité à les financer sur les marchés privés de capitaux. En effet, les agences de notation, inquiètes de la détérioration des finances canadiennes et québécoises,

ont modifié à la baisse la cote de crédit des deux gouvernements[3], lançant clairement le message qu'un redressement devenait nécessaire s'ils voulaient continuer d'emprunter à des taux avantageux.

En même temps que les gouvernements mettent le cap sur l'assainissement des finances publiques, ils ont à faire face, au début des années 1990, à une grave récession. Les stabilisateurs automatiques entraînent une diminution des revenus et une augmentation des dépenses de sorte que la capacité d'intervention des gouvernements qui ne veulent pas aggraver la situation est assez limitée. Ce n'est qu'à la faveur d'une forte reprise économique en 1993 qu'ils pourront véritablement s'attaquer au problème.

La figure 12.3 montre qu'au fédéral, la reprise économique coïncide avec l'élection d'un gouvernement libéral. La courbe du déséquilibre budgétaire commençant à s'infléchir, celui-ci s'empresse de faire adopter la *Loi sur l'élimination du déficit* et s'engage à réduire significativement le rythme de croissance des dépenses sur un horizon de cinq ans. À ce stade, l'élimination complète du déficit n'est pas encore un objectif ouvertement affiché. Du côté québécois, la machine économique tarde à se remettre en marche et malgré une volonté de mieux contrôler les dépenses, les résultats sont décevants et ce n'est qu'à partir de 1995-1996 qu'un retournement commence à se dessiner.

FIGURE 12.3 / **Dépenses sur recettes, de 1989-1990 à 1997-1998**



Source : Cliche (2014b, p. 4).

3 En gros, la cote du Canada est passée d'AAA à AA, tandis que celle du Québec était abaissée d'AA à A avec perspective négative, avec des variations reflétant les systèmes de notation des agences.

Le Sommet socioéconomique de 1996 consacre la détermination du gouvernement de Lucien Bouchard de mettre un terme à la spirale des déficits. Ce dernier fait adopter la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*. Si les deux gouvernements ont pu mettre en œuvre une politique de rigueur, c'est en grande partie parce qu'ils ont pu compter sur l'appui de l'opinion publique[4]. On ne saurait trop insister sur l'avantage que cela représente pour un parti politique et un gouvernement.

1.1.2 / 1998-2008 : une gestion plus prudente

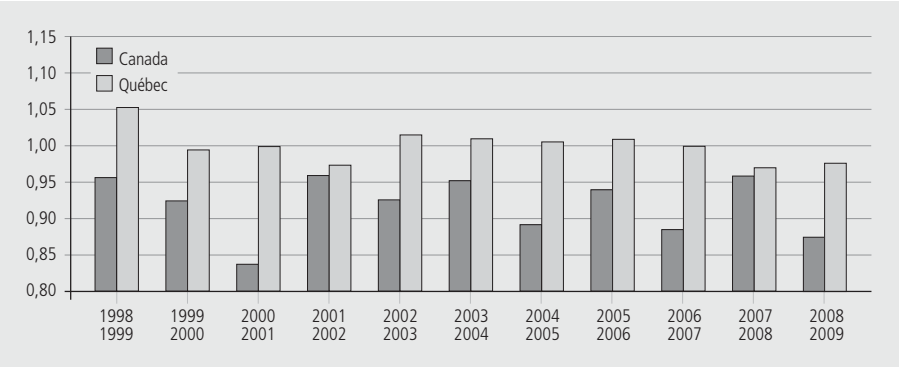
Une fois les comptes publics ramenés à l'équilibre, les gouvernements d'Ottawa et de Québec ont mené une politique visant à y rester, tout en s'attaquant à la dette et en essayant de diminuer le fardeau fiscal des citoyens. Du côté fédéral, on a intégré au budget un « fonds de contingence » de 3 milliards de dollars, certains paramètres plus conservateurs touchant l'évolution des taux d'intérêt. De même, une règle a été établie selon laquelle le financement des nouvelles dépenses devait se faire par une réallocation dans les programmes existants. Du côté provincial, le contrôle des dépenses par l'utilisation d'enveloppes fermées accompagnée de gels et de péremption de crédits a permis de garder le contrôle sur la croissance des dépenses.

La figure 12.4 illustre l'effet des diverses mesures. Durant cette période, les dépenses fédérales sont passées de 159 à 233 milliards de dollars, soit une augmentation de 46,7 %, alors que les recettes variaient de 161 à 232 milliards de dollars pour une augmentation de 44 %. Cette relative égalité cache toutefois une différence importante de l'un par rapport à l'autre, puisque les dépenses ne représentent en moyenne que 93 % des recettes de 1997-1998 à 2007-2008. C'est une somme de 100 milliards de dollars en excédent budgétaire qui a été cumulée durant cette période, dont la majeure partie a été affectée au fur et à mesure au remboursement de la dette.

Au Québec, les dépenses sont passées de 44 à 71 milliards de dollars et les recettes de 42 à 73 milliards de dollars, correspondant à des hausses respectives de 60 % et 74 %. Il s'agit, comparativement au fédéral, d'augmentations substantielles qui expliquent que si l'équilibre budgétaire a été maintenu, les surplus budgétaires ont été bien moindres.

4 Les deux gouvernements ont d'ailleurs été réélus par la suite.

FIGURE 12.4 / **Dépenses sur recettes, de 1998-1999 à 2008-2009**



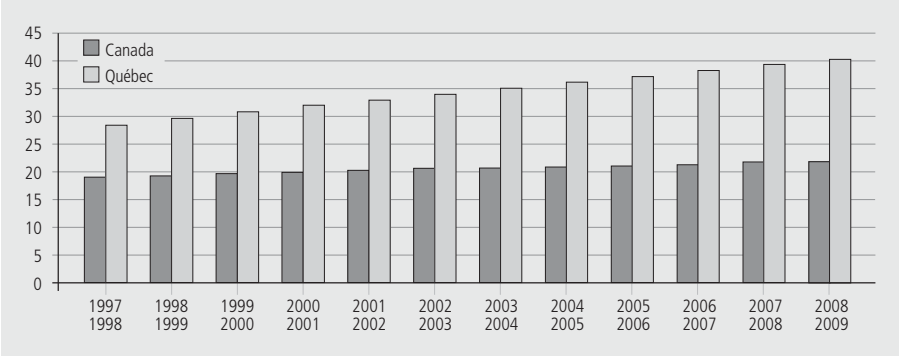
Source : Cliche (2014b, p. 5).

Ils seront de 2,6 milliards de dollars de 1998-1999[5] à 2007-2008. C'est leur dépôt dans une réserve qui permettra au gouvernement de les utiliser par la suite pour équilibrer ses comptes, lorsque nécessaire. Quand on fait la moyenne des ratios dépenses/recettes durant cette période, on arrive exactement à 1. Il s'agit donc d'un équilibre précaire. Par ailleurs, le Fonds des générations qui a été mis sur pied à cette époque n'est pas alimenté par les surplus budgétaires, mais par des contributions dédiées, lesquelles ne serviront pas immédiatement à réduire la dette, mais seront confiées en gestion à la Caisse de dépôt et placement pour qu'elle les fasse fructifier.

Une différence majeure entre les gestions canadienne et québécoise de cette période touche l'allègement du fardeau fiscal. Le fédéral fait en sorte de retourner vers les contribuables une partie de la croissance économique en se défaisant à l'avance d'une partie des recettes supplémentaires qu'elle pourrait générer. Les surplus sont importants, mais sont plus faibles que ce qu'ils auraient pu être si des allègements fiscaux n'avaient pas été octroyés. Le Québec, quant à lui, ne modifie pas substantiellement les prélèvements qu'il fait ; au contraire, il les augmente pour compenser la hausse des dépenses et maintenir l'équilibre budgétaire. C'est ce que l'on peut voir avec la figure 12.5.

5 L'équilibre budgétaire a été atteint à Québec un an plus tard qu'à Ottawa.

FIGURE 12.5 / **Recettes sur PIB, de 1997-1998 à 2008-2009**
(en pourcentage)



Source : Cliche (2014b, p. 6).

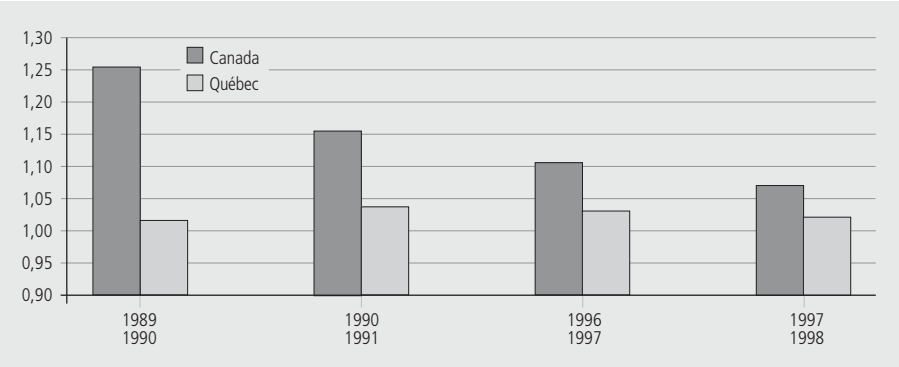
De 1998 à 2008, la part de la richesse collective accaparée par l'État reste à peu près stable au fédéral, alors qu'elle augmente progressivement au provincial. Ces mouvements s'expliquent partiellement par la progression plus rapide du produit intérieur brut (PIB) au Canada qu'au Québec. En effet, le PIB canadien s'est accru de 5,9 % en moyenne annuelle, tandis que celui du Québec n'a crû que de 4,5 %. La croissance économique a donc permis aux gouvernements d'équilibrer leurs comptes, mais la dynamique de croissance des dépenses québécoises mène à une recherche continue de nouvelles recettes, de sorte que les améliorations budgétaires demeurent fragiles.

1.1.3 / 2009-2013 : retour du déséquilibre

La prospérité du Canada et du Québec repose principalement sur les exportations, si bien que la crise économique mondiale, qui a débuté en 2008, n'a pas manqué d'avoir un effet marqué sur les finances de nos gouvernements. Ceux-ci ont été forcés de revenir en situation de déficit, l'écart entre les recettes et les dépenses (figure 12.6) dépassant leur marge de manœuvre annuelle ou les sommes accumulées dans des réserves. De 2009 à 2013, les déficits du gouvernement fédéral ont totalisé près de 135 milliards de dollars et ceux du Québec, 10 milliards de dollars[6].

6 Si la dette fédérale augmente de 135 milliards, celle du Québec dépasse les 10 milliards de dollars des déficits encourus puisqu'il faut y ajouter le financement des immobilisations et des actifs financiers qui se fait par emprunt.

FIGURE 12.6 / **Ratio dépenses sur recettes, de 1989-1990 à 1997-1998**



Source : Cliche (2014b, p. 6).

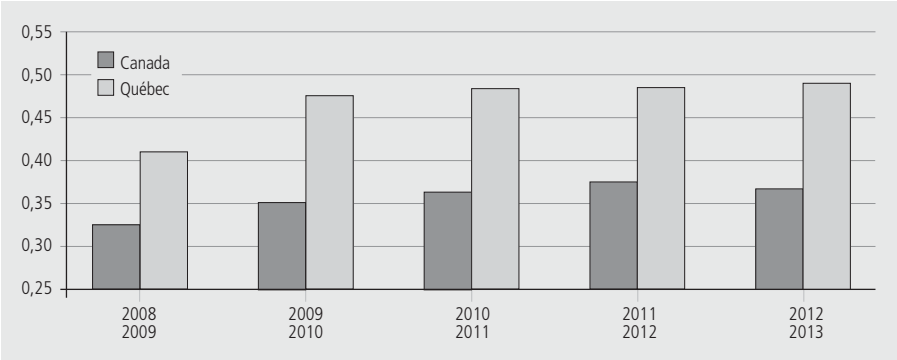
Cette disproportion masque toutefois des efforts de contrôle des dépenses publiques très différents. En effet, la croissance des dépenses fédérales au cours de cette période récente fut en moyenne de 3,8 % par an, pendant que celle du Québec était de 5 %. Celle-ci s'explique en grande partie par le fait que plus du tiers de l'augmentation est attribuable à l'amélioration et à la bonification des services (Ministère des Finances du Québec, 2014, p. 17). On continue de développer malgré une conjoncture défavorable.

Pour faire redémarrer la machine économique, les deux gouvernements ont mis en œuvre des politiques de relance visant à stimuler la consommation par la réalisation de grands travaux. À Ottawa, ce fut le Plan d'action économique du Canada et à Québec, le Plan quinquennal d'infrastructures.

La figure 12.7 permet de voir que ces plans, d'une valeur d'environ 45 milliards de dollars chacun, ont eu des effets très différents sur la dette nette des gouvernements[7]. Pendant que la dette nette du Québec augmentait de 129 à 175 milliards de dollars, soit une hausse de 36,5 %, et que celle d'Ottawa croissait de 525 à 671 milliards de dollars pour une hausse de 27,8 %, l'incidence sur la richesse collective fut plus accentuée au Québec, passant de 41 à 49 %, alors qu'au fédéral, le pourcentage du PIB accaparé par la dette nette passait de 33 à 36 %.

7 La dette nette résulte de la soustraction des actifs financiers de la dette brute (l'ensemble de tous les passifs). C'est ce qui, dans un bilan, se rapproche le plus de la dette réelle des gouvernements.

FIGURE 12.7 / **Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013**



Source : Cliche (2014b, p. 7).

Ce qui ressort du retour au déséquilibre budgétaire, c'est essentiellement que la situation financière du gouvernement fédéral avait été assainie durablement au cours de la période précédente, profitant d'une conjoncture économique favorable pour réduire la dette tout en surveillant de près la courbe des dépenses publiques. Le gouvernement provincial n'a pas été en mesure de faire de même et est resté, malgré une décennie sans déficit, dans une position de vulnérabilité structurelle où sa structure de dépenses n'ayant pas été harnachée, l'augmentation des prélèvements publics et de la dette fut inévitable. Il aurait fallu une croissance économique plus forte pour l'empêcher.

1.2 / Les moyens utilisés

Il convient sans doute de revenir sur les moyens employés par les deux gouvernements pour affronter les diverses situations qui se sont présentées durant les vingt-cinq dernières années. En gros, ils se ressemblent parce que les moyens à la disposition des gouvernements pour atteindre certains objectifs financiers ne sont pas illimités. Toutefois, leur utilisation par les deux paliers de gouvernement a considérablement varié, tant en ampleur qu'en insistance sur certaines catégories de moyen.

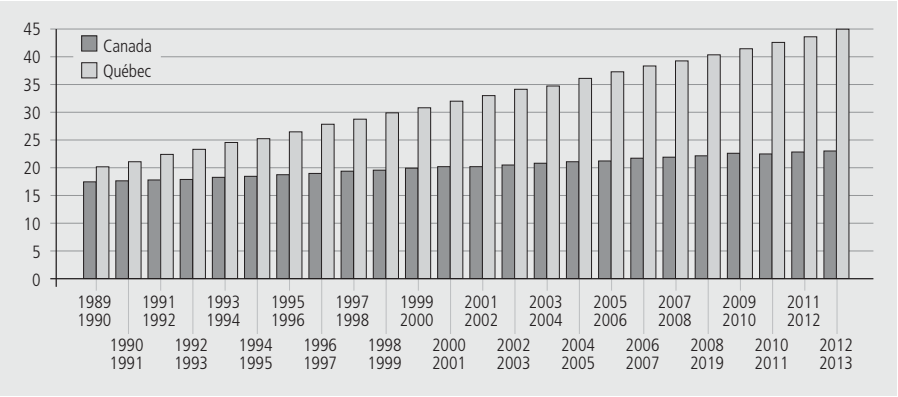
1.2.1 / Les recettes

Des moyens semblables ne mènent pas nécessairement aux mêmes résultats. Et ce qui différencie principalement le Canada du Québec du point de vue de la progression des recettes c'est, d'une part, que la croissance

du PIB canadien peut dans un premier temps supporter une hausse des prélèvements sans hypothéquer sa trajectoire ascendante et, d'autre part, que l'on réussit à contrôler suffisamment les dépenses pour ne pas être constamment en train de chercher de nouvelles sources de financement.

Alors que le Québec voit ses recettes accaparer une part grandissante de la richesse collective, le Canada réussit à stabiliser celle-ci malgré les aléas de la conjoncture comme l'indique la figure 12.8.

FIGURE 12.8 / **Recettes sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013** (en pourcentage)



Source : Cliche (2014b, p. 8).

1.2.1.1 / Canada

Pour le gouvernement fédéral, la période 1990-1997 se décline en deux temps marqués par des partis politiques différents : de 1990 à 1993, le Parti conservateur de Brian Mulroney met l'accent sur un impôt additionnel temporaire de 3 % et, surtout, la mise en œuvre d'une taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les produits et services (TPS). L'élection du Parti libéral de Jean Chrétien va changer un peu la perspective en mettant l'accent sur la prudence dans les prévisions des recettes publiques par l'adoption de la moyenne des prévisions du secteur privé et par la création d'une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars. S'y ajouteront un certain nombre de privatisations d'entreprises de la Couronne (dont les Chemins de fer nationaux, Petro-Canada, NAV Canada), qui généreront des recettes de 7 milliards de dollars. Au total, les recettes fédérales augmenteront de 33 %, passant de 120 à 160 milliards de dollars.

La période du retour à l'équilibre budgétaire verra également une augmentation importante des recettes de 160 à 242 milliards de dollars (51 %), principalement attribuable à la progression du PIB. En réalité, durant cette période, les gouvernements successifs se sont appliqués à réduire les surplus budgétaires en diminuant les taxes et les impôts. Que ce soit par la pleine indexation des tables d'impôts, l'élimination de la taxe sur les revenus élevés, la réduction généralisée des taux d'impôt, la prestation fiscale pour enfants ou la réduction de l'imposition des gains de capital, les gouvernements Chrétien et Martin ont amorcé un vaste mouvement de diminution de la pression fiscale sur les contribuables. Ce mouvement s'est poursuivi avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs du premier ministre Harper en 2006 : abaissement général de l'impôt des particuliers, fractionnement des revenus de retraite, etc. Il faut également souligner l'abandon de la réserve pour éventualités et de la marge de prudence associée aux prévisions économiques.

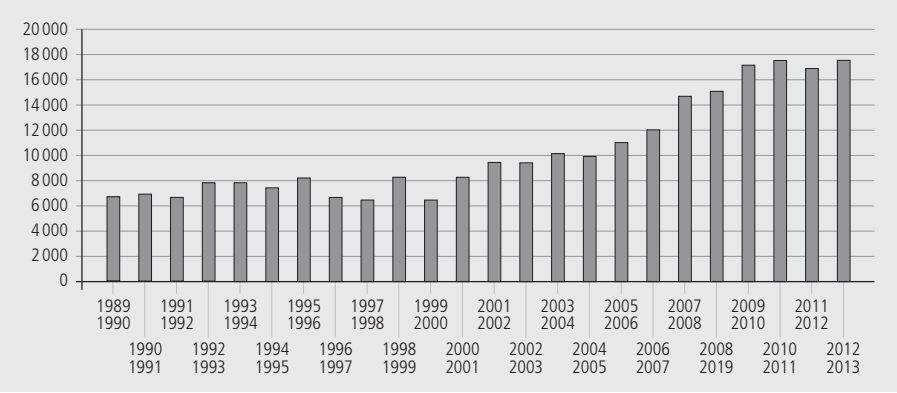
La crise de 2008 n'a pas modifié l'approche générale du gouvernement conservateur de dynamisation de l'économie par la hausse du revenu disponible des Canadiens. Deux moyens sont particulièrement employés : la diminution de la TPS de 7 % à 5 % et la création des comptes d'épargne libre d'impôt (CELI). Les recettes – insuffisantes pour couvrir les dépenses – augmentent malgré tout de 15 %, passant de 239 à 275 milliards de dollars.

1.2.1.2 / Québec

La période 1990-1997 est caractérisée au Québec par l'instauration de la taxe de vente du Québec (TVQ) en réponse à l'instauration par le fédéral de la TPS. Celle-ci sera ensuite élargie, puis relevée de 6,5 % à 7,5 % en fin de période. Entre-temps, on assistera à la hausse de toutes les catégories de prélèvements : surtaxe sur les impôts et taxes aux entreprises, hausses de taxe sur le capital, hausses des taxes sur l'alcool, les cigarettes et l'essence, élimination de la déduction pour emploi, seuil minimum d'impôt relevé de 16 % à 20 %, surtaxe de l'impôt sur le revenu des contribuables à revenu supérieur, hausses du taux de contribution des employeurs au Fonds des services de santé, abolition de crédits d'impôt. La privatisation d'entreprises publiques à la fin des années 1980 (Madelipêche, Québecair, Mines Séleine, Industries Tanguay, Raffinerie de sucre de Saint-Hilaire) a un peu débordé sur le début des années 1990, mais a seulement rapporté au net une centaine de millions de dollars. Les recettes augmenteront de 33 %, passant de 31 à 42 milliards de dollars, un rythme comparable à celui du Canada. Bref, une période où l'on essaie de freiner la croissance

des dépenses publiques, mais celle-ci résiste et force la recherche constante de nouvelles recettes pour éviter que les déficits n'explosent. C'est d'autant plus important que les transferts fédéraux diminuent (figure 12.9).

FIGURE 12.9 / **Transferts fédéraux vers le Québec, de 1989-1990 à 2012-2013** (en millions de dollars)



Source : Cliche (2014b, p. 9).

À partir de 1998-1999, le retour à l'équilibre budgétaire permet de donner progressivement un certain répit aux contribuables québécois. On va, dans un premier temps, ramener à trois les niveaux de la table d'impôt, pour ensuite les diminuer et procéder à la pleine indexation. La taxe sur le capital sera abaissée avant d'être complètement éliminée. Dans le même temps, des augmentations de recettes sont obtenues grâce aux taxes d'accise (alcool, cigarettes, essence), à la hausse de certaines cotisations sociales, à l'abandon de certains crédits d'impôt et à la lutte contre le travail au noir. Globalement, les recettes continueront d'augmenter rapidement, passant de 47 à 73 milliards de dollars, soit une croissance de 55 % en une décennie. Légèrement plus qu'au fédéral, mais sur fond d'élévation moins rapide du PIB, ce qui fait que la ponction sur la richesse collective continue d'augmenter comme on a pu l'observer précédemment.

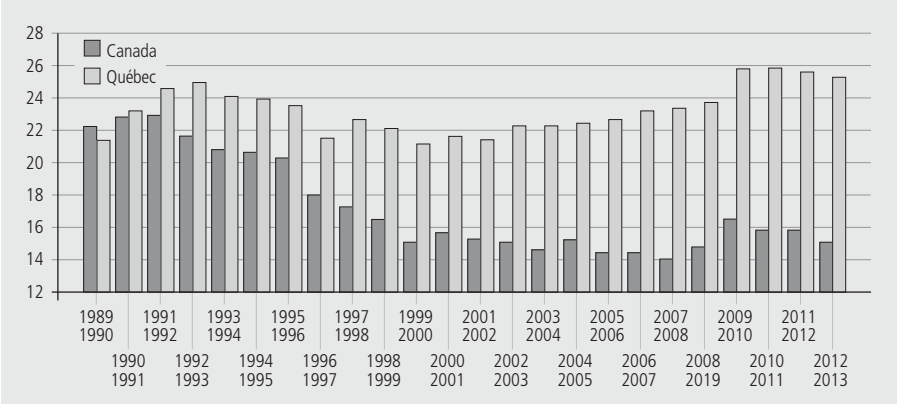
Les déficits reviennent avec la crise de 2008. Pour augmenter ses recettes, le gouvernement du Québec prend des mesures impopulaires dont les principales sont l'augmentation de la taxe sur le carburant, l'augmentation de la TVQ de 7,5 à 9,5 %, une tarification accrue

des services publics, la mise en place d'une contribution santé, l'augmentation des tarifs d'électricité sur le bloc patrimonial et la hausse des frais de scolarité. En cinq ans, les recettes augmentent de 20 %, passant ainsi de 75 à 90 milliards de dollars[8].

1.2.2 / Les dépenses

Dès que les deux États sont confrontés à la nécessité de résorber les déficits budgétaires, ils envisagent rapidement de diminuer la croissance des dépenses pour la ramener à un rythme compatible avec l'évolution des recettes. Ils ont également la préoccupation d'en ralentir la courbe par rapport à la richesse collective. Le Canada y parvient de façon plus prononcée et plus durable que le Québec, comme l'illustre la figure 12.10.

FIGURE 12.10 / **Dépenses sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013** (en pourcentage)



Source : Cliche (2014b, p. 10).

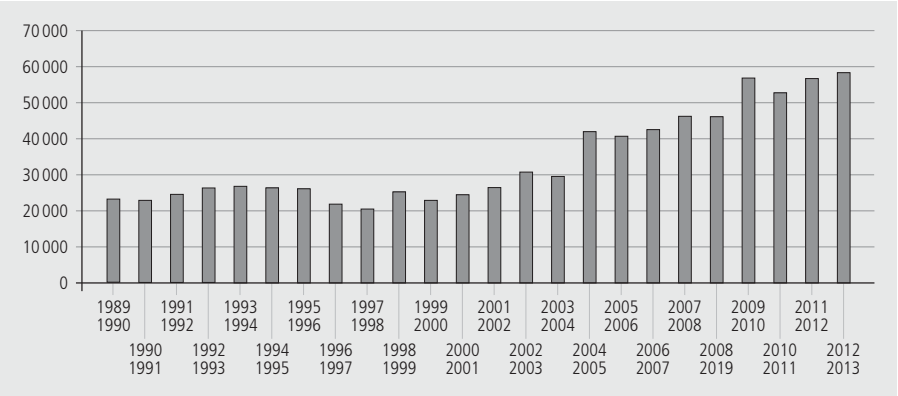
1.2.2.1 / Canada

La poursuite de l'objectif de réduction des déficits entraîne forcément une surveillance particulière des dépenses. Le gouvernement fédéral entreprend de le faire de manière systématique avec l'opération d'examen des programmes qui consiste en une remise à plat des programmes budgétaires pour cibler ceux qui présentent un potentiel d'économies

8 Ce qui inclut la consolidation ligne à ligne des réseaux de la santé et de l'éducation.

importantes. En fin de compte, des objectifs d'ajustement budgétaire variables (de 5 à 25 % sur quelques années) ont été assignés aux ministères et organismes, reconnaissant que la contribution de chacun ne pouvait être identique alors que la nature de leurs dépenses variait de manière importante. En corollaire, des compressions de personnel furent associées à la mise en œuvre des réformes, les effectifs fédéraux passant de 350 000 à 290 000 employés à temps complet. Une autre mesure ayant eu un effet majeur sur la réduction des dépenses fut la diminution des transferts aux provinces ; ceux-ci passèrent de 27 milliards de dollars en 1994 à 20 milliards en 1997 (figure 12.11). L'intervention fédérale toucha principalement l'aide sociale et la santé et prit la forme d'un changement du principe de financement qui, jusque-là, s'appuyait sur le partage des coûts. Dorénavant, c'est le financement global qui s'appliquerait. Enfin, deux autres éléments méritent d'être signalés : tout d'abord la réforme du programme d'assurance chômage recentré sur l'assurance au détriment de l'assistance, diminuant ainsi la contribution du gouvernement fédéral et, ensuite, l'abandon des réserves centrales dans le budget (fonds de suppléance) indiquant aux ministères et organismes que la discipline budgétaire devait désormais régner et qu'ils ne pourraient compter que sur les enveloppes initialement octroyées. De 1989-1990 à 1997-1998, les dépenses n'ont crû que de 5 %, passant de 151 à 159 milliards de dollars ; c'est dire l'ampleur des efforts budgétaires consentis.

FIGURE 12.11 / **Évolution des transferts fédéraux aux provinces, de 1989-1990 à 2012-2013** (en millions de dollars)



Source : Cliche (2014b, p. 11).

La croissance économique aidant, le retour à l'équilibre budgétaire fut au début marqué par une gestion prudente des dépenses et le dégagement de surplus substantiels. De 1998-1999 à 2003-2004, les dépenses n'augmentèrent que de 15 % au total en six ans (de 163 à 189 milliards de dollars). Par la suite, cependant, elles reprirent un rythme plus soutenu, passant de 189 à 233 milliards de dollars, soit une hausse de 23 % en cinq ans. La progression des effectifs explique en partie cette situation puisque pendant cette période le nombre d'employés fédéraux revint au niveau de la période précédente, annulant ainsi les gains obtenus. Une autre explication tient à la hausse des transferts aux provinces à partir de 2004-2005 : le Programme de péréquation et le Transfert canadien en matière de santé virent leurs plafonds relevés substantiellement. Inquiet de la dynamique dépensière, le gouvernement fédéral lança en 2007 une nouvelle opération d'examen des dépenses : l'examen stratégique des dépenses. À partir de critères préétablis (efficacité, pertinence, efficience, choix des moyens les plus économiques), le quart des ministères serait invité chaque année à cibler les 5 % des dépenses les moins performantes et à mettre en œuvre les options retenues par le Conseil du Trésor. Cet exercice devint du même coup permanent.

De 2008-2009 à 2012-2013, la crise vient compliquer la situation alors que la politique budgétaire doit soutenir la relance économique. Le Plan d'action économique lancé par le gouvernement dépasse les 45 milliards de dollars. Malgré tout, une fois le premier choc passé, le contrôle des dépenses permet de contenir le rythme de l'augmentation. En effet, les deux premières années voient les dépenses passer de 238 à 274 milliards de dollars (+15 %), mais les trois suivantes montrent une reprise de la maîtrise des dépenses alors que celles-ci ne croissent que de 2 % (de 270 à 276 milliards de dollars). Le gel des budgets de fonctionnement des ministères et la poursuite de l'examen stratégique des dépenses expliquent en grande partie cette reprise en main.

1.2.2.2 / Québec

Jusqu'en 1992-1993, soit tant que la récession du début des années 1990 n'est pas terminée, le Québec peine à contrôler ses dépenses, ces dernières passant de 33 à 41 milliards de dollars (+24 %), mais, par la suite, des efforts plus incisifs commencent à donner des résultats. En effet, elles n'augmenteront que de 4 milliards à l'horizon 1997-1998 (+10 %). Divers moyens furent employés pour réduire la progression des dépenses. Mentionnons en particulier l'utilisation

des enveloppes fermées et de la péremption des crédits comme mécanisme d'ajustement global en cours d'année, la désassurance des services dentaires et optométriques, la fin de l'universalité des allocations familiales et la non-indexation des prestations de sécurité du revenu. Les mesures les plus énergiques découlent toutefois du Sommet socioéconomique de 1996 : réduction de la masse salariale de l'État de 6 % (programme de départs à la retraite), qui sera suivie de plusieurs années de gel des salaires. L'effet des engagements pris lors du Sommet est déterminant, car on assiste, en 1997-1998, à un événement unique dans les annales budgétaires québécoises : des dépenses inférieures à celle de l'année précédente (de l'ordre de 1,6 milliard de dollars).

Comme pour le fédéral, on peut distinguer deux moments distincts dans la période d'équilibre budgétaire, du point de vue des dépenses. Dans un premier temps, de 1998-1999 à 2002-2003, elles sont relativement sous contrôle alors qu'elles ne croissent que de 20 % en cinq ans (de 46 à 55 milliards de dollars). Les cinq années suivantes voient la reprise d'un rythme plus fort, de l'ordre de près de 30 %. Parmi les moyens les plus significatifs utilisés, on trouve des opérations annuelles de rationalisation des dépenses où les dépassements doivent être résorbés par ceux qui en sont responsables, sinon par l'ensemble des ministères et organismes. La péremption de crédits est la technique à laquelle on a le plus souvent recours. Par ailleurs, étant donné que les priorités gouvernementales sont la santé et l'éducation, les crédits additionnels disponibles d'une année sur l'autre leur sont largement attribués, ce qui signifie que les autres instances publiques voient leurs budgets fortement contraints et leur croissance pratiquement ramenée à zéro. Pour ce qui est des effectifs qui avaient recommencé à croître dès le début des années 2000, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permet d'amorcer une diminution du personnel de la fonction publique.

La dernière phase, qui va de 2008-2009 à 2012-2013, maintient la même approche générale. Les salaires sont gelés ou augmentent très légèrement pendant que les effectifs se tassent un peu, excepté dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui continuent de bénéficier d'un traitement spécial (Cliche et Carrier, 2014). La pression est maintenue sur les budgets des autres ministères. On constate un bond important des dépenses de 2008-2009 à 2009-2010, qui s'explique essentiellement par la fin de la réforme comptable amorcée en 2007, soit l'inclusion ligne à ligne des réseaux de la santé et de l'éducation dans les états financiers consolidés du gouvernement.

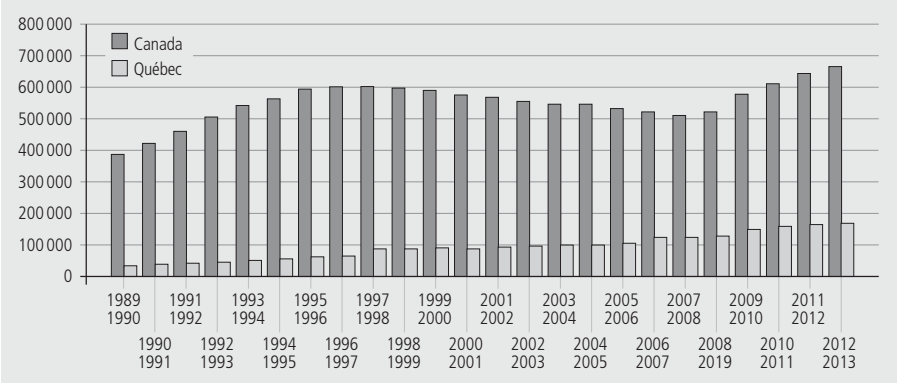
2 / Des résultats différents

Si le Québec et le Canada ont connu des circonstances financières semblables au cours des vingt-cinq dernières années et qu'ils ont pris des mesures apparentées, il n'en découle pas que les résultats sont similaires. La dette publique est un bon baromètre pour en juger. Démesurée, elle constitue un facteur de déséquilibre budgétaire par l'accroissement des dépenses liées au service de la dette. En période de crise économique, on peut recourir à l'emprunt d'autant plus facilement que la dette est d'un niveau raisonnable. C'est un levier, une marge de manœuvre utile pour appuyer des efforts de relance. Un État trop endetté peut se voir forcé d'appliquer une politique de rigueur que son économie ne peut supporter, accentuant du même coup la récession. La crise de 2008 en a fait une éloquente démonstration à l'échelon européen.

2.1 / La gestion de la dette

Alors que la situation financière du gouvernement fédéral fluctue au rythme de l'économie et des efforts réalisés pour assainir les données budgétaires, ce qui la distingue fondamentalement de celle du gouvernement du Québec, c'est que la dette va donner lieu à un remboursement substantiel durant les années de haute conjoncture. La dette du Québec ne suivra pas le même chemin puisqu'elle continuera sans arrêt d'augmenter (figure 12.12).

FIGURE 12.12 / **Dette nette, de 1989-1990 à 2012-2013**
(en millions de dollars)

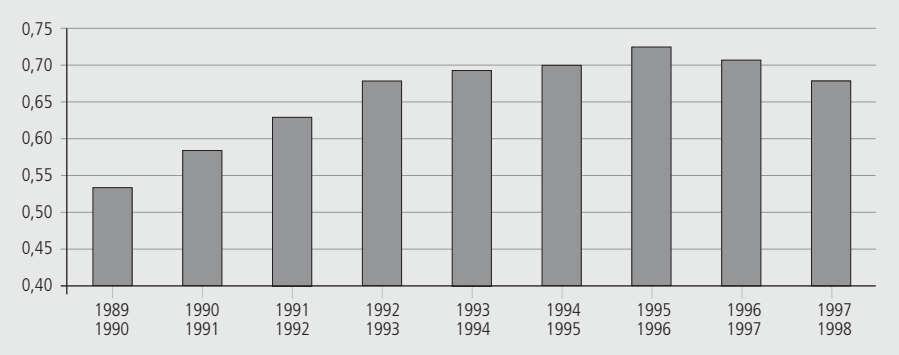


Source : Cliche (2014b, p. 13).

2.1.1 / Canada

Tant que les déficits n'ont pas été éliminés, la dette du gouvernement canadien a continué de croître. De fait, elle ne va se stabiliser qu'en 1996-1997, atteignant 609 milliards de dollars alors qu'elle était de 395 milliards de dollars en 1989-1990 (+54 %). On ne peut s'étonner que le gouvernement canadien ait pris au sérieux les avertissements des marchés de capitaux privés, car sa dette dépassait 70 % du PIB, comme le montre la figure 12.13.

FIGURE 12.13 / **Canada – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998**

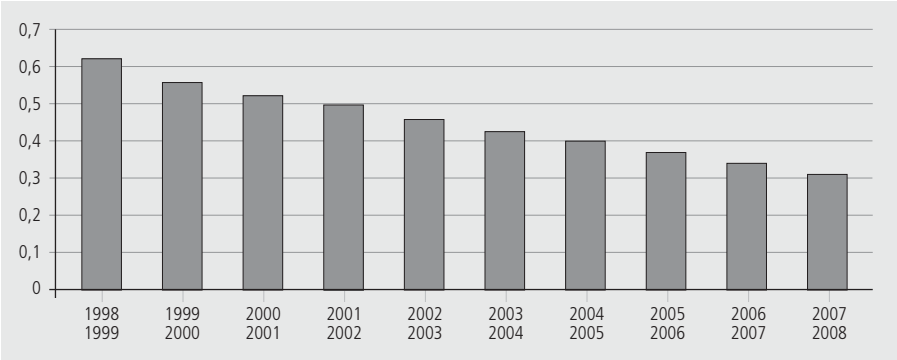


Source : Cliche (2014b, p. 13).

Cependant, dès que des soldes budgétaires positifs vont apparaître, le gouvernement en consacrera l'essentiel au remboursement de la dette. De 1998-1999 à 2007-2008, ce sont plus de 90 milliards de dollars qui y seront alloués, sur des surplus totaux de près de 100 milliards de dollars. Conjugués à une dynamique économique positive, ces remboursements ramèneront le poids de la dette à un peu plus de 30 % du PIB, comme on peut le voir à la figure 12.14.

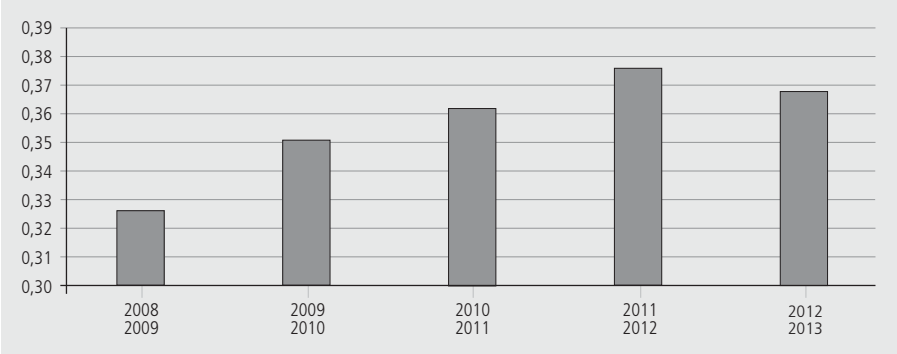
Avec la crise économique de 2008-2009, la ronde des déficits recommence et la dette repart à la hausse. En cinq ans, la dette nette fédérale passera de 525 à 671 milliards de dollars. Cette augmentation substantielle arrive toutefois après une décennie de croissance économique soutenue, de sorte que la part de la richesse collective qu'elle accapare est somme toute limitée ainsi que l'indique la figure 12.15. La dette canadienne a un poids relatif deux fois moindre qu'en 1995-1996, le pire niveau qu'elle ait atteint.

FIGURE 12.14 / **Canada – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008**



Source : Cliche (2014b, p. 14).

FIGURE 12.15 / **Canada – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013**

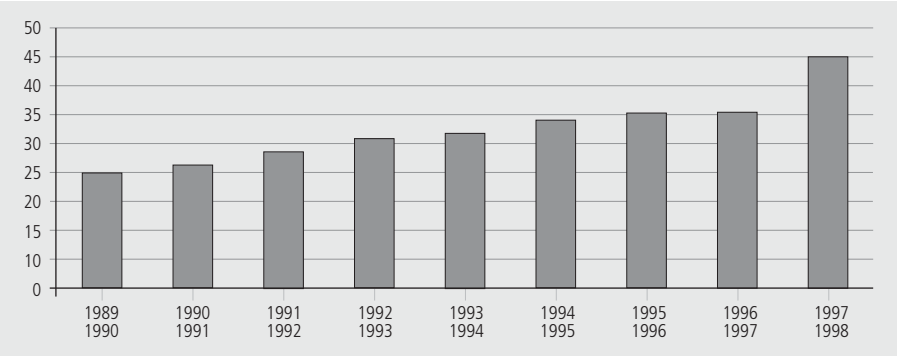


Source : Cliche (2014b, p. 14).

2.1.2 / Québec

De 1989-1990 à 1997-1998, la dette nette du Québec va plus que doubler, passant de 35 à 89 milliards de dollars pour une augmentation de 154 %. De ce montant, les déficits cumulés représentent 34 milliards, soit 62 %. La variation importante de 1997-1998 est attribuable en grande partie à la réforme comptable intervenue cette année-là, qui a eu pour effet d'ajouter près de 4 milliards au déficit. Par rapport au PIB, le poids de la dette nette double durant cette période, passant de 22,5 à 45 % (figure 12.16).

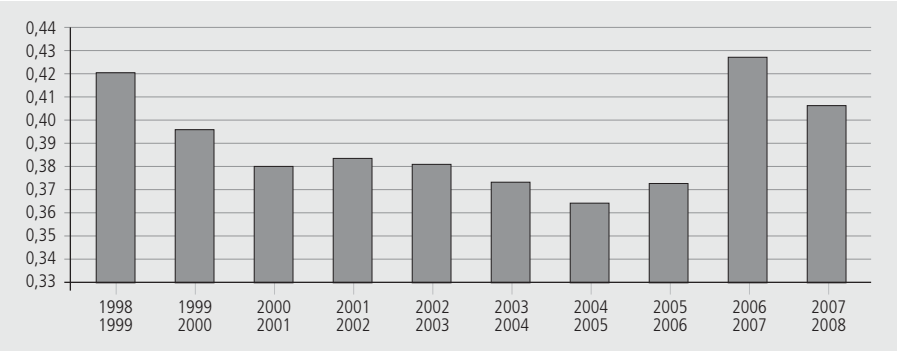
FIGURE 12.16 / **Québec – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998**
(en pourcentage)



Source : Cliche (2014b, p. 15).

Celui-ci va redescendre tout de suite après, alors que la lutte contre le déficit bat son plein. De 1998-1999 à 2007-2008, la dette nette du Québec continuera d'augmenter, passant de 89 à 125 milliards de dollars (+40 %), mais la croissance du PIB sera légèrement plus forte alors que celui-ci passera de 210 à 305 milliards de dollars (+46 %), de sorte que son poids relatif diminuera, comme l'indique la figure 12.17. La brusque remontée de 2006-2007 est elle aussi attribuable à une réforme comptable qui ajoutera 18,7 milliards de dollars à la dette nette (VGQ, 2007, p. 39-40).

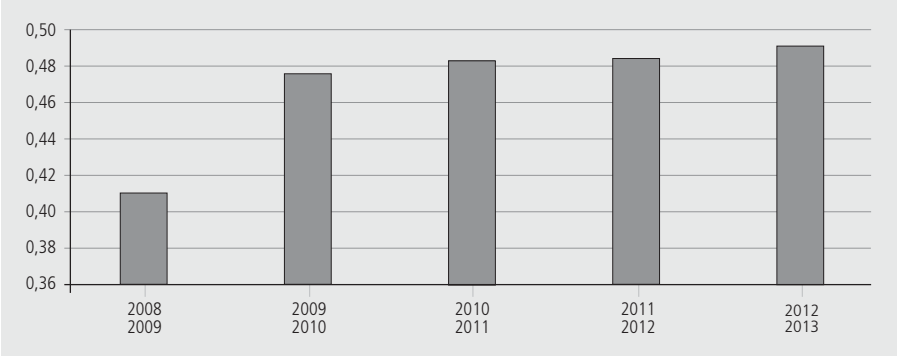
FIGURE 12.17 / **Québec – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008**



Source : Cliche (2014b, p. 15).

Les déficits reviennent avec la crise économique majeure de 2008-2009. En l'espace de cinq ans, ce sont 50 milliards de dollars de plus que l'on y ajoutera, faisant en sorte que la dette nette atteindra 175 milliards de dollars en 2012-2013 (+40 %). Une progression égale à celle de la décennie précédente, mais en moitié moins de temps[9]. Le ralentissement économique simultané explique que le poids de la dette nette dans le PIB continue d'augmenter, se situant à 49 % en fin de période (figure 12.18).

FIGURE 12.18 / **Québec – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013**



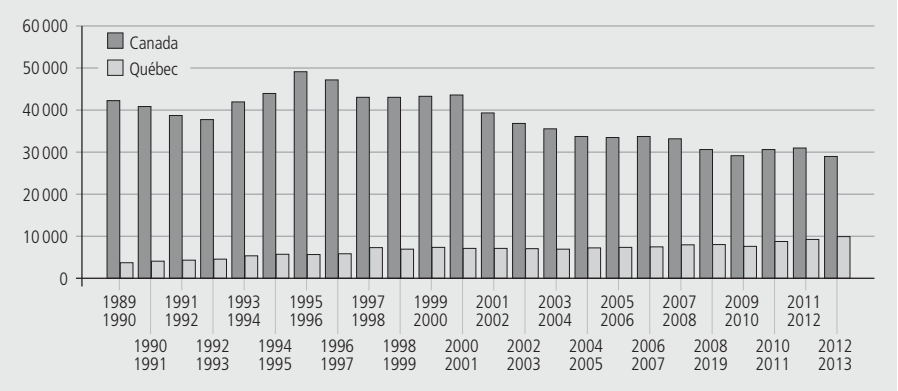
Source : Cliche (2014b, p. 16).

2.2 / Le service de la dette

Les coûts de la dette ont connu des mouvements importants au cours des dernières décennies, tant à la hausse qu'à la baisse. Le niveau de la dette explique bien sûr l'évolution tendancielle du service de la dette, mais d'autres facteurs, tels que les taux d'intérêt, entrent aussi en ligne de compte. Pour le gouvernement fédéral, on est passé d'un sommet de 50 milliards de dollars au milieu des années 1990 à une trentaine de milliards de dollars ces dernières années. Le gouvernement québécois, quant à lui, a vu le service de la dette augmenter de manière faible, mais régulière, pour se stabiliser autour de 10 milliards en fin de période (figure 12.19).

9 En 2009-2010, la fin de la réforme comptable de 2006-2007, l'inclusion des résultats financiers du réseau de la santé ajoute une vingtaine de milliards de dollars à la dette nette du gouvernement.

FIGURE 12.19 / **Service de la dette, de 1989-1990 à 2012-2013**
(en millions de dollars)



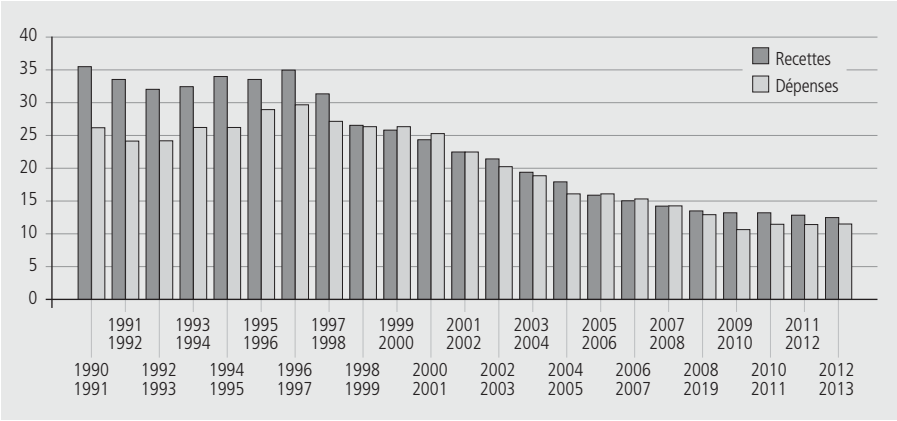
Source : Cliche (2014b, p. 16).

2.2.1 / Canada

Le poids du service de la dette canadienne a connu une évolution très favorable, tant du point de vue des recettes que des dépenses. En 1995-1996, le service de la dette représentait le tiers des recettes de l'État canadien et près de 50 milliards de dollars, tandis qu'en 2012-2013, il n'en représente plus que 12 % et 30 milliards de dollars. La trajectoire par rapport aux dépenses est comparable hormis durant les périodes de déficit où elle est inférieure.

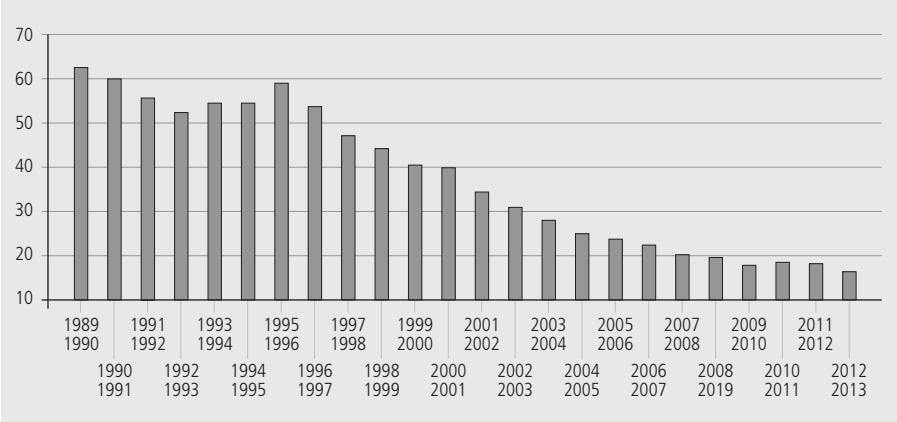
La figure 12.20 montre bien le succès d'une stratégie budgétaire qui profite d'une période de croissance économique pour dégager des surplus et rembourser la dette. Une marge de manœuvre, par la diminution du service de la dette, est ainsi créée, ce qui permet de faire face plus facilement à un retournement de conjoncture. On peut en apprécier la portée sur la figure 12.21, où le service de la dette, de plus de 6 % qu'il était en 1990, ne représente plus que moins de 2 % du PIB en 2012-2013, et ce, malgré une reprise des déficits.

FIGURE 12.20 / **Service de la dette canadienne en pourcentage des recettes et des dépenses, de 1990-1991 à 2012-2013**



Source : Cliche (2014b, p. 17).

FIGURE 12.21 / **Canada – Ratio service de la dette sur PIB, de 1989-1990 à 2012-2013** (en pourcentage)

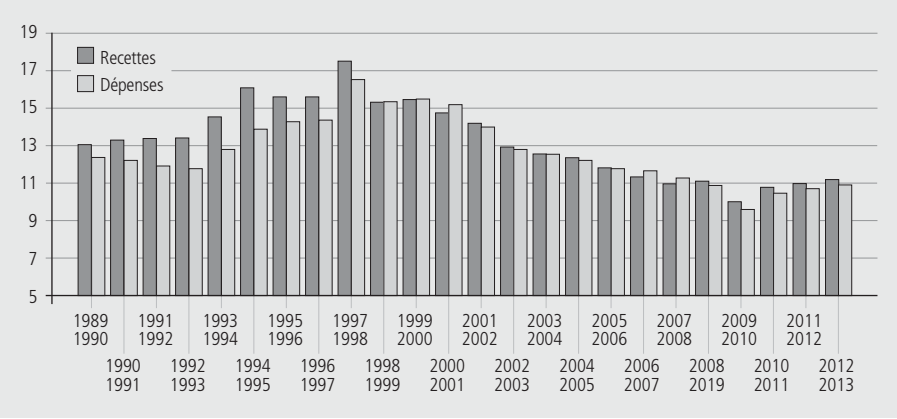


Source : Cliche (2014b, p. 17).

2.2.2 / Québec

Lorsque l'on transpose la progression de la dette québécoise, tant en termes absolus que relatifs, dans l'univers concret des recettes et des dépenses, on s'attend à voir une hausse aussi continue qu'importante du service de la dette (figure 12.22). Il n'en est rien ou plutôt cela se vérifie sur les trois quarts de la période couverte, mais pas à la fin. En effet, de 12 % en 1990, on observe une montée des coûts de la dette qui se maintiennent entre 15 et 17 % de 1998 à 2008, pour décliner rapidement ensuite et se stabiliser autour de 10-11 %. Le paradoxe n'est qu'apparent. Il s'explique par l'action convergente de deux facteurs : tout d'abord parce que depuis 2007, en raison de la réforme comptable, le dénominateur a augmenté (ce n'est plus seulement à partir des montants inscrits au Fonds consolidé du revenu que l'on calcule le pourcentage, mais à partir du revenu consolidé de l'ensemble des entités gouvernementales) ; ensuite, parce que le numérateur est resté à peu près stable, bénéficiant d'une baisse aussi rapide que prolongée des taux d'intérêt.

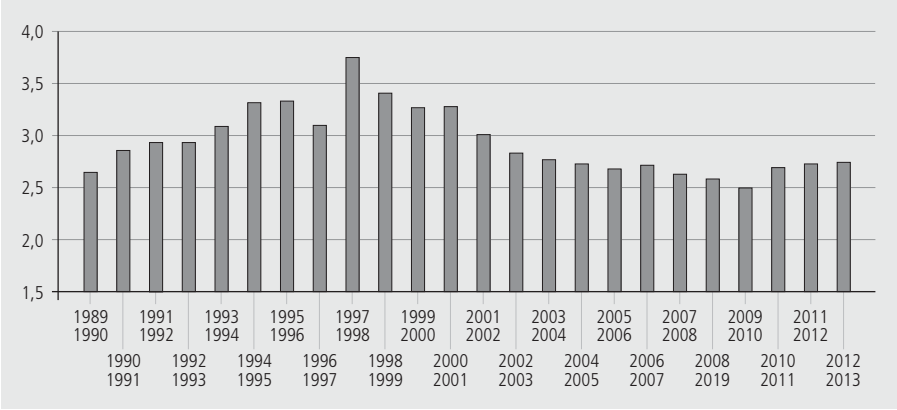
FIGURE 12.22 / **Service de la dette québécoise en pourcentage des recettes et des dépenses, de 1989-1990 à 2012-2013**



Source : Cliche (2014b, p. 18).

Lorsqu'on le projette sur l'évolution de la richesse collective, le service de la dette suit une trajectoire similaire marquée par les pics des réformes comptables de 1997-1998 et 2006-2007. Par la suite, le poids du service de la dette sur le PIB semble se stabiliser autour de 2,7 % (figure 12.23).

FIGURE 12.23 / **Québec – Service de la dette en pourcentage du PIB, de 1989-1990 à 2012-2013**



Source : Cliche (2014b, p. 18).

Le Québec y trouve un certain répit du point de vue budgétaire ; cependant, comme sa dette n'a pas diminué – elle n'a au contraire cessé d'augmenter –, ce répit ne saurait être que temporaire. En effet, les taux d'intérêt retrouveront à n'en pas douter une pente ascendante dans les années à venir pour se situer à des niveaux plus normaux, c'est-à-dire quelques points de pourcentage plus élevés qu'ils ne le sont actuellement. Et s'il fallait que la situation financière globale du Québec inquiète les agences de notation, entraînant une décote de la dette québécoise, les conséquences négatives seraient encore plus fortes.

3 / Les perspectives d'avenir

La situation dans laquelle se trouvent les deux gouvernements au sortir d'un quart de siècle de gestion budgétaire est fort différente. Des volontés communes d'assainissement des finances publiques et des conjonctures économiques semblables n'ont pas mené aux mêmes résultats. D'une part, la pression exercée sur l'évolution tendancielle des dépenses publiques ne fut pas appliquée avec la même constance et, d'autre part, le contrôle de la dette s'est avéré plus difficile au Québec qu'au Canada. Si les perspectives à court terme semblent similaires, elles s'articulent sur des tendances qui ouvrent à moyen et long termes des horizons divergents.

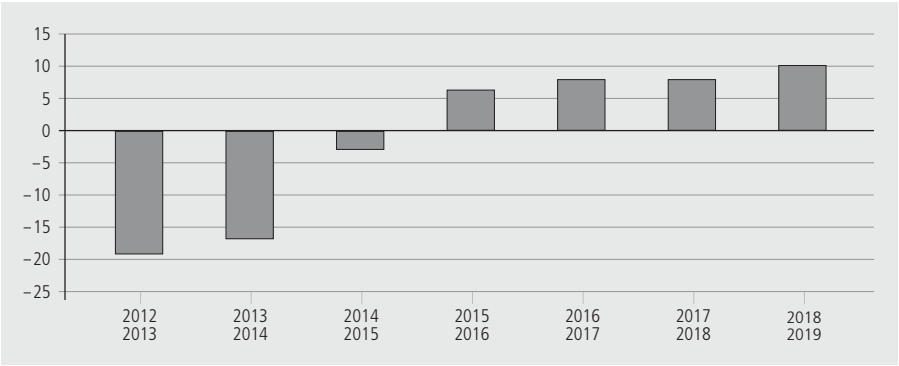
3.1 / À moyen terme

Tant le Canada que le Québec doivent se sortir de l'ornière financière dans laquelle la crise de 2008 les a enfoncés. Le Canada y arrivera certainement en 2015-2016, tandis que le Québec n'est pas certain d'y parvenir.

3.1.1 / Canada

La stratégie canadienne repose sur deux piliers : une bonne croissance de l'économie (et des recettes) et un contrôle serré des dépenses. La moyenne des prévisions du secteur privé indique une croissance annuelle du PIB nominal de 4,2 % de 2012-2013 à 2018-2019 (Ministère des Finances du Canada, 2014, p. 303-333). On voit sur la figure 12.24 que les recettes devraient surpasser les dépenses à compter de 2015-2016 et générer des soldes budgétaires positifs. Il s'en est fallu de peu que l'équilibre ne soit atteint en 2014-2015 puisque c'est l'introduction d'un ajustement pour risques de 3 milliards de dollars (l'équivalent de la réserve pour éventualités abandonnée en 2006) qui a fait que les dépenses sont restées supérieures aux recettes.

FIGURE 12.24 / **Canada – Évolution prévue des soldes budgétaires, de 2012-2013 à 2018-2019** (en milliards de dollars)

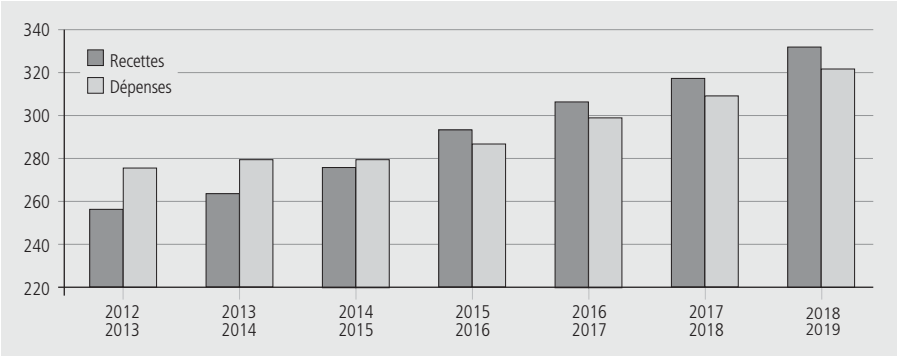


Source : Cliche (2014b, p. 19).

Les dépenses passeraient de 275,6 à 322,1 milliards de dollars de 2012-2013 à 2018-2019, pour une croissance annuelle moyenne de 2,2 %, contre des recettes allant de 256,6 à 332,4 milliards de dollars

(+4,2 % par an)[10]. Cet écart s'appuie sur des réductions ciblées des dépenses des ministères, sur le gel des budgets de fonctionnement à l'échelle du gouvernement, ainsi que sur une meilleure harmonisation de la rémunération des employés fédéraux avec celle accordée par d'autres employeurs des secteurs public et privé. Aux mesures de réduction des dépenses des ministères se sont ajoutées des initiatives visant à protéger et à améliorer l'intégrité, l'équité et la neutralité du régime fiscal. On estime que les économies récurrentes découlant des mesures instaurées par le gouvernement depuis 2010 représentent 17,9 milliards en 2014-2015 et seront de l'ordre de 19 milliards de dollars par année pour le reste de la période (figure 12.25).

FIGURE 12.25 / **Canada – Évolution prévue des recettes et des dépenses, de 2012-2013 à 2018-2019** (en milliards de dollars)



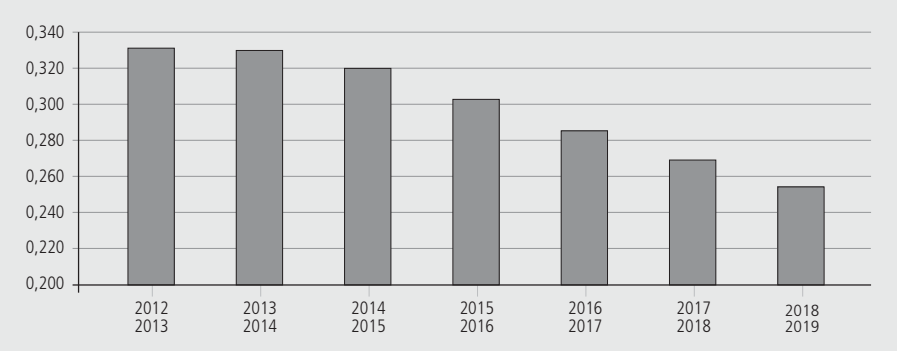
Source : Cliche (2014b, p. 20).

L'impact de ces tendances sur la dette nette canadienne est très manifeste. Celle-ci passerait de 619 milliards de dollars en 2014-2015 à 586 milliards de dollars en 2018-2019, amorçant une baisse en valeur absolue. Comme le PIB poursuivrait sa croissance durant la même période, il s'en suivrait une diminution du poids relatif de la dette sur la richesse collective, ce dernier passant de 33,1 % à 25,5 %. C'est donc dire que le gouvernement

10 Ces perspectives ont changé avec l'élection d'un nouveau gouvernement au milieu de l'année 2015. Celui-ci a mis l'accent sur une politique de relance économique par l'injection de fonds publics de sorte que la perspective est maintenant inversée : au lieu des surplus prévus par le gouvernement conservateur jusqu'à la fin de la décennie actuelle, le gouvernement libéral prévoit des déficits importants.

fédéral aurait pu probablement son objectif de voir la dette nette ne représenter que le quart du PIB en 2020[11] (figure 12.26), ce qui ne sera plus le cas.

FIGURE 12.26 / **Canada – Ratio dette nette sur PIB, de 2012-2013 à 2018-2019**



Source : Cliche (2014b, p. 20).

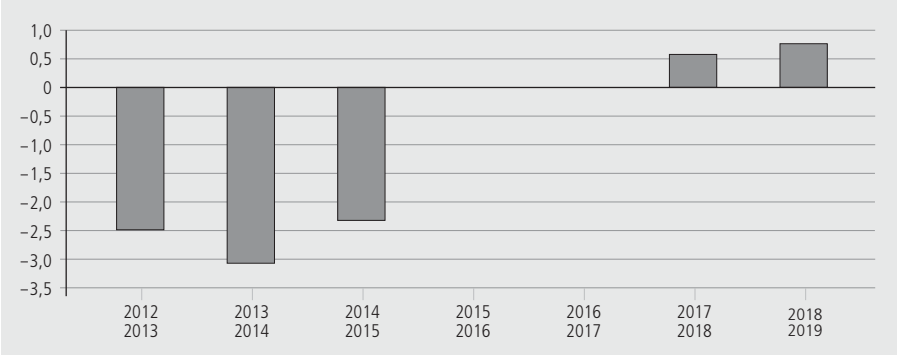
3.1.2 / Québec

La croissance économique annuelle moyenne du Québec durant la même période serait de 3,2 %, soit 1 % de moins que celle du Canada (Ministère des Finances du Québec, 2014a). L'augmentation normale des recettes que cela engendrera ne suffira pas à couvrir l'augmentation tendancielle des dépenses. Pour maintenir l'objectif d'éliminer le déficit public, un effort particulier devra porter sur le contrôle des dépenses. Un solde budgétaire négatif continuerait d'exister jusqu'en 2015-2016, mais il faudrait attendre jusqu'en 2017-2018 pour voir vraiment réapparaître un excédent des recettes sur les dépenses (figure 12.27). Comme cet excédent serait de faible ampleur, on peut présumer qu'il comporte une part appréciable d'incertitude. Entre-temps, le gouvernement se maintiendrait à l'équilibre, mais augmenterait ses contributions au Fonds des générations[12].

11 En même temps, c'est le faible poids relatif de la dette qui permet au nouveau gouvernement de faire des déficits qu'il pourra facilement financer.

12 Comme les versements au Fonds des générations ne sont pas obligatoires, on doit envisager la possibilité que ces versements soient moindres si l'équilibre des recettes et des dépenses l'exige.

FIGURE 12.27 / **Québec – Évolution prévue du solde budgétaire, de 2012-2013 à 2018-2019** (en milliards de dollars)

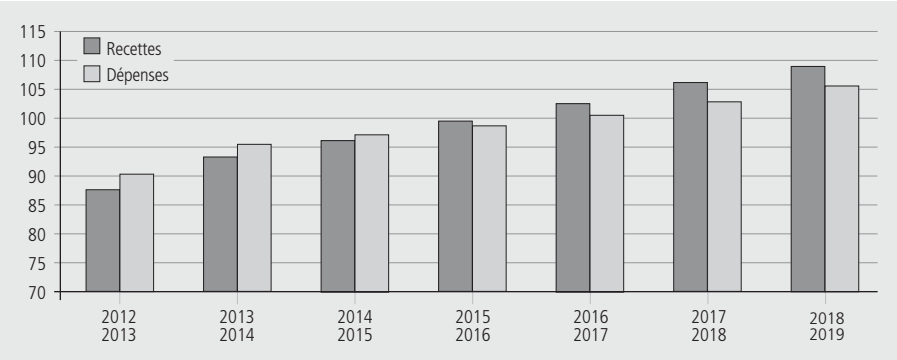


Source : Cliche (2014b, p. 21).

En fait, pour 2014-2015 et 2015-2016, on ne pourra atteindre ces objectifs que si le Québec réussit à ramener la croissance de ses dépenses à 1,8 % et à 0,7 %, du jamais vu depuis 1996-1997[13]. C'est dire que ces objectifs ne manquent pas d'ambition comme certaines agences de notation l'ont fait remarquer. En effet, à titre de référence, la croissance annuelle moyenne des dépenses a été de 4,6 % entre 2003-2004 et 2013-2014. Pour y arriver, les efforts porteront principalement sur la maîtrise des dépenses, mais aussi, accessoirement, sur l'augmentation des recettes. À court terme, on demande aux ministères un effort budgétaire de 2,7 milliards de dollars en 2014-2015, et de 2,4 milliards de dollars en 2015-2016 auquel s'ajouteront un gel global de l'enveloppe des effectifs des secteurs public et parapublic, une diminution de 20 % des dépenses fiscales et l'instauration d'une règle selon laquelle aucun nouveau programme ne sera autorisé sans la réalisation, dans l'appareil gouvernemental, d'économies équivalentes à son coût. Du côté des recettes, on prévoit une légère augmentation de 291 millions de dollars en 2014-2015 et de 365 millions de dollars en 2015-2016 par une intensification de la lutte contre l'évasion fiscale, une amélioration de l'équité du régime fiscal, notamment par la révision de l'âge d'admissibilité au fractionnement des revenus de retraite entre conjoints, une hausse de la taxe spécifique sur les produits du tabac et l'uniformisation des taux de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques (figure 12.28).

13 On sait maintenant que le déficit 2014-2015 a été inférieur aux prévisions et que l'exercice 2015-2016 devrait être équilibré. Les comptes publics de l'automne 2016 permettront de le vérifier.

FIGURE 12.28 / **Québec – Évolution prévue des recettes et des dépenses, de 2012-2013 à 2018-2019** (en milliards de dollars)



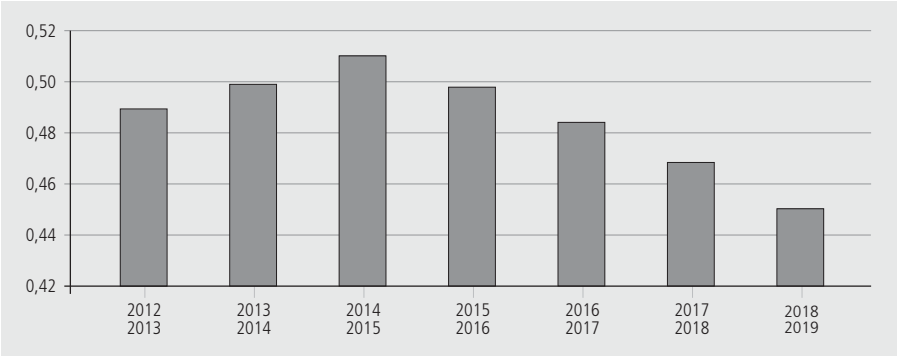
Source : Cliche (2014b, p. 22).

Par la suite, le gouvernement du Québec entend maintenir la croissance des dépenses à 2,8 %, soit un niveau moindre que l'évolution des recettes, ce qui devrait lui permettre de dégager des surplus budgétaires qui seraient répartis à parts égales entre la diminution de la dette et l'allègement du fardeau fiscal. Pour ce faire, il compte sur la portée structurelle du travail de deux commissions, l'une sur la révision systématique des programmes et l'autre sur la réforme du système fiscal. Il compte également sur la progression du PIB, stimulé par la diminution de la fiscalité des petites et moyennes entreprises (PME), la relance du Plan Nord, la nouvelle politique maritime et la poursuite des investissements publics en infrastructures.

Durant cette période, la dette nette du Québec devrait passer de 175 milliards à 196 milliards de dollars et cesser de croître par la suite. Elle plafonnerait à 52 % du PIB en 2014-2015 et verrait son poids relatif diminuer pour atteindre 45 % en 2018-2019. Il s'agit d'un objectif qui sera difficile à atteindre dès lors qu'une dizaine de milliards de dollars de dépenses d'infrastructures sera financée chaque année par emprunt[14] (figure 12.29).

14 Le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements de 90,3 milliards de dollars de 2014 à 2024.

FIGURE 12.29 / **Ratio dette nette sur PIB, de 2012-2013 à 2018-2019**



Source : Cliche (2014b, p. 22).

Parmi les mesures qui permettraient d'y arriver, mentionnons l'augmentation graduelle des versements au Fonds des générations qui proviendra de l'indexation annuelle du prix de l'électricité patrimoniale, d'un montant de 100 millions de dollars pour 2014-2015 et 2015-2016, et de 500 millions de dollars à compter de 2016-2017, provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et de la totalité des revenus miniers à compter de 2015-2016[15].

3.2 / À long terme

Le Canada et le Québec ont une économie tournée vers l'exportation, plus de la moitié de leur PIB reposant sur la vente de biens et services à l'extérieur de leurs frontières. Avec la mondialisation, les chocs économiques se répercutent rapidement partout et les pays exportateurs y sont particulièrement vulnérables. Comment y faire face ? En se donnant une marge financière suffisante pour être en mesure de relancer l'économie lorsque ce sera nécessaire et le meilleur moyen d'y arriver est de diminuer la dette. Dès lors que la dette est faible ou sous contrôle, le recours à l'emprunt est facilité. Au contraire, une dette élevée, en période de récession et de déficit, constitue un boulet financier et mène à une politique de rigueur contre-productive parce qu'elle entraîne les gouvernements dans une spirale économique néfaste.

15 Il faut également mentionner que les premier surplus budgétaires pourraient être, totalement ou partiellement, versés au Fonds des générations.

Le Canada et le Québec sont également engagés dans une transition démographique où vieillissement et ralentissement de la croissance de la population ne manqueront pas d'avoir des effets sur les finances publiques. Ils se feront particulièrement sentir sur le plan du marché du travail par un bassin de main-d'œuvre vieillissante et une diminution de la population active. C'est toute la dynamique économique qui sera touchée et, à terme, le potentiel de croissance du PIB. Se posent alors les questions de la soutenabilité budgétaire et de l'équité entre les générations.

3.2.1 / Canada

Le Bureau du directeur parlementaire du budget[16] (DPB) s'est intéressé aux répercussions économiques du vieillissement (DPB, 2013). Son analyse indique que la croissance de l'économie et de l'assiette fiscale marquera le pas lorsque la génération du *baby-boom* quittera progressivement la population active. Ses hypothèses et ses résultats, qui sont très près de ceux publiés par le ministère canadien des Finances (2012), mènent au constat d'une diminution du PIB réel, celui-ci passant d'une moyenne annuelle de 2,7 % durant les vingt dernières années à une moyenne de seulement 1,6 % au cours des deux prochaines décennies. Les recettes du gouvernement seront forcément touchées et, par conséquent, sa capacité de financer ses dépenses. Les coûts de la retraite et des services de santé (que les cohortes âgées utilisent davantage) s'élèveront, alors que la croissance de la population active et de la production ralentira. C'est ce qui a amené le gouvernement à commencer à mettre en place des mesures permettant de ralentir à long terme la hausse de ces catégories de dépenses.

Dans le domaine de la santé, le fédéral agit par l'intermédiaire du Transfert canadien en matière de santé, lequel augmentera à un rythme annuel de 6 % jusqu'en 2016-2017 tel que mentionné précédemment. À compter de 2017-2018 cependant, il progressera selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal, avec une hausse garantie de 3 % par année[17]. Cette modification permettrait, selon le DPB, d'améliorer le ratio de la dette fédérale au PIB de près de 30 points de pourcentage sur une période de quarante ans. Si le gouvernement fédéral pose ainsi

16 Organismes relevant du Parlement canadien chargé d'effectuer diverses analyses sur les finances du gouvernement au bénéfice des parlementaires.

17 Il n'est pas certain que le gouvernement actuel maintienne cette modification.

un geste très significatif pour assainir son avenir budgétaire, il force du même coup les provinces à prendre des décisions difficiles : diminuer leurs coûts ou augmenter les tarifs aux usagers, ou les deux[18].

Dans le domaine des retraites, de sombres perspectives guettent aussi le Canada. Le programme de Sécurité de la vieillesse, programme universel dont les coûts sont assumés par le budget courant du fédéral, prévoit le versement d'une prestation mensuelle aux citoyens de plus de 65 ans. Avec l'augmentation des cohortes âgées et l'allongement de la durée de la vie, les charges au titre de ce programme seraient passées de 35 milliards de dollars en 2010-2011 à un peu plus de 100 milliards de dollars en 2029 (Bureau du vérificateur général du Canada, 2012). Le budget 2012-2013 du gouvernement prévoit que l'âge donnant droit aux prestations sera relevé de 65 à 67 ans sur une période de six ans, à compter de 2023[19]. Bien que cette mesure ne permette de réduire la facture publique que de 10 milliards de dollars en 2029, combinée aux économies générées par les modifications apportées au Transfert canadien en matière de santé, elle améliore sensiblement la perspective intertemporelle[20].

3.2.2 / Québec

Les changements démographiques que connaîtra le Québec au cours de prochaines décennies seront rapides et profonds. D'une part, la population en âge de travailler amorce une baisse dès 2014, perdant plus de 200 000 personnes à l'horizon 2025 et s'accélérant par la suite alors que les *baby-boomers* achèveront d'atteindre 65 ans en 2036. D'autre part, le vieillissement sera marqué, l'âge médian passant de 41,6 en 2013 à 46,3 en 2050 et le poids relatif des 65 ans et plus atteignant cette année-là 28 % de la population (ISQ, 2009).

Des études récentes montrent l'incidence de ces tendances sur la richesse collective et les finances publiques (Dupuis, Bégin et Vachon, 2009). D'une moyenne annuelle de 2 % au cours des vingt dernières années, la croissance annuelle du PIB réel diminuerait à 1,4 % d'ici 2030 et à 1,3 % par la suite jusqu'en 2050[21]. Les recettes du gouvernement seraient touchées négativement et réduiraient la capacité de celui-ci de faire face

18 Les services de santé faisant l'objet d'un financement fédéral sont définis par une législation particulière et on voit mal comment les provinces pourraient y arriver sans une modification de la loi fédérale.

19 Le gouvernement actuel a annoncé que cette mesure sera révoquée.

20 Pour ce qui est des autres régimes publics de retraite, comme le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec, les études actuarielles indiquent que les relèvements récents des taux de cotisation donnent un niveau de capitalisation permettant de couvrir les prestations dans l'avenir.

21 Ces résultats sont compatibles avec ceux d'une étude plus ancienne (MFQ, 2005).

à l'augmentation des dépenses que le vieillissement ne manquera pas d'engendrer, notamment en santé. S'ensuivraient une succession de déficits budgétaires et une augmentation de la dette que les autorités publiques ne peuvent se permettre.

À ce jour, peu de mesures ayant des effets structurants à long terme ont été mises en œuvre. Les deux tiers des dépenses de programme concernent la santé et l'éducation, et près de 60 % de ces dépenses vont à la rémunération. Certaines actions ponctuelles sont menées, mais leurs effets restent temporaires. Par conséquent, on ne peut pas dire que le consensus sur l'évolution prévisible de la situation budgétaire ait entraîné la détermination et la mise en œuvre des mesures propres à infléchir la trajectoire à long terme des dépenses publiques.

***

Il existe une évidence en matière budgétaire : les déficits sont créés par des dépenses supérieures aux revenus. Pour revenir à une situation plus saine, on peut choisir d'augmenter les prélèvements, mais si la pression fiscale est déjà élevée, cette avenue peut difficilement être empruntée. De même, recourir aux emprunts pour financer les dépenses courantes peut ne plus être possible aussi facilement qu'avant lorsque la dette est élevée. Dès lors qu'il y a peu de marge fiscale et que l'endettement est prononcé, l'accent doit être mis en priorité sur le contrôle des dépenses et le maintien d'une croissance économique adéquate, de manière à dégager des excédents budgétaires qui permettront de réduire progressivement la dette et de retrouver une marge de manœuvre. La restauration de la capacité d'action des gouvernements est à ce prix.

Le Canada et le Québec étaient dans des positions comparables au début de la période étudiée : des déficits récurrents, une dette importante et un service de la dette envahissant. Une chose est sûre, c'est que la situation canadienne était pire que la situation québécoise avec une dette équivalant à 70 % du PIB et un service de la dette accaparant le tiers du budget. Pourtant, aujourd'hui, le portrait est inversé et le Québec est en moins bonne position financière que le fédéral. Que s'est-il passé ?

Tout s'est joué dans la période centrale de 1998 à 2008. À la faveur d'une conjoncture économique favorable, le gouvernement du Québec s'est remis graduellement à dépenser davantage plutôt que d'accumuler des surplus et de rembourser une partie de sa dette comme le Canada le faisait. Lorsque la crise de 2008 est arrivée, les déficits sont revenus et se sont ajoutés à une dette qui avait continué d'augmenter et d'accaparer

une part croissante de la richesse collective. Résultat : tout le travail des années 1990 n'a pas eu d'effet durable, le Québec est aujourd'hui à nouveau en état de vulnérabilité budgétaire structurelle et il faut maintenant renouveler les efforts du passé alors que se pointe à l'horizon le défi redoutable d'une transition démographique difficile.

L'assainissement des finances publiques, comme ce que les deux gouvernements ont fait dans les années 1990, est une tâche ardue qui exige des efforts constants pendant plusieurs années, mais, pour peu que l'on relâche l'attention par la suite, on risque de retomber dans les mêmes ornières. Un mauvais bilan construit sur des décennies de gestion expansionniste ne se répare pas en quelques années. Discipline, patience et modération peuvent cependant y arriver. Les périodes de rigueur excessive ont peu d'effets durables sur les finances publiques parce qu'elles sont généralement suivies de périodes fastes, sortes de récompense pour les contribuables et l'Administration qui ont été largement sollicités et qui veulent profiter de conjonctures plus favorables pour retrouver ce qu'ils ont perdu. Il est difficile pour les gouvernements de résister à ces pressions, mais l'éventualité des resserrements économiques à venir et la transmission d'un fardeau intergénérationnel équitable devraient les inciter à le faire. Une dette publique qui augmente plus vite que l'économie pendant une période prolongée met en péril la transmission ordonnée du fardeau fiscal intergénérationnel. En l'absence d'un juste équilibre entre les besoins des contribuables d'aujourd'hui et ceux des contribuables de demain, les prochaines générations pourraient voir leur niveau de vie diminuer, ce qu'elles auront certainement du mal à accepter.

CHAPITRE 13 /

La qualité des prévisions budgétaires[1]

Les données publiées dans le budget annuel du Québec sont fondamentales. Elles servent à apprécier la situation financière du gouvernement à l'aune de sa performance passée, de celle des autres administrations, voire des promesses faites aux différentes catégories d'électeurs. Ceux-ci y chercheront la confirmation des engagements pris ou l'espoir d'une embellie financière permettant la diminution du fardeau fiscal. Pour d'autres, le budget doit permettre de porter un jugement éclairé sur les finances publiques et la politique budgétaire du gouvernement : les médias pour en analyser les diverses implications et en informer la population, les parlementaires pour interpeller le gouvernement sur les choix qu'il a faits avant d'autoriser les mesures fiscales et les dépenses proposées, les agences de notation pour évaluer la crédibilité du budget soumis et en informer les marchés financiers.

L'information présentée dans les documents budgétaires doit être crédible pour que chacune de ces parties y trouve son compte. Au fil des ans, des modifications substantielles y ont été apportées afin de garantir qu'elle fournisse le portrait le plus exact possible des comptes publics. On s'est d'abord demandé si l'information était complète pour ensuite s'intéresser à la façon dont elle est enregistrée. Récemment, l'accent a porté sur les hypothèses et les méthodes de prévision utilisées.

Dans un premier temps, donc, on a cherché à mieux définir ce que devait comprendre le périmètre comptable du gouvernement du Québec. Sous l'instigation du Vérificateur général et de ses réserves inscrites aux états financiers québécois, les fonds spéciaux, organismes et réseaux publics sous contrôle de l'État, mais dont les comptes n'étaient pas intégrés aux comptes publics, y ont progressivement été inclus de même

1 Ce chapitre a été publié dans les Cahiers de l'Observatoire (Cliche, 2015a).

que les diverses catégories de passif qui en étaient auparavant exclues. Le portrait des finances publiques est aujourd'hui plus complet et, pour reprendre une terminologie française, plus « sincère ».

Dans un deuxième temps, on s'est intéressé à la méthode comptable, c'est-à-dire à la façon dont sont enregistrées les actions et décisions financières de l'État. D'une comptabilisation des faits économiques au moment où ils se produisent, sous forme d'encaissement ou de décaissement, on est passé à une comptabilisation au moment où des engagements financiers sont pris. Graduellement, la comptabilité de caisse a fait place à la comptabilité d'exercice, suivant un mouvement similaire amorcé au fédéral et dans les autres provinces. Il faut souligner que la comptabilité de caisse permettait, en décalant certains paiements et certains revenus sur l'exercice suivant, de présenter un portrait plus favorable ou complaisant des finances de l'État. Ce n'est plus le cas maintenant.

Un ultime aspect qui retient aujourd'hui l'attention est la qualité des prévisions budgétaires du gouvernement. On a vu, avant les dernières élections, les partis minoritaires demander au Vérificateur général d'enquêter sur la crédibilité des prévisions présentées par le ministre des Finances (Vérificateur général, 2014) et, après les élections, le nouveau gouvernement confier à des experts externes (Godbout et Montmarquette, 2014) le soin d'apprécier la situation financière véritable du Québec avant de présenter son propre budget. Le domaine de la prévision budgétaire apparaît comme le dernier secteur ou une normalisation des méthodes de travail pourrait mener à une diminution de l'arbitraire gouvernemental dans la présentation des données budgétaires. Si la chose semble souhaitable, elle n'entraîne pas qu'elle soit facilement réalisable comme nous le verrons dans les développements qui suivent.

1 / L'évolution des revenus et des dépenses

Pour juger de l'évolution des revenus et des dépenses du Québec, il faut prendre un certain recul. Une perspective longitudinale permet en effet de situer correctement les variations annuelles par rapport aux tendances à plus long terme. De manière générale, et sans surprise, on a assisté à une forte croissance des budgets publics au cours des trente-cinq dernières années[2]. Un déséquilibre négatif s'est cependant installé durablement entre les revenus et les dépenses de sorte que les soldes budgétaires

2 Les données, graphiques et tableaux présentés dans ce document sont issus des *Comptes publics du Québec*.

ont été marqués par une longue série de déficits créant une dynamique de rattrapage perpétuel, les revenus devant sans cesse être augmentés pour soutenir la croissance des dépenses.

1.1 / Une croissance inexorable

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[3], 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 établit 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.

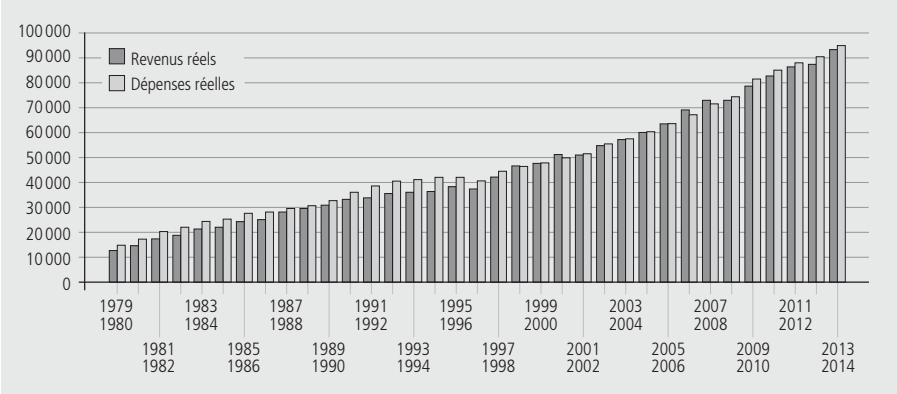
Avec l'industrialisation et l'urbanisation, de nouveaux besoins en infrastructures et en investissements se développent, non rentables à court terme et nécessitant un financement public. Si la validité théorique de cette loi n'a jamais été démontrée, notamment quant à l'augmentation plus que proportionnelle des dépenses par rapport au produit intérieur brut (PIB), le temps lui a donné une confirmation pratique puisque les budgets publics n'ont cessé de croître (figure 13.1).

Aux éléments invoqués par Wagner, il faut ajouter l'accroissement considérable du rôle social de l'État à partir du milieu du siècle dernier. À la faveur des Trente glorieuses, l'État providence prend le relais de l'État gendarme et, s'appuyant sur la nécessaire solidarité qui doit exister au sein d'une société, met progressivement en place un ensemble de programmes coûteux cherchant à protéger la population des principaux risques de la vie.

Durant les trente-cinq dernières années, les revenus ont été multipliés par 7, alors que les dépenses l'étaient par 6,27. Il s'agit bien sûr d'une augmentation formidable. Était-ce démesuré étant donné les circonstances ? Certaines recherches récentes (Tellier, 2005) tendent à montrer que lorsque l'on tient compte de l'inflation, de la hausse de la population et de l'augmentation du PIB, cette augmentation serait somme toute assez raisonnable.

3 C'est dans *Fondements de l'économie politique* que l'économiste présente l'augmentation des dépenses publiques comme inexorable : « Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux ».

FIGURE 13.1 / **Évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec, de 1979-1980 à 2013-2014** (en millions de dollars)



Source : Cliche (2015a, p. 2).

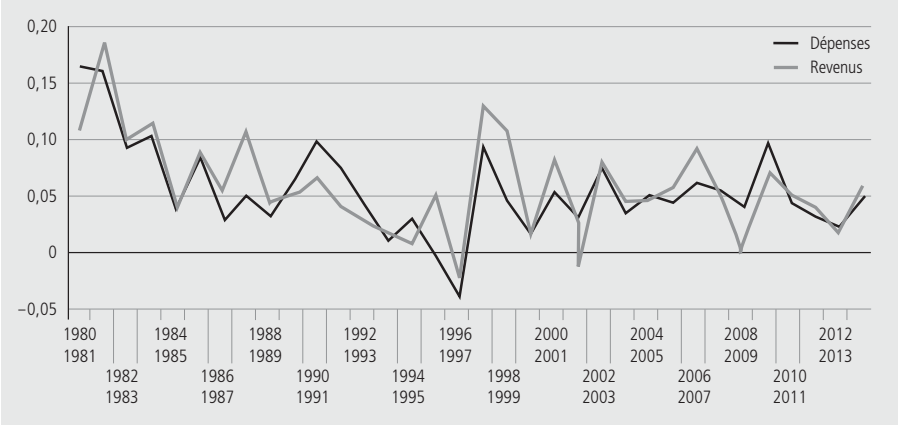
1.2 / Le lien entre revenus et dépenses

Deux parties, fortement dépendantes l'une de l'autre, composent le budget : les revenus (ce qui sera encaissé) et les dépenses (ce qui sera dépensé). Les ressources dégagées par les revenus serviront à financer les dépenses prévues, le niveau de celles-ci étant généralement fixé à partir du niveau de celles-là. Conséquemment, moins de revenus peut entraîner une difficulté à maintenir un certain niveau de dépenses, voire mener à une diminution des dépenses ou à un déficit, tandis que davantage de revenus rend la dépense prévue plus facile à soutenir et conduit soit à un surplus, soit à une augmentation de la dépense, ou aux deux.

Un budget est donc un document dans lequel les relations entre revenus et dépenses ne sont pas neutres. Elles sont intimement liées. Elles évoluent de concert. Un déséquilibre entre les deux parties de l'équation provoquera une réaction, un ajustement, particulièrement si les revenus sont insuffisants pour soutenir les dépenses. Un déficit entraînera normalement l'année suivante une recherche de revenus nouveaux pour compenser au moins partiellement l'écart négatif et éviter qu'il ne s'aggrave.

La figure 13.2 montre bien que les revenus et les dépenses sont depuis longtemps engagés au Québec dans une course-poursuite, la difficulté d'enrayer la progression des dépenses générant un incessant rattrapage sur le plan des revenus.

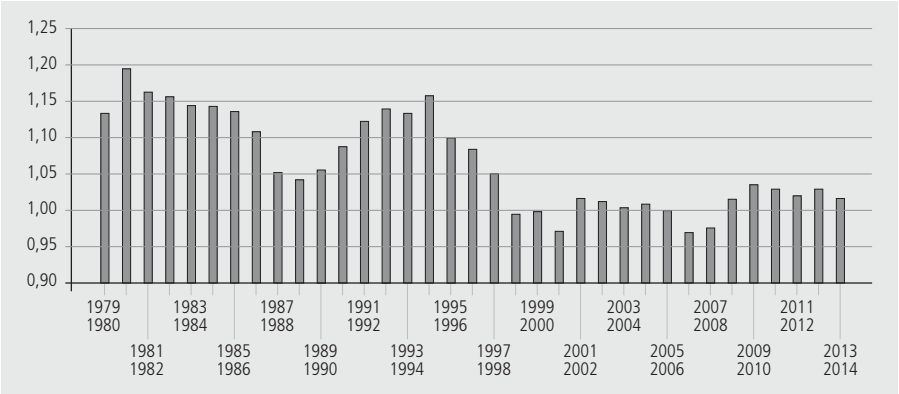
FIGURE 13.2 / **Croissance des dépenses et des revenus du Québec, de 1980-1981 à 2012-2013** (en pourcentage)



Source : Cliche (2015a, p. 3).

Comme cela a été précédemment mentionné, la croissance des dépenses fut donc moins rapide que celle des revenus, mais ce chiffre est trompeur. On ne peut en inférer que les revenus furent suffisants pour couvrir les dépenses (figure 13.3). En effet, les dépenses dépassèrent les revenus 29 fois sur 35.

FIGURE 13.3 / **Ratio dépenses sur revenus, de 1979-1980 à 2013-2014**

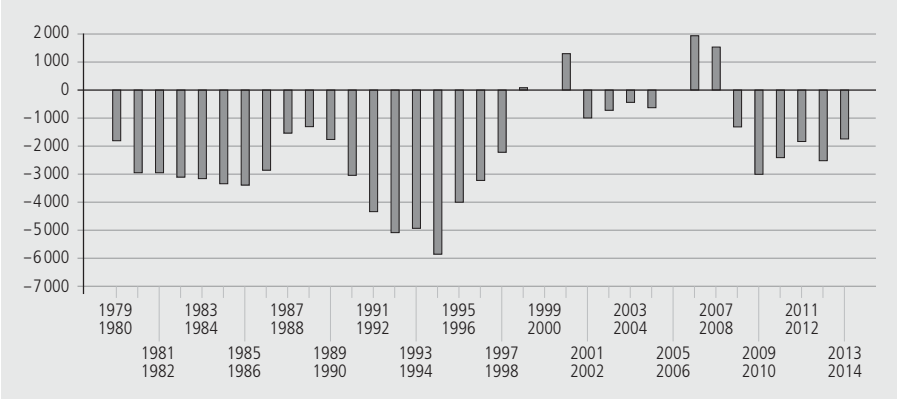


Source : Cliche (2015a, p. 4).

1.3 / Les soldes budgétaires

Bien sûr, cet excédent relatif de dépenses généra une succession de déficits comme l'illustre la figure 13.4. Et son financement par emprunt fit en sorte que la dette du Québec augmenta considérablement[4]. La faiblesse des excédents budgétaires, difficilement obtenus, ne parvient pas à contrebalancer les soldes négatifs. Il faut dire que ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 que le gouvernement s'est résolu à prendre le chemin de l'équilibre budgétaire[5].

FIGURE 13.4 / **Soldes budgétaires du Québec, de 1979-1980 à 2013-2014**
(en millions de dollars)

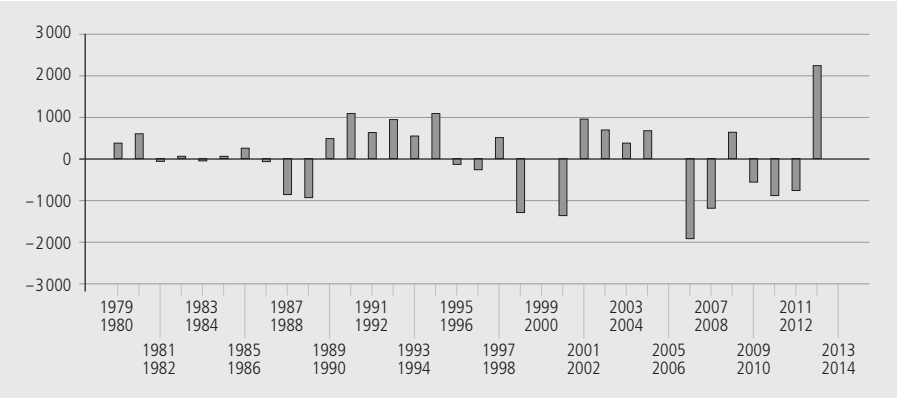


Source : Cliche (2015a, p. 4).

Ces déficits ne sont pas apparus par hasard. Ils étaient pour la plupart prévus et assez justement, comme le montre la figure 13.5. En effet, l'écart entre la prévision et le réel allait, dans la majorité des cas, de quelques centaines de millions à un peu plus d'un milliard de dollars et la plupart du temps, la différence était positive, ce qui signifie que le solde budgétaire était supérieur à l'estimation qui en avait été faite. Toujours ce problème de dépenses mal contrôlées !

4 Durant la période couverte, la dette nette passa de 8 460 millions de dollars à 175 487 millions de dollars.
5 Voir à ce propos le chapitre 12 de cet ouvrage.

FIGURE 13.5 / **Écart de prévision des soldes budgétaires, de 1979-1980 à 2013-2014** (en millions de dollars)



Source : Cliche (2015a, p. 5).

2 / L'écart entre les prévisions et la réalité

Des variations de quelques centaines de millions en revenus ou en dépenses ne sont pas exceptionnelles. Il s'agit même de la norme tant il est difficile de prévoir avec exactitude l'évolution exacte que connaîtront ceux-ci. N'oublions pas que le budget est un acte prévisionnel qui, par conséquent, postule sur la base d'hypothèses relativement à ce dont la prochaine année sera faite. À la limite, on pourrait même dire que l'équilibre parfait des revenus et des dépenses ne peut être atteint que par hasard. C'est pour cela que les budgets publics incorporent des provisions pour risques et que des réserves peuvent être constituées aux fins de couvrir d'éventuels soldes budgétaires négatifs.

Il n'empêche qu'on évalue la maîtrise budgétaire d'une administration à sa capacité d'estimer correctement l'évolution de ses revenus et de ses dépenses et, par la suite, de s'assurer que ses prévisions budgétaires se matérialisent. Cela signifie prendre des mesures pour que l'on reste, en gros, dans le corridor budgétaire que l'on a défini ou que l'on s'en écarte le moins possible. Les agences de notation sanctionnent durement les administrations qui s'avèrent incompétentes en matière de préparation et de suivi du budget. Les informations sur lesquelles elles basent leur appréciation du risque associé à la dette d'un gouvernement doivent

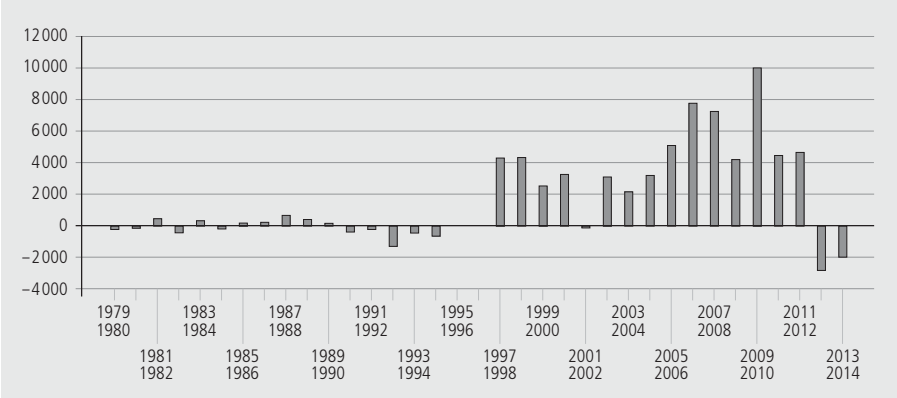
être crédibles, c'est-à-dire qu'elles doivent montrer sur une longue période une forte corrélation entre la prévision et le réel. Afficher de manière ponctuelle une volonté de contrôle n'est pas suffisant pour emporter leur adhésion, il faut l'établir dans la durée.

Par ailleurs, excédents ou déficits ne sont que des conséquences, le résultat de l'écart entre la prévision des revenus et des dépenses. Ce sont ces prévisions qui déterminent la situation globale.

2.1 / Les écarts de revenus

Ce que l'on peut remarquer, eu égard à la différence entre les revenus prévus au moment du budget et les revenus réels tels qu'établis dans les Comptes publics du Québec, c'est que cette différence s'est accentuée au cours de la période étudiée. En fait, une ligne de démarcation très nette apparaît à partir de 1997-1998 comme on le voit sur la figure 13.6. Avant, les écarts sont peu importants, les revenus réels étant en moyenne inférieurs de 117 millions de dollars aux revenus budgétés. Après, ils sont plus substantiels, de l'ordre de 3,6 milliards de dollars en moyenne au-delà de ce qui était prévu.

FIGURE 13.6 / **Écart entre les revenus réels et les revenus prévus, de 1979-1980 à 2013-2014** (en millions de dollars)

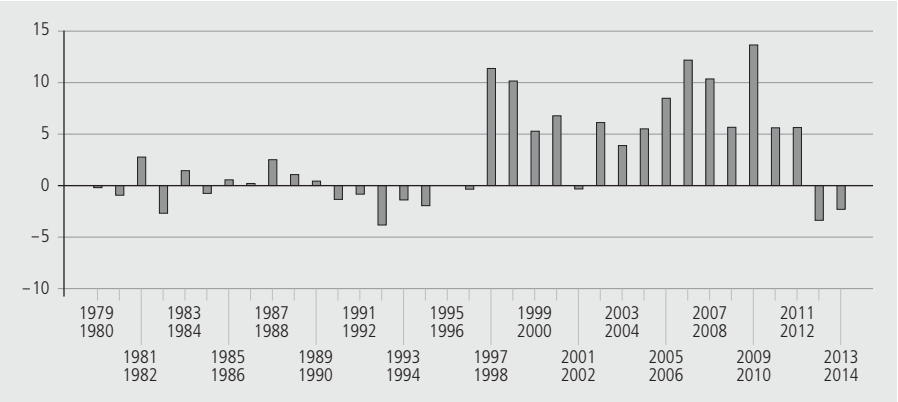


Source : Cliche (2015a, p. 6).

On pourrait croire que ces écarts sont un effet de la taille du budget, que les budgets d'après 1996-1997 étant plus élevés, ils entraînent, de ce fait, des variations plus importantes des revenus. Il n'en est rien. Les revenus ont été multipliés par 2,9 de 1979-1980 à 1996-1997 (de 13 307 millions de dollars à 37 358 millions de dollars) tandis que ceux de 2013-2014 (93 231 millions de dollars) ne sont que 2,2 fois supérieurs à ceux de 1997-1998 (42 358 millions de dollars).

La figure 13.7 confirme que l'ampleur des écarts n'est pas fonction de la taille du budget. Ainsi, l'écart moyen de 1979-1980 à 1996-1997 n'est que de -2,4 %, alors qu'il est de 6,3 % pour les années subséquentes.

FIGURE 13.7 / **Écart entre les revenus réels et les revenus prévus, de 1979-1980 à 2013-2014** (en pourcentage)

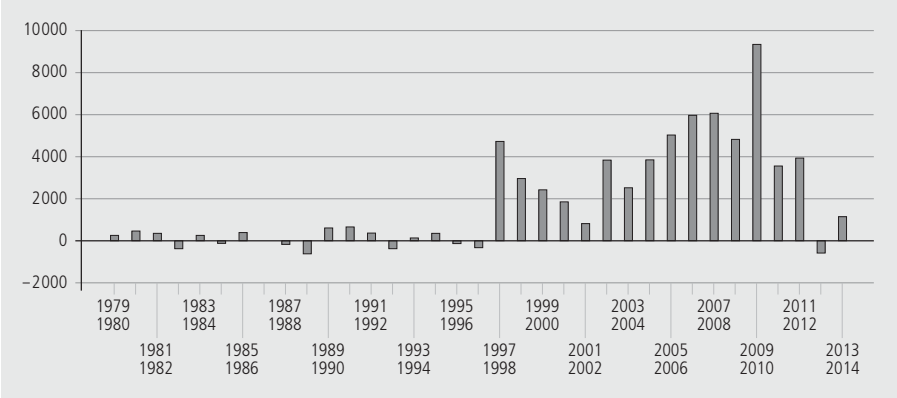


Source : Cliche (2015a, p. 6).

2.2 / Les écarts de dépenses

L'analyse des dépenses fait aussi ressortir une ligne de fracture quant à la validité des prévisions sur une période de 35 ans. Jusqu'en 1997-1998, les écarts entre le réel et le prévu sont de faible ampleur ainsi que la figure 13.8 l'indique. Ils vont de quelques dizaines à quelques centaines de millions de dollars, pour une moyenne de 76 millions de dollars. À partir de 1997-1998, cependant, ils augmentent considérablement et se situent en moyenne à 3 692 millions de dollars. La réalité dépasse donc presque toujours la prévision de dépenses et de manière substantielle.

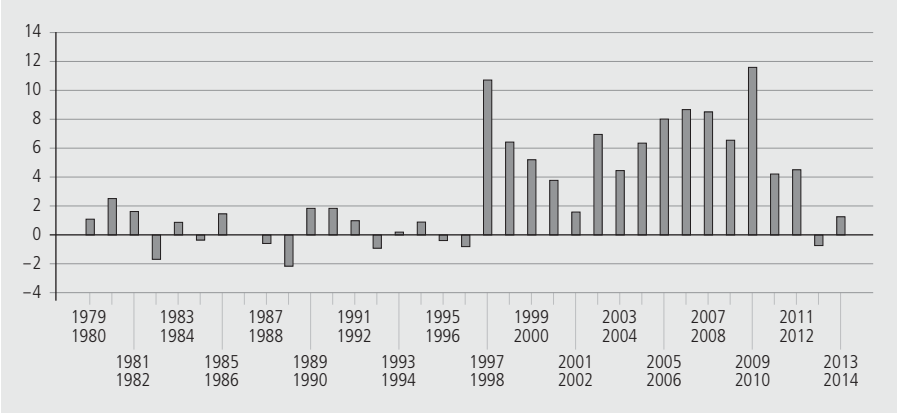
FIGURE 13.8 / **Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, de 1979-1980 à 2013-2014** (en millions de dollars)



Source : Cliche (2015a, p. 7).

Ici encore, il ne s'agit pas d'un effet de la taille des budgets puisqu'en moyenne les écarts ont été de 0,3 % de 1979-1980 à 1996-1997, tandis qu'ils atteignaient 5,7 % par la suite comme l'illustre la figure 13.9.

FIGURE 13.9 / **Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, de 1979-1980 à 2013-2014** (en pourcentage)



Source : Cliche (2015a, p. 7).

2.3 / Les biais et la précision

Il existe d'autres façons d'apprécier les écarts entre la prévision et la réalité ou, autrement dit, les erreurs de prévision. Différentes mesures statistiques peuvent être utilisées pour vérifier la qualité des prévisions : la moyenne des erreurs au carré, la moyenne des erreurs en pourcentage, la moyenne des erreurs en valeur absolue, la racine carrée de la moyenne des erreurs au carré, le U de Theil, etc. (Department of Treasury, 2008). Chaque mesure comporte des avantages et des limites. Aucune n'est parfaite.

Au Canada, l'Institut C.D. Howe publie chaque année (Busby et Robson, 2014) depuis le milieu des années 1990 une comparaison des données budgétaires fédérales-provinciales en mettant l'accent sur l'évaluation des écarts entre le budget et les comptes publics. Deux aspects sont particulièrement examinés : les prévisions sont-elles biaisées et jusqu'à quel point sont-elles précises ?

Pour mesurer le biais, c'est-à-dire la tendance des gouvernements à surestimer ou sous-estimer leurs revenus et leurs dépenses, on utilise la moyenne arithmétique des écarts en pourcentage[6]. Un biais positif signifie que le gouvernement a tendance à sous-estimer ses revenus ou ses dépenses, tandis qu'un biais négatif indique une surestimation. Une surestimation des revenus conjuguée à une sous-estimation des dépenses augmente le risque de faire un déficit. À l'inverse, une sous-estimation des revenus et une surestimation des dépenses réduisent ce risque.

Pour mesurer la précision, c'est-à-dire la faiblesse de l'écart entre le prévu et le réel, on emploie la racine carrée de la moyenne procentuelle des erreurs au carré. Cette mesure montre l'ampleur des erreurs sans égard au fait qu'elles sont positives ou négatives et donne plus de poids aux erreurs importantes, ce qui est souhaitable puisque la taille des dépassements et insuffisances ne manque pas d'avoir un impact sur la transparence des finances publiques.

Comme on peut le constater dans le tableau 13.1, sur les trente-cinq ans étudiés, une propension à sous-estimer les revenus du gouvernement, de l'ordre de 2,65 % en moyenne, apparaît, et il en va de même pour les dépenses, à hauteur de 2,97 %. Si la sous-estimation des revenus peut s'expliquer en partie par une prudence de bon aloi, on semble cependant être trop optimiste quand il s'agit des dépenses en exagérant la capacité réelle de les contrôler.

6 ((réel–prévu)/réel)*100.

TABLEAU 13.1 / **Estimation du biais et précision des revenus et des dépenses, de 1979-1980 à 2013-2014** (en pourcentage)

	Biais des revenus	Précision des revenus	Biais des dépenses	Précision des dépenses
1979-1980 à 1983-1984	-0,19	1,82	0,88	1,69
1984-1985 à 1988-1989	0,72	1,25	-0,35	1,16
1989-1990 à 1993-1994	-1,30	1,89	0,77	1,32
1994-1995 à 1998-1999	3,45	6,18	3,35	5,62
1999-2000 à 2003-2004	4,21	4,83	4,39	4,73
2004-2005 à 2008-2009	8,06	8,39	7,62	7,69
2009-2010 à 2013-2014	3,65	6,89	4,15	5,89
1978-1979 à 1996-1997	-0,33	1,60	0,33	1,32
1998-1998 à 2013-2014	5,83	2,41	5,76	6,59
1979-1980 à 2013-2014	2,65	5,18	2,97	4,69

Source : Cliche (2015a, p. 8).

Par contre, des tendances très diverses se sont exprimées durant la période étudiée, telles qu'illustrées par les variations quinquennales. Il n'empêche que pour ce qui est du biais des prévisions, la même démarcation qu'évoquée précédemment existe entre les périodes 1979-1997 et 1998-2014. Dans la première période, les revenus ont été en moyenne légèrement surestimés (-0,33 %) tandis que les dépenses étaient sous-estimées dans une même proportion (+0,33 %). En revanche, durant la deuxième période, l'ampleur des biais fut beaucoup plus marquée avec une sous-estimation des revenus et des dépenses de 5,83 % et de 5,76 % respectivement[7].

De tels écarts ne manquent pas d'influer sur les résultats en termes de précision des prévisions. En effet, alors que la précision des prévisions des revenus et des dépenses fut respectivement de 1,60 % et de 1,32 % en moyenne avant 1997-1998, elle se détériora considérablement par la suite pour se situer à 2,41% pour les revenus et à 6,59 % pour les dépenses avec un pic de 2004-2005 à 2008-2009.

7 Une des raisons qui explique l'écart entre ces résultats et ceux de C.D. Howe quant au biais et à la précision des prévisions est que celui-ci prend le *réel initial* de l'année de référence ou l'écart est moindre alors que je prends le *réel final* ou l'écart est plus élevé, mais représente le *vrai réel*. Un décalage important existe entre les deux mesures après quelques années, particulièrement dans les années de réforme comptable. Une même méthodologie avec des données différentes donne forcément des résultats différents.

3 / L'explication des écarts récents

À quoi peut-on attribuer cette détérioration de la qualité des prévisions budgétaires à partir de 1997-1998 ? Il n'existe pas de cause unique, diverses transformations étant à l'œuvre simultanément, certaines d'ordre systémique et d'autres liées à des conjonctures particulières.

3.1 / Les explications générales

Parmi les changements qui ont pu générer des écarts de prévision majeurs, il convient de signaler un mode de budgétisation différent, plusieurs réformes comptables et l'évolution de la conjoncture économique. Si quelques-uns de ces éléments étaient imprévisibles, certains ne l'étaient pas.

3.1.1 / La budgétisation descendante

À partir du milieu des années 1990, on a choisi d'inverser la façon dont la préparation du budget se faisait. On est passé d'une préparation par la base (ascendante ou *bottom-up*) à une préparation par le haut de la pyramide administrative (descendante ou *top-down*).

Traditionnellement, le budget s'élaborait dans une démarche ascendante, de la base vers le sommet. Chaque unité administrative préparait son budget, 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 était très décentralisé et mettait l'accent sur les moyens (ou intrants), c'est-à-dire sur les ressources dont chaque unité avait besoin pour continuer de fonctionner.

Le processus pouvait 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 en vue de prendre en considération les 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 obtention du chiffre définitif.

De tels systèmes de budgétisation possèdent plusieurs avantages. Tout 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 réalité 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.

Les inconvénients de ces systèmes de budgétisation, on s'en est progressivement rendu compte, surpassent cependant leurs 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 de 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.

La volonté de mieux contrôler la croissance des dépenses et de mettre un terme à une succession de déficits a mené à concevoir un mode de budgétisation inversé, articulé autour du concept de « cadre de dépenses à moyen terme » (CDMT). Élaboré à partir du haut de la pyramide gouvernementale (ministère des Finances, Conseil du trésor), il vise à déterminer les contraintes macroéconomiques pluriannuelles qui vont peser sur les recettes publiques et qui, ensuite, à partir des orientations budgétaires du gouvernement, vont conditionner la préparation du budget global de l'État. Ce sont les perspectives concernant l'évolution du PIB et des recettes de l'État qui vont désormais encadrer la préparation de l'enveloppe de dépenses. Le CDMT est à la fois un instrument de discipline budgétaire globale et, pour chacune des instances de l'administration, un cadre de prévisibilité budgétaire dont les gestionnaires ont grandement besoin.

Le budget de chaque ministère sera établi selon les perspectives du CDMT ; chacun doit en faire la répartition entre ses principaux secteurs d'intervention tout en respectant l'enveloppe qui lui est octroyée. Si une marge de manœuvre se dégage, elle sera répartie entre les divers ministères en fonction de leurs besoins et des priorités du gouvernement. Si cette marge est négative, la contrainte sera également distribuée selon les mêmes critères.

On comprend que, dans ce système, non seulement la décision budgétaire ne dépend pas directement de l'estimation que les ministères dépensiers font de leurs besoins, mais elle relève aussi de considérations externes à leur fonctionnement. Il devient plus difficile de garantir que leurs besoins seront adéquatement comblés[8] et, ce faisant, que les ministères pourront respecter l'enveloppe qui leur est déterminée. La probabilité que des écarts se créent entre les prévisions et le réel augmente. La nécessité d'un contrôle budgétaire plus rigoureux s'accentue et exige l'appui des gouvernements.

La budgétisation descendante a été appliquée avec succès immédiatement après le Sommet socioéconomique de 1996. La discipline s'est distendue par la suite et des écarts prononcés sont apparus.

3.1.2 / Les réformes comptables

La façon d'enregistrer les faits économiques influe aussi sur les résultats obtenus. Au cours de la période, des ajustements majeurs à la méthode comptable ont été apportés, qui n'ont pas manqué d'avoir un effet sur la qualité des prévisions. Deux réformes ont particulièrement changé le cours des choses, en 1997-1998 et en 2006-2007[9].

La réforme de 1997-1998 modifie les conventions comptables du gouvernement à l'égard des régimes de retraite, des immobilisations, des mesures de restructuration du secteur public, des emprunts et de la présentation des états financiers consolidés. Les éléments qui ont le plus marqué les revenus et les dépenses sont l'inscription - à la dépense de l'année budgétaire à laquelle elles sont effectuées - des modifications aux régimes de retraite, le fait que la partie des immobilisations corporelles qui passe à la dépense annuelle n'est que l'amortissement

8 Le *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec* (p. 21) indique que les besoins (le coût de reconduction des programmes) auraient mené à une croissance de 6,1 % des dépenses alors que le cadre financier ne prévoit que 2 % de croissance : donc, un besoin non financé de 3,2 milliards de dollars.

9 Celle-ci se fera en deux étapes, la dernière en 2009-2010 touchant l'inclusion « ligne à ligne » des budgets des réseaux de la santé et de l'éducation dans le budget du Québec.

et non la dépense totale, et l'élargissement du périmètre comptable pour y intégrer l'ensemble des fonds spéciaux, organismes et entreprises publiques. Dorénavant, à l'exception des fonds fiduciaires et des entreprises publiques, les revenus et les dépenses de ces organismes seront additionnés « ligne à ligne » aux revenus et dépenses du gouvernement.

Si l'effet de cette réforme sur la dette directe et sur les passifs publics fut considérable, son incidence sur les revenus et dépenses fut loin d'être négligeable. Une augmentation immédiate des revenus de 2 019 millions de dollars et des dépenses de 2 144 millions de dollars en a résulté, qui s'est aussi répercutée sur les années suivantes (Ministère des Finances du Québec, 1998).

La réforme de 2006-2007 a eu pour but d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public (Ministère des Finances du Québec, 2007). Une gamme très large de modifications aux conventions comptables ont été nécessaires pour y arriver, achevant d'inscrire le Québec en mode de comptabilité d'exercice. Parmi celles-ci, certaines entraînent des changements dans l'inscription des revenus et des dépenses : ce sont principalement l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, la modification des conventions comptables relatives aux dépenses de transfert et la comptabilisation de certaines subventions aux universités et aux municipalités, l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des revenus du gouvernement, la mise à jour du statut de certains organismes et la comptabilisation des gains et pertes sur les contrats de change à terme et sur les emprunts et les rachats des instruments financiers dérivés.

Un élément se détache nettement des autres par l'ampleur des conséquences budgétaires, soit l'inscription des établissements des réseaux de la santé et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, les entités de ces deux réseaux gérant en 2005-2006 des sommes représentant près de 60 % des dépenses du gouvernement. Cette inclusion, étant donné sa complexité, s'est effectuée en deux temps : d'abord en 2006-2007 et 2007-2008, quand ces entités ont été comptabilisées à la valeur de consolidation, ce qui signifie que seuls le surplus ou le déficit des réseaux furent inscrits dans les résultats du gouvernement ; par la suite, à partir de 2008-2009, quand leurs revenus et leurs dépenses ont été inscrits « ligne à ligne » aux revenus et dépenses du gouvernement[10].

10 Les outils de prévision, calibrés pour un autre contexte comptable, n'étaient pas adaptés au nouveau contexte. Ils n'ont été ajustés que progressivement, de sorte que la qualité de la prévision des revenus s'en est ressentie, au moins transitoirement.

On peut constater la poussée des revenus et des dépenses entraînée par les réformes comptables (figures 13.6, 13.7, 13.8 et 13.9).

3.1.3 / La conjoncture économique

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 automatiquement contrepoids aux variations cycliques de l'économie, à exercer spontanément une action contra-cyclique. Si une grande partie des dépenses publiques sont indépendantes des variations de la conjoncture économique (p. ex. les dépenses de rémunération et de retraite des fonctionnaires), nombre de composantes budgétaires sont en revanche influencées par celles-ci, leur étant liées presque mécaniquement (p. ex. 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. 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.

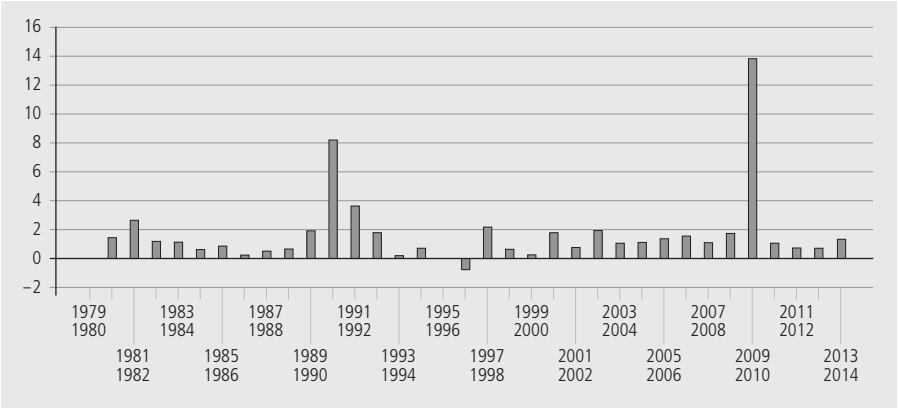
Lorsque la conjoncture économique se dégrade, les gouvernements sont tentés de mener une politique budgétaire volontariste et de compenser la faiblesse des dépenses privées par un surcroît de dépenses publiques. Cette approche repose sur le phénomène de multiplication mis en évidence par Keynes, à savoir 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.

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 censées 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.

La figure 13.10 permet de constater l'augmentation des dépenses générée par les périodes de ralentissement économique ou de récession intervenues au cours des 35 dernières années. Le deuxième choc pétrolier et l'hyperinflation du début des années 1980, la récession de 1991-1993, les suites de l'attentat du World Trade Center en 2001-2002 ou, plus récemment, la crise économique de 2008-2009[11].

FIGURE 13.10 / **Ratio croissance des dépenses sur croissance du PIB, de 1979-1980 à 2013-2014** (en pourcentage)



Source : Cliche (2015a, p. 12).

11 La hausse importante de 2009-2010 n'est pas d'abord attribuable à la crise économique. Elle tient principalement à l'inscription dans le périmètre comptable du gouvernement des réseaux de la santé et de l'éducation selon une présentation ligne à ligne. Notons également que les données présentées sont celles que les comptes publics ont précisées quelques années plus tard.

ont été des années marquantes du point de vue de l'augmentation des dépenses. L'évolution budgétaire est donc en partie conditionnée par les aléas de la croissance de l'économie et l'histoire montre que ceux-ci ont rarement été prévus. Par conséquent, durant ces périodes, le déséquilibre entre prévision et réalité augmente.

3.2 / Les explications particulières

Au-delà des explications systémiques, d'autres facteurs d'ordre plus technique ou ponctuel entrent en ligne de compte. Tout d'abord, les prévisions macroéconomiques sur l'évolution du PIB vont peser sur la croissance des revenus gouvernementaux. Ensuite, la capacité de contrôler la croissance des dépenses pour qu'elle soit compatible avec les ressources supplémentaires dont le gouvernement dispose. Enfin, divers événements, prévisibles ou non, ne manquent pas d'une année à l'autre d'imposer des contraintes additionnelles ou d'alléger le fardeau. Nous en ferons l'analyse dans les paragraphes qui suivent.

3.2.1 / Les revenus

La justesse de l'estimation de la croissance du PIB permet de cerner au mieux l'augmentation des ressources sur lesquelles l'État pourra compter. Le PIB nominal (PIB réel + inflation) est directement lié à l'assiette fiscale. Une erreur d'appréciation de 1% génère alors des revenus en plus ou en moins d'environ 500 millions de dollars. C'est dire son importance dans le processus de préparation du budget. Est-ce que les écarts que l'on a pu constater de 1997-1998 à aujourd'hui sont attribuables à des erreurs de prévision macroéconomique? Le tableau 13.2 permet de voir que ce facteur a eu un effet, mais de manière accessoire. Ce ne fut pas déterminant.

Contrairement au gouvernement fédéral, le Québec ne s'oblige pas à faire ses projections à partir de la moyenne des prévisions du secteur privé. Celles-ci sont présentées dans les documents budgétaires et servent de référence pour apprécier la prévision du ministère des Finances, mais elles ne sont pas prépondérantes. Cela dit, l'écart entre les prévisions du privé et du public, sur la période qui nous occupe, étant inférieur à 0,20% 13 fois sur 17, on peut dire qu'il n'est pas important. Il est même inférieur à 0,20% 10 fois sur 10 au cours de la dernière décennie et du même niveau 6 fois sur 10. On peut même remarquer une légère propension du secteur privé à être plus optimiste que le gouvernement, ses estimations étant supérieures au PIB réel 10 fois sur 17, alors que celles du ministère des Finances ne l'ont été que 8 fois sur 17.

TABLEAU 13.2 / **Comparaison des prévisions du PIB réel par le privé et le public, de 1997 à 2013** (en pourcentage)

	Estimations du secteur privé	Estimations du gouvernement	Croissance réelle du PIB réel	Écart du secteur privé au PIB	Écart du gouvernement au PIB	Écart secteur privé-gouvernement
1997	2,50	1,50	2,40	-0,10	0,90	1,00
1998	2,90	2,30	2,60	-0,30	0,30	0,60
1999	2,30	2,10	4,70	2,40	2,60	0,20
2000	3,30	3,30	4,70	1,40	1,40	0,00
2001	2,70	2,70	2,40	-0,30	-0,30	0,00
2002	1,30	1,70	4,00	2,70	2,30	-0,40
2003	2,90	2,50	1,90	-1,00	-0,60	0,40
2004	2,70	2,70	1,90	-0,80	-0,80	0,00
2005	2,40	2,40	2,20	-0,20	-0,20	0,00
2006	2,50	2,50	1,70	-0,80	-0,80	0,00
2007	1,80	1,80	2,40	0,60	0,60	0,00
2008	1,60	1,50	1,00	0,60	-0,50	0,10
2009	-1,20	-1,20	-0,30	0,90	0,90	0,00
2010	2,40	2,30	3,00	0,60	0,70	0,10
2011	2,20	2,00	1,70	-0,50	-0,30	0,20
2012	1,60	1,50	1,50	0,00	0,00	0,10
2013	1,50	1,50	1,10	-0,40	-0,40	0,00

Source: Cliche (2015a, p. 14).

Certains auteurs (Couture, 2008) ont par ailleurs montré que la tenue d'élections augmentait la probabilité de manipulation des prévisions de revenus par une insistance plus forte de la sphère politique à présenter un portrait positif des finances publiques. Le Québec a été en élections durant les années financières 1998-1999, 2002-2003, 2006-2007, 2007-2008 et 2012-2013. Pour ces années, l'écart moyen en valeur absolue fut de 8,62 % sur le plan des revenus, et de 6,78 % pour les années sans élections. Un écart inférieur à 2 % suffit sans doute à montrer un effet, mais il est moindre que ce que certains croient.

Il arrive aussi que des variations de revenus soient difficilement prévisibles parce que découlant de sources exogènes. Ainsi, les transferts du gouvernement fédéral furent, certaines années, significativement plus importants que prévu ; ce fut le cas en 1998-1999, en 2006-2007

et 2009-2010. À l'inverse, des baisses de revenus ressortent de certaines opérations jusque-là non prises en compte, comme la diminution des revenus des entreprises provenant des entreprises publiques au moment de la fermeture de Gentilly 2.

3.2.2 / Les dépenses

A priori, il semblerait que le niveau de dépenses soit plus facile à prévoir que celui des revenus, le gouvernement pouvant décider à son gré de l'augmenter, de le maintenir ou de le diminuer selon les ressources disponibles. En réalité, la chose n'est pas si simple. Certaines dépenses sont difficilement compressibles à court terme : les conventions collectives de travail, les contrats avec les fournisseurs, les frais immobiliers, les régimes de retraite, etc. De plus, certains programmes gouvernementaux ont une dynamique interne de croissance qu'il est difficile de contraindre du fait de la hausse de clientèle ou de l'augmentation du prix des produits utilisés : les soins hospitaliers, l'assurance médicament ou les services de garde, pour ne citer que ceux-là. Sans compter les nouvelles priorités qu'un gouvernement s'est données et qui entraînent des dépenses supplémentaires. De 2003 à 2013 par exemple, la croissance annuelle moyenne des dépenses fut de 5 % et plus du tiers de celle-ci est attribuable à une amélioration ou à une bonification des services (Ministère des Finances du Québec, 2014, p. 17).

Une circonstance particulière a aussi pesé sur les dépenses publiques de 1997-1998 à 2013-2014 : la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. S'obligeant à équilibrer ses comptes, le gouvernement se doit de prendre quelques précautions et, notamment, d'être plus conservateur dans l'appréciation de ses dépenses (et de ses revenus). Il y a effectivement un biais de prudence associé à la sous-estimation de celles-ci (tableau 13.1). Étant donné que l'on ne veut pas courir le risque de ne pas atteindre l'objectif, on a tendance à rester un peu en deçà du potentiel possible de croissance. L'expérience a montré qu'à moins de tenir les cordeaux très serrés, le dérapage est difficilement contrôlé.

Certains éléments particuliers ont aussi eu un impact non négligeable sur les dépenses. On a vu, par exemple, de 2005-2006 à 2007-2008, la provision pour créances douteuses du ministère du Revenu dépasser les prévisions de plusieurs centaines de millions de dollars, laissant croire que ces prévisions étaient systématiquement sous-estimées. De même, durant cette période, le gouvernement semble avoir eu quelque difficulté à apprécier correctement les dépenses des organismes consolidés, ceux-ci excédant largement la prévision. Cela est en partie attribuable

à leur inscription récente dans le périmètre comptable. Enfin, signalons une propension particulière à sous-estimer les coûts du programme d'assurance médicament.

4 / Les critères d'évaluation

Une détérioration de la qualité des prévisions budgétaires du gouvernement du Québec s'est produite depuis 1997-1998 et cela fausse l'appréciation que l'on a pu faire des budgets publics au moment où ils ont été déposés. Par ailleurs, des changements dans la budgétisation, la comptabilité et la conjoncture économique expliquent une bonne partie des erreurs de prévision, sans compter certains événements plus ponctuels qui ont pu ajouter à l'incertitude des prévisions. Le budget est un acte prévisionnel dont on ne peut se passer, mais qui est forcément empreint de notre incapacité à savoir de quoi demain sera vraiment fait. Certes, une présentation des principaux risques et incertitudes entourant le budget est maintenant incorporée aux documents budgétaires, mais une amélioration des processus et méthodes sur lesquels repose la préparation du budget est certainement à rechercher.

4.1 / Des analyses de sensibilité

Une illustration de l'incertitude entourant la prévision économique permettrait d'enrichir les discussions sur les risques qui y sont associés. Réduire la perspective de croissance du PIB à une seule valeur, fût-ce la moyenne des prévisions du secteur privé, masque l'incertitude qui y est rattachée. La précision de la donnée est illusoire. Pour promouvoir la transparence et illustrer l'incertitude, la prévision doit être accompagnée de tests de sensibilité qui évaluent le degré de probabilité de sa réalisation à partir d'intervalles de confiance variables, comme le Fonds monétaire international et certaines administrations nationales le font à partir de graphiques en éventail (Matier, 2010).

4.2 / Une prévision des dépenses plus complète et plus désagrégée

Si les documents du budget font état de la prévision pluriannuelle par grandes catégories de revenus (impôts personnels et des sociétés, taxes, droits et permis, etc.), il n'en va pas de même pour les dépenses. Des montants globaux sont présentés sans que l'on sache ce qu'ils représentent pour les principaux ministères gouvernementaux ni pour

les grandes missions de l'État. Une prévision quinquennale des dépenses est réalisée chaque année par le secrétariat du Conseil du trésor, mais ses résultats ne sont pas rendus publics de sorte que personne à l'extérieur de l'administration n'est en mesure de savoir quel écart existe entre les données publiées et le coût de reconduction des programmes, entre les besoins et leur financement[12]. Les efforts réellement demandés aux ministères ne sont pas apparents. L'analyse et la discussion éclairées de la justesse et des conséquences des prévisions de dépenses sur les programmes publics en souffrent. Cette information capitale n'est actuellement pas disponible. Là encore, une transparence accrue en résulterait et, par incidence peut-on espérer, une rigueur plus grande dans la préparation des enveloppes budgétaires.

Ces améliorations constitueraient un progrès dans la définition d'un rapport plus réaliste et plus crédible entre revenus et dépenses, mais il semble difficile de croire que l'on pourra repousser de beaucoup les limites inhérentes à l'acte de prévision. L'essentiel des améliorations possibles se trouve, par conséquent, du côté des précautions à prendre pour réduire les conséquences néfastes des écarts de prévision. Parmi celles-ci, les propositions suivantes semblent s'imposer.

4.3 / La création d'une réserve pour éventualité de cinq milliards

Un fonds pour éventualités d'un minimum de 500 millions de dollars[13] devrait figurer chaque année au budget de dépenses du gouvernement et s'accumuler dans une réserve jusqu'à avoir atteint un niveau de 5 milliards de dollars. On a vu au cours de la dernière crise financière que de faibles réserves étaient insuffisantes pour absorber les contrecoups budgétaires négatifs sur plusieurs années que cela crée. Pour éviter d'être profondément déstabilisé par chaque ralentissement de l'économie et obligé d'augmenter la dette pour s'en sortir, alors que celle-ci est déjà élevée, le Québec doit pouvoir compter sur des ressources additionnelles appropriées. Si des surplus budgétaires devaient être réalisés pendant la période de constitution de la réserve de 5 milliards, ils devraient en priorité être partagés entre cette réserve et le Fonds des générations, raccourcissant d'autant le temps nécessaire pour la constituer. Se donner une sécurité budgétaire devient un impératif incontournable.

12 Le Vérificateur général du Québec (2014, p. 52) recommande que cette information soit rendue publique.
13 La réserve pour éventualité du gouvernement fédéral est de 3 milliards de dollars par exercice financier.

4.4 / Une croissance des dépenses inférieure aux revenus

Le problème financier du Québec est structurel et les gouvernements ont enfin commencé à l'admettre. La vulnérabilité des finances publiques québécoises aux aléas de la conjoncture relève d'une tendance à dépenser qui dépasse systématiquement ce que peut supporter la croissance de la richesse collective (figure 13.10). Il faut se redonner une structure de dépenses qui soit compatible avec l'évolution des revenus et la maintenir dans le temps, car la viabilité des finances publiques est à ce prix. Un équilibre budgétaire pérenne sera nécessaire pour affronter avec succès les défis de la démographie québécoise.

4.5 / Le maintien de la pression fiscale pendant un certain temps encore

Se priver de revenus alors que la dette continue de croître et qu'un fragile équilibre budgétaire vient d'être atteint est un pari audacieux sur l'avenir. Les gouvernements doivent résister à l'envie de répondre à court terme aux attentes des contribuables. Ce que l'on donne trop tôt peut nous faire défaut rapidement. L'assainissement du bilan financier exige une vision à long terme et un effort durable. Dans le passé, on trouve plusieurs exemples de cadeaux fiscaux hâtifs qui ont dû être récupérés par la suite, même si cela n'a pas été fait de la même manière. La discipline budgétaire dont on parle tant ne doit pas concerner que les dépenses, elle doit aussi prévaloir en matière de revenus.

4.6 / Le remboursement de la dette

Jusqu'à ce que le niveau de la dette cesse d'augmenter et qu'on soit en mesure d'accélérer les versements au Fonds des générations par l'allocation des surplus éventuels et l'utilisation de la réserve pour éventualité (une fois la réserve de 5 milliards constituée), la dette devrait rester la priorité du gouvernement. L'équité intergénérationnelle exige que l'on cesse de transférer aux générations futures le fardeau financier des services que l'on fournit aux générations actuelles. Arrivera forcément un moment où le présent déséquilibre diminuera le revenu disponible des générations à venir. Évitons de mettre à mal la solidarité intergénérationnelle et de générer des lendemains qui déchantent.

CHAPITRE 14 /

La gestion et la budgétisation axées sur les résultats

Où en est le Québec ?[1]

Depuis près d'un quart de siècle, les gouvernements du monde entier s'intéressent aux concepts de « gestion » et de « budgétisation » axées sur les résultats. Différents pays cherchent à mettre en œuvre des politiques, des programmes ou des initiatives qui présentent des avantages mesurables pour leurs citoyens. Le Québec n'y fait pas exception.

C'est ainsi que fut adoptée en 2000 la *Loi sur l'administration publique* (LAP), qui définit le cadre dans lequel sera dorénavant recherchée l'amélioration des biens et services fournis par l'appareil de l'État. Une stratégie générale y est esquissée – la gestion axée sur les résultats –, qui repose sur une nouvelle séquence d'activités à réaliser (plan stratégique, déclaration de services aux citoyens, plan annuel de gestion des dépenses, rapport annuel de gestion, convention de performance et d'imputabilité) dont le but est de rendre l'administration publique plus transparente et d'entraîner une reddition de comptes qui renforce la confiance des citoyens envers les gouvernants et les administrateurs publics.

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis l'adoption de la LAP et il importe de faire le point sur son implantation et son évolution. Est-elle véritablement devenue le cœur d'une nouvelle approche dans la gestion de l'État ? Trouve-t-elle à s'appliquer également partout ? Peut-on dire que la prise de décision publique s'appuie aujourd'hui sur les informations issues de la gestion axée sur les résultats ? En est-il de même en matière budgétaire ? Que faudrait-il faire pour aller plus loin ? Autant de questions auxquelles nous chercherons à répondre de la manière la plus factuelle possible dans les pages qui suivent.

1 Ce chapitre a été publié dans les Cahiers de l'Observatoire (Cliche, 2012).

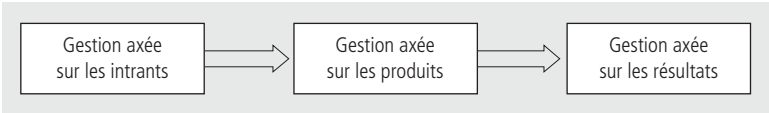
1 / L'évolution de la gestion publique

Traditionnellement, les administrations publiques se sont concentrées sur les intrants (le coût des moyens et des ressources qu'elles utilisent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent). Plus récemment, on a progressivement vu apparaître une préoccupation de plus en plus marquée pour la mesure des résultats, en ce qui concerne non seulement les biens et services produits mais aussi les effets sur les clientèles visées et les impacts sur la société en général. Cette évolution comporte des implications majeures en matière de gestion.

La gestion axée sur les intrants s'attache au montant des ressources et aux moyens en personnel, en équipement, etc., qui sont affectés à un projet ou à un ministère. Avec cette méthode, le niveau de crédits utilisés pour un projet est le principal critère de performance. La gestion axée sur les intrants 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 ou extrants met l'accent sur les fonctions de l'État en termes de biens et services et permet de dénombrer les services ou produits qui ont été fournis. 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.

Les renseignements précis dont disposent les gestionnaires à ce sujet sont essentiels, mais ne suffisent plus à répondre aux interrogations plus larges des citoyens sur la pertinence, l'efficience et l'efficacité de l'action publique. Pour sa part, la gestion axée sur les résultats cherche à définir ce qu'un projet donné ou une fonction particulière doit accomplir 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 14.1).

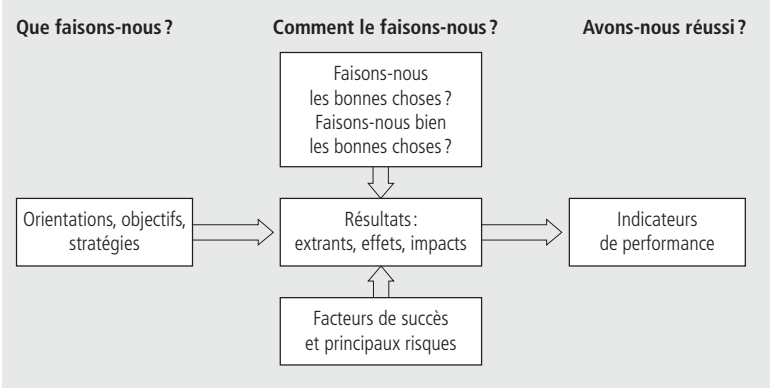
FIGURE 14.1 / **Types de gestion publique**



Source : Cliche (2012, p. 2).

Un élargissement des préoccupations de gestion s'est donc progressivement manifesté (figure 14.2). On est parti d'une interrogation sur les ressources (De combien avons-nous besoin ? De quelle manière cet argent sera-t-il dépensé ? Par qui ?) pour ensuite mettre l'accent sur la production de biens et de services (Que produit-on ? À quel coût ? Est-ce efficient ?) et enfin s'intéresser à la finalité, à l'impact de ce qui est produit (Quels sont les résultats obtenus ? Quelles sont les améliorations pour les clientèles visées et pour la société en général ?). Tout au long de cette évolution des perspectives de la gestion publique, une attention plus grande a été portée à la mesure, à l'appréciation quantifiée de la situation immédiate et de son écart par rapport à l'amélioration recherchée.

FIGURE 14.2 / **Élargissement des préoccupations de gestion**



Source : Cliche (2012, p. 3).

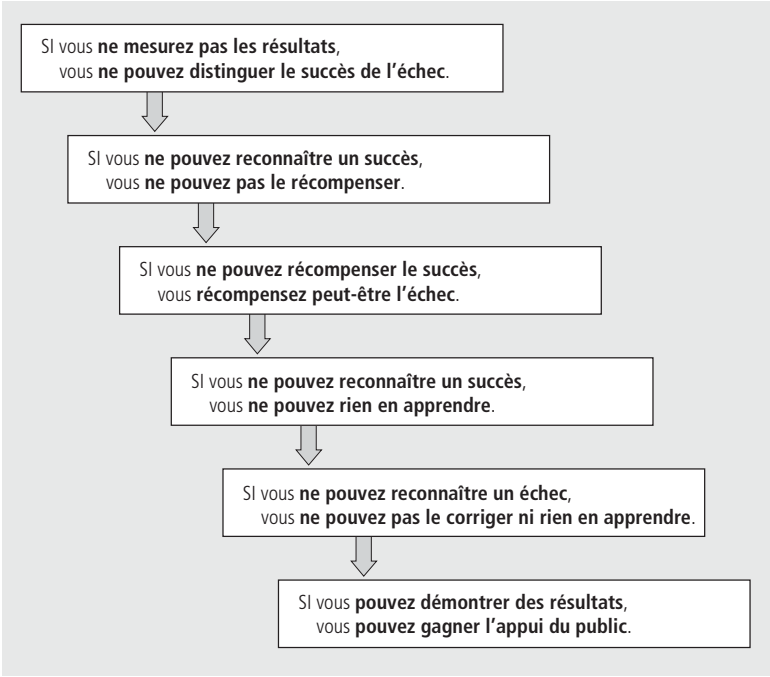
La recherche d'une performance accrue de l'administration publique, sous différents rapports, devient la pierre angulaire de la modernisation de l'État. Celui-ci existe bien sûr pour assurer la sécurité et la prospérité des citoyens dont il a la charge, mais une attention particulière doit également être portée à la qualité des biens et services offerts et, notamment, à l'amélioration continue de celle-ci.

La performance est une norme dynamique : les services qui étaient perçus comme assez bons à un moment donné peuvent aujourd'hui sembler insatisfaisants. Comment être certain de l'amélioration si l'on

ne mesure pas ce que l'on fait ? En la matière, l'intuition ne suffit pas. Il faut pouvoir apprécier quantitativement le progrès accompli et le mettre en rapport avec celui qui est recherché (figure 14.3). Sans mesures, à quel repère se fier sur le chemin de l'amélioration ? Sur quelle base appuyer la prise de décision ?

La performance est également une norme relative. On est performant par rapport à ce qu'on a réussi auparavant, par rapport au meilleur niveau qu'on a atteint, par rapport à ce que ceux qui ont des mandats comparables font ou par rapport à une norme généralement acceptée. Une performance améliorée est la finalité objective de la réforme contemporaine de la gestion publique.

FIGURE 14.3 / **Mesure et amélioration**



Source : Adapté d'Osborne et Gaebler (1992) et Kusek et Rist (2005).

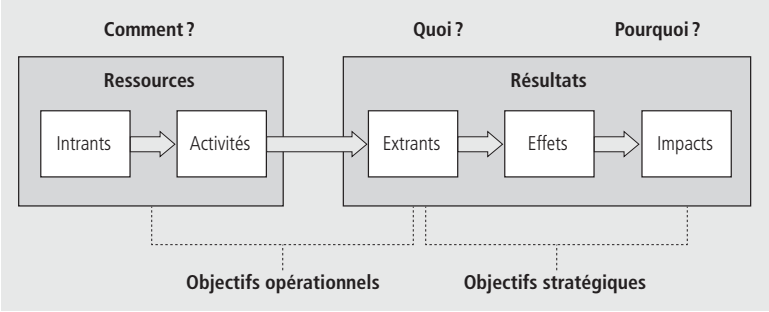
En somme, à quoi sert la performance ? À améliorer la gestion et la budgétisation, en rendant la gestion plus transparente et en définissant un cadre d'imputabilité, puis en mettant l'argent public là où il est le plus nécessaire et en gérant la dépense publique avec efficience et efficacité.

2 / La gestion axée sur les résultats (GAR)

La gestion axée sur les résultats (GAR) est une approche de gestion qui fixe les objectifs de performance des programmes, octroie aux responsables une certaine liberté pour les atteindre, et présente ces informations dans des rapports pour éclairer les décisions relatives à la conception des programmes et à leur fonctionnement.

Les initiatives de modernisation du secteur public exigent que les gestionnaires aillent au-delà des intrants, activités et extrants pour tenir compte des répercussions de leurs actions et des résultats qui en découlent (figure 14.4). Afin de répondre à ces attentes, les ministères et organismes (MO) doivent élargir leur vision traditionnelle des pratiques de gestion et s'efforcer de mieux situer leur action par rapport aux objectifs stratégiques et non seulement opérationnels qu'ils poursuivent.

FIGURE 14.4 / **Gestion axée sur les résultats**



Source : Cliche (2012, p. 4).

Ce faisant, les ministères et organismes doivent aussi élargir le cadre temporel de leur action, ce qui n'est pas chose aisée dans un contexte politique, les résultats recherchés n'étant pas nécessairement obtenus

au cours d'une même année. Des changements dans les modes de production des services publics peuvent entraîner des résultats mesurables rapidement, mais l'atteinte de changements en profondeur relatifs aux clientèles visées ou à la population en général demande plus de temps, ce qui entre souvent en contradiction avec les attentes de l'action gouvernementale, qui doit répondre rapidement de ses décisions vis-à-vis des citoyens.

La gestion axée sur les résultats consiste donc à orienter la gestion vers la réalisation de diverses catégories d'objectifs en se demandant non seulement si les produits sont conformes aux améliorations recherchées, mais aussi s'ils permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels ils ont été conçus. En effet, lorsque l'État soutient une activité, il vise, à terme, à générer des retombées pour la société dans son ensemble. Les investissements en éducation primaire et secondaire, par exemple, ne cherchent pas seulement à relever le niveau de scolarisation, mais aussi à améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et ultimement à accroître la capacité des Québécois à obtenir un emploi de qualité et à mener une vie valorisante. De même, les campagnes de vaccination ne visent pas uniquement à prévenir un risque immédiat, elles contribuent aussi à réduire la mortalité et la morbidité dans certains segments de la population et, par voie de conséquence, à améliorer l'espérance de vie et l'état de santé général de la population.

La gestion axée sur les résultats est tournée vers la recherche de sens, du sens à donner à l'action publique en resituant ses interventions dans le cadre plus large des différentes catégories d'objectifs qui sont poursuivis par les gouvernements. Au cœur de la gestion axée sur les résultats, il y a la reconnaissance et la compréhension de la raison d'être de l'action (besoins de la population par opposition aux missions, objectifs et priorités) et des résultats recherchés et obtenus, de même que la volonté de s'améliorer continuellement (par des actions correctrices et mobilisatrices).

Cet accent sur le positionnement de l'intervention publique dans un cadre à la fois plus précis et plus large s'accompagne d'une recherche de transparence accrue, d'une volonté de rendre accessibles et compréhensibles l'information pertinente, les engagements pris et les résultats obtenus. La reddition de comptes y occupe par conséquent une place importante. Par ailleurs, la communication publique des objectifs et des résultats constitue autant une réponse aux attentes des citoyens qu'un stimulant pour les gestionnaires concernés.

2.1 / Les caractéristiques de la gestion axée sur les résultats

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats présente, malgré les variantes qui reflètent les particularités des différentes administrations qui l'appliquent, certaines caractéristiques communes à toutes les administrations :

- les engagements à l'amélioration de service, qui sont habituellement présentés sous la forme d'une déclaration de service aux citoyens ;
- la planification stratégique, qui constitue la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long termes, ainsi que le point de départ du cycle de la gestion axée sur les résultats ;
- la planification opérationnelle, qui examine les orientations issues du processus de planification stratégique et établit la façon de les mettre en œuvre progressivement dans une séquence d'activités bien définies et ordonnées ;
- la mesure des résultats qui, à l'aide d'indicateurs, permet de suivre la progression des activités vers l'atteinte des résultats ;
- la reddition de comptes, qui démontre l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus.

Il faut par ailleurs ajouter que cette approche de gestion publique veut libérer le sens de l'initiative des gestionnaires publics des contraintes procédurales qui pourraient l'entraver. Cette latitude de gestion accrue s'accompagnerait d'une plus grande responsabilisation quant au contrôle interne et d'une reddition de comptes systématique.

2.2 / L'application au Québec

En adoptant la LAP, en 2000, le Québec s'est doté de l'instrument législatif dont il avait besoin pour opérer la transformation de son cadre de gestion traditionnellement axé sur les intrants et sur l'observation des normes administratives en un nouveau régime de gestion de l'État résolument orienté vers l'évaluation de la performance.

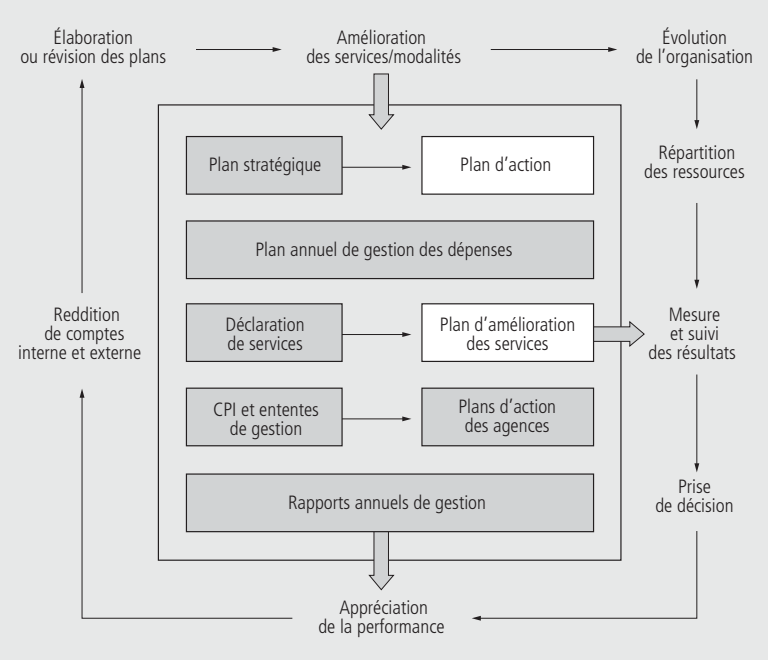
En effet, la LAP vise l'amélioration de la qualité des services aux citoyens et cherche à accroître la performance de l'administration. Pour ce faire, elle instaure un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'administration devant l'Assemblée nationale.

Elle prévoit l'élaboration et la publication par les ministères d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique pluriannuel, d'un plan annuel de gestion des dépenses et d'un rapport annuel de gestion. Elle favorise également la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité pour les unités opérationnelles ainsi que le renforcement de la reddition de comptes des ministres et des dirigeants administratifs auprès des parlementaires et des gestionnaires auprès de leur ministre.

2.2.1 / La déclaration de services aux citoyens

La prise d'engagements par les organisations publiques quant à l'amélioration de la qualité et de la quantité des services qu'elles rendent à la population est une des assises de la GAR à la manière québécoise (figure 14.5).

FIGURE 14.5 / **Cadre québécois de la GAR**



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2003, p. 8).

À ce chapitre, une amélioration est un des résultats recherchés avec le plus d'insistance. Cela implique bien sûr que l'on se donne les moyens appropriés pour savoir où on en est, mais aussi que l'on vérifie les attentes de la population et la perception de la qualité des services fournis.

En 2010-2011 (SCT, 2012, p. 16-18), 54 organisations (20 ministères et 34 organismes) ont déclaré offrir des services directs aux citoyens et posséder une déclaration de services aux citoyens. Celles-ci comptent en moyenne 16 engagements, soit 7 sur le niveau de service et 9 sur la qualité des services. Parmi les ministères et organismes proposant des services directs, 94 % (51 sur 54) ont vérifié le respect des engagements contenus dans leur déclaration de services, le moyen le plus fréquemment utilisé, soit par 72 % (37 sur 51) des organisations, étant l'analyse des données de gestion en cours d'année.

De plus, une proportion égale des ministères et organismes (94 %) a mené une ou des activités pour connaître les attentes des citoyens ou la satisfaction de leur clientèle. De même, en 2010-2011, 67 % (36 sur 54) des ministères et organismes ont proposé des projets spécifiques d'amélioration de la qualité des services, tandis que 11 % (6 sur 54) ont préparé et mis en œuvre un plan d'amélioration de la qualité des services.

Il convient néanmoins de signaler que depuis l'adoption de la LAP, près de 30 % des organisations n'ont jamais actualisé leur déclaration, ce qui nous amène à nous interroger sur l'amélioration des services effectivement générée. De fait, aucune étude n'a cherché à mesurer globalement l'amélioration de la qualité et du niveau des services. Certes, quelques rapports annuels font état de progrès vers l'atteinte des objectifs fixés, mais il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des améliorations apportées à ce chapitre.

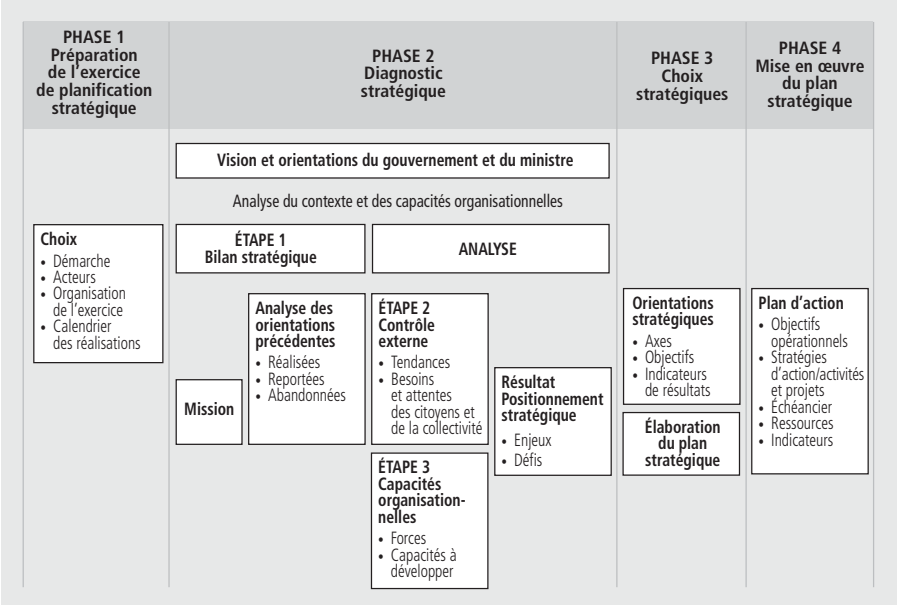
Des progrès ont par ailleurs été réalisés grâce à la prestation de services en ligne. En effet, en 2010-2011 (SCT, 2012, p. 19), plus de la moitié (28 sur 54, soit 52 %) des ministères et organismes ont réalisé des projets en lien avec la prestation de services électroniques, que ce soit pour améliorer l'information disponible sur leurs programmes et services, pour donner accès à certains formulaires ou pour faire évoluer certains services vers un mode transactionnel. Cependant, rares sont les organisations publiques à avoir intégré les objectifs de services en ligne dans leur déclaration de services aux citoyens.

2.2.2 / La planification stratégique et les plans d'action

Pour être en mesure de prendre des engagements par rapport aux principaux mandats dont elle est responsable, une organisation publique doit procéder à une analyse de sa situation, des défis auxquels elle fait face, de sa capacité à les relever et des stratégies à mettre en œuvre pour y arriver (figure 14.6). Cette réflexion stratégique la mènera à définir une gamme d'objectifs particuliers dans un horizon à moyen terme et à établir les étapes à franchir pour en opérationnaliser progressivement la réalisation.

Tous les ministères et organismes assujettis à la LAP ont élaboré un plan stratégique et la plupart en sont à la quatrième génération. Une vision assez claire des enjeux et des orientations s'en dégage, mais on ne peut en dire autant des objectifs et des indicateurs. En effet, une certaine confusion semble exister entre objectifs et activités, ces dernières relevant du domaine de l'action alors que les premiers doivent davantage définir les buts à poursuivre par secteur d'intervention. Par ailleurs, le type d'indicateurs ou de mesures choisi tient encore autant d'une gestion axée sur les intrants que d'une gestion axée sur les résultats.

FIGURE 14.6 / **Les phases de la planification stratégique**



Source : Adapté de Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques (2008, p. 13 et suiv.).

Sur les 38 plans stratégiques déposés en 2009-2010 et 2010-2011, le tableau 14.1 montre que les indicateurs se partagent à parts égales entre la gestion interne et les résultats, et qu'à l'intérieur de ces derniers, les indicateurs relatifs aux extrants sont nettement surreprésentés. En fait, globalement, les indicateurs de résultats forment à peine 15 % du total. Or, l'alinéa 5 de l'article 9 de la LAP stipule que le plan stratégique d'une organisation doit comporter les indicateurs de performance qui seront utilisés pour mesurer la progression vers les résultats visés. Que dans un premier temps on mette l'accent sur les indicateurs opérationnels peut paraître normal étant donné les changements dans la mesure supposés par les indicateurs de résultats, mais qu'on en soit encore là à la troisième ou quatrième vague de plans stratégiques apparaît pour le moins décevant.

TABLEAU 14.1 / **Nombre moyen d'indicateurs** (par type) **déposés dans les plans stratégiques de 2009 à 2011**

	Type d'indicateur	Nombre moyen/ Plan stratégique
Gestion interne	Intrants	2
	Activités	11
	Extrants	0
Résultats	Extrants	9
	Effets-Impacts	4
TOTAL		26

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012, p. 22).

La plupart des MO se sont dotés d'un responsable du suivi du plan stratégique, mais l'attention de celui-ci est davantage retenue par la collecte des informations assurant la progression vers les cibles déterminées que par la mise en œuvre du plan d'action soutenant la réalisation du plan stratégique. Les plans d'action permettent de transposer graduellement dans la réalité les stratégies et moyens d'action déterminés en précisant les priorités, leur ordonnancement dans le temps, de même que la chaîne des projets ou activités nécessaires à leur réalisation. En 2009-2010 (SCT, 2012, p. 23), 73,2 % des organisations assujetties disposaient d'un tel plan, mais en moyenne, au cours des cinq années incluant 2010-2011, seuls les deux tiers des MO en possédaient un. Cette donnée est importante parce que si les objectifs sont suffisamment stimulants, ils ne seront pas atteints sans quelques changements, ce que les plans d'action ou plans opérationnels ont pour but de planifier sur quelques années.

2.2.3 / Le plan annuel de gestion des dépenses (PAGD)

L'article 46 de la LAP exige que le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale les plans annuels de gestion des dépenses élaborés par chacun des ministres. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique. Faire le lien entre les ressources utilisées et les résultats, faire le pont entre le budget de dépenses et le plan stratégique, tel est l'objet du PAGD.

Pour l'exercice 2010-2011 (SCT *et al.*, 2011, p. 6), moins de 35 % des ministères ont présenté dans leur PAGD une répartition de leurs ressources budgétaires selon leurs orientations stratégiques. La plupart des PAGD se limitent à présenter, en les juxtaposant, les orientations stratégiques et les actions prévues, d'une part, et, d'autre part, les dépenses et les investissements en fonction de la structure budgétaire par programme. Les informations fournies concernent les mesures qui seront prises pour rester à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire octroyée sans établir de lien avec les objectifs poursuivis. Jusqu'à présent, les PAGD ne semblent donc pas avoir rempli la mission qu'on leur avait confiée. Les choix effectués dans l'allocation des ressources ne sont pas vraiment mis en rapport avec ceux de la planification stratégique.

2.2.4 / Les rapports annuels de gestion

Pièce maîtresse du processus de reddition de comptes instauré par la LAP, le rapport annuel de gestion sert à transmettre aux parlementaires et aux citoyens une information de qualité (significative, complète, comparable et fiable) sur les résultats atteints par rapport aux engagements pris pour l'année qui vient de se terminer. En 2010-2011, 67 ministères et organismes étaient tenus de déposer un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale et 66 d'entre eux l'ont fait.

Différents types d'informations sont présentés dans les rapports annuels de gestion des MO. Ainsi, on y trouve (SCT, 2012, p. 24) :

- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle des années antérieures (86 % des organisations) ;
- les résultats associés aux objectifs du PAGD (45 % des organisations) ;
- l'association des résultats et des ressources utilisées (34 % des organisations) ;

- les attentes des citoyens (11 % des organisations) ;
- les indicateurs permettant de comparer la performance actuelle de l'organisation à celle d'organisations similaires (11 % des organisations).

Si certains éléments tels que la comparaison dans le temps et la présentation des résultats liés aux engagements de la déclaration de services aux citoyens semblent maîtrisés par les MO, on constate cependant que l'association des résultats et des ressources utilisées, la présentation des attentes des citoyens ainsi que la comparaison à des organisations similaires restent encore insuffisantes.

Pourtant, aussi bien dans son rapport de 2008 que dans celui de 2011 sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics, la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale insiste sur la nécessité que les rapports annuels de gestion présentent des informations sur la mesure de la performance, sur l'explication des liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats. De même peut-on y constater l'absence de données comparatives avec des organisations similaires.

2.2.5 / La latitude de gestion

Dans le but de faciliter une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les processus, la *Loi sur l'administration publique* annonce une révision des règles de gestion : un allègement réglementaire visant les ministères et organismes et des assouplissements possibles pour les unités administratives ayant un rôle opérationnel (SCT, 2000).

Dans le premier cas, il s'est agi essentiellement d'assouplissements budgétaires offerts à tous les MO et pouvant faciliter la gestion des différents programmes par des choix budgétaires appropriés. Ce sont les allègements suivants : crédits portant sur une période de plus d'un an, report de crédits, crédits au net, transferts de crédits entre programmes, produits de l'aliénation d'un bien, échanges de services entre ministères et organismes. Ces pouvoirs budgétaires additionnels ont été largement utilisés, comme le montre le tableau 14.2. Les crédits portant sur une période de plus d'un an et les transferts de crédit entre programmes d'un même portefeuille ont notamment permis des mouvements de fonds variant de 700 millions à 1 milliard de dollars par année.

La LAP prévoit que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude confiée aux gestionnaires par l'intermédiaire des «contrats de performance et d'imputabilité» et des «ententes de gestion»:

- le contrat de performance et d'imputabilité (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.

TABLEAU 14.2 / **Utilisation des assouplissements budgétaires, de 2006-2007 à 2010-2011** (en millions de dollars)

Assouplissements	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011
Crédits pouvant être reportés à l'exercice suivant	22,5	29,7	25,2	19,5	47,8
Crédits portant sur une période de plus d'un an	449,0	449,0	449,0	449,0	494,0
Crédits additionnels associés au crédit au net	36,8	40,8	46,5	57,6	72,4
Crédits additionnels associés à la disposition d'un bien	5,7	4,4	10,4	2,5	1,8
Transferts de crédits entre ministères et organismes pour services rendus	3,7	4,5	5,5	7,0	9,3
Transferts de crédits entre programmes d'un même portefeuille	316,9	460,9	606,8	230,0	216,6

Source: Secrétariat du Conseil du trésor (2012, p. 33).

Dans l'esprit de la LAP, la généralisation des CPI et des ententes de gestion devait mener à une autonomie de gestion progressive pour l'ensemble des unités opérationnelles qui auraient ainsi plus de latitude pour réaliser leurs objectifs tout en demeurant dans le giron législatif et réglementaire du gouvernement. Après dix ans d'application de la loi, cet objectif est loin

d'être atteint. Treize conventions étaient en vigueur au 31 mars 2011, soit à peu près le même nombre qu'en 2003, et aucune entente de gestion n'a été négociée depuis 2004.

Les marges de manœuvre octroyées aux ministères et organismes qui ont fait l'essai des CPI sont demeurées très insuffisantes. Les allègements réglementaires souhaités étant à la fois lents à obtenir et insuffisants, les conventions sont demeurées, pour ainsi dire, lettre morte (Côté et Mazouz, 2005, p. 26 et suiv.). Par ailleurs, dans certains cas, les assouplissements initialement accordés ont été annulés par l'imposition de nouvelles règles, notamment en matière de gestion des ressources humaines (p. ex. le non-remplacement de 50 % des départs à la retraite).

2.2.6 / Le contrôle

De manière générale, en gestion axée sur les résultats, on devrait assister à un déplacement du contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori*. L'atteinte des objectifs devient le moyen de valider la gestion. Ainsi, le contrôle des résultats remplace la plupart des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production.

Même si on a instauré plus de souplesse dans la gestion, les ministères et organismes ont estimé, dans les diverses évaluations qui ont été faites, que le Conseil du trésor continuait de trop s'ingérer dans leur gestion quotidienne sans s'en tenir aux grands enjeux (Côté et Mazouz, 2005, p. 30 et suiv.). La définition de normes continue d'être le moyen le plus courant du contrôle central plutôt que l'exception, de sorte que le contrôle des intrants limite toujours la marge de manœuvre des gestionnaires.

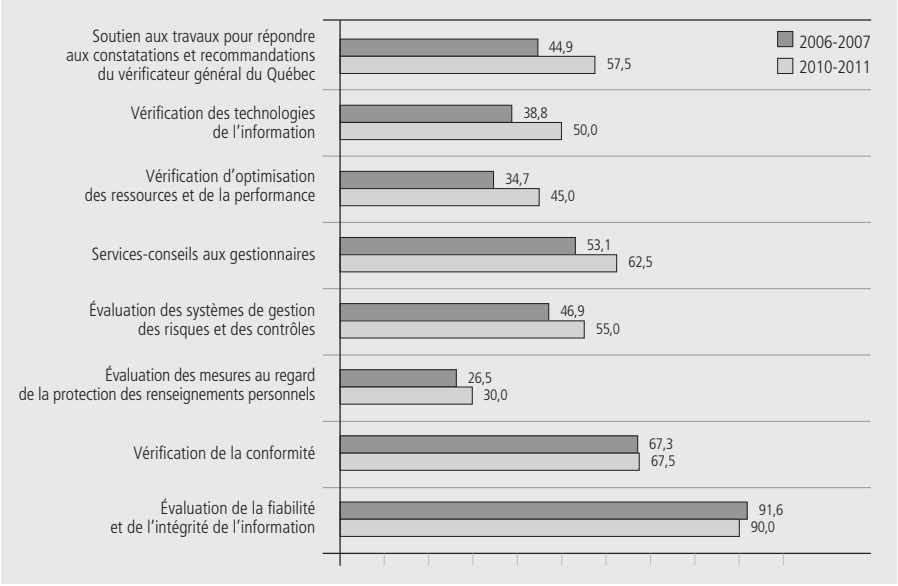
Avec la gestion axée sur les résultats, le contrôle s'entend aussi comme la démonstration par l'organisation concernée de sa capacité à gérer ses affaires avec maîtrise et assurance. On passe de la soumission passive à une supervision externe de régularité et de conformité à un rôle actif de vérification interne. En quelque sorte, il s'agit d'être en contrôle plutôt que d'être contrôlé. C'est pourquoi, en 2010-2011 (SCT, 2012, p. 27), la plupart des MO de l'appareil administratif québécois étaient pourvus de mécanismes de vérification interne :

- 90 % des ministères et 48 % des organismes ont désigné un responsable de la vérification interne ;
- 85 % des ministères et 45 % des organismes disposaient d'un comité de vérification ;

- 75 % des ministères et 36 % des organismes ont nommé un responsable de la vérification interne relevant directement du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme.

La figure 14.7 montre que, de 2006-2007 à 2010-2011, la proportion de ministères et organismes ayant réalisé des activités de vérification interne a augmenté dans six des huit champs d'activité.

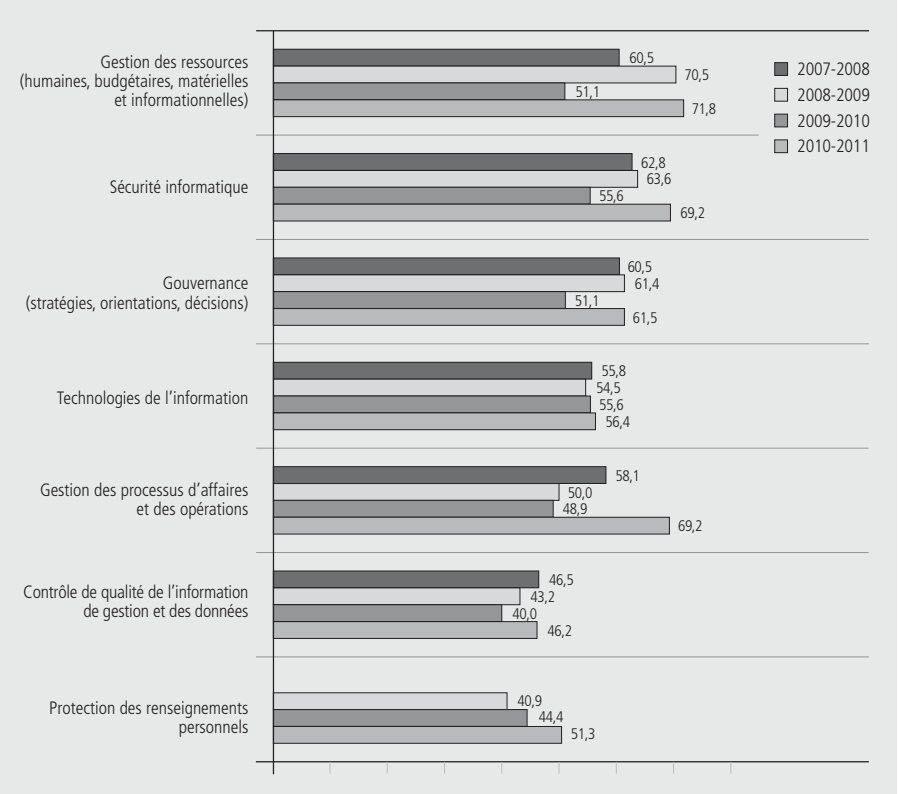
FIGURE 14.7 / **Proportion des MO ayant réalisé différentes activités de vérification interne, en 2006-2007 et en 2010-2011** (en pourcentage)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012, p. 27).

Un autre aspect du contrôle associé à la gestion axée sur les résultats consiste à déterminer les risques qui peuvent entraver le cheminement vers les résultats attendus et à prendre les mesures appropriées pour y faire face. Connaître et gérer ses risques participe de la démonstration d'un contrôle adéquat. En 2010-2011 (SCT, 2012, p. 28), des activités de gestion des risques et des contrôles ont été menées dans 63 % des organisations publiques concernées. Les activités de gestion des risques et des contrôles les plus fréquemment mises de l'avant sont présentées dans la figure 14.8.

FIGURE 14.8 / **Proportion des MO ayant mené des activités de gestion des risques, de 2007-2008 à 2010-2011** (en pourcentage)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012, p. 28).

2.3 / Une démarche à compléter

Que faut-il conclure de ce tour d'horizon de l'application de la GAR au Québec ? Ce que la *Loi sur l'administration publique* voulait mettre en œuvre, c'est un changement de paradigme de gestion, l'implantation d'une nouvelle culture tournée vers la transparence et la reddition de comptes. Après dix ans d'application, on peut certainement faire le constat général que les exigences imposées par le cadre de gestion instauré par la LAP ont eu un effet structurant sur les pratiques de gestion des ministères et organismes. C'est ce que reflète le tableau 14.3, qui

TABLEAU 14.3 / **Indice d'appropriation de la LAP**

Indicateur	Facteur de pondération	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011
MO ayant mené des activités pour connaître les attentes des citoyens	0,10	5,44	5,91	8,60	8,79	9,44	9,09	8,73	8,93	9,44
MO ayant des unités administratives qui ont un plan de travail contenant des objectifs exprimés en cibles et accompagnés d'indicateurs	0,15	11,43	11,63	11,49	11,49	11,95	11,45	13,52	13,56	13,26
MO ayant consulté ou associé leur personnel (à l'exclusion des gestionnaires) à la détermination des objectifs et des cibles de résultats	0,15	13,23	12,50	12,72	12,72	11,25	11,94	13,67	10,65	8,02
MO entendus en commission parlementaire sur leur performance	0,05	0,00	0,15	0,19	1,05	1,16	0,69	0,13	1,22	0,52
MO ayant utilisé des mécanismes pour valoriser et reconnaître le travail et la performance de leur personnel	0,10	7,20	8,18	9,15	9,85	9,86	9,86	9,72	10,00	10,00
MO ayant utilisé des mécanismes pour mieux connaître les attentes de leur personnel	0,10	8,23	8,79	9,49	9,70	9,72	9,72	9,86	10,00	10,00
MO ayant signifié à leurs gestionnaires des attentes basées sur l'atteinte de résultats mesurables	0,15	12,79	13,47	12,14	11,09	11,68	13,25	13,41	12,36	12,59
MO ayant soumis en totalité ou en partie leur personnel au processus d'évaluation annuelle du rendement par attentes signifiées	0,10	5,29	5,67	7,12	7,95	7,95	8,31	8,59	8,73	9,19
MO ayant adopté une démarche intégrée de gestion des risques et des contrôles	0,10	2,06	2,58	3,39	4,86	6,76	6,34	6,34	6,34	6,34
TOTAL	**1,00**	**65,67**	**68,88**	**74,29**	**77,50**	**79,77**	**80,65**	**83,97**	**81,79**	**79,36**

Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2012, p. 53).

présente l'indice d'appropriation de la LAP de 2002-2003 à 2010-2011 mis au point par le Secrétariat du Conseil du trésor. Alimenté par des collectes annuelles de données, cet indice montre une progression dans la mise en œuvre des façons de faire associées à la GAR.

On observe néanmoins, depuis 2006-2007, un certain plafonnement de l'indice aux alentours de 80 % d'appropriation (tableau 14.3). Cela indique que le temps est sans doute venu de donner une impulsion nouvelle à la démarche et de réaffirmer la volonté de l'État de poursuivre ce qui a été commencé.

En termes d'améliorations concrètes, les éléments sur lesquels on devrait mettre l'accent au cours des prochaines années sont les suivants :

- des déclarations de services renouvelées, faisant l'objet d'un suivi minutieux et permettant d'apprécier l'amélioration du niveau et de la qualité des services offerts ;
- une meilleure définition des objectifs et indicateurs pour qu'ils soient davantage dirigés vers les résultats (extrants-effets-impacts) ;
- des plans d'action favorisant une mise en œuvre concrète des orientations et stratégies des plans stratégiques et leur inscription dans la planification des opérations ;
- des rapports annuels de gestion plus complets, fournissant des informations sur les ressources et les coûts de revient et établissant une comparaison avec des organisations similaires ;
- des plans annuels de gestion des dépenses qui font le lien entre les objectifs poursuivis et les décisions prises dans la gestion budgétaire ;
- une autonomie de gestion plus grande associée à un nouvel essor des conventions de performance et d'imputabilité et des ententes de gestion ;
- un contrôle central reposant davantage sur les résultats et responsabilisant les organisations en matière de vérification et de gestion des risques.

Appropriation de la LAP n'est pas forcément synonyme de performance améliorée. Jusqu'à quel point l'appareil public a-t-il progressé ? Il n'est pas facile de le dire et plusieurs raisons peuvent l'expliquer : d'abord, des manières et des rythmes différents de mise en œuvre des prescriptions de la LAP ; ensuite, des informations disparates exprimant les écarts des systèmes d'information des MO ; enfin, l'absence d'une grille

commune d'évaluation de la performance. Les seules instances de l'administration publique pour lesquelles on peut raisonnablement établir une comparaison de performance sont les agences ou entités décentralisées qui sont couvertes par les CPI et les ententes de gestion.

Une étude récente (Laurin et Quenneville, 2012), dont est tiré le tableau 14.4, permet de constater que dans l'ensemble, la performance de ces agences évaluée sur les plans financier et non financier progresse dans le sens souhaité : une très forte proportion d'entre elles démontrent une progression de leurs revenus, de leurs extrants et de leur productivité. Sans chercher à étendre ces résultats à l'ensemble de l'appareil d'État, il faut reconnaître que lorsqu'une plus grande latitude de gestion est couplée à l'atteinte d'objectifs stimulants mesurables et que les organisations doivent rendre des comptes en fonction des résultats atteints, il est possible de vérifier qu'une amélioration de la performance se produit. On doit y voir une justification *a posteriori* de l'introduction de la GAR et une raison supplémentaire de donner une impulsion nouvelle à ce cadre de gestion publique.

3 / La budgétisation axée sur les résultats (BAR)

La budgétisation axée sur les résultats (BAR) est un mode de budgétisation qui établit un lien entre les crédits et des résultats mesurables. Ces résultats sont mesurés sous forme d'extrants, d'effets et d'impact. Les ressources peuvent être directement ou indirectement liées aux résultats.

La BAR se situe dans le prolongement direct de la GAR. Elle en est en quelque sorte la conséquence logique, articulant la liaison des objectifs poursuivis et des résultats obtenus à l'allocation budgétaire. Les données issues de la GAR doivent servir à une prise de décision publique qui tient compte de la performance, y compris dans le domaine du budget.

Pilier d'une bonne gouvernance, la budgétisation voit son utilité renforcée lorsqu'elle peut asseoir les décisions financières sur des éléments probants, sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, de ce qui s'améliore et de ce qui plafonne. Par le jeu des contraintes et des ajustements positifs, la décision budgétaire peut stimuler l'atteinte du niveau de performance souhaité et transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion des programmes. Une attention soutenue vis-à-vis de l'utilisation efficiente et efficace des ressources devrait permettre une meilleure allocation des fonds publics.

TABLEAU 14.4 / **Performance comparée de certains organismes publics sur une période variant de 10 à 15 ans** (en pourcentage)

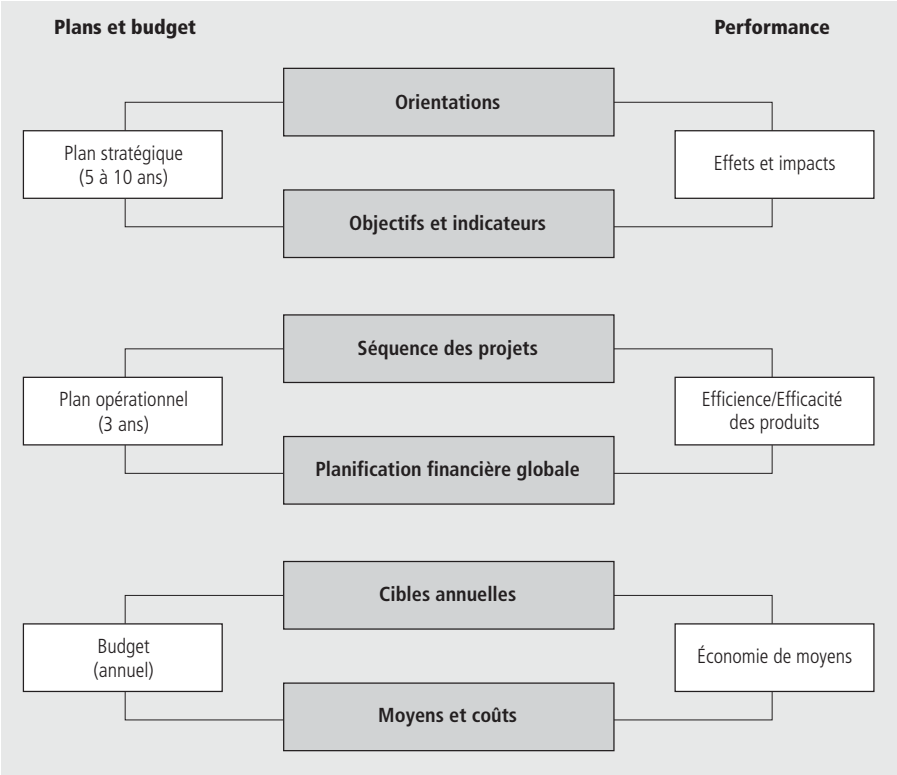
	Revenus	Revenus/ Dépenses	Dépenses	ETC*	Extrant	Coût moyen	Productivité ETC*
↓ **Agences ayant des revenus autonomes**							
Bureau des infractions et des amendes (BIA)	9,01	5,00	5,87	2,85	12,46	-2,04	9,50
Commission administrative des régimes de retraite (CARRA)	6,13	-0,15	6,30	2,18	5,28	0,99	3,16
Centre de conservation du Québec (CCQ)	4,21	3,42	0,95	0,00	3,00	-1,65	1,85
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (CEAEQ)	25,27	24,53	0,25	-1,39	2,85	-1,91	2,36
Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER)	13,82	-0,58	15,00	3,29	5,94	7,86	2,67
Centre de perception fiscale (CPF)	11,27	8,31	3,23	2,75	6,34	-2,90	4,03
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML)	21,99	20,79	0,78	2,96	0,47	2,51	-2,16
Régie du cinéma (RC)	3,83	1,27	3,14	1,61	8,80	-3,77	7,91
Service aérien gouvernemental (SAG)	1,99	-1,27	3,36	-1,70	1,95	3,99	8,01
Moyenne	10,84	6,81	4,32	1,39	5,23	0,34	4,15
↓ **Agences n'ayant pas de revenus autonomes**							
Aide financière aux étudiants (AFE)	–	–	11,71	6,62	-0,30	12,09	-4,64
Centre de recouvrement (CR)	–	–	-4,54	-4,36	-5,55	1,37	14,36
Emploi Québec (EQ)	–	–	-1,63	-2,38	8,94	-7,97	11,61
Régie des rentes du Québec (RRQ)	–	–	2,01	1,38	3,25	-1,19	1,91
Moyenne globale	10,84	6,81	3,62	1,09	4,19	0,55	4,62

* ETC : équivalent temps complet.

Source : Laurin et Quenneville (2012, p. 16).

Tout part, comme pour la GAR, de l'exercice de réflexion et de planification stratégique. On se situe donc dans un horizon pluriannuel. Cette perspective est également celle des finances publiques, par le truchement du cadre budgétaire et du cadre de dépenses de moyen terme qui balisent la prise de décision budgétaire. Par conséquent, s'exprime de part et d'autre une préoccupation commune de situer les décisions dans le temps pour, à la fois, voir se déployer tous les effets des décisions récentes et pouvoir planifier les changements désirés. La convergence des deux processus de planification publique à moyen terme permet un meilleur raccordement des choix politiques et budgétaires d'un gouvernement. La figure 14.9 présente un processus intégré montrant les liens entre les planifications stratégique et budgétaire et la prise en compte progressive des résultats.

FIGURE 14.9 / **Objectifs par rapport aux résultats**



Source : Cliche (2012, p. 17).

3.1 / Les facteurs facilitants

Le passage de la gestion axée sur les résultats à la budgétisation axée sur les résultats se fait plus facilement lorsque certaines conditions sont réunies (Pollitt, 2001). Elles ont trait notamment à l'architecture budgétaire, aux méthodes comptables employées, au caractère tangible des opérations et au lien entre les planifications stratégique et budgétaire. Elles comprennent notamment :

- une grille dans laquelle les crédits budgétaires sont rangés ou classés par programme et qui sert à fixer des objectifs de performance (résultats escomptés) qui dépassent le niveau micro ;
- l'utilisation d'une comptabilité d'exercice qui fournit des informations plus complètes sur le coût des activités, qui facilite l'évaluation des résultats et qui permet de prendre de meilleures décisions ;
- la définition de normes et d'objectifs fixant les limites dans lesquelles la budgétisation doit s'inscrire ;
- la mise en place d'un cadre budgétaire en lien avec la planification ;
- la distinction entre les responsabilités opérationnelles et celles d'orientation est clairement définie, ce qui permet une meilleure intégration des deux et une responsabilisation accrue des gestionnaires ;
- les attentes d'ordre stratégique et budgétaire (résultats escomptés) sont liées et servent à évaluer le rendement des gestionnaires (responsabilisation et imputabilité).

Sans être restrictives, ces conditions jettent les bases d'un passage réussi de la gestion axée sur les résultats à une budgétisation axée sur les résultats.

3.2 / Les formes de la budgétisation axée sur les résultats

On distingue présentement trois formes d'intégration budgétaire de la gestion axée sur les résultats. Issues des travaux de l'OCDE (2002, p. 21), elles ont par la suite été reprises par de nombreux auteurs et peuvent être vues comme autant d'étapes sur la voie de cette intégration.

3.2.1 / La budgétisation présentationnelle

Les informations sur les performances (données, critères, résultats ou indicateurs) sont seulement présentées à titre informatif dans les documents budgétaires ou dans d'autres documents officiels (souvent

des annexes aux documents budgétaires). Il peut s'agir d'objectifs de performance ou de performances réalisées. Dans ce cas, les informations sur les performances font partie des informations de référence utilisées pour faire jouer la responsabilité ainsi que pour établir un dialogue entre les législateurs et les citoyens. Cette juxtaposition des informations budgétaires et de performance se situe en continuité avec l'objectif de transparence au cœur de la gestion axée sur les résultats.

Le tableau 14.5 montre comment l'Australie effectue la présentation intégrée des informations de performance et des données budgétaires dans les projets de loi sur les crédits. On y met l'accent sur les résultats ultimes (*outcomes*). L'exemple qui est donné concerne le Department of Health and Ageing. On note les sommes destinées cette année-là à la réalisation des grands objectifs. Ceux-ci, même s'ils sont de portée générale, indiquent clairement le sens des interventions à financer.

Il ne fait pas de doute que la présentation simultanée des informations budgétaires et de performance, comme dans l'exemple australien, permet aux législateurs qui doivent autoriser les budgets de poser des questions pertinentes sur l'utilisation qui en est faite et l'amélioration de la performance qui en résultera.

3.2.2 / La budgétisation « informée » de la performance

À ce stade, les ressources sont accordées en fonction de la planification ou, indirectement, des résultats obtenus (tableau 14.6). Le lien indirect implique que, tout au long du processus, les décisions budgétaires s'appuient sur les informations relatives à la performance, mais aussi sur d'autres considérations. Les informations sur la performance sont un élément important du mécanisme de décision, mais ne déterminent pas mécaniquement le montant des ressources allouées. Dans ce cas, les informations sur les performances servent à orienter les choix budgétaires, parallèlement aux contraintes financières globales et aux priorités politiques.

À différentes étapes du cycle budgétaire, l'utilisation des données sur la performance varie selon les besoins des utilisateurs. Les éléments les plus importants à une étape ne sont pas nécessairement ceux qui concordent avec la perspective de l'étape suivante. Mais l'ensemble des informations relatives à la performance vient enrichir le dossier de programme et permettre à chaque catégorie d'intervenants de trouver sa place dans la démarche d'ensemble. Les exemples qui précèdent concernent certaines étapes du cycle budgétaire et l'utilisation potentielle des données de performance.

TABLEAU 14.5 / **Budgétisation présentationnelle en Australie** (en millions de dollars australiens)

Department of Health and Ageing	***Departmental***	***Administered***	***Total***
OUTCOME 1 | ***Population Health***	73,267	364,516	437,783
A reduction in the incidence of preventable mortality and morbidity in Australia, including through regulation and national initiatives that support healthy lifestyles and disease prevention	78,582	358,225	436,807
OUTCOME 2 | ***Access to Pharmaceutical Services***	43,211	660,061	703,272
Access to cost-effective medicines, including through the Pharmaceutical Benefits Schema and related subsidies, and assistance for medication management through industry partnerships	46,431	657,638	704,069
OUTCOME 3 | ***Access to Medical Services***	38,204	115,171	153,375
Access to cost-effective medical, practice nursing and ailed health services, including through Medicare subsidies for clinically relevant services	37,965	107,874	145,637
OUTCOME 4 | ***Aged Care and Population Ageing***	216,016	2,027,190	2,243,206
Access to quality and affordable aged care and career support services for older people, including through subsidies and grants, industry assistance, training and regulation of the aged care sector	205,943	778,829	984,772
OUTCOME 5 | ***Primary Care***	28,403	866,574	894,977
Access to comprehensive, community-based health care, including through first point of call services for prevention, diagnosis and treatment of ill-health, and for ongoing management of chronic disease	29,818	829,845	859,663
OUTCOME 6 | ***Rural Health***	10,997	87,230	98,227
Access to health services for people living in rural, regional and remote Australia, including through health infrastructure and outreach services	5,227	92,437	97,664
OUTCOME 7 | ***Hearing Services***	11,618	404,179	415,797
A reduction in the incidence and consequence of hearing loss, including through research and prevention activities, and access to hearing services and devices for eligible people	11,550	410,660	422,210
OUTCOME 8 | ***Indigenous Health***	51,838	705,659	757,497
Closing the gap in life expectancy and child mortality rates for indigenous Australians, including through primary health care, child and maternal health, and substance use services	55,793	722,824	778,517

(*suite*)

TABLEAU 14.5 / **Budgétisation présentationnelle en Australie** (en millions de dollars australiens) (*suite*)

Department of Health and Ageing	***Departmental***	***Administered***	***Total***
OUTCOME 9 | ***Private Health***	5,488	2,591	8,079
Improved Choice in health services by supporting affordable quality private health care, including through private health insurance rebates and a regulatory framework	12,172	3,913	16,085
OUTCOME 10 | ***Health system Capacity and Quality***	29,045	146,375	175,420
Improved long term capacity, quality and safety of Australia's health care system to meet future health needs, including through investment in health infrastructure, international engagement, consistent performance reporting and research	24,951	554,285	579,236
OUTCOME 11 | ***Mental Health***	16,883	385,737	402,620
Improved mental health and suicide prevention, including through targeted prevention, identification, early intervention and health care services	17,776	292,482	310,258
OUTCOME 12 | ***Health Workforce Capacity***	20,847	1,320,381	1,341,228
Improved capacity, quality and mix of the health workforce to meet the requirements of health services, including through training, registration, accreditation and distribution strategies	26,867	1,109,953	1,136,820
OUTCOME 13 | ***Acute Care***	51,151	130,123	181,274
Improved access to public hospitals, acute care services and public dental services, including through targeted strategies, and payments to State and Territory Governments	52,657	155,817	208,474
OUTCOME 14 | ***Biosecurity and Emergency Response***	22,219	21,398	43,617
Preparedness to respond to national health emergencies and risks, including through surveillance, regulation, prevention, detection and leadership in national health coordination	23,629	26,279	49,908
	619,187	**7,237,185**	**7,856,372**
	629,259	**6,101,061**	**6,730,320**

Source: Australia 2012-2013 Appropriation Bill.

TABLEAU 14.6 / **Budgétisation «informée» de la performance** (cycle budgétaire)

À L'ÉTAPE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET		
Mesure disponible	**Utilisation potentielle**	**Utilisateurs**
• Planification stratégique et objectifs de performance • Information sur les coûts • Mesures de résultats • Mesures de produits • Mesures de productivité	• Pour construire une justification budgétaire • Pour faire les arbitrages internes et allouer les fonds stratégiquement • Pour déterminer la productivité des composantes de l'organisation • Pour déterminer les chevauchements entre les unités • Pour établir l'opportunité de réaliser à l'interne ou de recourir à des ressources externes	*Direction* • L'efficacité des programmes • La distribution des effectifs • Les comparaisons coûts/résultats *Gestionnaires de programme* • Les relations coûts/produits/résultats *Gestionnaires* • Les relations coûts/produits
À L'ÉTAPE DE L'ADOPTION DU BUDGET		
Information potentielle	**Utilisation potentielle**	**Utilisateur**
Niveau législatif		
• Mesures de performance, estimations de coût précises et orientations stratégiques • Structuration des comptes par programme plutôt que par intrant	• Pour établir certaines attentes de performance comme partie du processus d'approbation • Pour comparer les coûts aux effets marginaux sur la performance	• Commissions parlementaires • Les indicateurs pour juger de la direction prise • Les coûts produits et résultats selon différents niveaux de financement
Niveau exécutif		
• Demande d'établir les implications des budgets approuvés pour la réalisation des objectifs stratégiques	• Pour prendre des décisions en fonction de leur implication sur la performance	*Ministres* • Résultats attendus des programmes • Impacts des fonds alloués
À L'ÉTAPE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET		
Sources d'information possible	**Utilisations potentielles**	**Utilisateurs**
• Plans stratégiques des agences et du gouvernement • Niveaux de financement (crédits et autres) • Les mesures de performance (résultats) • Les mesures de produits (activités) • Les coûts	• Comprendre les contraintes législatives et autres et leurs effets sur la réalisation des objectifs de performance • Allouer les fonds entre les missions, activités, bureaux, etc. • Superviser les coûts et la performance durant l'exécution du budget • Évaluer les autres moyens pouvant améliorer la performance	*Direction du MO* • Allouer les fonds aux unités • Communiquer les attentes de performance *Gestionnaires de programme* • Utiliser les leviers de flexibilité • Communiquer les attentes *Employés* • Gérer les fonds de manière à maximiser leur contribution aux objectifs de performance

Source : Cliche (2012, p. 19).

3.2.3 / La budgétisation directe

Dans ce cas, un lien explicite existe entre la répartition des ressources et la performance des organismes touchés, surtout concentrés dans des secteurs d'activités opérationnelles. Les crédits sont accordés sur la base d'une formule (ou d'un contrat) incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Le financement dépend directement des résultats obtenus. Ce type de budgétisation n'est appliqué qu'à des secteurs particuliers, comme la santé ou l'enseignement supérieur, où des résultats précis sont visés : par exemple, l'augmentation du taux de diplomation ou la diminution de la durée de séjour dans un lit de courte durée détermine directement une partie des fonds reçus par l'université ou l'hôpital qui a géré ce programme l'année précédente. Sous cette forme, il s'agit d'une formule consistant théoriquement à couper, à diminuer ou à augmenter les ressources allouées selon les résultats obtenus, mais dans la plupart des cas, c'est l'accès à des budgets additionnels qui sera en jeu plutôt que le budget de base.

3.3 / La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats

3.3.1 / Sur le plan international

L'implantation de la budgétisation axée sur les résultats ne s'est pas faite en même temps que la gestion axée sur les résultats. Les administrations souhaitant utiliser les résultats obtenus par la mesure de la performance dans l'allocation budgétaire ont mis quelques années avant de procéder, le temps de développer les mesures et les outils appropriés[2], comme le montrent les exemples suivants[3].

3.3.1.1 / Grande-Bretagne (1998)

Trois opérations structurent la gestion publique de la performance : les *spending reviews* (examens de dépenses), les *publics services agreements* (ententes de services publics) et les *capability reviews* (examens de la capacité organisationnelle), chacune donnant lieu à la publication de divers documents. Les caractéristiques de la mise en œuvre britannique sont : une forte implication du Cabinet Office et du HM Treasury dans le processus, des objectifs annuels de gains d'efficience et d'économies, un système semestriel de reddition de comptes, un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation, une rémunération au rendement.

2 Une information beaucoup plus complète est présentée dans Cliche 2015, *Budget public et performance*.

3 Nous pouvons citer également l'exemple de la France qui, en 2006, à la suite de l'adoption de la *Loi organique sur les finances*, a entrepris la mise en œuvre sur une période de cinq ans d'un cadre budgétaire qui réunit dans une même opération la définition des objectifs à atteindre et des budgets, mais dans des documents différents.

3.3.1.2 / États-Unis (2002)

La mise au point de l'outil PART (Program Assessment Rating Tool) a permis de jauger progressivement la performance de chaque programme public et, à l'Office of Management and Budget, d'en tenir compte dans la préparation des enveloppes budgétaires. Le PART est un questionnaire qui permet l'évaluation, sur la base de critères semblables, des programmes du gouvernement fédéral américain. Les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter ces évaluations de performance. Un lien significatif mais indirect semble exister entre la performance de programmes et le niveau de financement proposé. Les caractéristiques de l'expérience américaine sont les suivantes : les outils développés ont permis de rendre plus cohérent un processus complètement décentralisé ; une utilisation progressive non mécanique des données de performance à des fins de budgétisation a soutenu la consolidation du processus ; la réticence du Congrès à toute orientation venant contrecarrer son pouvoir budgétaire s'oppose à une latitude accrue accordée aux gestionnaires.

3.3.1.3 / Canada (2005)

Avec la Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats, on a intégré les approches jusque-là séparées de gestion budgétaire (Système de gestion des dépenses) et de gestion de la performance (*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*). Chaque ministère doit se doter d'une structure de gestion des ressources et des résultats, laquelle comprend : des objectifs stratégiques clairement définis et mesurables, une architecture des activités de programmes, de l'information sur les ressources réelles et prévues, des mesures du rendement et une description de sa structure de gouvernance. Les relations entre les mesures de performance et le budget sont généralement « influentes et indirectes » plutôt que « directes ». Les caractéristiques de l'expérience canadienne sont : une démarche pondérée dans laquelle les modèles de réforme sont mis à l'essai durant une période prolongée dans le cadre de projets pilotes ; un outil robuste d'évaluation du rendement en gestion (le Cadre de responsabilisation de gestion) appliqué à l'ensemble des ministères et organismes permet la recherche d'une amélioration continue de la performance ; une intégration de l'ensemble des plans et résultats des ministères dans un rapport annuel global sur le rendement ; un soutien technique constant de la part du Secrétariat du Conseil du trésor.

3.3.2 / Au Québec

Bien que la LAP ait instauré le cadre d'une gestion axée sur les résultats et bien que certains travaux récents (Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, 2010, p. 53) aient recommandé de généraliser l'évaluation de la performance des programmes, le processus de budgétisation, sauf de manière très exceptionnelle, n'intègre pas vraiment les données sur la performance des programmes. Dans une certaine mesure, on pourrait dire que la budgétisation axée sur les résultats au Québec en est à son premier stade, soit le stade présentationnel, mais ce serait encore excessif parce que, d'une part, les informations présentées dans le volume II du Budget de dépenses ne répartissent pas les sommes à voter en fonction des objectifs poursuivis et, d'autre part, celles que l'on trouve dans le plan annuel de gestion des dépenses (volume III du Budget de dépenses), si elles font état des orientations stratégiques et évoquent les actions à mettre en œuvre, n'établissent aucunement les objectifs ou les cibles mesurables à atteindre ni ne font le lien avec les décisions d'affectation budgétaire.

3.3.2.1 / Les avancées

Le Québec dispose toutefois d'un certain nombre d'avantages qui pourraient faciliter l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats : un cadre financier pluriannuel et une comptabilité d'exercice, une architecture budgétaire de programmes et un instrument d'évaluation robuste et uniforme.

Pour donner aux orientations et objectifs issus de la GAR le temps de se réaliser, il faut pouvoir en planifier l'organisation et le déploiement dans le temps et, pour ce faire, une connaissance adéquate des perspectives budgétaires à moyen terme est requise. Les planifications stratégique et budgétaire doivent avoir le même horizon. Au niveau budgétaire, cette condition est remplie de deux façons : par le cadre budgétaire de moyen terme et par la comptabilité d'exercice.

Le tableau 14.7 montre qu'un tel cadre budgétaire existe. Un autre facteur facilitant la lecture financière de moyen terme consiste en un budget annuel sous le mode de la comptabilité d'exercice. Tout en incorporant les informations de trésorerie, la comptabilité d'exercice permet de fournir des informations plus complètes sur le coût des activités, de faciliter 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 et, ce faisant, d'accroître

la transparence des finances publiques. Amorcée avec la réforme comptable de 1997-1998, la transition d'une comptabilité de caisse vers une comptabilité d'exercice a été complétée en 2009-2010 dans la foulée de la réforme comptable de 2006-2007.

TABLEAU 14.7 / **Cadre financier quinquennal du gouvernement du Québec, de 2010-2011 à 2016-2017** (en millions de dollars)

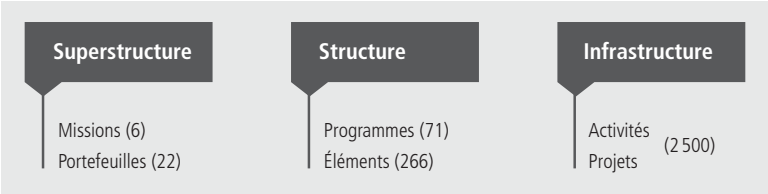
	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
↓ **Revenus budgétaires**							
Revenus autonomes	47 225	50 364	53 598	56 010	58 140	60 270	62 390
Variation en %	7,1	6,6	6,4	4,5	3,8	3,7	3,5
Transferts fédéraux	15 425	15 175	15 797	16 514	15 847	16 467	17 019
Variation en %	1,7	-1,6	4,1	4,5	-4,0	3,9	3,4
Total des revenus budgétaires	62 650	65 539	69 395	72 524	73 987	76 737	79 409
Variation en %	5,7	4,6	5,9	4,5	2,0	3,7	3,5
↓ **Dépenses budgétaires**							
Dépenses de programmes	-60 166	-61 384	-62 642	-63 751	-65 635	67 840	-70 116
Variation en %	3,0	2,0	2,0	1,8	3,0	3,4	3,4
Service de la dette	-6 984	-7 452	-8 237	-8 827	-8 897	-9 090	-9 266
Variation en %	14,2	6,7	10,5	7,2	0,8	2,2	1,9
Total des dépenses budgétaires	-67 150	-68 836	-70 879	-72 578	-74 532	-76 930	-79 382
Variation en %	4,2	2,5	3,0	2,4	2,7	3,2	3,2
↓ **Entités consolidées**							
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	1 190	342	384	254	-330	-682	-902
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	160	-45	-100	-	-	-	-
Fonds des générations	760	848	911	1 041	1 575	2 030	2 504
Total des entités consolidées	2 110	1 145	1 195	1 295	1 245	1 348	1 602
Provisions pour éventualités	-	-300	-300	-200	-	-	-
Écart à résorber	-	-	-	-	875	875	875
SURPLUS (DÉFICIT)	-2 390	-2 452	-589	1 041	1 575	2 030	2 504

Source : Ministère des Finances du Québec (2012, p. A18).

Le Québec dispose également d'une architecture budgétaire de programmes, élément quasi essentiel à la budgétisation axée sur les résultats. Un programme budgétaire regroupe un ensemble d'interventions poursuivant une même finalité et pour lequel sont allouées des ressources budgétaires. Il possède un certain nombre de caractéristiques : il regroupe souvent des interventions de plusieurs ordres (services directs, subventions, etc.) ; il ne fait pas double emploi avec d'autres interventions publiques du même ministère ou d'autres ministères (cohérence interne et externe) ; il possède un effet de levier important du fait de la synergie existant entre les interventions regroupées (valeur ajoutée) ; par sa taille et son regroupement d'interventions dirigées vers un même objet, il rend possible la mesure, au-delà des extrants, des résultats attendus plus larges (effets, impacts).

La figure 14.10 présente les divers éléments de la nomenclature budgétaire du Québec. Les crédits sont votés sur la base des portefeuilles, programmes et éléments de programme. Tout le reste, soit quelque 2 500 projets et activités, est du domaine de la gestion interne, de sorte que les affectations ne relèvent pas de l'Assemblée nationale.

FIGURE 14.10. / **Architecture budgétaire du Québec**



Source : Cliche (2012, p. 22).

Or, l'évaluation de la performance des programmes budgétaires doit pouvoir se faire de la même façon sans égard à l'instance publique examinée, autrement, on ne disposera que d'évaluations disparates dans leur forme et leur qualité, incapables de donner les renseignements nécessaires pour éclairer les choix budgétaires. Le Budget de dépenses 2010-2011 annonçait l'intention du Secrétariat du Conseil du trésor de mettre au point, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un instrument unique d'appréciation de la performance

globale des ministères et organismes. Cet instrument, l'Outil d'évaluation des programmes (OEP)[4], a fait l'objet d'une expérimentation en 2011-2012.

3.3.2.2 / Les obstacles

Par contre, certains obstacles, qui tiennent pour l'essentiel à un manque d'intégration et au caractère inachevé de la réforme de la GAR, empêchent le Québec de mettre en œuvre une version de la BAR adaptée à son contexte.

Une déconnexion de la performance et du budget

La budgétisation et la gestion axées sur la performance sont, au Québec, des opérations peu liées, que ce soit dans le contenu ou dans la forme. L'information issue de l'une ou de l'autre n'est pas établie sur la même base et est traitée par des autorités différentes dans des cycles mal synchronisés et mal connectés, de sorte que la budgétisation québécoise est insuffisamment « informée » de la performance et n'en tient pas compte autant qu'elle le devrait. La planification stratégique relève du ministère du Conseil exécutif, alors que la planification budgétaire est du ressort du Conseil du trésor, les deux ne s'étant pas donné une structure concordante de présentation des informations ni des échéances qui permettent leur intégration. Le résultat de la déconnexion du budget et de la performance est une budgétisation qui ne tient pas compte des objectifs stratégiques et des cibles annuelles poursuivis par chaque organisation. Les choix de priorités budgétaires n'incorporant pas les données de performance, certaines allocations sont insuffisantes ou mal orientées et ne soutiennent pas adéquatement les MO concernés.

Des évaluations qui ne correspondent pas aux besoins de la budgétisation

Tous les ministères et organismes sont tenus de procéder à l'évaluation de leurs « programmes ». Bien que fort utiles et pertinentes à plusieurs égards, ces évaluations ne sont pas nécessairement intégrées aux processus de décision qui président à la budgétisation et, lorsqu'elles le sont, elles ne correspondent pas directement aux attentes. En premier lieu, elles portent souvent sur des microactivités (les 2 500 projets ou activités de la figure 14.10). Ensuite, parce qu'elles veulent souvent répondre à d'autres

4 On trouvera en annexe du présent chapitre une présentation de l'OEP.

besoins ou impératifs, elles se concentrent sur la pertinence et l'efficacité des interventions, en mesurant notamment et surtout la satisfaction des clientèles qu'elles touchent. Ainsi, ces évaluations portent rarement sur l'efficience des interventions ou sur les économies réalisables.

En outre, les évaluations effectuées n'examinent pas suffisamment les interventions publiques sous l'angle de la planification stratégique, des orientations et des objectifs établis. De manière générale, elles se situent un peu à la marge des processus, tant de la gestion axée sur les résultats que de la budgétisation, et semblent gouvernées par d'autres préoccupations. La prise en compte des objectifs et des résultats ainsi qu'une meilleure intégration aux processus de gestion et de budgétisation permettraient de s'assurer d'une meilleure utilisation des évaluations.

De même, on ne peut que constater une tendance des évaluations à mettre l'accent sur des activités relativement indépendantes les unes des autres. Il est de fait plus facile d'évaluer une intervention isolée qu'une action nécessitant le concours de plusieurs acteurs et la conjonction de mesures diverses. La conséquence est que l'objet de l'évaluation se cantonne au microprogramme alors que les administrations cherchent à mieux coordonner leurs interventions pour atteindre des objectifs plus larges.

3.3.3 / Quelques implications pratiques

En termes concrets, la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats implique notamment que la base sur laquelle s'élaborent la planification stratégique et la planification budgétaire soit la même, que l'architecture des programmes budgétaires soit retouchée, qu'une même approche évaluative de la performance soit retenue et qu'une présentation mieux ajustée des objectifs poursuivis en regard des crédits à voter soit mise au point. Par ailleurs, les changements proposés, étant donné leur importance, ne pourront se réaliser que graduellement.

3.3.3.1 / Le choix d'une base commune : le programme budgétaire

Actuellement, la budgétisation s'effectue à partir des programmes et éléments de programmes budgétaires. De son côté, la planification stratégique s'élabore sur une base plus large et plus détaillée, à partir des enjeux et orientations des ministères et organismes, sans qu'il soit nécessaire d'établir un lien direct avec l'architecture budgétaire. Or, on ne peut attribuer d'objectifs communs à un ensemble hétéroclite d'activités.

Pour que l'objectif ait un sens, il doit se fonder sur la synergie existant entre ces activités. C'est le cas pour les objectifs opérationnels relatifs aux extrants et ça l'est encore davantage pour les objectifs stratégiques que sont les effets et impacts. Un arrimage de la planification stratégique avec la structure des programmes budgétaires est nécessaire pour passer en mode de budgétisation axée sur les résultats. La nomenclature budgétaire devrait en former l'assise principale.

3.3.3.2 / La révision des programmes budgétaires

Cela dit, l'architecture budgétaire programmatique n'a pas été retouchée de manière substantielle depuis sa mise en place au milieu des années 1970. Les modifications qui y ont été apportées à différents moments ont plus cherché à régler des problèmes particuliers qu'à s'assurer que la définition des programmes budgétaires était respectée, de sorte que la cohérence des activités actuellement regroupées dans les programmes et éléments de programmes n'est pas optimale : certains programmes ou éléments de programmes rassemblent des activités nettement apparentées tandis que d'autres s'appuient sur des regroupements assez hétéroclites. De même, quelques programmes ou éléments de programmes se voient allouer des milliards de dollars sans structure explicite des finalités poursuivies, alors que d'autres de moindre ampleur sont, de ce point de vue, bien structurés. Le découpage des programmes et éléments de programmes et les regroupements d'activités doivent être revus et validés en fonction de leur cohérence interne et externe, de manière à ce que l'attribution des objectifs puisse se faire adéquatement.

3.3.3.3 / Une compréhension commune de la performance

La « performance » est une notion pluridimensionnelle. Si on veut procéder à son appréciation sur la base de l'architecture budgétaire, il importe de s'entendre au préalable sur les dimensions qui en font partie et qui devront être mesurées. La performance doit reposer sur une compréhension commune des dimensions qui la gouvernent et qui peuvent servir à la prise de décision budgétaire. Autrement dit, chaque programme et élément de programme budgétaire doit pouvoir être situé sur une échelle d'évaluation unique, identique pour tous. Ce n'est qu'à cette condition que les performances pourront être situées les unes par rapport aux autres et que les mêmes informations guideront la budgétisation. Un traitement budgétaire différent de résultats comparables n'est pas à exclure, mais il devra être justifié. Pour cela, il faut appliquer l'outil d'évaluation des programmes qui a été développé ou une grille similaire.

3.3.3.4 / Une présentation nouvelle des crédits

Le budget de dépenses du gouvernement serait affecté par la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats. En fait, le volume II sur les crédits ministériels devrait rendre explicite le lien entre les grands objectifs poursuivis et les crédits à voter, tandis que le volume III, qui porte sur le plan annuel de gestion des dépenses, devrait être modifié de façon à ce que les objectifs de résultat atteints et à atteindre soient clairement formulés et qu'on ne se contente plus de présenter les actions soutenant les orientations définies. De même, les choix budgétaires effectués par les ministères devraient y être mis en relation avec les résultats recherchés et non plus seulement avec le respect des enveloppes allouées. Si l'on veut que les parlementaires puissent donner leur consentement éclairé aux crédits demandés, ils doivent avoir une meilleure idée de leur valeur ajoutée.

3.3.3.5 / Une mise en œuvre progressive

Quelques années ont été nécessaires avant que l'on puisse percevoir les changements concrets opérés par la gestion axée sur les résultats et il en sera de même pour la budgétisation axée sur les résultats, qui ne portera pas tous ses fruits rapidement. Il faut accepter qu'un changement de cette ampleur se mette en place graduellement, non seulement parce que les éléments techniques mentionnés ci-dessus nécessitent du temps pour être réalisés, mais aussi parce que les organisations publiques doivent apprendre à fonctionner dans un nouveau cadre intégrant budget et performance.

3.4 / Pour une implantation de la BAR

Même s'il dispose de plusieurs instruments qui favorisent l'implantation d'une budgétisation axée sur les résultats, le Québec n'a pas encore choisi de les utiliser dans cette perspective. Les voies traditionnelles de la prise de décision budgétaire continuent d'accaparer l'attention, les intrants ayant préséance sur les résultats. Il apparaît souhaitable qu'un renversement de l'approche ait lieu et que la performance devienne intimement associée à la budgétisation.

La mise en œuvre d'une budgétisation informée des résultats nécessiterait que la planification stratégique soit articulée à l'architecture budgétaire, que celle-ci soit ajustée, que l'appréciation de la performance soit uniformisée et que les documents du Budget de dépenses soient modifiés.

4 / L'innovation dans le contexte de la GAR et de la BAR

L'innovation a besoin d'un cadre qui lui est favorable, qui favorise sa recherche, son acceptation et sa mise en œuvre. La gestion et la budgétisation axées sur les résultats semblent particulièrement propices à cet égard.

C'est dans un contexte de finances publiques sous contrainte et d'attente d'une amélioration des services et d'une transparence accrue de la part des citoyens que se pose aujourd'hui la question de l'innovation dans la gestion publique. La budgétisation publique n'échappe pas à cette pression en faveur du changement. Équilibrer les comptes publics en contrôlant mieux les dépenses devient un objectif poursuivi par tous les gouvernements. Des programmes de rationalisation, définis centralement, sont mis en œuvre et créent une pression sur les instances de l'administration publique pour qu'elles fassent mieux avec des ressources constantes ou qu'elles fassent autant avec des ressources moindres.

L'innovation est devenue, dans ce contexte, nécessaire et inévitable. Il faut trouver de nouvelles façons de faire les choses, qui soient à la fois efficaces et plus efficientes. Ce ne sont pas les gains financiers à court terme qui sont surtout recherchés, mais les gains durables, ceux issus de changements significatifs s'inscrivant dans la durée et qui vont générer leurs effets à long terme. Pour être viables, les innovations doivent pouvoir s'insérer dans un contexte particulier et s'appuyer sur une bonne compréhension des enjeux et défis auxquels une organisation doit faire face. Elles doivent être cohérentes avec la vision stratégique et compatibles avec les orientations choisies.

Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité ou de l'efficience consécutive à l'instauration d'une innovation doit pouvoir être mesurée. Seule la mesure permet d'établir avec rigueur si les résultats obtenus sont à la hauteur des attentes. La gestion axée sur les résultats crée un contexte favorable à la mesure de la performance dans le cadre d'une réflexion stratégique plus large. Elle met l'accent sur les résultats quantifiables obtenus ou à atteindre.

Un pas supplémentaire est franchi lorsque les données de performance sont utilisées pour la budgétisation. Les décisions d'allocation budgétaire sont alors guidées par le niveau de performance. L'intégration des données de performance dans la prise de décision budgétaire permet d'ajuster l'enveloppe en fonction de ce que l'on cherche à réaliser et à améliorer. L'accès à des financements additionnels serait moins aisé

pour les organisations moins performantes et plus facile pour les organisations performantes. La budgétisation devient ainsi un levier supplémentaire pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics. L'accent porte davantage sur ce que l'on cherche à faire avec les ressources octroyées que sur le maintien du niveau de ressources antérieur ou son augmentation.

La recherche d'un résultat optimal pour un niveau de ressources donné, tant dans l'ordre des produits que dans celui des effets ou des impacts, devient la préoccupation principale des gestionnaires. L'assouplissement des contraintes administratives associé à la gestion-budgétisation axée sur les résultats permet de soutenir l'initiative et la créativité des gestionnaires, alors que le *benchmarking* et la gestion des risques peuvent compléter l'ensemble de la démarche.

La budgétisation axée sur les résultats ne constitue pas seulement en elle-même une innovation dans la gestion budgétaire : elle crée un cadre plus réceptif au changement, elle encourage l'innovation permettant d'améliorer la performance des organisations publiques. Et l'administration publique québécoise aura besoin de revoir ses façons de faire pour relever les défis démographiques, économiques et financiers auxquels elle fait face. En ce sens, la poursuite de l'implantation de la GAR et l'intensification du déploiement de la BAR apparaissent incontournables.

ANNEXE /

L'outil d'évaluation des programmes (OEP)

Composante et question	Paramètres de réponse
1. Contexte de programme Quel est le contexte entourant l'origine et l'évolution de l'EPB*? (question non notée)	a) Historique des étapes d'implantation et des réformes internes; niveau d'implication des différents intervenants, partenaires et acteurs concourant à l'implantation de l'EPB et de ses activités
	b) Mandats en cohérence pangouvernementale avec l'architecture budgétaire des programmes
	c) Problèmes conjoncturels ou situations exceptionnelles issus de l'environnement social, politique, économique, juridique, etc.
2. Raison d'être Quelle est la raison d'être de l'EPB?	a) Description du besoin actuel et précis ou du problème d'intérêt public
	b) Clarté de la mission
	c) Bénéficiaires visés
	d) Pertinence, nécessité et exclusivité d'une intervention publique en évitant la redondance ou les répétitions avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi que le privé
	e) Environnement documenté et appuyé par des analyses scientifiques et des données probantes; suivis sur l'évolution de la situation problématique, innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation réalisés
	f) Diffusion complète et significative au public de l'information portant sur la raison d'être
3. Objectifs Quels sont les objectifs liés à l'EPB?	a) Objectifs opérationnels quantitatifs et qualitatifs: années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et à long termes
	b) Objectifs de programmes directs, intermédiaires et ultimes: années de référence, indicateurs pertinents accompagnant chaque objectif, évolution et échéanciers des objectifs à court et à long termes
	c) Priorité des objectifs de programmes
	d) Contribution attendue de chaque activité aux objectifs de l'EPB
	e) Type d'engagement ou d'implication des parties prenantes dans l'atteinte des objectifs et dans l'établissement des échéanciers
	f) Évaluation continue des objectifs, gestion du changement, efforts d'adaptation et correctifs apportés

4. Nature d'intervention Quelle est la nature d'intervention des activités faisant partie de l'EPB ?	a) Liste des activités et de leur mécanisme d'intervention respectif
	b) Justification, cohérence et séquence des choix associés à la raison d'être et à l'atteinte des objectifs
	c) Analyses comparatives des autres options crédibles touchant les risques, les coûts et les effets des activités
	d) Innovations, réajustements, gestion du changement et efforts d'adaptation pour améliorer l'EPB
	e) Révision de l'EPB avec les parties prenantes et leur type de collaboration
5. Intrants De quelles façons les intrants et les activités de production sont-ils directement liés à la conception de l'EPB ?	a) Liste des activités et de leur budget respectif
	b) Types de contrôle exercés sur l'allocation des ressources financières pour en assurer l'utilisation cohérente et adéquate
	c) Sources des revenus
	d) Anticipation des risques et des situations difficiles ou d'urgence
	e) Disponibilité des ressources
6. Activités de production Comment la réalisation d'évaluations de la mise en œuvre et de la performance permet-elle d'améliorer la mise en œuvre de l'EPB ?	a) Qualité méthodologique, neutralité et utilité des évaluations
	b) Améliorations réalisées à la suite d'évaluations de la mise en œuvre ou de la performance
	c) Processus pour s'assurer de la satisfaction de la clientèle de façon continue
	d) Innovations mises en place pour améliorer la mise en œuvre et pour gérer le changement
	e) Processus mis en place pour mesurer et réaliser des gains d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre
	f) Impacts des améliorations de la mise en œuvre sur l'efficacité et l'efficience de l'EPB
7. Coordination L'EPB et ses activités sont-ils coordonnés aux niveaux interne et interministériel ainsi qu'avec les différents acteurs externes ?	a) Ententes réalisées avec les organismes et ministères collaborant à l'EPB
	b) Processus de suivi pour assurer la cohérence des activités entre elles et avec les autres EPB afin de réaliser des économies d'échelle
	c) Pratiques ou structures de surveillance des activités des bénéficiaires mises en place lors du transfert de ressources financières
	d) Processus de transfert de crédits, d'octroi de subventions ou d'attribution de contrats clairs, compétitifs et accompagnés d'évaluations liées au mérite ou processus de gestion

8. Capacités informationnelles L'information recueillie sur la performance est-elle exhaustive, de qualité, communiquée aux décideurs, synchronisée afin d'aider à la prise de décisions et utilisée à cette fin?	a) Capacité à fournir de l'information touchant les extrants, les effets, l'efficacité et l'efficience b) Reddition de comptes liée à l'EPB dans les documents officiels de reddition de comptes c) Communication transparente de l'information et des résultats aux décideurs
9. Extrants Quelles sont la qualité et la quantité des extrants?	a) Liste des activités et de la description de leurs extrants respectifs b) Quantité d'extrants produits c) Qualité des extrants produits par rapport à la satisfaction de la clientèle et à la conception de l'EPB
10. Efficacité opérationnelle Les objectifs opérationnels sont-ils atteints?	a) Respect des budgets b) Respect des échéances c) Degré d'atteinte des objectifs opérationnels par rapport aux indicateurs d'extrants
11. Efficience opérationnelle Quel est le coût de revient des activités faisant partie de l'EPB?	a) Mesure du rapport entre les extrants et les intrants b) Gains de productivité c) Économies des ressources
12. Effets Quels sont les effets attribuables aux efforts de l'EPB et de ses activités?	a) Effets directs, intermédiaires et ultimes b) Effets indésirables c) Effets nets
13. Efficacité de programme Les objectifs de programmes sont-ils atteints?	a) Degré d'atteinte des objectifs de programmes par rapport aux indicateurs d'effets, à l'évolution annuelle de l'atteinte des objectifs à long terme b) Respect des budgets et des échéances c) Apport des activités aux objectifs de programme
14. Efficience de programme Quel est le rendement des ressources de l'EPB et de ses activités?	a) Mesure du rapport entre les effets et les intrants b) Gains d'efficience c) Économie des ressources
15. Efficience relative L'EPB et ses activités se comparent-ils favorablement aux autres interventions présentant des similarités?	a) Comparaisons avec des interventions connexes ayant une raison d'être ou une nature d'intervention similaire b) Comparaisons avec les ordres de gouvernement municipal, provincial et fédéral ainsi qu'avec le privé ou l'international

* EPB: élément de programme budgétaire. C'est l'équivalent d'un sous-programme et la plus petite base sur laquelle les crédits sont votés.

Source: Cliche (2012, p. 29-30).

CHAPITRE 15 /

L'architecture budgétaire du Québec[1]

« La gestion axée sur les résultats (GAR) est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés. » (SCT, 2014, p. 9). Telle est la définition qu'en donnait le Conseil du trésor du Québec dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01) en 2000.

Dans le contexte de la GAR, la prise de décision pour parvenir aux résultats visés implique qu'un ajustement des ressources pourrait être nécessaire, mais, en général, il s'agit plutôt d'optimiser les résultats pour un niveau de ressources donné. De ce point de vue, on peut dire que la GAR a un effet de débordement presque direct sur le budget et qu'ultimement, la préparation de celui-ci doit s'articuler avec le cadre des objectifs poursuivis pour en permettre la réalisation. Il est par ailleurs normal que l'on cherche à inscrire les informations relatives aux résultats dans le processus budgétaire parce qu'une bonne budgétisation est l'un des piliers d'une bonne gouvernance et que son utilité sera renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves concrètes de ce qui fonctionne.

Une procédure budgétaire adaptée, la budgétisation axée sur les résultats (BAR), facilite la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats en s'appuyant sur les éléments suivants : *a*) la formulation des programmes budgétaires s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés ; *b*) les ressources nécessaires sont déterminées

1 Ce chapitre a été publié dans les Cahiers de l'Observatoire (Cliche, 2014a).

à partir des résultats escomptés en termes d'efficience notamment, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci ; et *c*) les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs (ONU, 1998).

La BAR est donc un outil au service de la planification et de la gestion stratégique. Il s'agit en fait d'un sous-ensemble de la GAR qui s'attache à rapprocher les allocations budgétaires des résultats escomptés en mettant l'accent sur la productivité et l'économie de moyens. Pour y arriver, un certain nombre de conditions facilitantes sont requises, dont une classification budgétaire programmatique.

Dans les paragraphes qui vont suivre, nous allons montrer que malgré l'existence d'une architecture budgétaire de programmes, le Québec n'est pas en mesure de mettre en œuvre une budgétisation axée sur la performance : d'une part parce que sa structure de programmes n'est plus adaptée au concept englobant et cohérent de programmes, ayant évolué sans souci de respecter les principaux paramètres d'organisation des programmes budgétaires ; d'autre part, parce qu'au regroupement dans des programmes d'interventions compatibles sont normalement attachés des objectifs de résultats à atteindre et que cet aspect a été progressivement perdu de vue au profit d'une déconnexion des planifications stratégique et budgétaire. Le résultat est que l'architecture budgétaire québécoise est aujourd'hui moins adaptée à la mise en œuvre d'une gestion et d'une budgétisation axées sur les résultats qui sont pourtant au cœur de la *Loi sur l'administration publique*.

1 / La présentation des crédits budgétaires

La présentation de la totalité des recettes et des dépenses d'un gouvernement doit se faire de manière systématique et cohérente dans le temps. Les diverses catégories de recettes et de dépenses font l'objet d'une définition précise afin que l'on sache ce qu'elles intègrent et ce qu'elles excluent. Lorsque ces définitions sont modifiées, l'effet des changements doit être précisé et un redressement des séries chronologiques effectué.

L'univers des dépenses publiques est très large et se caractérise par la multiplicité de formes qu'elles peuvent prendre et d'objets sur lesquels elles peuvent porter[2]. Une nomenclature fondée sur la précision

2 Il est à noter que les gouvernements sont libres d'adopter les règles de présentation comptable qu'ils souhaitent.

des dépenses comprendrait des centaines d'éléments. Une présentation compréhensible implique par conséquent le regroupement des dépenses publiques par catégorie. C'est le besoin de regroupements systématiques qui est à l'origine des classifications budgétaires utilisées pour présenter les budgets des gouvernements.

1.1 / Les classifications budgétaires

Les quatre classifications les plus communes, qui expriment ce besoin de simplification et de systématisation, sont la classification économique, la classification administrative, la classification fonctionnelle et la classification programmatique. Il arrive fréquemment que les gouvernements combinent deux de ces classifications pour la présentation de leurs dépenses.

La classification économique sépare les dépenses en trois grandes catégories : les dépenses courantes, les dépenses de capital et les dépenses de transfert. La première catégorie s'attache aux dépenses en biens et services susceptibles de durer moins d'un an et qui sont nécessaires pour mener les opérations gouvernementales (rémunération des fonctionnaires, fonctionnement, maintenance, etc.). La seconde concerne les biens et services pouvant être utilisés pendant plus d'une année et inclut assistance technique et formation, terrains, constructions, infrastructures, équipements et fournitures. La troisième et dernière catégorie regroupe les sommes forfaitaires transférées par le gouvernement à des tiers (individus, ménages, entreprises, villes, etc.) pour la mise en œuvre de politiques publiques. Cette classification économique permet d'apprécier l'incidence que vont avoir ces dépenses sur l'activité économique générale[3] ; c'est celle qui est le plus fréquemment utilisée en combinaison avec les autres classifications.

La classification administrative épouse la structure organisationnelle d'une administration. Elle part des niveaux supérieurs de l'Administration publique (ministères ou départements) et répartit les dépenses en suivant l'organigramme et les instances responsables d'interventions particulières (directions générales, universités, hôpitaux, etc.). Il s'agit de la classification la plus ancienne. Longtemps associée à une présentation des dépenses selon leur nature, elle est maintenant souvent utilisée en conjonction avec l'une ou l'autre des classifications.

3 L'effet multiplicateur varie en effet selon le type de dépenses effectuées.

La classification fonctionnelle regroupe les dépenses selon la fonction ou l'utilité pour laquelle elles ont été conçues. Elle peut servir à plusieurs niveaux. Au niveau macro, elle permet de classer les dépenses de l'État selon les grandes missions auxquelles elles appartiennent : services économiques (transports, énergie, agriculture et pêcheries, exploitation forestière et minière, fabrication), services sociaux (éducation, santé, sécurité sociale, environnement), services publics généraux (défense, sécurité publique, justice, administration générale) et autres fonctions (service de la dette, transferts généraux). Au niveau micro, elle distingue les catégories de dépenses liées à des fonctions différentes (p. ex., les dépenses de services médicaux d'un ministère de la Défense apparaîtront comme une dépense de « santé » dans la classification administrative « défense »).

La classification programmatique consiste en un regroupement des actions publiques poursuivant une même fin, c'est-à-dire l'ensemble des projets et activités qu'un gouvernement entreprend pour atteindre un but bien déterminé. Cela devient une subdivision du budget de sorte que des crédits y sont associés. Les programmes sont souvent divisés en sous-programmes. Ils peuvent également être combinés avec les classifications administrative et économique. L'utilisation de la classification par programme comporte de multiples avantages : elle permet, entre autres, d'allouer les ressources en fonction des objectifs poursuivis par l'État (chaque programme est défini pour atteindre un objectif), d'inclure des mesures de performance dans le budget (les indicateurs sont établis en fonction des objectifs fixés pour les programmes), d'améliorer la présentation du budget (la structure de programmes accroît la lisibilité du budget), d'assurer une plus grande flexibilité du budget (les règles de réaménagement de crédits sont établies en fonction de la structure de programmes) et de favoriser une responsabilisation plus grande des gestionnaires (un seul gestionnaire assume la responsabilité d'un programme ou d'une subdivision de programme).

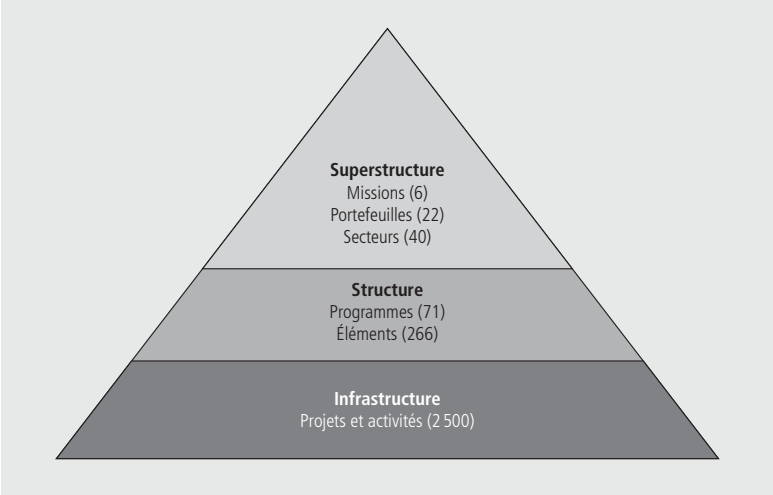
1.2 / La classification québécoise

La classification budgétaire du Québec est principalement de type programmatique, mais elle incorpore aussi des éléments inspirés des autres classifications. Elle est issue de l'expérimentation du système américain *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) du début des années 1970, qui nécessitait une refonte de l'architecture budgétaire. Pour le Québec, cela signifiait passer d'une présentation détaillée en fonction de la nature des dépenses ministérielles à un regroupement

des interventions selon la compatibilité des objectifs poursuivis. Toutes les activités ayant des profils d'objectifs similaires ont été réunies sous un même parapluie-programme et réparties entre différents éléments de programmes (ou sous-programmes) selon qu'il était possible et pertinent d'établir des distinctions en termes de sous-objectifs. On a donc en quelque sorte cherché à constituer des grappes d'interventions hiérarchisées répondant à une logique de cohérence et d'intégration.

L'architecture budgétaire québécoise comprend différents niveaux d'agrégation organisés sous une forme pyramidale : superstructure (missions, domaines et secteurs), structure (programmes et éléments) et infrastructure (activités, projets et opérations). La figure 15.1 illustre la situation qui prévalait en 2010-2011[4].

FIGURE 15.1 / **Architecture budgétaire du Québec**



Source : Cliche (2014a, p. 4).

1.2.1 / La superstructure

Six missions gouvernementales sont mentionnées dans le Budget de dépenses 2010-2011. Elles correspondent plus ou moins aux grandes fonctions de l'État (classification fonctionnelle). Quant aux portefeuilles (ou

4 Cette année a été choisie car elle représente aussi une architecture qui a prévalu durant plusieurs années.

domaines), ils sont au nombre de 22[5], chacun étant sous la responsabilité d'un ministre, regroupant à la fois le ministère et les organismes qui y sont associés. Un portefeuille regroupe l'ensemble des programmes d'un ministère et des organismes budgétaires sous la responsabilité d'un ministre. De façon générale, chaque domaine remplit une seule mission, c'est-à-dire que la majorité de ses crédits est dépensée dans un même champ d'intervention, mais un champ d'intervention peut comprendre plusieurs secteurs tels que « éducation-loisirs-sports » ou encore « ressources naturelles-parcs-faune ». Cependant, six d'entre eux interviennent dans une mission secondaire, comme le montre le tableau 15.1. Il est à noter qu'il n'y a aucun secteur défini par le Budget, si ce n'est que la division probable (par un, deux ou trois) des noms des 22 ministères en 40 blocs sous-entendus. C'est sur le plan des programmes budgétaires que l'on pourra retrouver ces secteurs d'intervention particuliers qui apparaissent dans l'appellation d'un ministère.

TABLEAU 15.1 / **Répartition des ministères selon les missions de l'État**

Répartition des missions	Ministres concernés (mission principale)	Ministères concernés (mission secondaire)
Santé et services sociaux	1	–
Éducation et culture	3	–
Économie et environnement	8	1
Service de la dette	1	–
Soutien aux personnes et aux familles	2	2
Gouverne et justice	7	3
TOTAL	**22**	**6**

Source : Cliche (2014a, p. 5).

Même si les portefeuilles ou domaines sont présentés dans le budget de dépenses du gouvernement, ils n'ont qu'une portée indicative, car les crédits d'un ministère et des organismes qui y sont associés sont votés par programme. C'est la somme des budgets votés par programme qui forme le budget d'un ministère. Les programmes ne sont pas qu'une subdivision du budget voté pour un ministère.

5 La principale différence par rapport à 2013-2014 concerne la superstructure, le nombre de portefeuilles étant ramené à 19.

1.2.2 / La structure

Dans l'architecture budgétaire québécoise, les programmes jouent donc un rôle fondamental du point de vue de l'autorisation de dépenser donnée par les parlementaires. L'Assemblée nationale vote les crédits par programme. Un programme regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'activités qui concourent à la réalisation d'objectifs pour lesquels il est possible de rendre compte (SCT, 2010, p. 11). Cette classification programmatique se conjugue avec une classification économique appelée « supercatégories ». Les supercatégories regroupent les catégories utilisées par les ministères pour la comptabilisation de leurs dépenses et de leurs investissements. Le tableau 15.2 montre la déclinaison du budget du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) en supercatégories pour l'année 2013-2014. Selon la nature des dépenses de chacun des programmes, toutes les supercatégories ne trouvent pas nécessairement à s'appliquer.

TABLEAU 15.2 / **Ventilation des dépenses du MAMROT par supercatégories**
(en milliers de dollars)

	2013-2014	2012-2013
↓ **BUDGET DE DÉPENSES**		
Rémunération	50 189,5	48 876,9
Fonctionnement	29 253,6	25 470,1
Affectation à un fonds spécial	41 095,7	55 016,7
Transferts	1 447 133,5	1 464 766,3
Total	**1 567 672,3**	**1 594 130,0**
↓ **BUDGET D'INVESTISSEMENT**		
Immobilisations	20 700,0	20 200,0
Prêts, placements, avances et autres	545,0	753 009,0
Total	**21 245,0**	**773 209,0**

Source : Cliche (2014a, p. 5).

Si certaines catégories de dépenses apparaissent dans les programmes qui sont votés par les députés, il en est de même pour les sous-programmes, communément appelés « éléments ». L'élément est une subdivision plus détaillée d'un programme et sert à refléter différents champs d'intervention. Il a une portée informative et n'est pas contraignant du point de vue de la gestion budgétaire.

En effet, dans un même programme et une même supercatégorie, les ministères peuvent, en cours d'exercice, modifier la répartition de leurs crédits entre les éléments, à moins que celle-ci ne concerne la supercatégorie « Transfert » ou la catégorie « Support » de la supercatégorie « Affectation à un fonds spécial ». Les virements entre supercatégories d'un même élément ou d'un même programme ainsi que les virements en provenance ou au bénéfice de la supercatégorie « Transfert » ou de la catégorie « Support » de la supercatégorie « Affectation à un fonds spécial » nécessitent une autorisation préalable du Conseil du trésor.

Cependant, une fois les crédits de programmes adoptés, ceux-ci s'appliquent de manière impérative, de telle sorte qu'il est impossible pour un ministère de procéder à des réaménagements entre programmes. Le Conseil du trésor est toutefois habilité à autoriser un transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille dans les limites fixées par la législation sur les crédits. Pour 2013-2014, il a été proposé à l'Assemblée nationale que des transferts entre programmes d'un même portefeuille puissent être autorisés à condition que de tels transferts n'aient pas pour effet d'augmenter ou de diminuer de plus de 10 % le montant du crédit voté d'un programme ; l'Assemblée a accepté.

Par rapport au mode traditionnel de présentation détaillée des dépenses selon leur nature, l'approche programmatique favorise une présentation selon les finalités poursuivies. Il s'en suit une simplification et une diminution des catégories, dont la conséquence immédiate est l'augmentation des sommes regroupées à voter. Par ailleurs, en même temps que l'on augmente les enveloppes budgétaires, on permet aux gestionnaires publics de procéder plus librement aux choix de répartition intraprogramme et, dans une moindre mesure, interprogrammes. Cette plus grande latitude donnée aux gestionnaires dans l'affectation interne des crédits des programmes s'explique par la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion. Libérer l'esprit d'initiative des gestionnaires afin d'améliorer le rendement des programmes et de mieux refléter les priorités gouvernementales, tel est le but poursuivi par cette mesure.

1.2.3 / L'infrastructure

L'infrastructure, c'est l'ensemble des micro-interventions (projets et activités divers) qui sont mises en œuvre pour soutenir différents aspects des macro-interventions que sont les programmes et éléments de programmes. *A priori*, l'infrastructure n'est pas explicite dans le Budget

de dépenses du Québec. De même, les ministères ne tiennent pas une liste exhaustive de leurs activités dans leur rapport annuel de gestion même si on peut en retrouver une partie dans les Plans annuels de gestion des dépenses (Budget de dépenses - Volume III), celles qui recevront le plus d'attention dans l'année budgétaire en cause. Il faut donc s'en remettre aux gestionnaires responsables ou à l'information publique existante. Cependant, on peut estimer que la somme des activités de l'infrastructure pourrait représenter de 2 000 à 3 000 interventions[6].

À ce stade, la capacité des ministères et organismes publics de prendre les décisions budgétaires qui leur semblent les plus appropriées est totale. Le respect des règles relatives aux enveloppes de programmes et la continuité des interventions sont les seules limites imposées. La reddition de comptes n'est pas non plus articulée autour de ces activités, sauf de manière exceptionnelle. Tout ce qui se passe sous le niveau de la structure et des programmes relève de la compétence exclusive de l'administration.

1.3 / L'évolution de la structure de programmes

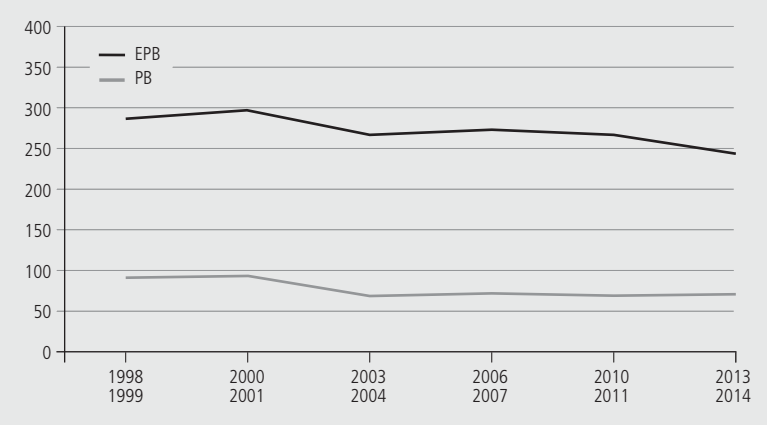
L'architecture programmatique québécoise a connu des changements depuis son implantation au milieu des années 1970. Chaque nouveau budget est l'occasion d'ajuster la présentation des dépenses aux décisions gouvernementales ayant un effet sur la structure des portefeuilles et, en pratique, implique certaines chirurgies budgétaires pour respecter les récents changements dans les attributions ministérielles. Pour être en mesure d'apprécier les modifications et leurs répercussions, nous avons procédé à l'examen des changements touchant la structure budgétaire au cours des quinze dernières années, soit de 1998-1999 à 2013-2014. Deux constats s'en dégagent : tout d'abord, la relative stabilité numérique des programmes et éléments de programmes cache une variabilité dans les contours et les contenus de ceux-ci ; ensuite, les écarts entre les budgets des ministères, des programmes et des éléments de programmes sont tels qu'ils nuisent à l'intelligibilité des données, et l'examen des crédits devient une gymnastique parlementaire un peu erratique.

6 Il est aussi difficile d'en déterminer le nombre précis étant donné que ce type d'intervention a souvent une durée limitée dans le temps.

1.3.1 / Une stabilité plus apparente que réelle

Sur quinze ans, on peut observer une légère diminution des programmes budgétaires (PB) et des éléments de programmes budgétaires (EPB). Celle-ci est cependant concentrée sur les cinq premières années, de 1998-1999 à 2003-2004, comme le montre la figure 15.2.

FIGURE 15.2 / **Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes budgétaires (EPB), de 1998-1999 à 2013-2014**

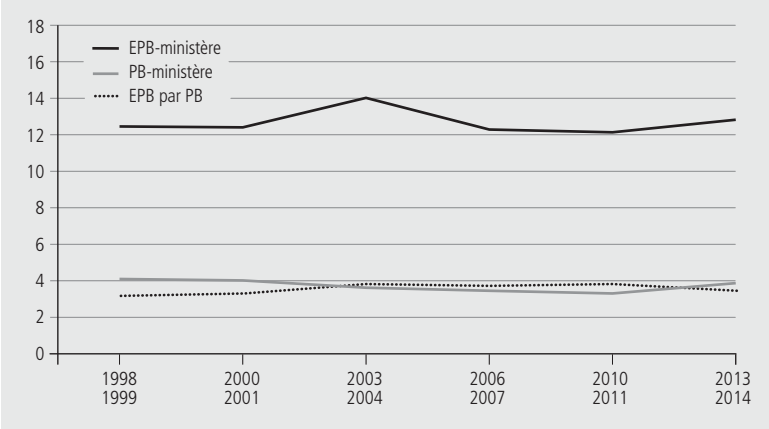


Source : Cliche (2014a, p. 7).

Ainsi, les programmes sont passés de 93 à 71 pendant que les éléments de programmes passaient de 287 à 244. Dans le premier cas, il s'agit d'une baisse relative de 24 %, et de 15 % dans le second, mais ces baisses sont surtout survenues en début de période de sorte que, par la suite, leur nombre est resté à peu près stable, excepté pour les éléments de programmes qui connaissent une nouvelle diminution de 2010-2011 à 2013-2014.

Lorsque l'on examine cette évolution ministère par ministère, on peut aussi constater une relative stabilité. Sur l'ensemble de la période, il y a en moyenne 3,23 PB par ministère, avec une médiane de 3 ; pour ce qui est des éléments de programmes, il y a 12,09 EPB en moyenne par ministère et 3,75 EPB par PB. La figure 15.3 permet d'illustrer ces tendances.

FIGURE 15.3 / **Évolution du nombre de programmes (PB) et d'éléments de programmes budgétaires (EPB) par ministère, de 1998-1999 à 2013-2014**



Source : Cliche (2014a, p. 8).

Toutefois, cette relative stabilité numérique ne signifie pas que les contours des programmes soient restés identiques ni que leur contenu n'ait pas évolué. En vérité, seuls 13 programmes n'ont pas été modifiés de 1998 à 2013 (tableau 15.3).

Si l'on examinait les éléments de programmes, on constaterait que là aussi les mouvements ont été très nombreux et que rares sont ceux qui n'ont pas changé. Que faut-il en conclure ? Au fil des ans, des modifications à la structure budgétaire apparaissent nécessaires pour refléter les nouvelles conditions d'opération. Ainsi, diverses conjonctures peuvent entraîner certaines conséquences sur la structure des programmes et éléments de programmes : fin d'activités ou de projets, ajout d'activités, fusion d'éléments de programmes, fusion de programmes, changement de responsabilité organisationnelle, changement de ministère, réorganisation administrative, etc. Les interventions publiques ne sont pas statiques, elles évoluent dans le temps pour s'adapter à des contextes nouveaux.

L'exemple le plus courant est celui des « programmes papillons ». Il s'agit de certains programmes dont le rattachement change au gré des affectations ministérielles. Au cours de la période, des programmes comme la Commission de la Capitale nationale, le Secrétariat aux aînés, le Secrétariat à la condition féminine, la Faune et les Parcs ont changé de ministre responsable à plusieurs reprises.

TABLEAU 15.3 / **Liste des programmes budgétaires (PB) présents durant toute la période 1998-1999 à 2013-2014**

Ministères	Programmes budgétaires (PB)
Affaires municipales, Régions et Occupation territoire	• Administration générale • Régie du logement
Conseil exécutif	• Cabinet du lieutenant-gouverneur • Affaires intergouvernementales canadiennes
Conseil du trésor	• Commission de la fonction publique • Régimes de retraite et d'assurances
Développement durable, Environnement, Faune et Parcs	• Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Éducation, Loisir et Sport	• Formation en tourisme et hôtellerie
Justice	• Justice administrative
Santé et Services sociaux	• Fonctions nationales • Régie de l'assurance maladie du Québec
Transports	• Administration et services corporatifs

Source : Cliche (2014a, p. 8).

Mais par-delà les circonstances dont on peut comprendre qu'elles puissent avoir quelque incidence sur la structure des programmes, il faut aussi signaler que la présentation générale ne paraît pas suivre un modèle bien défini. Chaque ministère semble libre de se donner la présentation qu'il croit être la plus appropriée, avec les avantages que cela peut comporter et qui ne sont pas toujours évidents pour le profane.

Prenons, par exemple, la présentation des organismes relevant d'un ministre. En gros, il y aurait deux façons différentes de procéder. D'une part, il y a les ministères qui les rassemblent dans un programme budgétaire distinct qui peut prendre diverses appellations (*organismes d'État*, *organismes relevant du ministre*, *soutien aux sociétés d'État*, etc.) ; l'agriculture, la culture, l'enseignement supérieur, l'immigration, la justice, et la sécurité publique en font partie. D'autre part, il y a les ministères qui singularisent ces organismes en créant un programme particulier pour chacun d'eux ; ce sont par exemple les ministères responsables des affaires municipales, du développement durable, de la santé et des services sociaux. Ce choix de présentation n'est pas négligeable puisqu'il accorde la même importance à des instances de taille budgétaire très variable. Ainsi, pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, mettre des organismes comme l'Office des personnes handicapées (13 millions de dollars) ou

le Curateur public (42 millions de dollars) sur le même pied que la Régie de l'assurance maladie (9 milliards de dollars) ou que les Fonctions régionales (22 milliards de dollars)[7] dans la structure budgétaire n'est pas de nature à faciliter un examen équilibré des contenus par les parlementaires et les médias. De même, pour le ministère des Affaires municipales, singulariser la Commission municipale (2 millions de dollars) et la Régie du logement (18 millions de dollars) par rapport à des programmes comme *Modernisation des infrastructures municipales* (435 millions de dollars) ou *Compensations tenant lieu de taxes et aide financière aux municipalités* (625 millions de dollars) n'a pas beaucoup de sens.

Il en va de même du poste « administration ». Dans certains ministères, toutes les dépenses d'administration sont regroupées dans un programme (comme au MAMROT, au MESS ou au MTQ, par exemple), tandis que dans d'autres elles sont présentées dans un élément de programme (comme au SCT, au MCE ou au MCCQ, par exemple), lorsqu'elles ne sont pas tout simplement fondues dans l'ensemble des programmes et éléments sans présentation particulière (comme au MRI et au Travail, pour ne citer que ces deux ministères).

En ce qui concerne le nombre de programmes par rapport au budget, il ne semble pas non plus y avoir de modèle. On peut comprendre qu'un petit ministère comme le Travail (33 millions de dollars) n'ait qu'un seul programme parce que cela lui permet de garder une certaine latitude de gestion malgré des fonds limités, mais pour des ministères de plus grande taille budgétaire comme le MRI (137 millions de dollars) ou le MRN (442 millions de dollars), comment expliquer qu'ils n'aient qu'un seul programme ? Est-ce qu'ils ne poursuivent qu'un seul objectif ? Et n'est-ce pas privilégier indûment la flexibilité de gestion au détriment de la lisibilité du budget ? On pourrait dire la même chose de ministères aux ressources considérables qui n'ont que deux programmes, souvent disproportionnés, comme la Famille, l'Immigration ou l'Environnement.

La tendance générale est à une lente diminution des programmes et éléments de programmes dans l'architecture budgétaire du Québec. Cette réduction s'effectue toutefois sans plan d'ensemble ni paramètres prédéfinis encadrant toute l'opération comme le démontrent les disparités citées plus haut. La cohérence des programmes ne semble pas s'imposer à d'autres préoccupations. Le tout semble d'abord influencé

7 Il convient de signaler que dans le budget de dépenses 2015-2016, le programme Fonctions régionales est remplacé par Services dispensés à la population et que les éléments de programme montrent maintenant quels segments des services sanitaires sont pourvus et à quel niveau.

par les avantages qu'un ministère trouve à une présentation particulière plutôt que par la recherche d'une lisibilité accrue et d'une interprétation plus aisée des données budgétaires par des tiers.

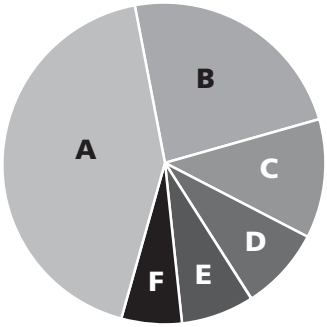
1.3.2 / Une disproportion des budgets

Les sommes affectées aux différents programmes et éléments de programmes varient considérablement. Cela ne constitue pas une surprise ni une lacune à proprement parler. Les priorités gouvernementales sont reflétées par l'importance des fonds qui y sont consacrés.

Dans un budget de plus de 72 milliards de dollars en 2013-2014[8], la part du lion va à la Santé et à l'Éducation qui en accaparent les deux tiers, comme le tableau 15.4 l'indique. Il y a donc une disproportion entre les missions gouvernementales et, par conséquent, une disproportion entre les portefeuilles. Le même déséquilibre existe aussi entre les programmes dont on a vu que le nombre variait de 1 à 8 par ministère avec une moyenne de 3. Plus l'enveloppe budgétaire est importante, plus le montant moyen des crédits rattachés à chaque programme sera élevé. Certains programmes auront des crédits supérieurs à ceux de ministères, voire de plusieurs ministères.

TABLEAU 15.4 / **Répartition par missions du budget et dépenses, 2013-2014*** (en pourcentage)

A	**Santé et Services sociaux**	42,9
B	**Éducation et Culture**	23,6
C	**Service de la dette**	11,9
D	**Soutien aux personnes et aux familles**	8,4
E	**Économie et Environnement**	7,3
F	**Gouverne et Justice**	5,9



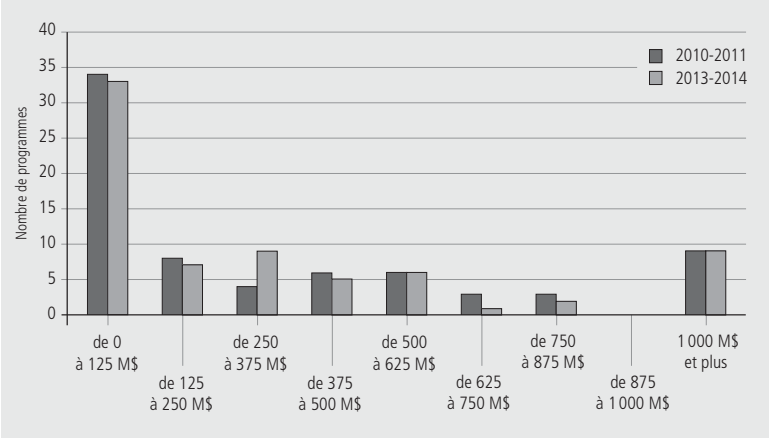
* Excluant les crédits périmés escomptés et les économies à réaliser par les entités consolidées subventionnées.

Source : Cliche (2014a, p. 10).

8 Avant consolidation des organismes et des réseaux.

La figure 15.4 fait la comparaison des budgets de programme (PB) par tranche de 125 millions de dollars. C'est aux extrémités que sont concentrés les plus grands nombres, en 1998-1999 comme en 2013-2014. Près de la moitié des programmes se trouvent dans la catégorie de moins de 125 millions de dollars, alors que moins d'une dizaine de programmes disposent de budgets dépassant le milliard de dollars. En fait, chaque année, ces derniers concentrent plus de fonds publics que tous les autres réunis.

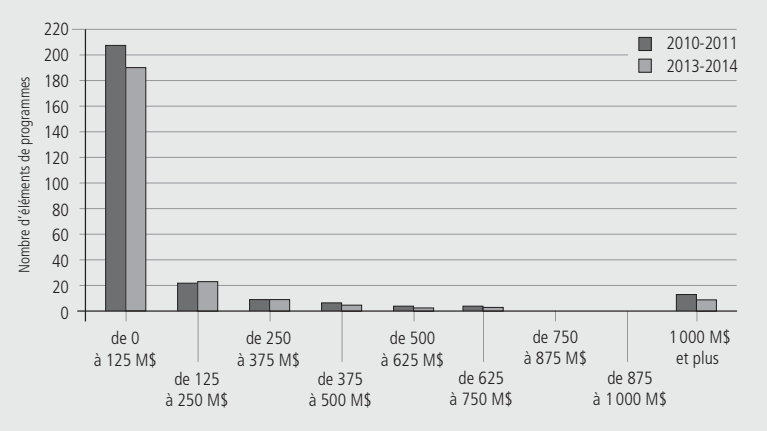
FIGURE 15.4 / **Comparaison des budgets de programmes pour les années 2010-2011 et 2013-2014**



Source : Cliche (2014a, p. 11).

Au fil du temps, on observe également de grandes disparités entre les éléments de programmes budgétaires (EPB) ainsi que le montre la figure 15.5. Un peu plus de 250 EPB se partagent environ 20 milliards de dollars, alors que les 13 plus importants totalisent près de 52 milliards de dollars, d'où les importantes distorsions entre la moyenne (268 millions de dollars par EPB) et la médiane (25 millions de dollars par EPB). D'autre part, les deux tiers des EPB de moins de 125 millions de dollars ont une enveloppe budgétaire de moins de 25 millions de dollars, ce qui met en lumière, dans cette catégorie aussi, la cohabitation d'une multitude de petites interventions avec d'autres beaucoup plus importantes.

FIGURE 15.5 / **Comparaison des budgets par éléments de programmes (EPB) pour les années 2010-2011 et 2013-2014**



Source : Cliche (2014a, p. 11).

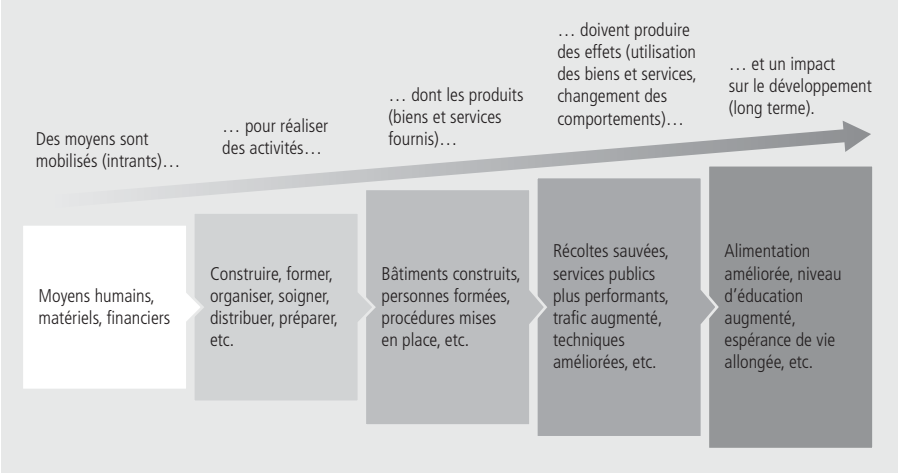
Ce déséquilibre constaté conduit lui aussi à une difficulté accrue pour les parlementaires d'apprécier correctement les priorités gouvernementales. Quelle importance donner à tel programme ou tel élément de programme dans les discussions menant à l'autorisation des crédits lorsque leur présentation ne permet pas un ordonnancement en fonction des sommes engagées ? Il serait raisonnable de s'attendre à ce que les parlementaires accordent plus de temps et d'attention aux dépenses les plus élevées, mais l'architecture actuelle n'y invite pas. Bien sûr, dans les deux cents heures consacrées à l'étude des budgets en commission parlementaire, plus de temps sera consacré à la Santé et à l'Éducation qu'au Travail ou à la Sécurité publique, mais, de manière générale, on peut dire que si plus d'attention est donnée aux dépenses les plus importantes ce n'est pas parce que la présentation des données budgétaires y mène directement. Il faudrait que les programmes et les éléments soient fractionnés de façon à montrer plus clairement ce qu'ils regroupent.

2 / La destination des crédits budgétaires

La classification programmatique des dépenses entraîne normalement un changement d'accent dans la préparation et la présentation d'un budget. La focalisation n'est plus sur les intrants ou les ressources, mais sur ce que

l'on cherche à faire avec celles-ci, non seulement en matière d'extrants ou de produits directs, mais aussi par rapport aux résultats ultimes des interventions ainsi regroupées (les effets et les impacts). À un programme est associé une présentation hiérarchisée des objectifs poursuivis, qu'ils soient opérationnels ou stratégiques, suivant un enchaînement logique des résultats à atteindre (figure 15.6).

FIGURE 15.6 / **Chaîne des résultats**



Source : Cliche (2014a, p. 12).

Cet aspect des programmes a été perdu de vue pendant 25 ans, soit jusqu'à l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* (L.Q., 2000, c. 8). Non seulement a-t-on négligé de maintenir une cohérence interne optimale aux programmes budgétaires (en s'assurant d'y regrouper des interventions compatibles), mais on s'est de moins en moins intéressé à y rattacher explicitement des objectifs à atteindre. Cette situation a changé avec la *Loi sur l'administration publique* qui instaure un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Ce cadre de gestion met l'accent sur la performance des ministères et organismes dans l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs.

On pourrait donc s'attendre à ce que les budgets présentés à l'Assemblée nationale reflètent cette disposition et qu'il soit possible de voir à quelles fins sont votés les crédits et quels résultats sont recherchés. Il n'en est pourtant rien. Les divers documents pouvant soutenir une budgétisation axée sur les résultats font peu de lien avec la structure des programmes et éléments de programmes budgétaires, de sorte qu'il est difficile de voir en quoi les allocations budgétaires qui sont faites permettent d'améliorer la performance. Cette déconnexion des planifications stratégique et budgétaire rend le travail des parlementaires (qui cherchent à comprendre la valeur ajoutée des crédits qu'ils votent) particulièrement ardu.

La *Loi sur l'administration publique* prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale d'un ensemble intégré de documents, soit le Plan stratégique, le Plan annuel de gestion des dépenses et le Rapport annuel de gestion, le tout dans une perspective de reddition de comptes auprès des parlementaires et dans le but de faciliter leur rôle de surveillance de l'Administration.

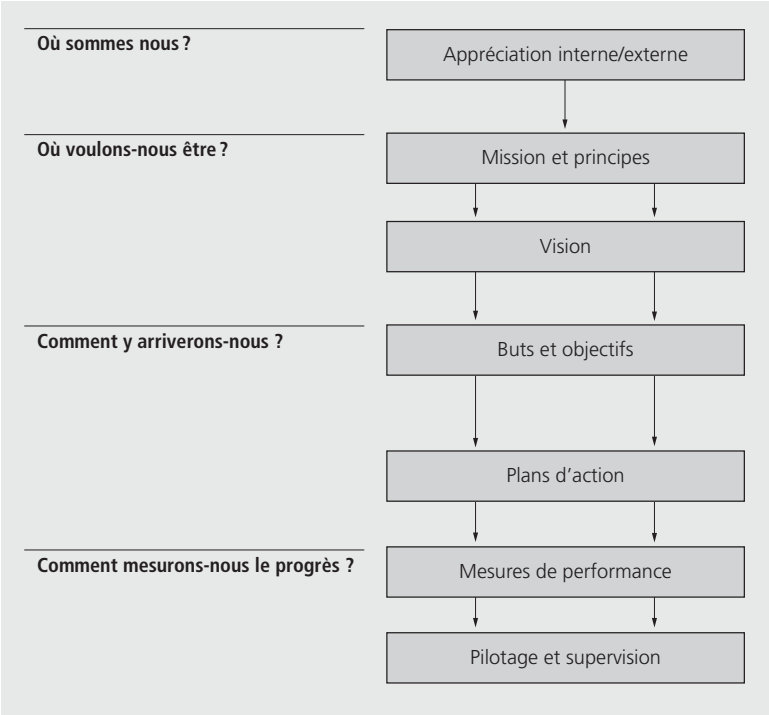
2.1 / Le plan stratégique

Le plan stratégique est le fruit d'une réflexion visant à positionner une organisation pour qu'elle soit en mesure de relever les défis qui la confrontent. Ce questionnement large (comme on peut le voir ci-après) mène à cerner les stratégies et les objectifs concrets à poursuivre pour y arriver tout en s'assurant que l'information de suivi pertinente soit disponible (figure 15.7).

C'est la *Loi sur l'administration publique* qui prescrit aux ministères et organismes qui y sont assujettis les sections et les éléments obligatoires de leur plan stratégique. L'article 9 de cette loi précise qu'il doit comporter les éléments suivants :

- une description du contexte dans lequel évolue le ministère ou l'organisme ;
- les principaux enjeux auxquels l'organisation fait face ;
- les orientations stratégiques ;
- les objectifs et les axes d'intervention retenus ;
- les résultats visés au terme de la période couverte par le plan ;
- les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats.

FIGURE 15.7 / **Questionnement stratégique**



Source : Cliche (2014a, p. 13).

Les orientations se déclinent par axes d'intervention et chaque axe peut comporter un ou plusieurs objectifs. Les objectifs indiquent les changements précis et mesurables que l'activité de l'organisation est censée produire. Les objectifs expriment une finalité et doivent, idéalement, contenir les éléments suivants (*Secrétariat aux priorités et projets stratégiques*, 2008, p. 35) :

- le changement précis souhaité ;
- la date à laquelle le changement est censé se produire ;
- la mesure du changement en nombre et en pourcentage ;
- le groupe cible.

Mesures quantitatives ou qualitatives permettant de constater l'évolution d'un fait observable que l'on vise à modifier en vertu d'un objectif formulé en termes de finalité, ces indicateurs sont une composante essentielle de la gestion axée sur les résultats. Ils permettent la mesure et le suivi de la performance qui sont nécessaires à la reddition de comptes. À cet égard, la Commission de l'administration publique[9] a précisé ses attentes quant aux liens à établir entre objectifs et indicateurs[10] :

- choisir des indicateurs d'effet et non pas des indicateurs d'activité ou de production ;
- lier aux objectifs des cibles quantifiables et préétablies ;
- lier aux objectifs retenus des indicateurs stables permettant de suivre la performance de l'organisation ;
- lier aux objectifs des indicateurs d'impact et de progression dans l'atteinte des cibles ;
- lier aux objectifs retenus des indicateurs d'efficience (dont le coût de revient) qui rattachent les ressources utilisées aux résultats obtenus et qui démontrent l'effet des ressources additionnelles sur les résultats obtenus ;
- privilégier l'utilisation d'indicateurs permettant la comparaison avec d'autres organisations.

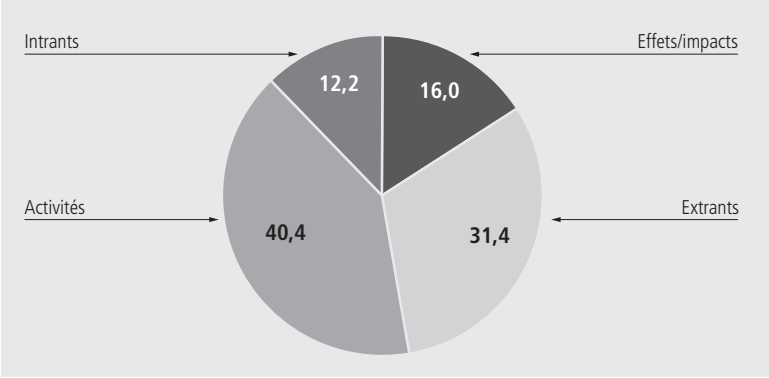
Les ministères et organismes québécois sont actuellement dans la quatrième génération des plans stratégiques, couvrant en général la période 2012-2015. Force est cependant de constater que les attentes des parlementaires restent encore largement ignorées. Ainsi, comme le montre la figure 15.8, près de 60 % des indicateurs présentés touchent aux intrants et aux activités, et pour ceux portant sur les résultats, les deux tiers concernent les résultats opérationnels (extrants) et seulement un tiers a trait aux résultats stratégiques (effets/impacts). À quoi vont servir les ressources octroyées ? On le sait peu. Le partage des ressources en diverses catégories et leur affectation à l'organisation de diverses activités sont connus, mais ce qu'elles produisent l'est beaucoup moins. De quelle somme a-t-on besoin pour maintenir les activités existantes ? Telle semble être la question la plus importante. L'accent continue d'être

9 Cette commission de l'Assemblée nationale est particulièrement concernée par les différents rapports sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* et l'audition des sous-ministres pour qu'ils rendent compte de leur gestion.

10 Notamment dans le vingtième (2008) et le vingt-troisième (2011) rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

sur les ressources et les processus comme dans la budgétisation traditionnelle. Que va-t-on produire ? Que va-t-on produire de plus ? Pour quels effets ou impacts ? Personne n'est en mesure de le savoir, les organisations, ministères et organismes, prenant peu la peine de l'établir.

FIGURE 15.8 / **Proportion des types d'indicateurs présents dans les plans stratégiques en vigueur au 31 mars 2012** (en pourcentage)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2013a, p. 31).

Il n'est pas évident non plus pour des parlementaires très occupés de s'y retrouver. Les plans stratégiques sont déposés à l'Assemblée nationale un par un, à différents moments, à charge pour les députés de se les approprier et d'en prendre connaissance, de voir ce qui a changé par rapport aux précédents et d'en tirer les conséquences par rapport à leur rôle de surveillance de l'Administration publique. En outre, les réponses aux intentions formulées dans les plans stratégiques se trouvent dans d'autres documents, les rapports annuels de gestion.

2.2 / Le rapport annuel de gestion

C'est dans le rapport annuel de gestion que les ministères et organismes doivent rendre compte du cheminement vers l'atteinte des objectifs préétablis. Si des renseignements sur le rapport entre les résultats obtenus et les sommes dépensées existent, c'est donc normalement dans ce document que l'on devrait les trouver. Pourtant, ils n'y sont pas. Et cela n'est pas étonnant puisqu'ils ne sont pas demandés (SCT, 2013b).

Certes, les ministères et organismes sont incités à faire état de l'efficacité de leurs interventions (le rapport objectifs-résultats) comme le tableau 15.5 l'indique (SCT, 2013b, p. 6), mais pour ce qui est de l'efficience (rapport résultats-dépenses), les exigences sont bien moindres.

TABLEAU 15.5 / **Exemple de tableau sommaire des résultats suggéré par le Secrétariat du Conseil du trésor**

Objectifs	Indicateurs	Cible prévue au Plan stratégique	Résultats 2012-2013	Résultats 2011-2012	Résultats 2010-2011	Page
Objectif 1	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					
Objectif 2	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					
Objectif 3	Indicateur 1					
	Indicateur 2					
	Indicateur 3					

Dépenses et évolutions par secteurs d'activité ou par orientations stratégiques

Secteur d'activité ou orientation	Budget de dépenses 2012-2013 (000 $)	Dépenses réelles ou probables 2012-2013 (000 $)	Dépenses réelles 2011-2012 (000 $)	Écart* (000 $)	Variation** (%)

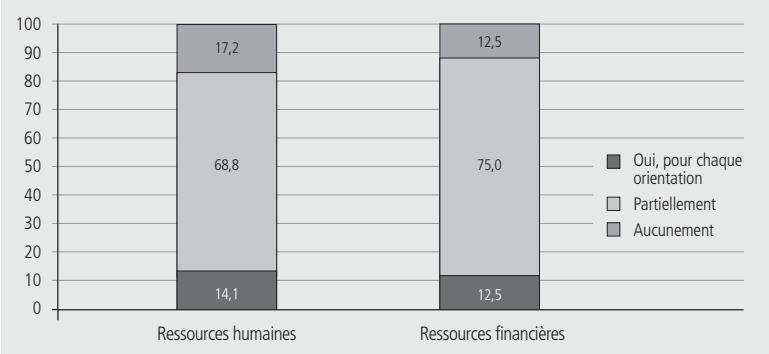
* Écart entre les dépenses de 2011-2012 et celles de 2012-2013.
** Résultat de l'écart divisé par les dépenses réelles de 2011-2012.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2013b, p. 6 et 13).

En fait, le lien entre les résultats obtenus et les sommes dépensées ne semble pas faire partie de la reddition de comptes, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 15.5. Tout au plus demande-t-on d'indiquer les dépenses par secteur d'activité ou orientation stratégique (SCT, 2013b, p. 13). Est-ce que cela est fait systématiquement ? Non.

Très peu d'organisations gouvernementales sont en mesure d'établir précisément la nature et la quantité de ressources associées à leurs orientations stratégiques (SCT, 2013a, p. 39). Moins de 15 % y parviennent totalement ; les autres ne fournissent que des indications partielles, voire aucune information (figure 15.9). Cette situation n'est pas en soi surprenante puisque les contours budgétaires ne sont pas établis sur cette base, mais sur celle des programmes. Comme les orientations chevauchent plusieurs programmes ou regroupent des éléments de programmes différents, il faut s'adonner à un exercice fastidieux de recomposition budgétaire pour y arriver, souvent avec des résultats assez approximatifs.

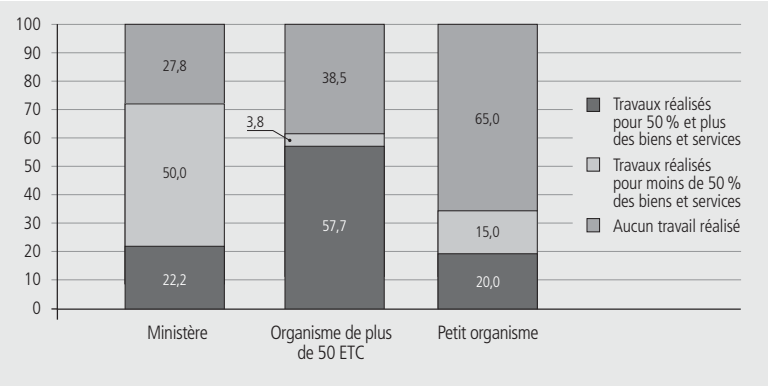
FIGURE 15.9 / **Proportion des organisations qui étaient en mesure de préciser au moins partiellement ou pour chaque orientation les ressources affectées aux orientations de leur plan stratégique**
(en pourcentage)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2013a, p. 39).

À un niveau plus micro, la gestion axée sur les résultats implique aussi, pour gérer efficacement, que l'on sache quel est exactement le coût des biens et services publics produits. Or, à ce niveau aussi, les ministères et organismes gouvernementaux peinent à établir correctement l'ensemble des coûts associés à la production des services qu'ils donnent et à les rapporter par unité produite. Les systèmes d'information sur les ressources, encore largement compartimentés, ne permettent pas facilement d'y arriver. Si une amélioration peut être constatée avec les années, elle est toutefois limitée, comme le montre la figure 15.10 (SCT, 2013a, p. 64).

FIGURE 15.10 / **Proportion des travaux ayant été menés afin d'établir le coût des biens et services par type d'organisation** (en pourcentage)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2013a, p. 64).

Par ailleurs, les organisations ayant mené des travaux en ce sens ont spécifié qu'elles utilisent les renseignements sur ces coûts principalement à des fins de gestion interne à l'usage de la haute direction et des gestionnaires et non pour diffusion externe par le biais du rapport annuel ou autrement. Il est paradoxal que les rapports annuels comprennent par ailleurs une foule d'informations détaillées sur divers aspects secondaires de la gestion publique et qu'on y trouve si peu d'informations probantes permettant de faire un lien entre la planification stratégique, le budget et les opérations.

2.3 / Le plan annuel de gestion des dépenses

Le plan annuel de gestion des dépenses de chaque portefeuille (volume III ou IV du Budget de dépenses, selon les années) est présenté comme suit :

- une première section présente la mission ou la raison d'être du ministère et des organismes composant un portefeuille. Cette section permet de faire ressortir la nature de l'organisation, sa clientèle, ses domaines d'activité et sa finalité ;
- une deuxième section présente les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés ;
- une dernière section explique l'évolution du budget de dépenses par programmes et les principales variations.

La première section cherche à faire un lien avec le niveau supérieur de la planification stratégique en présentant mission, enjeux et finalités générales du portefeuille. C'est une sorte de rappel ou d'introduction aux mandats principaux de l'organisation.

Ce pourrait être dans la deuxième section que le lien entre les choix budgétaires effectués et les orientations et objectifs poursuivis sont présentés, mais il n'en est rien. Comme indiqué plus haut, rares sont les ministères en mesure de situer la portée budgétaire de leurs orientations stratégiques. Elles sont simplement énoncées et accompagnées des actions ou activités sur lesquelles l'accent portera au cours de la prochaine année. On ne mentionne pas en quoi elles contribueront aux objectifs poursuivis ni quelles améliorations elles généreront. L'accent porte sur les processus en cours sans qu'on soit capable de voir ce qui en est attendu concrètement. Quant à savoir quelles actions sont prioritaires et quelles sommes d'argent y seront consacrées, aucune information n'est fournie. Cette section ne fait en somme qu'énumérer quelques-unes des activités pouvant s'inscrire dans le cadre des orientations retenues. On n'y trouve aucune liaison explicite entre la planification stratégique et la planification budgétaire.

Quant à la dernière section, elle ne traite que des programmes budgétaires en expliquant les variations d'une année sur l'autre et en les situant par rapport à la dépense probable et à la dépense budgétée. Avec les programmes, on entre dans l'univers budgétaire proprement dit. Tout y est précis et justifié, et cela tend à rendre encore plus manifeste l'écart entre les intentions et l'allocation des ressources, la déconnexion entre la stratégie et le budget. Dans le plan annuel de gestion des dépenses, on voit effectivement se côtoyer l'une et l'autre sans interpénétration. Les deux systèmes d'informations ne se touchent pas. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que les deux exercices de planification se fassent sur la même base, le programme budgétaire.

***

La mise en œuvre de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats requiert une architecture budgétaire adaptée. La structure des programmes budgétaires est le pilier principal de cet édifice. Elle doit à la fois montrer les objectifs particuliers rattachés aux allocations budgétaires et permettre une reddition de comptes transparente. C'est l'ancrage concret de la GAR et de la BAR. D'autres administrations l'ont bien compris, qui ont choisi d'articuler leur planification stratégique

et budgétaire autour des programmes et de faire se côtoyer objectifs et budget. L'architecture des activités de programmes du Canada constitue un bel exemple de cet arrimage (Scratch, 2005).

Afin de poursuivre sur la voie de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats, le Québec doit revoir de manière prioritaire son architecture budgétaire. Sa structure de programmes est désuète, incohérente et sans objectifs. Il faut lui redonner pertinence, cohésion et vision. Un chantier doit commencer sans tarder.

Par ailleurs, à l'heure où les gouvernements s'activent à diminuer le fardeau administratif de ceux qui reçoivent des services publics en créant des guichets uniques, on continue de forcer les parlementaires québécois à faire eux-mêmes les conciliations entre les démarches stratégiques et budgétaires. Une meilleure intégration des deux par le biais des programmes budgétaires faciliterait la reddition de comptes et rendrait l'ensemble du processus plus transparent. Le gouvernement doit définir clairement à quoi vont servir les deniers publics et ce qu'ils vont permettre d'accomplir.

CONCLUSION /

Les objectifs budgétaires du Québec et leur pérennité

1 / Les objectifs budgétaires du Québec

En matière budgétaire, les objectifs affichés du gouvernement québécois, du gouvernement actuel comme des précédents, sont multiples. Ils sont présentés dans le Discours du Budget 2016-2017 comme ils l'étaient à presque chaque occasion depuis une quinzaine d'années. Ils touchent plus particulièrement :

- le retour et le maintien de l'équilibre budgétaire ;
- le contrôle de la croissance des dépenses ;
- la poursuite de la réduction de la dette ;
- le maintien d'une fiscalité compétitive ;
- un réinvestissement dans la modernisation des infrastructures ;
- un accroissement de la productivité.

Voyons ce qu'il en est de chacun de ces objectifs en essayant de déterminer les conditions associées à leur réalisation.

1.1 / L'équilibre budgétaire

Au cours des deux dernières décennies, deux exercices différents ont voulu mettre fin à une suite de déficits publics. Les deux ont exigé la prise de décisions difficiles et la mise en œuvre de mesures vigoureuses. L'expérience de la fin des années 1990 devrait inciter à une certaine prudence cependant, tant il est clair que l'état d'équilibre des comptes publics est précaire et dépendant de la santé de l'économie.

Le premier obstacle tient à une structure de dépenses plus élevées que celle de nos voisins. L'État québécois doit en effet financer un panier de services plus important que l'Ontario. Des coupures récentes ont peut-être diminué un peu cet écart, mais il continuera de faire pression sur les finances publiques. À cause de cela, le Québec demeure vulnérable à tout ralentissement de la croissance de ses revenus.

Le deuxième obstacle renvoie à l'affaiblissement à venir de la croissance économique dont tous les experts nous disent qu'elle sera en moyenne de plusieurs fractions de point inférieure au cours de prochaines décades à ce qu'elle était jusqu'à maintenant. La transition démographique dans laquelle le Québec est engagé pèsera lourdement sur le PIB, ce qui ne manquera pas de fragiliser l'équilibre budgétaire.

1.2 / Le contrôle des dépenses

Les déficits ont été créés par un rythme de croissance des dépenses supérieur à celui des revenus. Aucun progrès durable dans l'ordre des finances publiques n'est possible tant que le poids relatif des dépenses dans l'économie continue d'augmenter. Il y a évidemment deux solutions à cela : stimuler la croissance économique et diminuer la croissance des dépenses.

Comme il a été signalé précédemment, l'économie est entrée dans une zone de croissance plus lente de sorte que la marge budgétaire annuelle générée par la hausse des revenus sera moindre. D'un taux annuel moyen d'augmentation des dépenses d'un peu plus de 4 % depuis l'an 2000, il a fallu contraindre celui-ci d'environ 40 % pour retrouver tout récemment le chemin de l'équilibre. Pour s'ajuster à l'augmentation prévue des revenus, il faudra inévitablement faire encore des efforts en ce qui concerne des dépenses.

Comme les gouvernements accordent la priorité aux secteurs de l'éducation et de la santé, il reste peu de marge pour les autres secteurs. Leurs dépenses sont gelées quand elles ne sont pas carrément diminuées. La conséquence est la place de plus en plus grande que l'éducation et la santé occupent dans le budget général de l'État. C'est à se demander si cette tendance bidimensionnelle peut être maintenue dans le temps et si l'accaparement des ressources nouvelles par ces deux secteurs ne conduit pas à un cul-de-sac budgétaire. À laisser se détériorer les autres secteurs dépendant du gouvernement, on crée une bulle de besoins non pourvus qui risque d'éclater et de déséquilibrer à nouveau les comptes publics.

1.3 / La réduction de la dette

Lorsqu'on parle de réduire la dette, on ne parle pas de rembourser la totalité celle-ci, mais d'en réduire le poids relatif. L'objectif est de ramener la dette brute à 45 % du produit intérieur brut en 2026 alors qu'elle est actuellement de 55 %. Bien sûr, les sommes déposées dans le Fonds des générations serviront éventuellement à payer une partie de cette dette, mais, pour le moment, elles s'y accumulent et continueront de le faire dans un avenir prévisible parce que le rendement obtenu de la Caisse de dépôt, qui en est le gestionnaire, est supérieur au taux d'intérêt moyen de la dette.

Par ailleurs, les taux d'intérêt étant actuellement à un niveau plancher[1] historique, ils ne peuvent que remonter dans l'avenir et cela ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le service de la dette. Ce dernier est actuellement de 11 milliards de dollars. Chaque hausse de 1 % des taux d'intérêt entraîne des dépenses additionnelles d'environ 300 millions de dollars par année au service de la dette. Et comme la dette en termes absolus continue d'augmenter d'environ 9 milliards par année, on peut présumer que ce montant de 300 millions est un minimum. En fait, pour l'avenir budgétaire du Québec, le service de la dette, lorsqu'il recommencera à augmenter, constituera l'élément le plus déstabilisateur.

En réalité, pour atteindre l'objectif fixé pour 2026, on fait un double pari : d'une part, que la dette n'augmentera pas plus rapidement qu'aujourd'hui et, d'autre part, que la croissance économique surpassera le rythme de croissance de la dette. Si l'un des deux n'évolue pas comme prévu, l'objectif ne sera pas atteint.

1.4 / Une fiscalité compétitive

Le Québec est en compétition avec les autres provinces canadiennes et les États américains pour attirer les investissements et les compétences dont les entreprises ont besoin. En 2012, la pression fiscale sur les contribuables québécois était la plus élevée au Canada, de l'ordre de 35 % du PIB. Cet écart tend à diminuer lentement avec les années, mais il demeure significatif.

1 Cette période de faible taux d'intérêt pourrait se prolonger encore un moment selon certaines analyses récentes de la Banque du Canada.

Malgré les engagements pris par les gouvernements de réduire la charge fiscale des Québécois, si le besoin de revenus additionnels continue de se faire sentir, si on a besoin de toujours plus de revenus pour couvrir l'augmentation des dépenses, le fardeau fiscal ne diminuera pas. Tout au plus pourra-t-on remanier le dispositif en diminuant dans un secteur pour l'augmenter ailleurs, un peu comme la commission Godbout a recommandé de réduire l'impôt sur le revenu pour hausser dans la même proportion les taxes à la consommation. On voit donc que dans le cas du Québec, la compétitivité fiscale ne peut être atteinte sans un contrôle rigoureux des dépenses.

1.5 / Des infrastructures de qualité

Dans le passé, on a repoussé certains investissements dans les infrastructures pour diminuer les dépenses et mieux contrôler les emprunts. Répétée sur plusieurs années, cette stratégie a mené à une détérioration des infrastructures, les travaux de maintien des actifs n'étant pas faits au moment où ils auraient dû l'être, et à une augmentation des coûts d'entretien et de réparation. Cette approche recherchant le gain financier à court terme est néfaste à moyen et long terme. Diverses études ont d'ailleurs permis d'établir l'état de détérioration des infrastructures et l'ampleur des coûts impliqués par leur remise à niveau.

Des infrastructures adéquates sont un gage d'efficacité dans les échanges, favorisant la circulation facile et rapide des personnes et des biens. Une économie dynamique s'appuie sur des infrastructures de qualité. Le Québec s'est doté d'un programme d'investissement d'une centaine de milliards de dollars au cours des dix prochaines années pour rattraper le terrain perdu et aussi pour compenser la faiblesse des investissements privés. Ces investissements sont financés par emprunt, seul l'amortissement étant passé à la dépense annuelle, et, par conséquent, contribuent à hausser la dette. On peut se demander combien de temps un financement public d'une telle ampleur sera possible sans remettre en question les objectifs concernant la dette.

1.6 / Une productivité accrue

La contribution des travailleurs à la croissance économique du Québec, par une participation accrue au marché du travail et par l'augmentation du nombre d'heures travaillées, va continuer d'être importante dans

l'avenir, mais comme levier de la prospérité économique, son impact ne sera pas aussi déterminant que par le passé. En fait, pour faire en sorte que la prospérité se maintienne, voire progresse, il faudra miser sur un accroissement de la productivité.

La formation de la main-d'œuvre est un élément fondamental pour garantir que les entreprises disposeront d'employés qualifiés pour affronter la concurrence avec succès, mais la productivité, c'est aussi la volonté d'innover. L'innovation ne concerne pas uniquement les percées technologiques et la recherche, elle est d'abord une préoccupation constante de s'améliorer. En ce sens, toutes les activités des organisations peuvent être touchées : l'organisation du travail, la mise en marché, la recherche de nouveaux débouchés, etc.

Pour y arriver, on le voit, une ouverture au changement et une préoccupation du changement doivent s'implanter dans toutes les organisations. Une culture de l'innovation constitue l'assise principale de la hausse de productivité dont le Québec a besoin.

2 / La pérennité budgétaire

Comment faire en sorte que les objectifs budgétaires du Québec ne soient pas constamment remis en question par la conjoncture ? De quels mécanismes budgétaires doit-on se doter pour s'assurer qu'ils soient atteints de manière durable ? S'il n'y a pas de recette miracle, quelques travaux récents (Galipeau *et al.*, 2016), faisant le point sur diverses réformes dans la budgétisation publique, permettent d'identifier certains éléments dont la mise en œuvre concourrait à pérenniser l'atteinte de ces objectifs en instaurant une discipline budgétaire adéquate. Le concept de « budget structurellement équilibré et durable » (BSED) y est développé. Cette nouvelle forme de budgétisation publique ne cherche pas seulement à équilibrer les comptes mais à tenir compte des risques inhérents à toute gestion publique et à les prévenir. La matérialisation de ces risques pourrait empêcher l'administration d'accomplir sa mission, de réaliser son mandat et de tenir ses engagements (Galipeau *et al.*, 2016, p. 11).

Un budget structurellement équilibré et durable (BSED) s'appuie sur plusieurs éléments.

2.1 / Une planification stratégique intégrée et pluriannuelle

Tout part de ce que l'on cherche à faire pour réaliser les mandats dont les ministères et organismes publics sont chargés. Que veut-on réaliser ? Quels objectifs poursuit-on ? Quelle stratégie y mènera ? La planification stratégique doit ancrer le cycle de gestion dans une perspective plus large que les budgets annuels. La planification stratégique existe au sein de l'appareil public québécois mais elle reste à être pleinement intégrée aux opérations budgétaires. L'arrimage de la planification budgétaire et de la planification stratégique est une nécessité.

2.2 / Une stratégie de gestion du déficit d'entretien des actifs physiques et des passifs inhérents

Même si le gouvernement du Québec a instauré une comptabilité d'exercice, lorsqu'il passe à la dépense la valeur de l'amortissement de ses immobilisations, celle-ci ne tient pas compte de ce qu'il faudrait investir pendant la durée de vie utile d'une infrastructure pour en maintenir la qualité. En ne le faisant pas, on occulte une partie importante de la dépense. Le dernier plan d'investissement décennal du gouvernement montre que les dépenses de maintien des actifs représentent près de la moitié de la dépense de capital requise. Il en va de même du passif environnemental dont le gouvernement doit assumer la responsabilité en bonne partie mais dont on n'est pas en mesure de déterminer l'ampleur avec suffisamment de précision pour qu'elle soit reflétée adéquatement dans les états financiers.

2.3 / Une budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs et l'établissement d'un fonds de renouvellement

Les lacunes dans la prise en compte des dépenses d'investissement et des passifs environnementaux créent une distorsion à laquelle des remèdes doivent être trouvés. Il faut revoir la façon dont on va les comptabiliser. Pour les nouveaux actifs, l'incorporation dès le départ d'un coefficient pour le maintien des actifs en bon état donnerait un amortissement ajusté dont la valeur annuelle marginale pourrait s'accumuler dans une réserve servant à financer les travaux au fur et à mesure qu'ils deviennent nécessaires. Pour les actifs en place non adéquatement pourvus, on pourrait par exemple créer un fonds d'amortissement comme on l'a fait à une certaine époque pour les régimes de retraite publics.

2.4 / Une politique d'encadrement du niveau de la dette

La dette brute et la dette nette du Québec continuent de croître malgré la création du Fonds des générations. Il en sera ainsi tant que les contributions au Fonds seront inférieures au niveau des nouveaux emprunts annuels. Certes, la croissance économique aide à diminuer le poids relatif de la dette québécoise, cependant, à ce jour et dans un avenir prévisible, elle ne semble pas suffisamment forte pour garantir que l'on atteigne en 2026 les objectifs de réduction par rapport au PIB que l'on a annoncés. D'autres mesures devront être prises pour contraindre l'évolution de la dette.

2.5 / Une réserve de prévoyance économique et financière

Sans réserve financière suffisante, le budget du gouvernement n'est pas en mesure de faire face à certaines catastrophes ni aux retournements de la conjoncture économique. Il est structurellement vulnérable tant qu'un fonds de stabilisation adéquat n'aura pas été créé. La Loi de 2009 sur l'équilibre budgétaire institue une telle réserve de stabilisation et prévoit que les surplus pourront y être versés, s'ajoutant aux sommes déjà prévues dans le budget annuel. Toutefois, les surplus ne sont réapparus que tout récemment et ont été versés au Fonds des générations, ce qui signifie qu'en cas de coup dur, les maigres provisions de prévoyance accumulées dans la réserve ne pourront empêcher de recourir à des emprunts pour financer une baisse des revenus ou un surcroît de dépenses.

2.6 / Une politique d'utilisation des surplus

Que faire des surplus? D'abord, s'agit-il de vrais surplus? Si l'on ignore certains passifs et que les sommes prévues pour le maintien des actifs sont insuffisantes, ces surplus sont le résultat d'une sorte de myopie budgétaire. Mais s'il s'agit de surplus réels, que faut-il en faire? Une règle de saine prudence devrait conduite à accélérer les versements à la réserve de stabilisation et y affecter les surplus éventuels jusqu'à ce qu'elle ait atteint un niveau suffisant, de l'ordre de 5 % à 10 % du budget. Mais ensuite? Il faut résister à la tentation d'utiliser des excédents qui pourraient n'être que transitoires et d'ampleur annuelle variable pour diminuer rapidement et substantiellement les taxes et impôts. Pour un État endetté comme le Québec, la diminution de la pression fiscale ne saurait prendre le pas sur la diminution du poids de sa dette. Au mieux, si les surplus deviennent récurrents, on peut envisager une diminution coordonnée des deux.

2.7 / Une politique de vérification diligente des actifs et passifs, y compris les évaluations actuarielles des régimes de retraite

La réalité financière des comptes publics repose sur une information de qualité, disponible rapidement et au moment opportun. Or, l'appréciation des passifs (actuariels ou autres) ou des PPA (prêts, placements et avances) comporte des hypothèses qui peuvent être fortement influencées par la conjoncture, laquelle comme on le sait, peut changer rapidement. Dans ce contexte, il importe de pouvoir disposer d'une information fiable remise à jour régulièrement.

2.8 / Une politique d'évaluation et de gestion des risques

Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il désigne le niveau d'exposition à des éléments d'incertitude qu'une organisation se doit de comprendre et de gérer efficacement. Un risque, c'est la probabilité qu'un événement puisse survenir et nuire à l'atteinte des objectifs d'une organisation, à la réalisation de sa mission. La mesure du risque consiste dans l'appréciation de la gravité des risques auxquels une organisation doit faire face. Essentiellement, c'est le croisement de la probabilité de survenue d'un risque et de son impact qui permet d'en déterminer la gravité. La gestion des risques fait partie intégrante des mécanismes de bonne gestion. Elle permet de prendre des décisions éclairées par une appréciation correcte des éléments qui pourraient nuire à leur réalisation. L'administration québécoise s'est davantage intéressée ces dernières années à établir une cartographie des risques qu'elle court et à se préparer adéquatement à faire face aux effets déstabilisateurs que certains ne manqueraient pas d'avoir mais beaucoup reste encore à faire.

2.9 / Un plan financier quinquennal, révisé annuellement

Le gouvernement du Québec prend ses décisions budgétaires en les situant dans une perspective pluriannuelle par l'élaboration d'un cadre de dépenses de moyen terme (CDMT) qui est mis à jour chaque année. Un CDMT est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes pluriannuelles sur les dépenses. Il comporte plusieurs avantages dont la production d'informations qui facilitent le processus de décision et améliorent la qualité des choix en rendant prévisibles les budgets sur lesquels les gestionaires pourront

compter au-delà de l'année en cour. L'application que le Québec fait de ce mode de budgétisation n'est cependant pas complète et empêche d'en recueillir tous les bienfaits. En effet, les prévisions quinquennales sont détaillées pour les revenus par catégories tandis que, pour les dépenses, n'est présenté qu'un montant global qui ne permet pas de voir quelle répartition en sera faite par ministère et par programme. Le Secrétariat du Conseil du trésor possédant cette information devrait la rendre publique pour améliorer la transparence de ses décisions, ne serait-ce que par mission.

2.10 / Un processus de contrôle et d'évaluation des résultats et de la performance

La notion de « performance » doit être entendue comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats, ou la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion. Cette définition confirme le lien entre démarche de performance et contrôle de gestion, défini comme le processus par lequel les dirigeants d'une organisation s'assurent que les stratégies de celle-ci sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente. La fonction de contrôle permet de vérifier, tout au long de l'exercice budgétaire, que les objectifs sont bien atteints, selon les normes techniques et financières à appliquer et sur la base desquelles les budgets sont arrêtés.

En adoptant la Loi sur l'administration publique (LAP) en 2000, le Québec s'est doté de l'instrument législatif dont il avait besoin pour opérer la transformation de son cadre de gestion, traditionnellement axé sur les intrants et sur le respect des normes administratives, en un nouveau régime de gestion de l'État résolument orienté vers la prise en compte de la performance. Si les mécanismes de la gestion axée sur les résultats sont aujourd'hui relativement bien implantés dans l'appareil public québécois, on ne peut en dire autant de leur prolongement normal dans l'ordre budgétaire alors que les voies traditionnelles de la prise de décision budgétaire continuent d'accaparer l'attention, les intrants ayant préséance sur les extrants et les résultats. La mise en œuvre d'une véritable budgétisation informée des résultats nécessiterait que la planification stratégique s'articule à l'architecture budgétaire par les programmes, que celle-ci soit ajustée et qu'un lien plus étroit et plus explicite avec la performance soit effectué dans le budget de dépenses.

Tous ces éléments nécessiteront du temps pour être mis en œuvre. Les réformes importantes prennent toujours du temps. Ainsi, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice a pris une douzaine d'années. La volonté politique de procéder est cependant indispensable.

Bibliographie

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT DU NORD (2014). « Diversité économique du Canada – par province et territoire », *Indice de diversification de l'économie du Nord*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.cannor.gc.ca/fra/1388762115125/1388762170542#chp2>, consulté le 13 septembre 2016.

ALLEN, RICHARD et DANIEL TOMASSI (2001). *Managing Public Expenditures*, Paris, OCDE.

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.

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Mémoire déposé à la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, Québec, Gouvernement du Québec, <https://apigq.qc.ca/wp-content/uploads/2013/08/CadreDeGestionMémoire.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

AUBERT, BENOIT A. *et al.* (2005). *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de service*s, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.

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

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

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

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

BERNARD, LOUIS (2010). « La reddition de comptes des gestionnaires : un nouveau défi à relever », *Bulletin*, vol. 39, n° 2, p. 4-6.

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

BLONDAL, JON (2001). « La procédure budgétaire au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 2, p. 43-91.

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.

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

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (2012). « La viabilité à long terme des finances publiques », dans *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201210_07_f_37351.html>, consulté le 13 septembre 2016.

BUSBY, COLIN et WILLIAM ROBSON (2014). « Credibility on the (Bottom) Line : The Fiscal Accountability of Canada's Senior Governments, 2013 », *C.D. Howe Institute Commentary nº 404*, Toronto, Institute C.D. Howe, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2414106>, consulté le 13 septembre 2016.

CAMERON, KIM S. (1994). « Strategies for successful organisational downsizing », *Human Resource Management*, vol. 33, nº 2, p. 189-211, <http://webuser.bus.umich.edu/cameronk/PDFs/Downsizing/Strat%20Successful%20Org%20Downsizing.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

CAMPBELL, BRYAN et STEVE MURPHY (2006). « The Recent Performance of the Canadian Forecasting Industry », *Canadian Public Policy – Analyse de politique*, vol. XXXII, nº 1, p. 23-40.

CLICHE, PIERRE (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CLICHE, PIERRE (2011). *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CLICHE, PIERRE (2012). *La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : où en es-tu le Québec ?*, Québec, Observatoire de l'administration publique – ENAP, coll. « Les cahiers de l'Observatoire », nº 1, <http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Cahiers/cahier_obs_1_budgetisation.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

CLICHE, PIERRE (2014a). *L'architecture budgétaire du Québec : entre déséquilibre et opacité*, Québec, Observatoire de l'administration publique – ENAP, coll. « Les cahiers de l'Observatoire », nº 6, <http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Cahiers/cahier_obs_6_budget_QC.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

CLICHE, PIERRE (2014b). *Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui*, Québec, Observatoire de l'administration publique – ENAP, coll. « Les cahiers de l'Observatoire », nº 7, <http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Cahiers/cahier_obs_7_25_ans_de_gestion.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

CLICHE, PIERRE (2015a). *La qualité des prévisions budgétaires du Québec*, Québec, Observatoire de l'administration publique – ENAP, coll. « Les cahiers de l'Observatoire », nº 8, <http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Cahiers/cahier_obs_8_previsions_budgetaires.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

CLICHE, PIERRE (2015b). *Budget public et performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

CLICHE, PIERRE et MATHIEU CARRIER (2014). « L'évolution des effectifs publics québécois : d'une préoccupation liée à la taille de l'État à la prise en compte des défis de la gestion des services publics », dans Robert Bernier (dir.), *Les défis québécois*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 5-30.

Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2010). *Le Québec face à ses défis : des pistes de solutions* fascicule 2, Québec, Gouvernement du Québec, <http://classiques.uqac.ca/contemporains/finances_publiques_qc/comite_consultatif_eco_fin_pubiques/le_quebec_face_a_ses_defis-fasc_2.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

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.

Commission de l'administration publique (2008). *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.

Commission de l'administration publique (2011). *Vingt-troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Québec, Assemblée nationale.

Commission d'études sur la dette publique (2006). *Rapport Pébereau*, Paris, Ministère de l'Économie et des Finances.

Commission d'examen sur la fiscalité (2015). *Se tourner vers l'avenir du Québec – Volume 3: Un état de la situation*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Volume3_RapportCEFQ.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Conseil sur la comptabilité dans le secteur public – CCSP (2003). *20 questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements*, Ottawa, Institut canadien des comptables agréés.

Conseil sur la comptabilité dans le secteur public – CCSP (2004). *20 questions sur le périmètre comptable du gouvernement*, Ottawa, Institut canadien des comptables agréés.

Côté, Louis (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, nº 1, p. 1-22.

Côté, Louis et Bachir Mazouz (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion des ministères et organismes*, Montréal, École nationale d'administration publique, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/effets_LAP.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Couture, Jérôme (2008). *Les gouvernements manipulent-ils leurs prévisions budgétaires? Le cas des erreurs de prévision de revenus dans les provinces canadiennes de 1986 à 2004*, Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval.

Crippen, Dan (2003). « Countering Uncertainty in Budget Forecasts », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, nº 2, p. 139-151.

Demangel, Pierre (2006). *Le suivi de la performance*, Washington, Banque mondiale, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/frenchadmin/Suividelaperformance.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Department of Treasury (2008). *Forecasting Accuracy of the ACT Budget Estimates*, Canberra, Australian Commonwealth Treasury.

Deslauriers, Jonathan, Robert Gagné et Jonathan Paré (2014). *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2013 – Annexes*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, <http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/PP_2013_01_BILAN_annexemetho.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Deslauriers, Jonathan, Robert Gagné et Jonathan Paré (2016). *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2015*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, <http://cpp.hec.ca/wp-content/uploads/2016/01/PP_2015_01_BILAN.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET – DPB (2013). *Rapport sur la viabilité financière*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/dpb-pbo/YN2-1-2013-fra.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

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

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

DUPUIS, FRANÇOIS, HÉLÈNE BÉGIN et HENDRIX VACHON (2009). *L'impact du choc démographique sur l'économie du Québec : la progression plus lente du PIB aura des conséquences multiples*, Lévis, Desjardins études économiques.

ERNST & YOUNG CANADA (1994). *Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, Toronto, Ernst & Young Canada.

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

FINANCES CANADA (2004). *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES – FENU (2006). *Obtenir des résultats*, Genève, FENU.

FORTIN, PIERRE (2011). *Garder le cap : le défi de l'équilibre budgétaire du Québec*, Toronto, Institut C.D. Howe.

GALIPEAU, ROGER *et al.* (2016). *Vers un budget structurellement équilibré et durable dans le secteur municipal au Québec*, Montréal, Cirano.

GIGNAC, CLÉMENT (2008). *Finances publiques et choc démographique : constats et réflexions*, Québec, Congrès annuel de l'Institut de la gestion financière.

GILL, LOUIS (2006). *Rembourser la dette, la pire des hypothèses*, Montréal, Chaire d'études socioéconomiques de l'UQAM, <http://classiques.uqac.ca/contemporains/gill_louis/rembourser_dette_publique/gill_remboursement_dette_pire.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

GODBOUT, LUC *et al.* (2006). *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Presses de l'Université Laval.

GODBOUT, LUC *et al.* (2014). *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke.

GODBOUT, LUC et CLAUDE MONTMARQUETTE (2014). *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE SANTÉ (2008). *En avoir pour notre argent*, Rapport Castonguay, Québec, Gouvernement du Québec.

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS (2004). *Règles comptables suivies par les gouvernements au Canada dans leur processus budgétaire*, Rapport de recherche, Toronto, Institut canadien des comptables agréés.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*, Québec, ISQ, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2006-2056.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2014). *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2011-2061*, Québec, ISQ, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2011-2061.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2015). *Le bilan démographique du Québec*, Québec, ISQ, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2016). *Le Québec chiffres en main*, Québec, ISQ, <http://www.stat.gouv.qc.ca/quebec-chiffre-main/pdf/qcm2016_fr.pdf>, consulté le 13 septembre 2016

JOANNIS, MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2004). *La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec*, Montréal, Cirano.

JOANNIS MARCELIN et CLAUDE MONTMARQUETTE (2005). *La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences, solutions*, Montréal, Cirano.

JOYCE, PHILIP G. (2003). *Linking Performance and Budgeting*, Washington, IBM Center for The Business of Government, <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PerformanceandBudgeting.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

KEYNES, JOHN MAYNARD (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge, Cambridge University Press.

KUSEK, JODY Z. et RAY C. RIST (2005). *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington, Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>, consulté le 13 septembre 2016.

LABERGE, MATHIEU et CLAUDE MONTMARQUETTE (2009). « Le processus budgétaire : prévoir correctement et consensuellement », dans Luc Godbout et Marcelin Joanis (dir.), *Le Québec économique 2009*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 261-293.

LAURIN, CLAUDE et MARIE-ÈVE QUENNEVILLE (2012). *Gestion axée sur les résultats et performance des agences gouvernementales québécoises*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, <http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/CE-2010-02.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

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

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.

MATIER, CHRIS (2010). *Une approche pour évaluer l'incertitude et la résultante des risques : élaboration d'un graphique en éventail pour les prévisions de croissance du PIB réel*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (2004). *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, Paris, Gouvernement de la République française, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/controle_gestion/ressources_documentaires/guide_performance.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2008). *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada, processus et systèmes*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2012). *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2014). « Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire et perspectives budgétaires », dans *Le budget de 2014*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/ch4-0-fra.html>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (1998). *Réforme de la comptabilité gouvernementale*, Budget 1998-1999, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2005a). *Impacts des changements démographiques sur l'*économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec, Direction de l'analyse et prévision des revenus autonomes, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2005b). *La prévision des revenus du gouvernement du Québec*, Direction de l'analyse et prévision des revenus autonomes, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2006). *Le Fonds des générations*, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2007). *Rapport de Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2008a). *Le profil économique et financier du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_profil2008.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2008b). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2010a). « Les projections économiques du Québec 2010-2025 », dans Marcelin Joanis et Luc Godbout (dir.), *Le Québec économique 2010*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 17-41.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2010b). *Les défis des finances publiques du Québec*, Secteur de la politique budgétaire et de l'économique, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2012). *Plan budgétaire du discours sur le budget 2012-2013*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Planbudgetaire.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2013). *Le cadre macroéconomique*, Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2014a). « Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement », dans *Budget du Québec 2014-2015, Plan budgétaire, section A*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015/fr/documents/Planbudgetaire.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2014b). *Le défi des finances publiques – Budget 2014-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Defi_Finances.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2015a). *Comptes publics 2014-2015*, Volume 1, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol1-2014-2015.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2015b). *Comptes publics 2014-2015*, Volume 2, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol2-2014-2015.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Ministère des Finances du Québec – MFQ (2016a). *Le plan économique du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/PlanEconomique.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC – MFQ (2016b). « Faits saillants du budget 2016-2017 », *Sommaire économique et financier du Québec*, 7 mars 2016, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/AUTFR_SommaireMars2016.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

MÜHLEISEN, MARTIN *et al.* (2005). *How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?*, Washington, International Monetary Fund, WP/05/66, <https://fin.gc.ca/pub/psf-psp/pdf/wp0566-eng.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

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

O'NEILL, TIM (2005). *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada : Processus et systèmes*, Toronto, O'Neill Strategic Economics, <http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/Oneil/PDF/Oneil_f.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (1994). *Gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, Paris, OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2002a). *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, <https://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparence%20budgétaire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2002b). « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2, nº 72, p. 147-167, <http://www.cairn.info/revue-perspectives-economiques-de-l-ocde-2002-2-page-147.htm>, consulté le 13 septembre 2016.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2004). *The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, nº 3, numéro spécial, <http://www.oecd.org/unitedkingdom/35933542.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2007a). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2007b). *Base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires. Phase II*, Paris, OCDE, 8 p., <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/39628689.pdf>, consulté le 23 novembre 2016.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES – ONU (1998). *Report of the Secretary-General* (A/53/500 du 15 octobre), Washington, ONU, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/53/500>, consulté le 13 septembre 2016.

OSBORNE, TED et DAVID GAEBLER (1992). *Reinventing Governement : How the Entrepreneurial Spirit is Tranformating the Public Sector*, Reading, Addisson-Wesley.

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, <https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/archipel/publications/bdf_bm/etudes_bdf_bm/bdf_bm_154_etu_3.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

PEACOCK , ALAN T. et JACK WISEMAN (1961). *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Londres, Princeton University Press.

POLLITT, CHRISTOPHER (2001). « Intégrer gestion des performances et gestion financière », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 2, p. 7-41.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON (2010). *Application de la Loi sur Services Québec*, Québec, Ministère des services gouvernementaux.

ROY, PAUL-RENÉ et PIERRE GIARD (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, nº 3, p. 19-24.

SCHICK, ALLEN (1998). « Why most developing countries should not try New Zealand reforms », *World Bank Research Observer* , vol. 13, nº 2, p. 123-131, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/NZReforms.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

SCHICK, ALLEN (2001a). « L'évolution du rôle des services centraux du budget », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, nº 1, p. 9-29.

SCHICK, ALLEN (2001b). *La gestion des dépenses publiques*, Washington, Banque mondiale.

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.

SCHICK, ALLEN (2004). « Vingt-cinq années de réforme budgétaire », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, nº 1, p. 93-120.

SCHICK, ALLEN (2007). *Budgétisation fonctionnelle et budgétisation sur la base des droits constatés : règles de décision ou outils analytiques ?*, Paris, Groupe de travail des Hauts responsables du budget, OCDE.

SCHICK, ALLEN (2008a). *Budgeting for Fiscal Space*, Bangkok, Asian OECD Senior Budget Officials Meeting.

SCHICK, ALLEN (2008b). *La budgétisation au service de la création d'une marge de manœuvre budgétaire*, document nº GOV/PGC/SBO(2008)5, présenté lors de la 29e réunion annuelle des Hauts responsables du budget tenue à Vienne les 2 et 3 juin, Paris, OCDE.

SCHICK, ALLEN (2009). *La budgétisation en temps de crise*, document présenté lors de la 30e réunion annuelle des Hauts responsables du budget tenue à Paris les 4 et 5 juin, Paris, OCDE.

SCHICK, ALLEN *et al.* (2009). *Evolutions in Budgetary Practice*, Paris, OECD.

SCRATCH, LYDIA (2005). *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Gouvernement du Canada, <http://www.bdp.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0523-f.htm>, consulté le 13 septembre 2016.

SECRÉTARIAT AUX PRIORITÉS ET PROJETS STRATÉGIQUES (2008). *La planification stratégique au gouvernement du Québec : théorie et pratique*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1905320>, consulté le 13 septembre 2016.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2005). *Politique sur la gestion des ressources et des résultats*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2010). *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC – SCT (2003). *Guide sur les indicateurs*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_indicateur.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

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

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC – SCT (2004b). *Moderniser l'État : pour de meilleurs services aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2010). *Budget de dépenses 2010-2011, volume 2. Les crédits des ministères*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/10-11/Volume_II_FR.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2011). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2009-2010*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2012). *Rapport de la présidente sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2013a). *2011-2012 – Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/rapport_president_1112.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2013b). *Document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2012-2013*, Québec, Gouvernement du Québec, <https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=140772>, consulté le 13 septembre 2016.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2013c). *Budgétisation des dépenses au gouvernement du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2014). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/GuideGestionAxeeResultat.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2016a). *Budget de dépenses 2016-2017, volume 2. Les crédits des ministères et organismes*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT (2016b). *Les infrastructures publiques du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec – SCT, Assemblée nationale et Observatoire de l'administration publique (2011). *La Loi sur l'administration publique, 10 ans d'application*, document support à la journée d'échange et de réflexion tenue à l'Assemblée nationale, le 25 novembre.

Service d'études des finances publiques (2006). « Désendettement et maîtrise des dépenses publiques », *Bulletin de la Banque de France*, n° 154, p. 21-36.

Statistique Canada (2012). *Produit intérieur brut par industrie*, CANSIM, tableaux 389-0030 et 379-0031, 2007-2012, Ottawa, Gouvernement du Canada.

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.

Steiss, Alan Walter (1989). *Financial Management in Public Organisations*, Boston, Brooks-Cole.

Tellier, Geneviève (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, Presses de l'Université Laval.

THOMPSON, RON et JEFF GREENBERG (1998). « Pour comprendre les déficits et la dette », *Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 5, <http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bvg-oag/FA1-1-1993-fra.pdf>, consulté le 13 septembre 2016.

TREMBLAY, PIERRE P. (2005). *Sisyphe et le financement de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC – VGQ (1998). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, Tome II, Québec, Bureau du vérificateur du Québec.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC – VGQ (2004). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, Tome 1, Québec, Bureau du vérificateur du Québec.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC – VGQ (2007). *Impacts financiers de la réforme comptable sur les résultats*, Québec, Rapport spécial sur les états financiers pour l'année se terminant le 31 mars 2007.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC – VGQ (2014). *Évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015*, Québec, Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015.

WAGNER, ADOLPH (1904). *Les fondements de l'économie politique*, Paris, Giard et Brière, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5518253s.r=colonies.langFR>, consulté le 13 septembre 2016.

Glossaire[1]

Activités quasi fiscales (*Quasi-Fiscal Activities*)

Activités (sous la direction du gouvernement) de banques centrales, institutions financières publiques et entreprises publiques non financières, à caractère fiscal (c'est-à-dire qu'elles peuvent, en principe, se dupliquer grâce à des mesures fiscales précises telles que les impôts, les subventions ou autres dépenses directes, malgré le fait que la quantification précise de celles-ci peut être très difficile dans certains cas). Les services publics non commerciaux et les crédits bancaires subventionnés fournis par une entreprise en sont des exemples.

Agences (*Agencies*)

Ce terme englobe tous les corps faisant partie d'un gouvernement national et jouissant d'une certaine autonomie ou indépendance par rapport aux ministères auxquels ils rapportent. Ils peuvent être sujets à un ensemble de règles financières et de gestion totalement ou partiellement différentes à celles qui sont applicables aux ministères traditionnels intégrés verticalement. Le fait qu'ils soient considérés comme partie intégrante du gouvernement exclut par définition les entreprises privées et organisations non gouvernementales, même lorsque leur financement provient d'entités gouvernementales. Il en est de même pour les sociétés étatiques.

Analyse de la sensibilité (*Sensitivity Analysis*)

Il s'agit de l'analyse de la sensibilité des résultats par rapport aux changements des hypothèses économiques. Dans le cadre de la budgétisation publique, l'analyse de la sensibilité fournit une estimation des effets budgétaires d'hypothèses macroéconomiques alternatives.

Année fiscale (*Fiscal Year*)

Période comptable du gouvernement, qui ne coïncide pas nécessairement avec l'année civile.

1 Le contenu de ce glossaire est tiré de OCDE (2007b).

Audit (*Audit*)

Un audit est un examen réalisé par des experts de la conformité ou performance financière et juridique. Les audits peuvent être réalisés pour satisfaire des besoins de gestion (audit interne) ou être réalisés par une entité externe ou tout autre auditeur indépendant afin de vérifier l'accomplissement d'obligations légales (audit externe). *Voir* Audit financier (*Financial Audit*) *et* Audit de performance (*Performance Audit*)

Audit de performance (*Performance Audit*)

Un audit de performance est une évaluation de l'économie, de l'efficacité et de l'effectivité avec lesquelles l'entité auditée utilise ses ressources afin d'assumer ses responsabilités. L'économie requiert le besoin de minimiser le coût des ressources utilisées ou nécessaires ; l'efficacité concerne la relation entre le produit des biens et services et les ressources nécessaires à leur production ; et l'effectivité concerne la relation entre la dépense publique prévue et la dépense publique réelle.

Audit financier (*Financial Audit*)

Un audit financier permet à l'Institution supérieure de contrôle d'établir des rapports sur le ou les comptes du gouvernement et constitue une base pour le pouvoir législatif de donner une forme de décharge ou d'opinion.

Autorité budgétaire centrale (*Central Budget Authority*)

L'Autorité budgétaire centrale est un organisme public, ou plusieurs entités coordonnées, responsable de la garde et de la gestion de la totalité (ou de la majorité) de l'argent public. Elle fait en général partie du ministère des Finances du gouvernement central. L'Autorité budgétaire centrale joue un rôle fondamental dans le maintien d'une discipline fiscale commune, la garantie de l'accomplissement des lois budgétaires et l'application d'un contrôle efficace de la dépense budgétaire. Cette autorité régule également l'exécution budgétaire, mais ne possède pas la fonction de déboursement de fonds publics exercée par le Trésor public.

Budget (*Budget*)

Rapport complet des finances du gouvernement incluant les dépenses, les recettes, le déficit ou excédent budgétaires et l'endettement. Le budget est le document contenant la principale politique économique du gouvernement ainsi que la manière avec laquelle les ressources publiques sont utilisées pour atteindre les objectifs politiques.

Budget supplémentaire (*Supplementary Budget*)

Également appelé « budget d'ajustement » ou « budget complémentaire ». Il contient les amendements proposés au budget annuel principal. Mécanisme grâce auquel le gouvernement sollicite du pouvoir législatif l'approbation des dépenses qui diffèrent des attributions du budget original. Les budgets supplémentaires acquièrent une force légale grâce aux attributions supplémentaires ou d'ajustement.

Budgétisation axée sur la performance (*Performance Budgeting*)

Au sens strict du terme, c'est un budget permettant de lier explicitement toute augmentation de ressources à une augmentation de produits ou autres résultats. Au sens large, il s'agit de tout budget présentant toute l'information sur ce que les organisations gouvernementales ont réalisé ou pensent réaliser avec l'argent qui leur a été attribué. Ce dernier est également appelé rapport budgétaire de performance ou budgétisation au vu des performances.

Buts de la performance (*Performance Goals*)

Objectifs de niveau plus élevé pour lesquels chaque activité ou programme est tenu de contribuer. Les buts font référence à des résultats plus larges pouvant nécessiter un certain nombre d'années et impliquer plusieurs personnes, activités, processus et réalisations intermédiaires pour leur réalisation.

Cadre macroéconomique (*Macroeconomic Framework*)

Outil permettant de contrôler la cohérence des hypothèses ou prévisions liées à la croissance économique, au déficit ou excédent budgétaires, balance des paiements, le taux de change, l'inflation, l'aggravation des crédits et sa participation entre le secteur privé, les politiques sur les crédits extérieurs et autres calculs macroéconomiques.

Chapitre (*Chapter*)

Se définit comme le plus haut niveau de l'organisation budgétaire et correspond à une zone de responsabilité ministérielle. Dans certains pays du Commonwealth, il est appelé vote.

Comités sectoriels (*Sectoral Committees*)

Comités du pouvoir législatif ayant juridiction sur des domaines particuliers de la politique (p. ex. la santé, l'éducation ou la défense). D'autres comités cependant peuvent avoir des responsabilités à niveau gouvernemental (p. ex. les comités de finances ou les comités budgétaires).

Comptes spéciaux (*Special Accounts*)

Ce sont des comptes comptabilisant des transactions à caractère « exceptionnel » effectuées en dehors des procédures normales d'autorisation et de comptabilisation. Ils sont également appelés comptes temporaires (avances), transactions « à l'autorité discutable », comptes de fonds officiellement hors budget, ou également des comptes « en dessous de la ligne ».

Cycle budgétaire (*Budget Cycle*)

Toutes les principales étapes ou phases de la prise de décisions relatives au budget, de leur implantation et évaluation. Ces étapes sont généralement au nombre de quatre : formulation, approbation, exécution et audit.

Dotation budgétaire (*Appropriation*)

Autorité concédée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif en vertu d'une loi pour allouer des dépenses de fonds publics à hauteur d'une certaine limite et dans le cadre d'un but bien précis. Les dotations budgétaires annuelles sont élaborées à partir de lois budgétaires annuelles ou, dans le cas de certains pays, à partir d'actes ou lois portant ouverture de crédits budgétaires séparés et cohérents avec le budget. Dans certains cas, des dotations budgétaires supplémentaires peuvent être concédées après l'adoption de la loi annuelle si les dotations prévues sont insuffisantes pour répondre aux fins spécifiques. *Voir* Budget supplémentaire (*Supplementary Budget*)

Dépense (*Expenditure*)

Ce terme fait référence à la dépense (ou déboursements) effectuée par le gouvernement afin de remplir une obligation gouvernementale généralement par l'émission d'un chèque ou d'un déboursement en espèces.

Dépense de fonctionnement (*Operating Costs*)

Dépenses quotidiennes engagées pour mener à bien une activité ou un projet.

Dépense d'investissement (*Capital Expenditure*)

Investissements en actifs physiques tels que les routes et les édifices pouvant être utilisés pendant plusieurs années.

Dépense discrétionnaire (*Discretionary Spending*)

Dépense publique régie par des dotations annuelles ou périodiques plutôt que par des formules ou critères stipulés par la législation des autorisations.

Dépense fiscale (*Tax Expenditures*)

Concessions ou exemptions d'une structure fiscale normale réduisant la perception de recettes du gouvernement. Le calcul et la définition précis de la dépense fiscale exigent une définition de la base fiscale normale ainsi que la détermination du moyen le plus approprié de l'évaluation de la dépense pour le gouvernement sous la forme de revenus non perçus.

Dépense hors budget (*Off-Budget Expenditure*)

Ce terme définit généralement les transactions du gouvernement qui ne sont pas incluses dans le budget annuel. Les principales formes de dépenses hors budget des pays membres de l'OCDE sont les fonds hors budget, les crédits directs, les garanties et les partenariats public-privé.

Dépense nominale (*Nominal Expenditure*)

Valeur monétaire réelle de la dépense en termes de pouvoir d'achat du jour (aux prix en vigueur). Les valeurs nominales ne prennent pas en compte l'effet produit par l'inflation sur la valeur réelle de l'argent. Les budgets annuels du gouvernement sont exprimés en valeur nominale. Occasionnellement, les budgets pluriannuels peuvent être exprimés en valeur réelle ou ajustée à l'inflation.

Dépense obligatoire (*Mandatory Spending*)

Dépense régie par des formules ou critères stipulés par la loi d'approbation budgétaire plutôt que par des lignes budgétaires périodiques.

Dépenses de fonctionnement (*Current Expenditure*)

Également appelées dépenses courantes, ce sont les dépenses en salaires, paiement de prestations et autres biens et services consommés immédiatement.

Estimation de dépense pluriannuelle (*Multi-Year Expenditure Estimates*)

Projection des dépenses du gouvernement allant au-delà de l'exercice budgétaire à venir.

Évaluation (*Evaluation*)

Analyse rétrospective d'un projet, d'un programme ou d'une politique visant à évaluer son succès ou son échec et d'en tirer des leçons pour le futur.

Exercice budgétaire (*Budget Year*)

L'année fiscale suivante pour laquelle le pouvoir législatif doit approuver les dotations budgétaires.

Fonds de prévoyance (*Contingency Reserve*)

Voir Fonds d'urgence (*Reserve Fund*)

Fonds de roulement (*Revolving Fund*)

Compte ou fonds dans lesquels se trouvent disponibles les recettes issues de ses opérations pour le financement des opérations permanentes du fonds sans limitation de l'exercice fiscal.

Fonds d'urgence (*Reserve Fund*)

Appelé également fonds de prévoyance (*Contingency fund*), c'est une provision budgétaire ou fonds séparé destiné à faire face à des besoins financiers inattendus et inévitables pouvant surgir au cours d'un exercice tels que les catastrophes naturelles ou les conflits armés.

Fonds extrabudgétaires (*Extra-Budgetary Funds*)

Fonds spécifiques du gouvernement ne faisant pas partie du budget et recevant des revenus de prélèvements bien précis ainsi que d'autres sources telles que les droits et contributions du fonds général de revenus. *Voir* Dépense hors budget (*Off-Budget Expenditure*)

Garantie de crédit (*Loan Guarantee*)

Crédit contracté par une agence non gouvernementale accompagné d'une garantie de remboursement du gouvernement de toute somme due en cas d'impayé.

Gouvernement central (*Central Government*)

Toutes les unités du gouvernement exerçant une autorité sur l'ensemble du territoire économique d'un pays. En général, le gouvernement central est responsable de toutes les fonctions pouvant toucher le pays dans son ensemble, par exemple, la défense nationale, les relations bilatérales avec d'autres pays et organisations internationales, l'établissement de fonctions législatives, exécutives et judiciaires au niveau national ainsi que la prestation de services publics tels que la santé et l'éducation. Les institutions à but non lucratif et institutions non commerciales contrôlées et financées principalement par le gouvernement, font également partie du gouvernement central.

Initiative financière privée, IFP (*Private Finance Initiative, PFI*)

La IFP est une forme de contrat de partenariat public-privé dans lequel la totalité de la prestation du secteur public est prise en charge par le secteur privé. Dans les IFP les plus habituelles, le secteur privé finance, élabore, construit, et met en fonctionnement des installations pour l'obtention de produits de services spécifiques. Le contractant perçoit un flux de paiement de revenus pour l'utilisation des installations et la prestation de services au cours de la période contractuelle. Une fois le contrat arrivé à terme et selon les clauses initiales, la propriété des actifs reste en possession du contractant ou est transférée au secteur public. *Voir* Partenariat public-privé (*Public-Private Partnership*)

Institution supérieure de contrôle, ISC (*Supreme Audit Institution, SAI*)

L'organe public d'un État qui, indépendamment de son mode de désignation, constitution ou organisation, exerce, en vertu de la loi, la plus haute fonction publique d'audit d'un État.

Ligne budgétaire (*Line Item*)

La ligne budgétaire est une affectation de fonds définie dans le budget sur une ligne séparée. Dans la budgétisation publique, il s'agit du niveau le plus bas ou plus détaillé à partir duquel une dépense est approuvée par la loi (une dotation par exemple). Plus le niveau est bas, plus la possibilité de l'exécutif de réaffecter la dépense est restreinte.

Loi budgétaire organique (*Organic Budget Law*)

Loi précisant le calendrier et les procédures à adopter pour l'élaboration, l'approbation et l'exécution du budget ainsi que la présentation des comptes finaux pour approbation.

Mesures de performance (*Performance Measures*)

Apports, processus, produits et résultats utilisés pour évaluer l'économie, l'efficacité et l'effectivité d'un programme ou des activités d'une organisation. Il s'agit de variables ou de facteurs quantitatifs ou qualitatifs fournissant un moyen simple et fiable de mesurer les réalisations, refléter les changements inhérents à une intervention ou aider à évaluer la performance.

Objectifs de performance (*Performance Targets*)

Résultats ou produits spécifiques qu'une organisation gouvernementale doit réaliser. Ils sont normalement accomplis sur une période de temps plus courte que les buts et constituent généralement une étape intermédiaire à des objectifs plus larges.

Organisations gouvernementales (*Government Organisations*)

Ce sont des entités faisant partie du gouvernement. Les ministères et agences en font également partie.

Partenariat public-privé, PPP (*Public-Private Partnership, PPP*)

Un PPP est un contrat (relation institutionnelle) entre des agents publics et privés destiné à fournir un bien ou service public en collaboration. L'élément essentiel étant un certain niveau de participation du privé dans l'offre de biens ou services généralement du domaine du public. Les agents privés peuvent inclure des organisations à but non lucratif.

Passif éventuel (*Contingent Liability*)

Obligations ayant été contractées, mais dont le temps et les montants dépendent d'un événement futur incertain. Elles ne sont donc pas encore considérées comme des éléments de passif et peuvent ne jamais l'être si l'événement spécifique en question ne se matérialise pas.

Politique fiscale (*Fiscal Policy*)

Actions du gouvernement concernant les niveaux de recettes et dépenses globales. La politique fiscale s'établit à travers le budget et représente le principal moyen utilisé par le gouvernement pour influencer l'économie.

Prêt direct (*Direct Loan*)

Déboursement de fonds (mais pas en échange de biens et de services) contractés pour être remboursés.

Produits (*Outputs*)

Les produits représentent les biens et services fournis par les organismes gouvernementaux, par exemple, le nombre d'heures de cours donné, la mise en place d'immunisations ou le paiement de prestations sociales. Les produits sont en général plus simples à calculer que les résultats.

Produit intérieur brut, PIB (*Gross Domestic Product, GDP*)

Valeur totale des biens et services finaux produits par un pays au cours d'une année donnée. La croissance économique se mesure à partir de la variation du PIB d'une année à l'autre.

Programme (*Programme*)

Un programme est un groupe d'activités du gouvernement lié à un ensemble d'objectifs gouvernementaux bien déterminés. L'élaboration d'un programme a pour objet l'application d'une analyse de coût-bénéfice à la décision d'attribution, à l'attribution de dépenses par programme et à l'évaluation des résultats des programmes par rapport aux objectifs. La classification du programme applique ce principe à toutes les activités gouvernementales.

Réaffectation (*Reallocation*)

Appelée également transfert (*virement*), c'est le processus qui consiste à transférer un fonds d'un compte à l'autre et qui peut être limité par des règles officielles. Afin d'éviter un mauvais usage des fonds, les organismes gouvernementaux effectuant la dépense doivent normalement solliciter une autorisation pour effectuer un tel transfert.

Règle d'or (*Golden Rule*)

Règle établissant, soit annuellement ou durant le cycle économique, une restriction à contracter des crédits destinés à financer les dépenses d'investissement. *Voir* Règles budgétaires (*Fiscal Rules*)

Règles budgétaires (*Fiscal Rules*)

Astreintes pluriannuelles applicables à un agrégat budgétaire (dépense, recette, équilibre budgétaire ou endettement par exemple). Elles se définissent normalement en termes d'un ou de plusieurs indicateurs de la globalité de la performance tels que le coefficient déficit/PIB ou dette/PIB. *Voir* Règle d'or (*Golden Rule*)

Rescision (*Rescission*)

Annulation de l'attribution d'un fonds préalablement autorisé par le législatif et pouvant requérir sa notification ou approbation.

Résultats (*Outcomes*)

Les résultats décrivent l'impact d'un programme gouvernemental sur les indicateurs économiques ou sociaux. Par exemple, la modification des notes obtenues par les étudiants à leurs examens après augmentation du nombre d'heures de cours, les variations de l'incidence d'une maladie par suite d'un programme d'immunisation ou le changement dans l'inégalité de l'obtention de subventions suite à l'introduction d'une nouvelle prestation de la sécurité sociale. Les résultats représentent une mesure de performance plus générale que les produits et sont plus difficiles à calculer.

Risque budgétaire (*Fiscal Risk*)

Inclut les coûts incertains de compromis d'une dépense spécifique tels que la restructuration budgétaire ou les éventuels effets budgétaires négatifs dus aux variations des hypothèses économiques.

Système comptable (*Accounting System*)

Système chargé de comptabiliser les transactions financières. Les deux systèmes les plus importants sont le système basé sur les paiements et le système basé sur les droits constatés. Dans le premier cas, les transactions sont comptabilisées une fois les paiements reçus ou effectués, dans le deuxième cas cependant, les recettes sont comptabilisées une fois perçues et les dépenses sont enregistrées lorsqu'elles sont engagées.

Test de matérialité (*Materiality Test*)

Évaluation des risques budgétaires uniquement liés aux programmes prévoyant un seuil de dépense minimum bien déterminé.

Toilettage budgétaire (*Account Clean-up*)

Processus de définition et de conciliation de toutes les transactions (recettes et dépenses) des états financiers et correction des irrégularités, imprécisions ou erreurs.

Transfert (*Virement*)

VOIR Réaffectation (*Reallocation*)

Veto à la totalité (*Package Veto*)

Permet à l'exécutif de rejeter une loi dans sa totalité. *VOIR AUSSI* Veto d'une ligne budgétaire (*Line-Item Veto*)

Veto d'une ligne budgétaire (*Line-Item Veto*)

Permet à l'exécutif de rejeter une provision ou ligne budgétaire particulière d'une loi approuvée par le législatif, au lieu de rejeter la loi dans son intégralité. *VOIR AUSSI* Veto à la totalité (*Package Veto*)

LE BUDGET DU QUÉBEC, pour la majorité des citoyens, reste un document un peu mystérieux : des montants astronomiques y sont mentionnés, des évaluations très précises d'actions non encore entreprises y apparaissent, des projections des revenus et des dépenses pour les années à venir y sont présentées. Tout cela suppose un travail considérable de la part des élus et des fonctionnaires sans que l'on sache vraiment ce qui est du ressort des uns et des autres. Qui fait quoi dans la mécanique budgétaire ? Comment les décisions sont-elles prises ?

Dans son ouvrage, l'auteur décrit et explique les diverses phases de préparation et de suivi du budget du Québec en identifiant les responsabilités des différents acteurs impliqués et en déchiffrant les mécanismes de coordination qui permettent d'ajuster leurs interventions. Il cherche à faire comprendre que cet acte prévisionnel qu'est le budget n'est pas le fruit aléatoire d'un exercice qui ne répond à aucune norme particulière. Au contraire, ses assises légales sont multiples et encadrent fortement sa préparation. Le principe de réalité est au cœur de cet exercice et les orientations budgétaires que le gouvernement se donne doivent tenir compte des besoins à moyen et à long terme de la population et de l'économie.

Pierre CLICHE, Ph.D. et gestionnaire de carrière, a occupé au cours des 20 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 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'École nationale d'administration publique (ENAP), il continue de participer, par l'enseignement et le conseil, au développement d'une fonction publique de qualité.

Presses de l'Université du Québec

PUQ.CA