



---

*La budgétisation au fédéral et au provincial*



LIBR-00259

*Volume 41 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.*

*Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.*

**ALLAN M. MASLOVE, MICHAEL J. PRINCE  
et G. BRUCE DOERN**

---

# **La budgétisation au fédéral et au provincial**



---

# La budgétisation au fédéral et au provincial

ALLAN M. MASLOVE,  
MICHAEL J. PRINCE  
ET  
G. BRUCE DOERN

*Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada*

Nous remercions l'Association canadienne d'études fiscales, la Canadian Comprehensive Auditing Foundation, l'école d'administration publique de l'Université Carleton et le ministre des Approvisionnements et Services Canada qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada  
ISBN 0-660-91534-0  
ISSN 0827-1011  
N° de cat. Z1-1983/1-41-41F

En vente au Canada par l'entremise de nos  
agents libraires agréés  
et autres librairies  
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada  
Approvisionnements et Services Canada  
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 18.95 \$  
à l'étranger : 22.75 \$  
Prix sujet à changement sans préavis

*DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)*

Maslove, Allan H., 1946-  
La Budgétisation au fédéral et au provincial

*(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*

ISSN 0827-1011 ; 41)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Federal and provincial budgeting.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91534-0

1. Budget — Canada. 2. Budget — Canada — Provinces. 3. Canada — Crédits budgétaires et dépenses. 4. Canada — Crédits budgétaires et dépenses des provinces. 5. Impôt — Canada. 6. Impôt — Canada — Provinces. I. Prince, Michael John, 1952- II. Doern, G. Bruce, 1942- III. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. IV. Titre. V. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 41.

HJ2055.M3714 1986 354.710072'2 C86-090115-7

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.  
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter  
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *ix*  
INTRODUCTION *xi*  
PRÉFACE *xv*

**Introduction** *1*

**PARTIE I**

**Les principes et concepts fondamentaux** *5*

**CHAPITRE 1**

**Les aspects fondamentaux de la budgétisation** *7*

Le cadre institutionnel général *8*

La budgétisation, les valeurs et la dynamique centrale du  
gouvernement *10*

La budgétisation, la croissance du gouvernement et les autres  
instruments de politiques *11*

**CHAPITRE 2**

**Le budget : fixation des objectifs et définition des tactiques** *15*

Les objectifs budgétaires et les grandes étapes de la réforme *17*

La modification des priorités et les limites à l'adaptabilité des  
objectifs *25*

Résumé *27*

**CHAPITRE 3**

**La coordination budgétaire dans un système fédéral** *29*

Les rapports intergouvernementaux *30*

Les trois aspects de la coordination *32*

L'attribution des pouvoirs et les subventions intergouvernementales	32
Résultats budgétaires	42
Le processus budgétaire	43
Conclusions	46

## PARTIE II

### **L'élaboration du budget fédéral** 47

#### CHAPITRE 4

##### **La budgétisation des dépenses fédérales** 49

Le cycle budgétaire	50
Tendances des dépenses et fixation des objectifs	54
Les tendances générales et le déguisement des priorités	54
La politique sociale	65
Le développement économique	66
La politique énergétique	68
La défense	69
Conclusions	71

#### CHAPITRE 5

##### **La budgétisation des recettes fiscales** 75

La fréquence des budgets	76
Le budget et le SGSD	77
Le secret du budget	78
Le contenu du budget	81
Tendances des recettes fédérales	85
Les budgets et les intérêts budgétaires	90
Résumé	92

## PARTIE III

### **L'établissement des budgets provinciaux** 93

#### CHAPITRE 6

##### **Les méthodes d'établissement de budget** 95

Paramètres et structures légales	96
Cycles budgétaires	108
L'Alberta	109
La Colombie-Britannique	110
La Nouvelle-Écosse	112
L'Ontario	115
Le Québec	116
Fréquence et synchronisation des budgets	118
Résumé	127

#### CHAPITRE 7

##### **La dynamique de la budgétisation provinciale : les économies politiques provinciales et leurs résultats** 129

Caractéristiques générales des économies régionales	129
---	-----

Les traits dominants des régimes politiques et des styles de leadership	135
La Colombie-Britannique	137
L'Alberta	138
Le Québec	142
L'Ontario	143
La Nouvelle-Écosse	145
Données sur les recettes et les dépenses : un premier aperçu des tendances et des résultats	147
Examen plus poussé des cinq provinces	171
Conclusions	174

## CHAPITRE 8

### **La dynamique de la budgétisation provinciale : keynésianisme limité, fixation d'objectifs et considérations électorales et consultatives**

Les keynésiens provinciaux : pratique et limites 178

Le discours politique et l'exposé budgétaire 187

Priorités et objectifs de la budgétisation provinciale :

continuité et évolution 190

L'Alberta 190

La Colombie-Britannique 192

La Nouvelle-Écosse 194

L'Ontario 196

Le Québec 198

Conclusions 200

Cycles fiscaux électoraux 201

Dynamique interne des gouvernements provinciaux 203

Le point sur la consultation prébudgétaire 208

Conclusions 211

## PARTIE IV

### **Application et conclusions**

## CHAPITRE 9

### **L'établissement de budgets de compression : application des trois thèmes**

Les budgets en tant que définition des tactiques et des objectifs 216

Qu'est-ce que la compression budgétaire? 216

Pourquoi des compressions? 221

Objectifs des politiques de compression 226

L'établissement de budgets de compression en tant que réforme :  
la théorie et la pratique 231

Grandes tendances budgétaires 231

Mesures de compressions particulières 237

La budgétisation : un moyen de coordination  
intergouvernementale 246

Le Programme anti-inflationniste : un cas de fédéralisme exécutif  
coopératif 246  
La politique des « 6 et 5 » : un cas d'adaptation critique 249  
Conclusions 253

CHAPITRE 10

**Conclusions** 255

La budgétisation et la fixation d'objectifs 256

Coordination budgétaire fédérale-provinciale 258

La signification de la réforme budgétaire 259

    L'examen des dépenses, en regard de l'examen des impôts 260

    Les examens et l'obligation redditionnelle : l'exécutif par rapport  
    au législatif 262

    Réforme budgétaire, secret budgétaire et examen des intérêts  
    privés 263

Compressions et déficits 266

NOTES 268



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économique de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a

assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER  
ALAN CAIRNS  
DAVID C. SMITH



Les méthodes utilisées aux fins de cette étude sont diversifiées, tout comme le sont les objectifs qu'elle vise à atteindre. Parmi les nombreuses données dont nous disposons, nous nous sommes servis de statistiques que nous avons tenté d'uniformiser afin de permettre l'interprétation des données pour toutes les provinces du Canada et diverses périodes de temps. (Pour plus de détails, consulter *Structure des recettes et des dépenses fédérales et provinciales*, une annexe à ce volume qu'il est possible d'obtenir auprès des auteurs, à l'École d'administration publique de l'Université Carleton, à Ottawa.) Nous désirons exprimer notre gratitude envers Herb O'Heron, notre adjoint de recherche, pour la compilation des données; il s'agissait d'une tâche monumentale qu'il a accomplie avec autant de compétence que d'enthousiasme.

Dans le présent ouvrage, l'analyse de la budgétisation au palier provincial a été réalisée à l'aide de trois méthodes précises : des entrevues avec des responsables de la budgétisation dans des organismes centraux et dans des ministères particuliers; une lecture minutieuse des discours du budget à l'échelle provinciale et d'autres documents pertinents; le recours à un groupe d'experts-conseils en matière de budgétisation dans les provinces qui font l'objet de nos études de cas. À cet égard, nous tenons à souligner l'aide que nous ont accordée James Cutt, Allan Warrack, Iain Gow, Paul Thomas et Peter Aucoin. De plus, les commentaires que nous a adressés Larry Jones ont grandement amélioré la version finale de cet ouvrage. Les auteurs ont également bénéficié des travaux de doctorat de Christopher Dunn sur la budgétisation dans l'Ouest du Canada, dont une partie fait l'objet d'une étude publiée par la Commission. Ses travaux nous ont été plus d'une fois source d'inspiration, et nous tenons à l'en remercier.

L'analyse de la budgétisation au palier fédéral, tel que nous l'avons souligné dans l'introduction, repose sur des sources secondaires. Parmi celles-ci compte le travail de recherche que, depuis 1979, nous effectuons dans le cadre de l'examen annuel du budget fait par l'école d'administration publique en vue de la publication de l'ouvrage intitulé *How Ottawa Spends*. La préparation de cet ouvrage nécessite un grand nombre d'entrevues et l'examen minutieux de documents du gouvernement fédéral. Étant donné que notre recherche s'est achevée à l'automne de 1984, elle ne traite pas des changements qui ont pu se produire soit au palier fédéral ou provincial, et plus particulièrement en Ontario, au Québec et en Alberta.

Nous tenons à remercier David Justinich de l'aide précieuse qu'il nous a accordée en tant qu'adjoint de recherche. Nous désirons aussi remercier le personnel de secrétariat de l'école d'administration publique, et notamment Monica Wright, Bev Riley et Margaret Johnston, de la compétence dont elles ont fait preuve et de l'appui qu'elles nous ont prêté tout au long de nos travaux.

ALLAN M. MASLOVE,  
MICHAEL J. PRINCE  
G. BRUCE DOERN



---

## Introduction

Les buts et la portée de cette étude sur l'établissement des budgets fédéraux et provinciaux du Canada ont deux grands cadres de référence : le mandat général de la Commission et l'examen critique des analyses consacrées à la budgétisation. La présente monographie, qui s'inscrit dans le programme de recherche de la Commission, tentera d'évaluer le rendement et la pertinence des institutions chargées de décider et de fixer des objectifs; nous nous intéresserons pour ce faire à leur procédé le plus visible : la budgétisation. Il nous faut donc étudier les grandes lignes de force des budgets fédéraux et provinciaux depuis 1960 environ.

Cette profondeur historique s'impose en raison de récentes constatations sur l'état actuel des recherches sur la préparation des budgets au Canada. En 1982, Paul Thomas a dépouillé les documents existants<sup>1</sup>. Il remarque l'absence d'études comparées des méthodes de budgétisation provinciales et municipales, et constate que les préoccupations étroitement techniques des premières analyses ont cédé le pas à l'« ultraréalisme ». Conclusion : « Gober naïvement les derniers gadgets budgétaires est dangereux, mais nier d'avance toute possibilité de réforme constructive ne l'est pas moins<sup>2</sup> ». Il faut donc, conclut Thomas, trouver moyen de concilier réalisme et réforme viable. Force est également de constater que les documents actuels n'ont pas réussi, en général, à faire le lien entre le terme recettes et impôts de l'équation fiscale et le terme dépenses. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a fait de nombreuses recomman-

datations en 1979 sur l'obligation de rendre des comptes, sans toutefois s'être suffisamment attachée au processus décisionnel en matière d'impôts et de recettes, ni aux effets des décisions passées sur le régime fiscal. Cette distinction entre les deux termes de l'équation transparaît clairement dans le souci de « réforme budgétaire » qui a présidé à la rédaction du discours du budget du ministre des Finances.

La présente étude a donc deux objectifs. Le premier est de présenter un aperçu historique global de la budgétisation au Canada au cours des 25 dernières années. Le deuxième est d'examiner la budgétisation, son passé et son avenir, sous trois angles principaux :

- Comment l'établissement des budgets fédéraux et provinciaux en est-il venu à servir de cadre à l'élaboration des grands objectifs? La portée de la budgétisation — institution démocratique par excellence — peut-elle et doit-elle être élargie?
- Dans quelle mesure les budgets fédéraux et provinciaux ont-ils été coordonnés dans le contexte du fédéralisme démocratique, et quelles sont les répercussions de ce qui précède sur les réformes futures ou éventuelles des institutions?
- Que signifie la « réforme budgétaire », au regard de ces deux questions, ainsi que dans le contexte d'une étude équilibrée des impôts et des dépenses, de l'obligation des organismes des secteurs public et privé à rendre des comptes aux autorités et du pouvoir des élus à demander des comptes à ces organismes?

Pour préciser davantage nos deux objectifs ainsi que nos sources et la méthodologie employée, d'autres explications s'avèrent nécessaires.

Pour en arriver à une analyse historique plus globale, nous avons tenté d'atteindre, dans la mesure du possible, trois équilibres analytiques distincts : équilibre entre l'établissement des budgets fédéraux et des budgets provinciaux, entre la budgétisation des recettes et celles des dépenses, et entre les résultats et les procédés budgétaires. Pour ce qui est du premier équilibre, les documents ayant trait à la budgétisation fédérale étaient de toute évidence plus nombreux. Aussi, étant donné le manque inévitable de temps et de ressources, nous nous sommes employés à recueillir des informations sommaires sur la budgétisation provinciale. Pour ce qui est des budgets fédéraux, nous avons pu compter sur la documentation existante. En ce qui concerne l'équilibre des recettes par rapport aux dépenses, nous avons tenté d'effectuer une recherche plus originale du côté des recettes, particulièrement au niveau fédéral. À cet égard, nous nous sommes inspirés de l'étude publiée par la Commission sur les rouages de la politique économique, qui comprenait, entre autres, un exposé intitulé « The Politics of the Deficit », de David Wolfe. Pour ce qui est du troisième équilibre, nous ferons pour l'instant deux remarques. Tout d'abord, par « résultats » nous entendons

les données cumulées sur les décisions budgétaires. Nous ne nous préoccupons pas des conséquences budgétaires. Bien sûr, nous faisons indirectement allusion aux débats qu'elles ont suscités, mais nous les excluons de notre étude puisque d'autres volets des recherches de la Commission traitent de ces répercussions dans des secteurs particuliers d'intervention. En général, nous avons dû approfondir l'aspect « procédés », particulièrement à l'échelle provinciale. Nous avons cependant tenté de faire avancer sur trois fronts l'analyse des données traditionnelles sur les résultats : d'abord utiliser les données disponibles sur les postes de dépenses généraux et les traduire en dollars constants par habitant; ensuite examiner l'histoire récente des compressions budgétaires ayant une relation avec ces données, en comparant les administrations fédérale et provinciales; et enfin, disséquer ces données plus méthodiquement que dans n'importe quelle autre étude effectuée à ce jour, de façon à obtenir une vue plus nuancée des habitudes de dépenses dans des structures politiques différentes de même qu'au niveau fédéral.

Nous ne prétendons pas avoir étudié à fond ces équilibres; nous avons plutôt cherché à combler des lacunes, pour que la Commission puisse s'inspirer de travaux existants et les faire avancer dans toute la mesure du possible. L'étude de la budgétisation est fondamentalement une tâche pluridisciplinaire : nous avons donc consulté des ouvrages dans des domaines aussi variés que les sciences politiques, l'économie, la gestion et l'administration publique. Vu nos objectifs généraux, toutefois, et l'absence de précisions sur les véritables retombées budgétaires, il serait plus juste de considérer cette étude de la budgétisation comme étant axée davantage sur le politique que sur l'économique du processus.

Par ailleurs, notre auditoire n'est pas homogène, aussi avons-nous tenté de présenter au lecteur informé une esquisse des principales caractéristiques de la budgétisation, quelques notions d'histoire et un aperçu des débats dont a fait l'objet la réforme budgétaire. Bien sûr, les spécialistes seront déjà en territoire connu. Ils trouveront toutefois dans notre étude matière à réflexions nouvelles et, nous l'espérons, un éclairage inédit.

Cette monographie est divisée en quatre parties. La première présente un bref aperçu du cadre institutionnel général et des concepts de base relatifs aux trois questions soulevées ci-dessus. Le chapitre 1 fait le point sur les rouages clés. Le chapitre 2 traite des budgets en tant qu'occasions de définir des tactiques et de fixer des objectifs, avec un aperçu général des phases préliminaires, et des débats ayant entouré la réforme budgétaire. Le chapitre 3 décrit les aspects fondamentaux de la coordination budgétaire dans le système fédéral.

La deuxième partie examine la budgétisation fédérale; les recettes et les dépenses budgétaires y sont traitées dans des chapitres distincts; ce cloisonnement est conforme à la façon dont on procède trop souvent pour élaborer et analyser les budgets fédéraux.

La troisième partie passe en revue la préparation des budgets provinciaux : le chapitre 6 décrit systématiquement le procédé employé, alors que les chapitres 7 et 8 en examinent la dynamique. La répartition du contenu entre ces deux chapitres (7 et 8) est quelque peu arbitraire et n'est attribuable qu'au volume de la matière à l'étude et à notre volonté de parfaire nos connaissances de base sur l'établissement des budgets provinciaux. Le chapitre 7 décrit les économies régionales, les caractéristiques dominantes des régimes politiques et des styles de leadership et les données budgétaires accumulées. Cette présentation est suivie d'un examen plus approfondi des cinq provinces étudiées. Le chapitre 8 examine ensuite dans quelle mesure les politiques fiscales contracycliques ou d'inspiration keynésiennes ont été appliquées dans les provinces; la nature du discours politique; les objectifs poursuivis; la relation entre la budgétisation et les préoccupations électorales; la dynamique bureaucratique interne du Cabinet et l'importance récente des consultations prébudgétaires. Dans toute la troisième partie, le mot « province » prend une double signification. Les données sur les résultats englobent les dix provinces. Lorsqu'il est question des « procédés » (et d'autres notions parfois), nous nous concentrons pour des raisons pratiques sur cinq provinces : la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse. Les provinces retenues sont toutefois caractéristiques des autres régions du Canada et elles englobent un échantillonnage représentatif des partis politiques qui détiennent le pouvoir, particulièrement depuis les années 1970.

Enfin, dans la quatrième partie, nous rassemblons deux séries d'observations en guise de conclusion. La première, qui fait l'objet du chapitre 9, est en quelque sorte un examen des compressions budgétaires. Le concept de compression et les stratégies d'application, au niveau fédéral et provincial, depuis le milieu des années 1970, sont examinés à la lumière de ces trois points : objectifs, signification des réformes et coordination intergouvernementale. Le chapitre 10 expose nos conclusions sur ces trois questions et sur la réforme institutionnelle.



---

# Les principes et concepts fondamentaux



# Les aspects fondamentaux de la budgétisation

Les trois premiers chapitres fournissent un bref aperçu des concepts clés et des principes institutionnels qui sous-tendent l'établissement des budgets au Canada. Ils servent de base conceptuelle à notre argumentation générale sur les trois questions soulevées dans l'introduction. Pour ce qui est de la fixation des objectifs, nous démontrons dans le chapitre 2 que le rôle du budget fédéral, à certains égards, a faibli; il a aussi perdu de son importance en tant que tribune de communication démocratique sur l'économie, mais pas nécessairement sur la situation plus générale de l'économie politique. Le budget conserve son utilité comme moyen tactique à court terme, mais son rôle tactique a atteint des proportions, à notre avis, excessives. L'intensification de la budgétisation tactique au niveau fédéral est en partie attribuable à la fréquence accrue des budgets; mais elle est également imputable à de nombreux autres facteurs qui seront examinés plus loin.

Nous montrons au chapitre 3 que, pendant toute la période étudiée, la coordination de la budgétisation fédérale et provinciale a été remarquable et que les lacunes constatées ne peuvent être considérées comme graves, étant donné que le fédéralisme démocratique prévoit un certain degré d'autonomie, nécessaire pour tenir compte de la diversité des économies politiques. Une fois inscrits dans le contexte plus général du débat entourant la réforme budgétaire, les principaux déséquilibres institutionnels dans l'établissement des budgets ne sont pas, nous en sommes persuadés, de nature fondamentalement intergouvernementale, mais se trouvent plutôt entre les secteurs public et privé. Ainsi, l'obligation redditionnelle, c'est-à-dire de rendre des comptes, accuse deux grandes faiblesses. La première est de ne pas permettre aux corps élus d'examiner le régime fiscal et les recettes avec la même minutie que

les dépenses. La deuxième est de ne pas assurer de tribunes pour l'examen minutieux des intérêts privés — les premiers intéressés par les décisions fiscales. L'examen des budgets exige aujourd'hui des mécanismes qui fassent la lumière sur les pouvoirs public et privé.

Passer à l'explication de ces points, pour tirer ensuite les conclusions qui s'imposent, n'est pas une mince tâche. Nous commencerons par présenter les aspects les plus importants de la budgétisation, soit le cadre institutionnel général, le rôle de la budgétisation en tant que dynamique centrale de l'administration gouvernementale, la fonction de la budgétisation à l'égard de la croissance de l'État et les structures centrales de la budgétisation.

## **Le cadre institutionnel général**

Quatre macro-institutions sont mises en relief ici : le gouvernement Cabinet-Parlement, le fédéralisme, les organisations internationales et les groupes d'intérêt ainsi que les « grands intervenants ». Ce cadre macro-institutionnel est trop facilement relégué au formalisme des manuels pour être ultérieurement mis en contraste avec un comportement « réel ». Examiner le cadre macro-institutionnel sous cet angle, c'est méconnaître les aspects fondamentaux de la budgétisation. Les institutions reflètent nos croyances et nos idées maîtresses sur ce que devrait être un régime politique démocratique.

Au niveau du gouvernement par le biais d'un cabinet et d'un parlement, la budgétisation découle du principe qui veut que seul le pouvoir exécutif, en l'occurrence le Cabinet, est habilité à présenter des lois de finances et à engager les fonds publics<sup>1</sup>. Elle est également liée à une autre notion, en vertu de laquelle les corps élus consentent les crédits et tiennent les ministres responsables de leur utilisation, collectivement, par l'intermédiaire du Cabinet, ou à titre individuel. Les cabinets doivent gouverner de façon responsable. L'opposition au Parlement est là pour faire échec, formuler des critiques et empêcher une administration clandestine. Le fédéralisme canadien ayant évolué, le comportement et les normes touchant aux dispositions budgétaires sont influencés non seulement par la répartition des pouvoirs, par plusieurs programmes conjoints de dépenses et ententes de péréquation, mais également par des restrictions imposées par la Constitution aux pouvoirs de taxation<sup>2</sup>. Le gouvernement fédéral peut percevoir des impôts de toutes les façons et par tous les moyens, alors que les provinces ne peuvent prélever que des impôts directs. Une administration gouvernementale ne peut en taxer une autre, ce qui a notamment favorisé le recours aux sociétés d'État pour élargir l'assiette fiscale. Les dépenses, de leur côté, ne sont pas assujetties au même degré à des limites purement constitutionnelles, mais l'utilisation du « pouvoir de dépenses » est controversée et a contribué à la création de tout un appareil de subventions conditionnelles et de

programmes fédéraux et provinciaux interdépendants, y compris le système de préréquation consacré par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La description de deux des autres macro-institutions, qui sont en interaction avec les deux institutions politiques mentionnées ci-dessus, ne peut se résumer en quelques paragraphes. Les organisations internationales comprennent aussi bien des organismes comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) que des organismes étrangers, comme le Federal Reserve Board des États-Unis dont les décisions sont lourdes de conséquences pour le reste du monde. Ces organismes forment les noeuds de tout un réseau d'influences : le réseau informationnel et professionnel d'analyse des politiques fiscales, nourri par l'OCDE; les calculs subtils auxquels le GATT oblige de se livrer pour décider de la nature et des modalités des aides consenties sous forme de subventions et de prêts; la dure réalité imposée par les décisions et les pressions de la Réserve fédérale sur le financement du déficit et les taux d'intérêt. Et enfin, la diffusion d'idées et de paradigmes, ce qui constitue une bonne politique macro-économique ou fiscale, y compris le keynésianisme, le monétarisme et leurs variantes<sup>3</sup>.

Le monde politique des groupes d'intérêt et des « grands intervenants » est encore plus difficile à circonscrire. Les groupes d'intérêt sont des associations de personnes formellement constituées dans le domaine des affaires, de la main-d'oeuvre, de l'agriculture et autres, ayant d'importantes attentes budgétaires auxquelles doivent répondre les ministres des Finances, pour le côté fiscal, et « leur » ministère pour le côté dépenses, à supposer qu'ils en aient un. Les « grands intervenants » ont peut-être un rôle encore plus décisif puisqu'ils englobent de grandes sociétés et des administrations publiques qui n'ont pas à recourir uniquement à des tactiques de lobbyisme ou à l'exhortation. Ils ont le pouvoir, à l'intérieur de certaines limites, d'investir ou non, de répondre ou non aux diverses mesures incitatives proposées dans le cadre du régime fiscal ou par des dépenses directes. Les groupes d'intérêt, par ailleurs, ont moins de pouvoir direct, bien que les pouvoirs de certains d'entre eux puissent être accrus lorsqu'ils forment des alliances avec certains grands intervenants et avec des administrations provinciales, dans la mesure où le secteur qu'ils représentent a une importance régionale prépondérante<sup>4</sup>. De nombreux groupes prennent position sur l'ensemble des politiques fiscales et sur certaines mesures touchant aux dépenses et à la fiscalité. Ils sont directement intéressés par les dispositions relatives aux impôts et aux dépenses; mais leurs positions, à notre avis, sont celles que les corps élus examinent avec la moins grande rigueur. Dans ce contexte, notre étude tient pour valides et importantes, de façon générale, les récentes observations sur l'étonnante prolifération des grands intervenants et des groupes d'intérêt considérés, selon l'optique, comme des partisans de la rente économique ou des symboles

des sociétés plus axées sur leurs droits que seraient devenus le Canada et les autres démocraties occidentales<sup>5</sup>.

## **La budgétisation, les valeurs et la dynamique centrale du gouvernement**

La budgétisation peut également se traduire dans un langage un peu moins institutionnalisé. On peut, par exemple, dire qu'elle constitue la dynamique primordiale — ou du moins la plus visible — du gouvernement, puisqu'elle quantifie concrètement les décisions gouvernementales. On comprend mieux alors les subtilités de la politique. Les décisions budgétaires ne sont pas toutes importantes. Mais quelle que soit la portée des décisions, « budgétisation » est synonyme de « pouvoir »; c'est un moyen de déterminer qui recevra quoi. Elle est donc au coeur du processus par lequel les principales idées et les valeurs de la vie politique canadienne sont exprimées, cataloguées, équilibrées ou bloquées. Les spécialistes des finances publiques expriment habituellement ces aspects normatifs en termes de compromis entre « l'efficacité et l'équité » ou entre « la stabilisation, la distribution et l'allocation<sup>6</sup> », mais ces catégories ne suffisent pas à saisir les valeurs qui sous-tendent les choix de dépenses; elles ne rendent pas compte non plus de ce qui est derrière des décisions déjà enchâssées dans la partie des dépenses appelée « services votés » (qui, pour chaque exercice, équivaut à environ 90 p. cent du « budget ») et dans le « régime fiscal » (le fruit des stimulants, des échappatoires et des allègements fiscaux antérieurement accordés).

Outre l'efficacité et l'équité, la budgétisation traduit aussi d'autres préoccupations — stabilité, redistribution, régionalisme, nationalisme — qu'on trouve parfois exprimées en ces termes, mais qui (comme nous allons le voir aux chapitres 4, 5, 7 et 9) peuvent aussi revêtir d'autres formes, plus rhétoriques, mais néanmoins significatives. Ces notions se superposent à d'autres, appelées paradigmes, à plus juste titre peut-être, qui ont influencé la conduite de la politique fiscale et monétaire et dont nous avons déjà parlé<sup>7</sup>. Ainsi, le monétarisme et le keynésianisme ont influé sur la nature des budgets. Nous allons examiner ces théories au chapitre 2, car elles sont au coeur de notre discussion de l'évolution du débat entourant la réforme budgétaire au cours des 50 dernières années.

La budgétisation n'est toutefois pas uniquement liée aux objectifs ou aux « fins » souhaitées de la vie politique. C'est également un procédé et, de ce fait, elle incite à une réflexion sur d'autres idées, qui démontrent que, loin d'être simplement un moyen d'arriver aux fins visées, le procédé a une valeur intrinsèque. Les idées générées prennent de nombreuses formes et suscitent le pire comme le meilleur. Ainsi, la budgétisation dans le contexte du gouvernement Cabinet-Parlement

oblige, dans l'ensemble, les ministres à assumer leurs décisions. Cependant, le processus entraîne également, une certaine « irresponsabilité ministérielle », procédé qui consiste à s'attribuer le mérite des réussites et à se décharger des échecs et des décisions impopulaires sur les collègues. Pour l'établissement des normes relatives à ce procédé, les groupes d'intérêt et les « grands intervenants » sont également consultés et appelés à participer; mais la capacité de participation de ces protagonistes peut varier, en fonction de l'importance de leurs fonds et de leurs pouvoirs.

Outre les notions courantes d'obligation redditionnelle et de démocratie consultative, les modalités de la budgétisation sont imposées par l'électoratisme, par l'esprit de parti et par le cycle électoral<sup>8</sup>. Ainsi, de temps à autre, les mandats électoraux suscitent des décisions budgétaires qui correspondent aux désirs de tous. En d'autres temps, des calculs strictement électoralistes inspirent des comportements compréhensibles certes, mais assez mal accueillis. Le chapitre 8 démontre comment les dépenses « politiques » sont majorées afin d'« acheter » les électeurs avec les impôts qu'ils ont payés. Autre tactique préélectorale : présenter en termes vagues et apaisants la nécessité d'une meilleure gestion. Les « détails » draconiens ne sont révélés qu'après les élections. Ainsi, les mandats électoraux, qui devraient mettre l'obligation redditionnelle au premier plan, donnent lieu à des processus budgétaires très variés.

Enfin, la budgétisation est le carburant indispensable au moteur du cabinet<sup>9</sup>. Le Cabinet est un groupement quasi représentatif de gens véritablement soucieux de bien faire, mais qui cherchent à démontrer, du moins à l'occasion, leur influence et leur pouvoir. Il en va de même des hauts fonctionnaires et des ministères et des organismes qu'ils dirigent. La budgétisation doit tenir compte de ces considérations et tout accommodement en ce sens peut ou non coïncider avec ce qui est « souhaitable » dans un programme ou répondre à des critères d'efficacité. Le processus interne engendre également des exigences politiques et administratives quant aux différents sens que l'on peut donner à une « bonne analyse » de façon que les décisions puissent être « mûrement réfléchies », ce qui peut prolonger le processus. Il arrive aussi qu'on accélère le processus pour faire montre d'esprit de décision. Ainsi, les processus de budgétisation sont à la fois institutionnalisés et hautement personnalisés, puisque les ministres et les fonctionnaires ont chacun leur propre marge de manoeuvre pour veiller aux intérêts publics et privés.

## **La budgétisation, la croissance du gouvernement et les autres instruments de politiques**

La budgétisation, considérée par rapport à la croissance d'un gouvernement et au recours à d'autres instruments, comporte des aspects supplé-

mentaires importants. Les données budgétaires, particulièrement au chapitre des dépenses, révèlent clairement la croissance de l'appareil d'État depuis les années 1940. Les dépenses publiques, dans leur ensemble, ont, par conséquent, été la cible des discussions idéologiques sur la limitation de ladite croissance et sur la nécessité de freiner ou même de réduire les dépenses en termes absolus. Le Canada se place au milieu du peloton des pays occidentaux en termes de PNB contrôlé par l'État<sup>10</sup>. Toutefois, il faut tenir compte du débat idéologique entre les partis politiques et entre leurs options respectives, ainsi que des répercussions de la polémique engagée aux États-Unis sur le rôle de l'État, polémique résolument idéologique dont les médias ont beaucoup parlé au Canada.

Bien que l'augmentation des dépenses constitue sans doute l'indice le plus révélateur de la croissance de l'appareil d'État, il est faux de le considérer comme le seul valable, les gouvernements possédant d'autres moyens d'action dont il faut également tenir compte. La politique fiscale y figure de toute évidence, comme nous le verrons plus loin. Disons simplement pour l'instant que la façon d'amener les impôts et les recettes dans le débat sur la croissance de l'appareil d'État, varie considérablement en fonction des intérêts politiques en cause. Ainsi, les détracteurs de l'ingérence gouvernementale citent fréquemment la lourdeur des impôts dans leur critique générale de l'interventionnisme. Et cependant, ces mêmes détracteurs ne voient pas que les dépenses fiscales (les recettes auxquelles renoncent les gouvernements pour atteindre certains objectifs) se sont accrues au cours des années 1970 à un rythme plus rapide que celui des dépenses normales; à leurs yeux, il n'y a là aucune ingérence bien que, comme on le sait, les privilèges fiscaux doivent finalement être payés par quelqu'un<sup>11</sup>.

Il importe de souligner ici que les instruments de politiques tels que la réglementation, les sociétés d'État et les entreprises mixtes, de même que les encouragements ou les « pressions morales », ne font pas directement partie de cette étude<sup>12</sup>. Notre sujet est déjà assez vaste, ce qui nous oblige à faire abstraction d'éléments importants comme ceux-ci. L'attention portée aux impôts et aux dépenses et l'exclusion des autres instruments exigent deux mises en garde. D'abord, ce choix limite nos propos sur la croissance de l'appareil d'État et, par conséquent, sur le grand débat des compressions. L'étude des méthodes et des stratégies de compression est, rappelons-le, un élément clé de notre analyse, mais elle ne touche ni à la question de la réglementation ni au recours accru à la réglementation qui résulte du frein mis aux dépenses. Ensuite, nos réflexions sur l'établissement des budgets ne peuvent faire totalement abstraction des autres instruments, même s'ils sont exclus, puisqu'ils servent dans une certaine mesure de substituts aux dépenses et aux impôts et qu'ils supposent, à des degrés variés et sous différentes formes, une influence politique sur les décisions.

## **Un profil des organes centraux et des processus de budgétisation**

Bien que les considérations politiques générales passées en revue jusqu'ici soient, et de loin, les réalités les plus importantes de l'établissement des budgets, il est essentiel d'esquisser le profil des organes centraux et des processus de budgétisation, étant donné qu'ils sont au centre des décisions prises quotidiennement sur l'élaboration et l'examen des budgets. Autrement dit, il est nécessaire de décrire le rôle d'organes comme le ministère des Finances, les conseils de direction et les vérificateurs législatifs et d'établir une distinction entre les caractéristiques de base du processus impôts et recettes et celles du processus dépenses, aux niveaux fédéral et provinciaux. Une étude détaillée suivra : nous nous contenterons à ce stade de mettre en relief les éléments clés.

Le pouvoir qu'exerce (ne serait-ce que théoriquement) sur les recettes et les dépenses le ministère des Finances ou le Trésor varie selon les gouvernements étudiés. Au minimum, le ministère des Finances a pratiquement le monopole des décisions fiscales et détermine seul les plafonds des dépenses d'un exercice donné<sup>13</sup>. Dans certaines administrations, les chiffres des dépenses des ministères sont négociés par un conseil de direction ou du Trésor distinct, composé de plusieurs ministres, tandis que dans d'autres, c'est le ministère des Finances seul qui décide.

La vérification et l'examen législatifs des dépenses varient aussi considérablement d'une administration à l'autre. Avant l'instauration de la vérification intégrée ou de la vérification d'optimisation des ressources au milieu des années 1970, la vérification législative au Canada était moulée sur un modèle classique. Elle devait s'assurer que les dépenses avaient été effectuées avec probité; elle ne portait aucun jugement sur les programmes ou leur efficacité (tout verdict ayant des connotations politiques). Mais la vérification intégrée a favorisé une remise en question de l'adéquation des systèmes de gestion et des prises de décisions, tout en évitant la critique directe des programmes. La vérification a aussi pris plus d'ampleur au sein du gouvernement fédéral et, à un degré moindre, dans quatre provinces.

Pour ce qui est de l'étude des décisions par le législatif au cours de l'approbation des mesures fiscales et des budgets des dépenses, les processus varient quelque peu selon les administrations. Comme nous allons le voir au chapitre 6, l'examen des dépenses est, dans certains cas, partagé entre différents comités qui les scrutent attentivement et, dans d'autres cas, confié à un seul et même comité. Les mesures fiscales sont, pour la plupart, débattues au Parlement même, surtout dans le cadre du discours du budget. Or, c'est le parti au pouvoir qui domine les comités ou les assemblées chargées de cet examen; aussi est-il virtuellement impossible de revenir sur les décisions prises.

Les idées présentées sommairement jusqu'ici seront étoffées dans les chapitres qui suivent : deux éléments principaux peuvent être dégagés de ces caractéristiques structurales qui, en retour, créent des dynamiques différentes entre processus des impôts et processus des dépenses. Tout d'abord, le processus fiscal n'exige la participation que de deux ministres (le ministre des Finances et le premier ministre), d'où une concentration du pouvoir. Cette façon de faire est encouragée par le secret entourant les budgets; il faut empêcher quiconque de connaître d'avance les mesures envisagées et d'en tirer profit, la tradition remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les droits de douane constituaient la principale source de revenu<sup>14</sup>. Le processus des dépenses exige la participation d'un nombre plus élevé de ministres et entraîne une plus grande répartition du pouvoir; tous les ministres n'ont pas le même poids, mais les ministres clés ont tous leur mot à dire, ce qui n'est pas le cas dans le processus fiscal<sup>15</sup>. Comme l'indique le chapitre 8, certains premiers ministres provinciaux ont une influence déterminante sur les décisions de dépenses, mais notre thèse est valide pour l'ensemble du pays.

Un deuxième point à noter, c'est que le moment choisi chaque année pour la présentation des budgets des dépenses et des revenus, est différent à Ottawa et dans le reste du pays. Dans les provinces, le discours du budget (qui contient les mesures fiscales) et le budget des dépenses sont présentés à quelques jours d'intervalle ou simultanément. Au fédéral, on note depuis quelques années un intervalle de plusieurs mois entre les deux volets; de plus, il y a plusieurs discours du budget ou déclarations au cours d'une même année. Ces différences peuvent diminuer l'utilité des budgets comme instruments d'objectifs permettant de dresser un tableau complet des liens recettes-dépenses et des priorités du gouvernement.

Ce bref exposé sur les concepts fondamentaux de la budgétisation est essentiel à la compréhension de notre examen de l'établissement des budgets fédéraux et provinciaux en général. Toutefois, l'analyse approfondie des points soulevés dans l'introduction exige de nouvelles précisions : elle nous oblige à clarifier en quoi les budgets peuvent servir à fixer des objectifs et à définir des tactiques et exige en outre un examen plus poussé des tentatives de réformes budgétaires. C'est à cet examen qu'est consacré le chapitre 2.



# Le budget : fixation des objectifs et définition des tactiques

Comme nous le verrons dans ce chapitre, plusieurs grandes étapes ont marqué l'évolution de la budgétisation : la période des budgets en équilibre, la période keynésienne, diverses formes de gestion rationnelle, allant de l'établissement de budgets par programmes à la vérification d'optimisation, et récemment, les critiques émises sur les dépenses excessives et le fardeau fiscal. Plusieurs questions ont en outre été soulevées sur la responsabilité envers les institutions démocratiques de base, y compris les débats entourant le caractère confidentiel du budget, la consultation prébudgétaire et le droit de regard du pouvoir législatif. Notre examen de ces étapes et de ces questions mettra un accent particulier sur la fonction fondamentale du budget, plus importante, mais trop souvent méconnue, à savoir l'occasion de fixer des objectifs et de définir des tactiques.

Les expressions « fixation des objectifs » et « définition de tactiques » appellent certaines précisions. La première désigne la fonction générale du budget, dont la présentation constitue l'un des grands moyens employés par le gouvernement pour imprimer une direction au pays ou à la province, et pour expliquer la conjoncture économique à la masse des décideurs du secteur privé. La fonction tactique du budget est le rôle qu'il joue comme instrument politique et tactique important permettant à un gouvernement d'annoncer et de réitérer ses positions et de se regrouper ou de reprendre des forces pour affronter l'opposition ou des problèmes particuliers. Il est évident que la distinction entre les deux fonctions n'est pas toujours très claire, mais le déséquilibre qui s'est créé entre celles-ci, surtout depuis le milieu des années 1970, est tel qu'il mérite qu'on s'en préoccupe sérieusement. La fonction qu'a le budget de fixer des objectifs a diminué sur certains plans et a changé sur

d'autres. Par exemple, le budget comme moyen d'exposer ou d'expliquer des objectifs économiques fondamentaux tels que l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité internationale, a perdu du terrain. Sa fonction a par ailleurs changé car, dans son sens le plus général, il comprend un plus grand éventail d'objectifs, y compris des objectifs de politique sociale. En outre, les impératifs tactiques ont évolué, en partie du fait même des fluctuations économiques, mais également en raison des changements subtils survenus dans les relations entre le gouvernement, l'opposition et les médias. Nous verrons que ces changements sont particulièrement évidents au niveau fédéral. Les causes, nombreuses, témoignent des forces s'exerçant au sein du pouvoir politique — entre les niveaux fédéral et provincial et entre les secteurs public et privé — et dans les déséquilibres mentionnés précédemment, à savoir entre les impôts et les dépenses et entre les résultats et les procédés.

Dans notre optique, la fixation d'objectifs n'englobe pas la planification. Tous les budgets tendent à une planification, c'est-à-dire qu'ils indiquent les mesures financières que le gouvernement a l'intention d'appliquer pendant les douze prochains mois, mais ils ne représentent pas un grand plan économique détaillé. La fixation d'objectifs suppose une direction plus vague dont peuvent tenir compte les particuliers, les dirigeants d'entreprises et les autres gouvernements. Mais si cette conception est plus vague, notre cadre analytique peut de ce fait être fragile. Les budgets ont-ils déjà servi utilement à fixer des objectifs? Dans la négative, comment peut-on dire que ce rôle a diminué? La multiplication des objectifs budgétaires et, par conséquent, leur plus grande ambiguïté à certains égards, est-elle une preuve de recul ou de progrès? Quand la fixation d'objectifs devient-elle un moyen tactique? Le caractère arbitraire de ces questions est évident. C'est à l'usage, dans la pratique, que l'on pourra juger de leur utilité et de leur validité. Nous nous mettons à la tâche dans le présent chapitre, mais la véritable épreuve de notre thèse devra attendre l'étude détaillée de la budgétisation aux niveaux fédéral et provincial dans les deuxième et troisième parties.

Trois éléments fondamentaux entrent en compte dans l'examen du rôle des budgets pour la fixation des objectifs et la définition des tactiques. Tout d'abord, il est nécessaire de comprendre la nature des objectifs budgétaires fixés au cours des grandes étapes de la réforme budgétaire. Il s'agit ensuite de voir comment, depuis le milieu des années 1970, les budgets ont servi à fixer des objectifs. En troisième lieu, il convient d'étudier la nature des diverses catégories de dépenses et d'impôts de façon à cerner les contraintes actuelles et futures à la souplesse et à l'adaptabilité des budgets, c'est-à-dire à la modification des objectifs et des priorités. Cette analyse est nécessaire afin de pouvoir comprendre les notions de « réforme » et de « restrictions », ainsi que la marge de manoeuvre dont disposeront probablement les onze gouvernements au Canada.

## Les objectifs budgétaires et les grandes étapes de la réforme

Des objectifs budgétaires ont été le fruit des débats qui se sont déroulés au cours de trois grandes périodes de l'histoire, à savoir les années qui ont précédé la Deuxième Guerre mondiale, les années 1950 et 1960, les années 1970 et le début des années 1980. Ces débats entrent dans le cadre de discussions encore plus larges sur la nature du gouvernement et sur ses relations avec les particuliers, les groupes d'intérêt et les grands intervenants. Nous étudierons ces trois périodes brièvement de façon à montrer aussi rigoureusement que possible comment la plupart de ces objectifs et de ces idées font encore partie du système budgétaire et constituent ainsi des normes divergentes en regard desquelles les budgets peuvent être évalués par des intérêts différents et par les responsables de l'établissement de budgets<sup>1</sup>. Ces objectifs et ces idées s'ajoutent à ceux dont nous avons déjà parlé au chapitre 1.

Durant la période qui précède la Deuxième Guerre mondiale, les budgets étaient établis dans un souci d'équilibre des revenus et des dépenses et de saine gestion financière. L'État était assimilable à un ménage. Il fallait vivre dans les limites de ses moyens. Cette préoccupation se reflétait dans les modalités de la surveillance exercée par le législatif. Ce contrôle était minutieux et visait à promouvoir l'honnêteté et la probité dans l'utilisation des fonds publics. Les pratiques contractuelles louches et la falsification des listes de paye constituaient un crime qu'il fallait éviter à tout prix. Les responsables clés de la préparation du budget étaient plus des comptables que des économistes.

On connut ensuite la période keynésienne. La théorie keynésienne qu'on commença à appliquer pendant la guerre, mais qui atteignit son apogée dans les années 1950 et 1960, pouvait être critiquée à deux égards. Premièrement, elle fournissait, de pair avec certains rapports clés tels que le rapport Beveridge au Royaume-Uni, des raisons justifiant une intervention du gouvernement qui autrement n'aurait pas été jugée acceptable dans les pays capitalistes occidentaux. Une telle intervention permettait la mise sur pied de programmes sociaux, non pas au nom du bien-être social, mais en tant qu'élément essentiel d'une stratégie visant à stabiliser l'économie et à promouvoir la croissance. Les termes du débat en ont été entièrement changés. Plus précisément, cette théorie justifiait la gestion de la demande et l'établissement du budget contracyclique, et donc le recours à la masse des dépenses et des impôts comme instrument de politique fiscale. Deuxièmement, la théorie keynésienne sanctionnait de façon plus explicite le déficit budgétaire. L'État n'était pas comparable à un ménage. Dans une certaine mesure, il pouvait dépenser plus d'argent qu'il n'en percevait, mais pour autant qu'il réalise ultimement un certain équilibre grâce à des excédents budgétaires pendant les années prospères. Troisièmement, la théorie se

concentrait sur les objectifs de la croissance économique, de l'emploi, de la stabilité des prix et de la stabilisation à court terme.

Alors que les concepts keynésiens fournissaient un nouveau fondement macro-économique à la budgétisation, celle-ci était de plus en plus influencée sur le plan micro-économique par d'autres idées qui, d'une part, traduisaient une nouvelle attitude technocratique et, d'autre part, résultaient de la spécialisation croissante dans ce domaine. Au début des années 1960, ces nouveaux principes ont été énoncés par la Commission royale d'enquête présidée par l'homme d'affaires J. Grant Glassco. La Commission avait pour credo de « laisser les gestionnaires gérer librement », de les libérer au sein des ministères des contrôles étouffants alors en place. Obnubilée par la gestion du gouvernement, elle n'a presque pas tenu compte du fait que cette tâche était étroitement liée à la gestion de l'économie. À la fin de la décennie, à ces nouveaux critères de rationalisation sont venus s'ajouter d'autres concepts, dont celui de la planification, la programmation et la budgétisation (PPB). Ce dernier fut adopté par le nouveau gouvernement Trudeau, le premier ministre ayant souvent indiqué sa préférence pour un exercice plus rationnel de la politique. Comme nous le verrons au chapitre 6, cette rationalisation de la budgétisation a été appliquée par de nombreux gouvernements provinciaux.

L'énoncé des principes visant à une budgétisation rationnelle ne doit pas être confondu avec leur mise en oeuvre. En fait, un écart important s'est creusé entre la théorie et la pratique, étant donné que la politique (considérée à la fois comme l'exercice du pouvoir et les idées) impose sa propre logique. C'est ce qu'on a constaté au cours des années 1970 à 1975 dans la dynamique des mesures fiscales et budgétaires devant la croissance accélérée des dépenses publiques attribuable, partiellement, à une augmentation inattendue des recettes causée par l'inflation. Ainsi, les gouvernements ont pu percevoir des revenus additionnels du simple fait que l'inflation plaçait les contribuables dans des tranches d'imposition plus élevées<sup>2</sup>. Leur réaction fut notamment d'introduire l'indexation. Avec cette nouvelle crise fiscale, de nouvelles notions sur les rapports entre la budgétisation et la politique sont apparues. Ces notions se sont greffées sur ce qu'il restait des principes de rationalisation en vigueur au cours de la deuxième moitié des années 1960, mais elles avaient un caractère beaucoup plus conservateur; le gouvernement était de plus en plus considéré comme un « problème » et l'objectif fondamental devait être la recherche d'une économie efficace et davantage fondée sur le marché.

Au niveau macro-économique, cette nouvelle attitude s'est traduite par l'adoption du monétarisme et le rejet partiel de la théorie keynésienne. Le recours à des mesures propres à régler précisément l'activité économique fut remis en question à la lumière de nouvelles preuves de l'absence d'un lien direct entre l'inflation et l'emploi<sup>3</sup>. La meilleure

façon de combattre l'inflation était d'assurer la stabilité de la croissance au moyen d'objectifs monétaires. Le taux de croissance des dépenses publiques ne devait pas dépasser celui du PNB. À partir de 1975, le gouvernement consacra l'adoption officielle de cette politique dans ses exposés économiques et ses discours du budget. Sur le plan micro-économique, la rationalisation des dépenses a notamment été le cheval de bataille du Vérificateur général du Canada, qui encourageait la vérification d'optimisation et l'évaluation des programmes, afin de mettre un frein à la croissance des dépenses et à l'irresponsabilité gouvernementale<sup>4</sup>. Grâce aux pressions exercées par le Vérificateur, la Commission Lambert fut créée et son rapport final a apporté d'autres arguments à cette cause. Des courants divergents en matière de politique budgétaire se manifestaient également dans la controverse qui se faisait jour sur le ticket modérateur et donc la facturation des services publics offerts sur le marché. Cette controverse a touché à plusieurs secteurs, dont les services postaux et les soins médicaux<sup>5</sup>.

L'adoption en 1979 du système de l'enveloppe budgétaire a pour ainsi dire marqué le début du nouveau conservatisme qui a imprégné la budgétisation au début des années 1980. Mais ce tableau serait incomplet si nous passions sous silence le débat qui a entouré le système des recettes fiscales et qui a atteint son apogée au milieu de la grave récession de 1982 et 1983. Ces discussions étaient axées sur l'équité et la complexité du régime fiscal<sup>6</sup>. Comme nous l'avons déjà mentionné, les dépenses fiscales durant les années 1970 ont progressé plus rapidement que les dépenses normales. Le régime fiscal est alors devenu moins équitable, les riches profitant davantage que les pauvres des allègements fiscaux, et moins efficace à cause de sa complexité et de son caractère bureaucratique. Ce phénomène, à son tour, déclencha d'autres discussions, y compris celles sur un taux d'imposition uniforme, sur la croissance de l'économie parallèle et sur les méthodes impitoyables de perception employées par Revenu Canada. La tentative de réalisation d'une réforme fiscale dans le cadre du budget fédéral de novembre 1981 provoqua, elle aussi, de nouvelles demandes pour une meilleure consultation avant le discours du budget, surtout de la part des milieux des affaires. C'est ainsi que la signification de « réforme budgétaire » vers le milieu des années 1980 s'obscurcit par la tendance à séparer le système des impôts et des recettes du système des dépenses ou, du moins, par la façon extrêmement sélective dont les différents intérêts établissaient les liens politiques entre les recettes et les dépenses<sup>7</sup>.

L'intensification du débat sur les déficits budgétaires au cours de la deuxième moitié de 1970 et au début des années 1980 en est la preuve. Nous n'étudions pas ici les déficits sur tous les plans politico-économiques, mais leur taille croissante est de toute évidence un facteur clé dans la discussion plus large des restrictions budgétaires et de la réforme budgétaire examinées aux chapitres 9 et 10. Il est donc néces-

saire de garder à l'esprit les tendances fondamentales qui ressortent des données sur les déficits.

Le tableau 2-1 présente un aperçu des déficits et des excédents des administrations publiques au cours des années civiles 1961 à 1982 d'après les comptes nationaux. L'ensemble du secteur public canadien a enregistré régulièrement des excédents de 1964 à 1974 inclusivement et, depuis cette date, a été constamment déficitaire. Pour sa part, le gouvernement fédéral a connu des déficits avant 1975, mais depuis cette date, il accumule déficit sur déficit.

Les provinces de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, qui n'ont accusé qu'un déficit pendant la période étudiée ici, offrent un intérêt particulier. L'Alberta connaît des excédents budgétaires importants depuis 1973, alors qu'elle était auparavant sans cesse déficitaire. L'Ontario a connu excédents et déficits jusqu'en 1970, mais depuis elle accuse déficit sur déficit.

## **Les budgets comme moyens de fixer des objectifs et de définir des tactiques : expérience récente**

Le discours du budget et le dépôt du budget annuel des dépenses constituent l'une des deux grandes occasions, en dehors des périodes d'élections, où un gouvernement peut faire connaître à l'ensemble des citoyens et aux décideurs privés son opinion sur les objectifs et les priorités à adopter au niveau national ou provincial. Le deuxième grand moment est le discours du Trône<sup>8</sup>. Il arrive en outre qu'un discours, prononcé en cas de crise par l'un des premiers ministres, représente une occasion similaire. Un budget revêt donc une importance solennelle : c'est à la fois un acte politique, dans le meilleur sens du mot, et un moyen de communiquer des informations aux décideurs, afin de donner à la société une idée de la situation actuelle, des choix futurs et de la direction que le pays devrait prendre. Mais du fait que les budgets ne constituent que l'une de ces deux grandes occasions, ils ne dévoilent pas toutes les priorités retenues et les discours du budget ne touchent pas à toutes les questions à caractère budgétaire.

En raison de leur importance pour notre analyse, nous décrirons brièvement les quatre aspects généraux du budget comme moyen de fixer des objectifs. Ces aspects seront abordés en détail dans les deuxième (niveau fédéral) et troisième (provinces) parties. Il s'agit de la fréquence et de la date des budgets, de la nature des documents et des informations budgétaires, et du rôle de l'opposition et des médias.

Les budgets sont établis chaque année ou sont censés l'être. Le budget des dépenses est déposé annuellement, comme prévu, aux deux paliers de gouvernement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les budgets des dépenses et des recettes sont présentés à peu près simultanément dans les provinces, ce qui renforce la notion d'occasion

unique. À l'échelon fédéral, le discours du budget n'est plus véritablement un événement annuel depuis le milieu des années 1970. En effet, le ministre des Finances peut maintenant faire un exposé économique sans se soumettre à un débat parlementaire de six jours; de plus, en raison de l'instabilité de la conjoncture économique des dernières années, l'opposition et les médias ont réclamé avec insistance que le dépôt d'un « autre budget » soit voté, sans tenir compte du contenu du budget précédent ou de ses effets. La situation est donc nettement paradoxale; au moment même où les discours du budget soulignent la nécessité d'une stabilité à moyen terme et le non-recours à des mesures conjoncturelles discrétionnaires, les budgets sont de plus en plus rapprochés. Du fait de cette fréquence, et les décideurs, sachant que le prochain budget est imminent, le budget perd donc de son utilité comme moyen de fixer des objectifs. À certains égards, ces budgets sont « pour la frime »; ils servent moins à renseigner la société sur elle-même qu'à arrêter des tactiques.

L'une des nombreuses caractéristiques de la société et de la politique modernes est de mettre l'accent sur le caractère tactique des budgets. La publication mensuelle des statistiques sur le chômage et l'inflation et les résultats des sondages Gallup sur la popularité des partis suscitent des pressions insidieuses pour le dépôt d'un nouveau budget. Tout le cirque qui entoure le discours du budget n'est pas dû d'abord au rythme des publications d'information, mais dépend des rapports entre le gouvernement, l'opposition et les médias. La discussion est également obscurcie par les nombreuses façons dont les données budgétaires sont présentées. Les déficits budgétaires n'ont pas le même aspect selon qu'ils sont présentés sur la base des comptes nationaux ou sur la base des comptes publics et selon que l'actif et le passif non budgétaires sont inclus ou non. Le pourcentage d'augmentation annuelle des bénéfices des sociétés peut être qualifié d'extravagant par les médias et dans les débats partisans, mais la comparaison de base utilisée n'est pas indiquée. Ainsi, des bénéfices qui peuvent augmenter de 33 p. cent en un an (chiffre important) s'ils passent de 9 p. cent à 12 p. cent d'un chiffre donné (trois points de pourcentage étant un chiffre faible) représentent une hausse annuelle de 33 p. cent (chiffre important). Il arrive, après une évaluation souvent unique, qu'un programme soit considéré comme un échec ou un succès sans qu'il ait été tenu compte de son évolution ou du temps nécessaire pour pouvoir juger des résultats. De nombreuses « boîtes de réflexion » se battent pour faire des pronostics sur la situation économique et suggérer des mesures à adopter dans un budget, ce qui augmente la spécialisation du processus budgétaire, mais pas nécessairement sa limpidité politique.

De nombreux efforts ont été déployés pour améliorer la documentation budgétaire disponible aux niveaux fédéral et provincial (voir le chapitre 6). Depuis 1979, le gouvernement fédéral publie un plan qua-

TABLEAU 2-1 Excédent ou déficit, par niveau de gouvernement (en dollars de 1971<sup>a</sup>)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Terre-Neuve	-18,6	-14,9	-42,8	-64,4	-39,6	-45,3	-106,7	-59,6	-18,0	-14,9	-55,0
Île-du-Prince-Édouard	-5,1	-1,7	3,2	-9,2	11,7	-11,0	-9,0	-3,6	9,0	3,2	6,0
Nouvelle-Écosse	1,7	11,6	-1,6	-7,7	11,7	-28,8	10,3	-24,3	39,3	-39,3	-32,0
Nouveau-Brunswick	-10,2	-3,3	15,8	-35,3	7,7	-1,4	-21,9	-9,7	-41,6	-4,2	-18,0
Québec	-209,8	-127,1	-71,3	-141,1	-283,0	-270,6	-106,7	-96,1	53,9	-198,5	-151,0
Ontario	-113,4	19,8	-66,6	42,9	155,4	196,4	-11,6	92,5	244,9	-21,2	-315,0
Manitoba	-37,2	-11,6	-23,8	-16,9	5,9	-1,4	7,7	28,0	36,0	52,0	30,0
Saskatchewan	6,8	64,4	30,1	26,1	38,1	11,0	-6,4	2,4	31,5	4,2	51,0
Alberta	-96,4	-51,2	-11,1	-27,6	-30,8	-200,5	-299,5	-153,3	-116,9	-105,1	-109,0
Colombie-Britannique	6,8 <sup>b</sup>	21,5 <sup>b</sup>	269,0	112,0	129,0	129,1	123,4	180,0	153,9	116,8	148,0
Total des provinces,											
dont les territoires	-475,5	-92,4	-156,9	-124,2	—	-245,9	-433,2	-68,1	358,4	-243,1	-470,0
Gouvernement fédéral	-693,7	-836,6	-453,2	529,1	797,7	317,3	-108,0	-13,4	1 160,6	282,4	-145,0
Ensemble <sup>c</sup>	-1 412,9	-1 165,0	-988,9	151,8	303,5	583,8	190,2	610,7	2 151,7	855,6	130,0

TABLEAU 2-1 (suite)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Terre-Neuve	-77,4	-64,5	-51,8	-60,9	-59,4	-9,3	-4,8	-28,6	-21,8	-31,0	-33,0
Île-du-Prince-Édouard	2,8	0,9	-6,7	2,6	4,5	-3,1	-6,7	-1,3	-0,4	-1,4	0,6
Nouvelle-Écosse	24,3	3,4	-10,4	-21,2	-34,5	22,7	-33,4	-48,0	-14,8	-96,5	-65,1
Nouveau-Brunswick	-17,7	6,0	8,9	-35,9	-50,4	-40,3	14,8	17,2	-24,9	-22,7	61,7
Québec	-233,2	-131,4	82,9	-409,0	-578,4	-724,3	-289,0	-560,1	-966,9	-750,6	-625,4
Ontario	-354,5	-199,3	-142,9	-923,7	-733,4	-573,1	-624,7	-323,4	-420,2	-391,7	-775,4
Manitoba	9,3	-28,4	-46,6	-59,0	-56,0	-32,5	-49,6	-34,8	-54,1	-81,3	-110,0
Saskatchewan	60,6	83,3	111,0	32,8	14,1	29,9	52,5	81,0	101,2	93,4	35,4
Alberta	-121,3	30,1	491,5	447,4	594,2	766,1	1 136,9	636,6	1 144,4	1 071,3	966,4
Colombie-Britannique	97,0	229,4	85,7	-91,0	32,8	202,9	180,7	209,0	61,9	125,4	68,4
Total des provinces											
dont les territoires	-644,6	-87,6	482,6	-1 125,6	-873,2	-378,9	257,7	-57,6	-166,9	-70,3	595,8
Gouvernement fédéral	-528,0	332,5	820,9	-2 435,1	-1 919,1	-3 770,3	-5 067,2	-4 017,2	-3 844,4	-2 405,8	-6 264,0
Ensemble <sup>c</sup>	75,6	1 075,6	2 068,8	-2 595,5	-1 823,4	-2 583,9	-3 478,3	-2 036,9	-2 842,0	-1 324,5	-5 782,5

Source : Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, 1961/1976 à 1967/1982, bulletin n° 13 - 213.

Notes : La présentation de ce tableau est différente de celle de l'annexe à deux égards. Tout d'abord, les données ci-dessus sont basées sur l'année civile, plutôt que sur l'année financière. Ensuite, elles sont tirées des comptes nationaux, au lieu des statistiques sur la gestion financière utilisées dans l'annexe. Le lecteur doit également savoir que les données du bulletin 13 - 213 ont un caractère expérimental et sont plus susceptibles que d'habitude d'être révisées pour des raisons d'ordre théorique ou méthodologique.

a Pour convertir les données de Statistique Canada en dollars constants (en millions), on a eu recours à l'indice implicite des prix relatif aux « dépenses actuelles du gouvernement pour les biens et services ». Les données de Statistique Canada ayant été arrondies au million le plus proche, la conversion en dollars constants a pu accentuer l'erreur d'arrondissement, notamment dans les cas où les données initiales étaient relativement faibles. Cependant, puisque la proportion de ces données était faible, l'erreur est négligeable et, en principe, les données devraient être très comparables.

b Pour les années civiles 1961 et 1962, les données relatives à la Colombie-Britannique englobent les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.  
c Ensemble des administrations publiques, dont les administrations locales, les hôpitaux et les comptes du Régime de pension du Canada et du Régime des rentes du Québec.

driennal des dépenses, son budget des dépenses en trois volets en donnant des informations détaillées et, enfin, un compte des dépenses fiscales (quoique pour deux ans). D'une certaine façon, chacune de ces catégories de données est utile et souhaitable, mais il n'est pas évident que ce soit le genre d'analyse ou de données que l'opposition, les médias ou les groupes d'intérêt privés recherchaient ou ont véritablement utilisés. Les pressions et les critiques de l'opposition font toujours appel aux vieilles tactiques, selon la croyance qui veut que la meilleure façon de mettre au pas le gouvernement est d'engager une guerre de tranchées, de chercher à embarrasser le parti au pouvoir. L'opposition fait également en sorte que le gouvernement se « coule » lui-même en laissant mille et un griefs s'envenimer et devenir de véritables abcès politiques. Dans cette optique, aucune grande solution de rechange n'est présentée à moins de nécessité absolue.

Les opinions des principaux intérêts privés à l'égard de l'économie ou des deux membres de l'équation financière ne font par ailleurs l'objet d'aucune étude ou critique systématique et soutenue, tant au Parlement qu'à l'extérieur. À première vue, cela ne constitue pas un point important. Après tout, le discours du budget est longuement débattu et les mesures fiscales sont étudiées en comité. Le budget des dépenses est déposé puis soumis ensuite à l'examen de plusieurs comités. Notons certaines initiatives récentes telles que la publication des comptes de dépenses fiscales par le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique (pour deux ans seulement) et, par le gouvernement de la Saskatchewan, le dépôt d'un plan financier quadriennal, l'amélioration de la documentation accompagnant le budget des dépenses et l'élargissement du mandat du Vérificateur général et l'augmentation des membres de son personnel. Au gouvernement fédéral, le système des enveloppes avait en partie pour but d'assurer que l'analyse des dépenses directes et des dépenses fiscales met en évidence les compromis et les substitutions qui ont été opérés. Le Bureau du Contrôleur général a joué le rôle de catalyseur dans l'évaluation régulière des programmes du gouvernement.

Quel est donc le problème? Où le déséquilibre se situe-t-il? La politique financière est inspirée par divers points de vue sur la relation existant entre les dépenses, les impôts et les recettes dans le cadre d'une situation économique donnée au cours d'une certaine période. Bien que chaque budget soit examiné, les effets cumulatifs des budgets ne sont pas analysés de façon soutenue par le Parlement, institution fondamentale de notre régime démocratique. Le déséquilibre initial réside dans le fait que les impôts et le régime fiscal font l'objet d'un examen beaucoup plus épisodique. Un certain examen est effectué en première ligne, nous l'avons vu plus haut; en deuxième ligne cependant (c'est-à-dire pour la plupart des grandes réformes mentionnées ci-dessus), on s'intéresse beaucoup plus aux dépenses qu'aux impôts. Certes, les intérêts privés

suivent de près certaines mesures fiscales mais, mis à part les travaux gigantesques réalisés à la fin des années 1960 et au début des années 1970, dans la foulée de la Commission royale sur la fiscalité (Commission Carter), l'examen du système des dépenses est beaucoup plus approfondi que celui du régime fiscal.

Malgré les limites d'une réforme parlementaire (dont on ne peut discuter que dans le cadre d'un contexte institutionnel plus large), ce déséquilibre initial a une importance considérable en lui-même, pas seulement pour des raisons de responsabilité générale, mais également à cause de son effet sur la nature des débats macro-économiques touchant, par exemple, aux causes du déficit et aux solutions possibles. Ainsi, nous démontrons au chapitre 5 que, durant les années 1975–1979, l'accroissement du déficit était dû davantage à une baisse des recettes qu'à une augmentation des dépenses. Cette baisse des recettes, elle-même, était causée par un simple ralentissement économique ainsi que par les politiques appliquées et les pressions exercées dans une économie en stagnation. Or le thème dominant des débats publics durant cette période portait sur le fait que des dépenses excessives étaient à l'origine des déficits. À la même époque, un groupe de travail créé par le gouvernement fédéral avec le mandat de définir une politique industrielle pour 23 secteurs de représentants des milieux des affaires et des syndicats, fit des recommandations pour l'application d'autres allègements et encouragements fiscaux. Si ces mesures avaient été adoptées, elles auraient diminué de moitié les recettes fédérales<sup>9</sup>.

Cet exemple a pour but non de démontrer que l'élaboration de la politique fiscale ne met pas en jeu plusieurs interactions subtiles, mais de faire ressortir le déséquilibre relatif dans le processus de responsabilité affectant la partie impôts de la politique financière. La fonction première de l'examen parlementaire est d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Toutefois, à l'époque des grosses administrations, où les impôts et les programmes de dépenses favorisent les principaux intérêts privés, le rôle du Parlement devrait être de plus en plus d'exposer et d'analyser les positions fondamentales sur le plan financier, industriel et macro-économique de ces intérêts privés, soit les entreprises, les syndicats, les agriculteurs et les groupes de consommateurs. Le processus actuel est beaucoup trop caché et rituel. Il ne permet pas de poser aux intérêts privés, dans le cadre d'une tribune publique et raisonnablement permanente, les mêmes questions difficiles qu'ils posent eux-mêmes aux gouvernements.

## **La modification des priorités et les limites à l'adaptabilité des objectifs**

Des sections précédentes se dégagent deux réalités sur la fonction des budgets de fixer des objectifs dans une perspective historique. D'après

l'examen des étapes de la réforme et des idées maîtresses, il existe une grande faculté d'adaptation; en revanche, l'élaboration des budgets repose actuellement sur un grand nombre de concepts opposés contradictoires, et aucun véritable accord ne s'est dessiné sur le concept à faire prévaloir sur les plans micro ou macro-économiques. En outre, la budgétisation est maintenant l'oeuvre de spécialistes, ce qui en accentue le caractère « intellectuel ». Il ressort de notre examen des derniers budgets, surtout au niveau fédéral, que leur utilité comme moyen de fixer des objectifs, aussi évidente qu'elle ait pu l'être dans le passé, a été affaiblie par les garanties constitutionnelles énoncées dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les estimations varient, mais on établit à au moins 60 p. cent la part du budget qui est de nature statutaire.

Dans une perspective provinciale, cet aspect est essentiel, et il se manifeste de façons très différentes. Par exemple, pour certaines provinces, les paiements de transfert fédéraux représentent la moitié de leurs revenus. D'autres provinces, quoique « favorisées », dépendent en grande partie d'une seule source de revenu. Pour l'Alberta notamment, les recettes tirées des ressources représentent plus de la moitié de son budget. La province est alors tributaire de la vigueur du secteur des ressources au cours d'une période donnée.

Il existe également des limites de droit et de fait quant à la capacité d'utiliser ou de changer les impôts. En général, les traités fiscaux rendent plus difficile la discrimination envers les entreprises sur la base de critères tels que la propriété. Dans ce sens, les dépenses sont plus souples mais, même à cet égard, si l'on compare la situation à il y a vingt ans, le GATT et d'autres régimes ont, dans une certaine mesure, limité cette souplesse par une attaque concertée contre les barrières non tarifaires, essentiellement des politiques et des subventions favorisant l'industrie nationale.

Un autre aspect non négligeable est la souplesse, ou son absence, des différents types de dépenses au titre des paiements de transfert par opposition aux achats de biens et de services<sup>10</sup>. Au niveau fédéral, les paiements de transfert sont les plus importants et, la dette exceptée, ont été les grands responsables de l'augmentation des dépenses fédérales au cours des dernières décennies. En revanche, les achats de biens et services se sont stabilisés au niveau fédéral, alors que ceux des administrations provinciales et locales ont augmenté. Dans ces administrations, la part totale des dépenses en capital est également élevée. Si l'on ajoute ces contraintes aux principes courants de la gestion keynésienne de la demande, à savoir que les politiques contracycliques devraient favoriser une utilisation accrue des biens, des services et du capital, la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral est encore plus étroite. Si la coordination des projets d'investissement et de l'approvisionnement dans une optique contracyclique est déjà difficile à réaliser à un seul échelon du gouvernement (comme en témoigne l'ampleur des inves-

tissements engagés par le gouvernement fédéral en 1982–1983), elle l'est plus encore entre dix provinces et de nombreuses grandes villes.

Il faut enfin tenir compte des contraintes qu'imposent les programmes nécessitant l'utilisation intensive de personnel par opposition à ceux axés sur les subventions, ou les cas où les questions de personnel sont étroitement liées à des décisions complexes sur les biens d'équipement. Les affaires extérieures, la justice et les établissements de correction, l'éducation et la défense sont des domaines faisant largement appel au personnel. La défense est par ailleurs un exemple flagrant de lien existant entre le personnel et le capital, étant donné que l'achat de gros matériel de guerre, pour un équipement qui doit durer au moins dix ans, nécessite de très longs délais. Ces achats entraînent également des compromis difficiles entre les effectifs militaires et la nature du matériel acheté. Les programmes qui exigent des ressources humaines importantes sont les plus susceptibles d'occasionner des conflits venant du système de convention collective; ils comportent ainsi d'autres difficultés d'ordre pratique et politique.

## ***Résumé***

Nous avons entrepris ici la deuxième étape de notre analyse. Nous avons examiné les budgets en tant qu'occasions de fixer des objectifs et de définir des tactiques à la lumière des réformes antérieures, de la spécialisation de la budgétisation, de ses caractéristiques récentes, y compris la fréquence des budgets et la documentation budgétaire, et les éléments intrinsèques de la budgétisation qui en déterminent le degré de souplesse et d'adaptation.

Dans l'ensemble, l'élaboration des budgets se caractérise par une forte congestion qui limite le champ d'action futur, à défaut d'une forte volonté politique. La question de savoir si cela est souhaitable ou non dépend d'une multitude de facteurs, y compris de la mesure dans laquelle les principaux éléments des programmes de dépenses et les mesures fiscales sont appuyés ou critiqués. Ces éléments représentent un mélange de décisions prises et d'aménagements consentis dans le cadre du système démocratique, et donc imparfait, dont nous avons hérité. Jusqu'ici, nous avons donné à notre analyse une dimension intergouvernementale. Il nous faut maintenant être plus précis, surtout en vue d'expliquer le concept de « coordination budgétaire ».



# La coordination budgétaire dans un système fédéral

Pour comprendre la nature générale de la coordination budgétaire dans le contexte du fédéralisme canadien, deux exercices s'imposent. Le premier consiste à examiner les rapports clés qui existent à l'intérieur d'un système fédéral et le deuxième, à étudier les trois principaux volets de la coordination, soit l'attribution des pouvoirs et autres subventions et ententes intergouvernementales de base, les résultats budgétaires et le processus budgétaire. Nous ne tenterons pas, dans le présent chapitre, de fournir une explication complète de ces trois sujets, car ils sont assez bien documentés<sup>1</sup>. Nous allons plutôt nous efforcer de faire ressortir les caractéristiques fondamentales de la coordination budgétaire afin d'en comprendre la nature.

Le mot « coordination » est souvent employé par les réformateurs politiques et administratifs, comme s'il avait un sens non équivoque. De fait, sur le plan politique, la coordination est fréquemment synonyme de pouvoir. L'absence de coordination, c'est la liberté d'emprunter des voies différentes. Manifestement, il faut approfondir la notion de la coordination budgétaire dans un système fédéral; on ne peut simplement pas la tenir pour une vertu. C'est un mécanisme qui permet aux gouvernements de tenir compte des actions accomplies par les autres, ou de certains résultats. La coordination peut aussi naître d'une véritable consultation, ou encore d'une politique de la corde raide.

La notion de coordination doit finalement être analysée dans le contexte d'une société fédérale comportant deux paliers de gouvernement qui sollicitent les appuis divers et changeants des intervenants sociaux qui sont aussi des électeurs et des participants à la politique partisane<sup>2</sup>. Le fédéralisme est une forme de gouvernement, car il représente une société fédérale aux réalités linguistiques, culturelles, ethniques et

géographiques diversifiées. Ces différences engendrent des exigences et des effets, que traduisent imparfaitement les confrontations politiques partisans et la politique intergouvernementale, qui sont loin d'être uniformes<sup>3</sup>. Différentes étiquettes ont été apposées au fédéralisme selon les époques, notamment celles de « fédéralisme coopératif », de « fédéralisme exécutif » et, en cette ère de revendication des provinces, de « province building<sup>4</sup> ». Ces étiquettes, bien qu'elles ne soient jamais tout à fait précises, expliquent certaines nuances de la coordination et, par conséquent, du pouvoir politique, qui s'exerce non seulement au moyen d'instruments budgétaires, mais aussi grâce à d'autres mécanismes politiques. Le fédéralisme coopératif des années 1960 ne sert pas uniquement à décrire les attitudes qui se manifestaient à l'époque; on note que, rétrospectivement, ce fédéralisme avait peut-être été qualifié de coopératif, du fait que la croissance de l'assiette fiscale favorisait justement la coopération. Le caractère plus agressif des rapports, constaté au cours des années 1970 (et particulièrement depuis 1975), dont témoigne parfois la tendance des provinces à se bâtir un empire, s'est manifesté pendant cette période de plus grandes contraintes financières (en dépit de l'existence de revenus pétroliers et gaziers considérables).

## **Les rapports intergouvernementaux**

Les principaux éléments d'un système fédéral influant sur la budgétisation gouvernementale comprennent les liens étroits et nombreux qui se tissent entre les secteurs public et privé. Ces liens sont de trois ordres : les économies régionales ouvertes, les domaines de responsabilité conjointe et la nécessité de taxer les mêmes contribuables à partir de la même assiette fiscale.

D'abord, les unités politiques composant l'État fédéral sont formées de petites économies régionales et ouvertes. Les capitaux circulent librement puisqu'il n'y a aucune frontière entre les territoires constituants. La mobilité de la main-d'oeuvre dans toutes les catégories de compétences n'est généralement limitée que par les coûts inhérents à la situation géographique : aucun décret, aucune réglementation ne l'entrave. Les biens et services circulent eux aussi librement, puisqu'ils ne sont pas assujettis à des tarifs, des quotas, ou autres entraves commerciales<sup>5</sup>. En outre, les économies régionales sont suffisamment petites et spécialisées pour que cette ouverture économique porte fruit : les mouvements de main-d'oeuvre, de biens et de capitaux sont donc importants.

Dans les discussions budgétaires, cette ouverture économique donne lieu à ce qu'on appelle des « fuites ». En raison de la libre circulation des biens et des ressources, d'une province à l'autre, l'effet de toute mesure fiscale prise par un gouvernement d'un territoire donné peut être dilué<sup>6</sup>. Les ressources peuvent en partie échapper au fardeau imposé par les

différentes mesures fiscales en quittant le territoire d'imposition. Ce moyen s'ajoute, bien sûr, à la gamme des ajustements qui ne sont pas reliés à la mobilité interterritoriale (ex. : la modification du comportement des travailleurs, en réaction aux mesures touchant à l'impôt sur le revenu des particuliers). Les effets stimulants des dépenses sont dilués de la même façon; une bonne part des avantages sont ressentis au-delà des frontières d'un territoire donné. De même, les mesures budgétaires des autres administrations ont également des retombées sur une région donnée. Certains spécialistes tiennent compte de ces fuites en attribuant de faibles multiplicateurs à des mesures fiscales.

La deuxième grande catégorie de rapports se situe au niveau de la responsabilité conjointe en matière de dépenses. Deux paliers de gouvernement (ou plus) sont souvent à l'oeuvre dans un même secteur de politique publique, soit par suite de responsabilités constitutionnelles explicites conjointes ou du simple fait d'une évolution des responsabilités au cours des années. Quelle que soit la raison de ces chevauchements, ils ne présentent un intérêt que du fait de leur existence et de leurs aspects budgétaires. (Ces chevauchements peuvent également entraîner une réglementation conjointe.)

Des liens de cette nature peuvent se manifester de trois façons. D'abord, chacun des différents paliers de gouvernement peut proposer des programmes relevant du même domaine politique, en étant conscient des programmes proposés à un autre palier, mais sans souci de coordination à proprement parler. Par exemple, les administrations fédérale et provinciales peuvent toutes deux poursuivre leurs propres politiques agricoles ou industrielles. Ainsi, certaines politiques font parfois double emploi, ou encore, visent des objectifs contraires. Les administrations, aux deux paliers, peuvent aussi se concerter pour l'élaboration de leurs politiques, chacune appliquant ses propres programmes en respectant certains paramètres généraux sur lesquels on s'est préalablement entendu. Les politiques en matière d'énergie et d'habitation répondent, sur certains points, à ces caractéristiques. La mise en commun de certaines responsabilités peut enfin être le fruit d'ententes en vertu desquelles le rôle du gouvernement fédéral consiste à financer des programmes offerts par les provinces ou les municipalités. Les services sociaux sont un exemple de cette forme de coresponsabilité. Nous y reviendrons dans un chapitre ultérieur.

La troisième grande catégorie de rapports a trait aux recettes gouvernementales. Les deux paliers de gouvernement se servent à la même assiette fiscale et taxent, en somme, les mêmes contribuables. Le partage de l'assiette fiscale les force à une certaine coordination, que l'imposition soit faite indépendamment par les deux paliers de gouvernement ou en vertu d'une entente officielle de partage des impôts. Le principal objectif de l'harmonisation fiscale (entre les administrations fédérale et provinciales) est d'en arriver à une structure fiscale qui

prévoit des taux d'imposition appropriés dans l'ensemble. Il serait par exemple, clairement improductif que les gouvernements prélèvent un impôt sur le revenu dont le taux combiné serait de 100 p. cent ou plus. L'harmonisation fiscale est cruciale, dans de telles circonstances, car un manque de coordination peut entraîner la destruction de l'assiette fiscale, au détriment des deux gouvernements et au détriment de l'économie. Les ententes fiscales, d'une durée de cinq ans, assurent une assez bonne coordination à cet égard<sup>7</sup>.

La coordination fiscale entre les administrations provinciales est également importante. Son absence à ce niveau entraîne le plus fréquemment une sous-taxation plutôt qu'une surtaxation. La concurrence entre les entités régionales peut prendre la forme de dégrèvements ou autre traitement préférentiel. Cela correspond, sur le plan des recettes, aux fuites de dépenses expliquées précédemment. Une province donnée peut stimuler son économie en accordant à certains types d'activités économiques un traitement fiscal préférentiel par rapport à d'autres provinces. Or, la réduction du taux peut entraîner un élargissement de l'assiette fiscale qui soit suffisant pour que les recettes fiscales (l'assiette fiscale multipliée par le taux) ne baissent pas et puissent même s'accroître.

Toutefois, si toutes les provinces tentaient de jouer à ce jeu, les encouragements régionaux se neutraliseraient les uns les autres, ce qui donnerait lieu à une baisse des recettes tirées de cette source dans toutes les régions<sup>8</sup>. De plus, sous un angle économique, ce faible niveau d'imposition, bien qu'il puisse sembler intéressant, peut être indésirable. Un taux d'imposition artificiellement bas peut être un stimulant inefficace pour un type d'activité économique par rapport à d'autres. En outre, cette concurrence fiscale peut entraîner des effets sur la répartition des revenus qu'aucune province ne souhaiterait.

## **Les trois aspects de la coordination**

À la lumière des types de rapports que nous venons de souligner, comment pouvons-nous décrire la coordination budgétaire à l'intérieur d'un régime gouvernemental fédéral comme celui du Canada? Trois points méritent notre attention : l'attribution des pouvoirs et autres subventions et ententes intergouvernementales, les résultats budgétaires et le processus budgétaire. Il ne s'agit pas de définitions de la coordination budgétaire, mais d'éléments constitutifs.

### ***L'attribution des pouvoirs et les subventions intergouvernementales***

L'attribution des pouvoirs et la gamme des institutions intergouvernementales obligent les administrations à coordonner leurs budgets dans

une certaine mesure. Dans les ouvrages de finances publiques classiques<sup>9</sup>, la répartition des dépenses et des recettes entre les différents paliers de gouvernements visait, en grande partie, à limiter les fuites et les retombées au minimum. Chaque gouvernement, est, dans la mesure du possible, autonome dans ses domaines de compétence. L'attribution au gouvernement national de la stabilisation macro-économique et de la plupart des fonctions de distribution représente la meilleure façon de favoriser l'ouverture mutuelle des économies régionales. Les retombées des politiques sont réduites au minimum en faisant correspondre le plus étroitement possible les compétences et l'étendue géographique des résultats. Les autres coûts externes sont absorbés efficacement par un régime de subventions conditionnelles, depuis le palier supérieur jusqu'au palier inférieur de gouvernement ou grâce à des ententes entre les administrations d'un même niveau. Les économies d'échelle constituent un autre facteur déterminant. Les sources de revenu sont attribuées aux gouvernements en fonction surtout de la mobilité de l'assiette fiscale, les assiettes à grande mobilité régionale étant imposées par le gouvernement national.

**TABLEAU SYNOPTIQUE 3-1 Principales ententes de coordination budgétaire intergouvernementale**

---

Péréquation

Financement des programmes établis

Régime d'assurance publique du Canada

Loi canadienne sur la santé

Ententes de développement économique et régional

Ententes concernant les prix du pétrole et du gaz

Ententes fiscales

---

Il est alors assez simple de prendre en considération les points éventuellement oubliés, grâce à des subventions et à des ententes intergouvernementales. Les principales ententes sont énumérées dans le tableau synoptique 3-1, et chacune a des répercussions importantes sur la coordination. Tout déséquilibre entre les structures de recettes et les domaines de dépenses est corrigé au moyen de subventions sans condition (partage des recettes). Autrement dit, le palier gouvernemental supérieur qui dispose de recettes fiscales supérieures à ses dépenses en verse, en principe, une partie au gouvernement inférieur. Fait important à noter, les subventions inconditionnelles classiques de ce type devraient être différentes des paiements de péréquation qui font partie intégrante de la fédération canadienne. Les subventions de ce type

devraient être versées à l'ensemble des administrations de niveau inférieur, en raison du déséquilibre structural entre les dépenses et les recettes. En revanche, les paiements de péréquation sont versés à certaines provinces dont les ressources financières sont inférieures à une norme, déterminée par les ressources des autres provinces.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les subventions conditionnelles, dans cette structure fédérale, favoriseraient grandement l'efficacité du secteur public. Étant donné les différents critères d'attribution, certains coûts externes interprovinciaux persisteraient néanmoins. Plus précisément, les services publics comportant des coûts externes positifs ne pourraient produire les quantités optimales escomptées, parce qu'une partie des avantages échapperait aux résidents de la province en cause. En offrant des subventions conditionnelles visant au partage des coûts de ces services, le palier gouvernemental supérieur (présumément celui à qui reviendrait tous les avantages de ces services) pourrait réduire le coût effectif à supporter par les administrations inférieures et pourrait, par conséquent, les amener à porter à un niveau optimal les quantités fournies.

Le système de subventions intergouvernementales, autrement dit du fédéral aux provinces, au Canada, correspond imparfaitement à cette structure classique. À l'heure actuelle, on distingue trois types de subventions à l'intérieur de la fédération canadienne<sup>10</sup>. Des paiements de péréquation sont versés à certaines administrations provinciales pour pallier à la faiblesse relative de leurs économies régionales. Ces paiements au comptant, assortis d'aucune condition, ont pour but de fournir aux provinces plus pauvres (dont l'assiette fiscale est relativement étroite) la possibilité d'assurer des services publics sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs, c'est-à-dire plus élevés qu'une moyenne prédéterminée. Le principe de la péréquation est expliqué dans la Constitution de 1982, mais les modalités du régime seront révisées périodiquement, comme par le passé. Il convient de noter que les paiements de péréquation découlent de disparités régionales plutôt que d'un déséquilibre fondamental entre les recettes des provinces et celles du gouvernement fédéral.

Le financement des programmes établis (FPE) a été créé en 1977, en remplacement du système de subventions conditionnelles dans le domaine des soins de la santé et de l'éducation postsecondaire. Le FPE s'effectue en partie sous forme de paiements au comptant et en partie sous forme de points d'impôt. Les transferts qui continuent d'être versés aux provinces pour la santé et l'éducation ne sont assortis que de quelques conditions très générales. Le rapport entre le montant du transfert et les dépenses provinciales dans ces secteurs n'est assujéti à aucune condition. En ce sens, le FPE est essentiellement un mécanisme de transfert inconditionnel bien que l'administration fédérale (du moins, l'ancien gouvernement libéral) ait prétendu que ces subventions étaient

TABLEAU 3-1 Transferts fédéraux aux provinces et municipalités de 1947-1948 à 1981-1982 (en millions de dollars)

Année financière	Versements au comptant									
	Subventions législatives	Paiement de pé-riode de quation	Garantie de recettes	Imposition réciproque RHITTA	Subventions municipales	Assurance hospitalisation	Soins médicaux	Assurance maladie complète	Formation professionnelle	Subventions aux universités
1947/48	17,1	—	—	—	2,9	—	—	—	—	—
1948/49	17,1	—	—	—	3,7	—	—	—	—	—
1949/50	25,7	—	—	—	1,4	0,4	—	—	4,7	—
1950/51	25,2	—	—	—	4,6	1,4	—	—	4,1	—
1951/52	26,6	—	—	—	3,7	2,0	—	—	4,2	7,0
1952/53	25,8	—	—	—	4,4	2,5	—	—	4,9	5,1
1953/54	24,9	—	—	—	6,8	3,4	—	—	4,4	5,2
1954/55	24,3	—	—	—	7,3	3,4	—	—	4,4	5,4
1955/56	23,4	—	—	—	7,9	7,2	—	—	4,3	5,5
1956/57	22,8	—	—	—	6,6	9,7	—	—	4,7	16,0
1957/58	22,0	136,0	—	—	7,4	17,5	—	—	4,8	16,6
1958/59	35,2	168,4	—	—	8,7	21,9	54,7	—	8,1	25,5
1959/60	28,7	208,0	—	—	4,8	22,6	150,6	—	8,4	26,1
1960/61	28,7	214,0	—	—	4,2	24,6	188,9	—	8,7	19,0
1961/62	31,5	189,7	—	—	6,4	24,9	283,2	—	35,9	19,4
1962/63	31,5	211,6	—	—	10,0	29,4	335,8	—	207,5	26,3
1963/64	31,6	202,4	—	—	9,9	31,7	391,3	—	136,5	26,8
1964/65	31,6	261,6	—	—	9,7	36,2	433,0	—	97,2	27,3
1965/66	31,6	310,0	—	—	6,4	37,1	354,5	—	158,9	27,7
1966/67	31,6	370,5	—	—	6,0	38,4	383,7	—	232,3	70,9

TABLEAU 3-1 (suite)

Année financière	Versements au comptant										
	Subventions législatives	Paiement de péremption	Garantie de recettes	Imposition réciproque	RHITTA	Subventions municipales	Assurance hospitalisation	Soins médicaux	Assurance maladie complémentaire	Formation professionnelle	Subventions aux universités
1967/68	31,7	547,6	—	—	6,7	40,8	435,1	—	—	193,1	—
1968/69	31,7	566,1	—	—	20,8	44,3	550,3	33,0	—	—	—
1969/70	31,8	683,3	—	—	23,6	49,5	624,9	181,0	—	—	—
1970/71	31,8	899,2	—	—	23,9	52,2	688,1	400,5	—	—	—
1971/72	33,8	1 049,6	—	—	24,3	55,4	823,5	575,5	—	—	—
1972/73	33,7	1 176,8	—	—	80,0	61,8	1 019,5	629,2	—	—	—
1973/74	33,8	1 500,1	42,6	—	25,9	62,7	1 073,2	676,2	—	—	—
1974/75	33,8	1 795,0	475,2	—	26,7	68,2	1 360,3	760,8	—	—	—
1975/76	33,8	1 956,5	460,5	—	31,8	76,0	1 754,7	793,8	—	—	—
1976/77	33,8	2 169,3	943,1	—	38,5	88,5	2 007,2	1 001,0	—	—	—
1977/78	34,0	2 521,2	600,4	46,7	45,9	117,0	1 754,0	596,4	464,5	—	—
1978/79	34,0	2 632,4	121,6	100,4	81,8	130,8	2 252,7	715,4	520,3	—	—
1979/80	34,1	3 309,6	72,1	105,3	66,3	127,6	2 385,4	814,7	576,8	—	—
1980/81	34,1	3 313,7	—	107,3	64,3	153,7	2 582,1	886,6	639,4	—	—
1981/82	35,6	3 627,2	—	131,9	78,9	165,7	2 861,0	985,0	709,1	—	—

TABLEAU 3-1 (suite)

Année financière	Versements au comptant				Transferts fiscaux					Location de domaines fiscaux
	Éducation post-secondaire	Bien-être dont RAPC	Autres paiements au comptant	Total des paiements au comptant	Impartition	Éducation post-secondaire	Financement des programmes établis	Total des transferts fiscaux	Total des paiements et des transferts	
1947/48	—	59,1	11,3	90,4	—	—	—	—	90,4	112,5
1948/49	—	66,8	22,0	109,6	—	—	—	—	109,6	84,4
1949/50	—	90,8	20,2	143,2	—	—	—	—	143,2	76,9
1950/51	—	103,6	41,8	180,7	—	—	—	—	180,7	94,1
1951/52	—	84,5	40,9	168,9	—	—	—	—	168,9	96,9
1952/53	—	22,2	43,9	108,7	—	—	—	—	108,7	308,6
1953/54	—	23,2	47,6	115,5	—	—	—	—	115,5	309,2
1954/55	—	24,1	54,5	123,5	—	—	—	—	123,5	327,4
1955/56	—	29,5	55,3	133,1	—	—	—	—	133,1	319,6
1956/57	—	38,4	68,0	166,2	—	—	—	—	166,2	365,9
1957/58	—	48,1	95,4	347,8	—	—	—	—	347,8	213,9
1958/59	—	74,1	117,2	513,8	—	—	—	—	513,8	249,0
1959/60	—	90,9	130,6	670,7	—	—	—	—	670,7	279,7
1960/61	—	102,8	137,4	728,3	7,7	—	—	7,7	736,0	288,7
1961/62	—	143,5	147,0	881,5	7,9	—	—	7,9	889,4	312,6
1962/63	—	159,5	139,8	1 151,4	10,7	—	—	10,7	1 162,1	25,7
1963/64	—	172,2	160,7	1 163,1	10,9	—	—	10,9	1 174,0	10,5
1964/65	—	182,4	229,3	1 308,3	11,1	—	—	11,1	1 319,4	40,9
1965/66	—	153,4	271,5	1 351,1	224,0	—	—	224,0	1 575,1	43,7
1966/67	—	189,7	317,4	1 640,5	294,9	—	—	294,9	1 935,4	54,0

TABLEAU 3-1 (suite)

Année financière	Versements au comptant				Transferts fiscaux					Total des transferts fiscaux	Total des paiements et des transferts	Location de domaines fiscaux
	Éducation post-secondaire	Bien-être dont RAPC	Autres paiements au comptant	Total des paiements au comptant	Impartition	Éducation post-secondaire	Financement des programmes établis	Total des transferts fiscaux				
1967/68	108,0	342,6	283,2	1 988,8	333,6	227,6	—	561,2	2 550,0	55,4		
1968/69	276,6	382,8	324,1	2 229,7	336,9	247,0	—	583,9	2 813,6	59,7		
1969/70	301,4	395,6	293,2	2 584,3	400,4	307,0	—	707,4	3 291,7	59,9		
1970/71	388,3	518,7	458,9	3 461,6	473,3	341,3	—	814,6	4 276,2	63,5		
1971/72	450,5	624,3	544,5	4 181,4	531,7	398,5	—	930,2	5 111,6	65,9		
1972/73	481,1	677,6	275,5	4 435,2	442,3	468,9	—	911,2	5 346,4	12,4		
1973/74	485,1	717,6	454,5	5 071,7	543,4	581,1	—	1 124,5	6 196,2	0,1		
1974/75	503,6	976,3	488,3	6 488,2	742,5	708,2	—	1 450,7	7 938,9	3,7		
1975/76	535,0	1 279,2	461,7	7 383,0	913,5	855,4	—	1 768,9	9 151,9	-1,1		
1976/77	648,7	1 490,0	592,4	9 012,5	1 067,3	904,1	—	1 971,4	10 983,9	-4,9		
1977/78	1 095,5	1 396,2	706,4	9 378,2	664,4	—	2 698,1	3 362,5	12 740,7	—		
1978/79	1 365,4	1 523,4	757,1	10 235,3	729,9	—	2 909,6	3 639,5	13 874,8	—		
1979/80	1 489,5	1 646,2	850,5	11 478,1	829,9	—	3 280,0	4 109,9	15 588,0	—		
1980/81	1 621,0	1 893,8	705,2	12 001,2	905,8	—	3 674,5	4 580,3	16 581,5	—		
1981/82	1 820,2	1 984,4	1 007,8	13 406,8	1 012,4	—	4 072,7	5 085,1	18 491,9	—		

Source : Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980, Ottawa, ministère des Finances, Canada, 1981.

implicitement conditionnelles du fait que les provinces avaient des obligations à remplir dans les domaines de la santé et de l'éducation. La *Loi canadienne sur la santé* adoptée par le Parlement en 1984 visait en quelque sorte à restreindre les transferts dans le cadre du FPE.

La troisième catégorie de subventions est le transfert conditionnel classique à coûts partagés. Le programme le plus important de ce type est le Régime d'assurance publique du Canada en vertu duquel l'État fédéral défraie environ 50 p. cent du programme d'assistance sociale des provinces. Il arrive que des ententes bilatérales de ce genre soient signées dans le but de financer des projets ou programmes particuliers.

Les tableaux 3-1, 3-2 et 3-3 qui suivent illustrent l'ordre de grandeur des subventions fédérales accordées aux administrations provinciales. Le tableau 3-1 fait état des programmes mentionnés discutés ci-dessus et d'autres programmes présents ou passés. En 1981-1982, les paiements de péréquation ont totalisé 3,6 milliards de dollars; les paiements au comptant, dans le cadre du FPE, ont atteint 6,4 milliards; les paiements de transfert effectués aux termes du Régime d'assurance publique du Canada se sont établis à environ 2 milliards de dollars. Les tableaux 3-2 et 3-3 illustrent respectivement au total et par habitant la répartition des paiements de péréquation parmi les provinces. Ces paiements revêtent une importance toute particulière pour les quatre provinces de l'Atlantique, d'après les chiffres par habitant et, en regard des tableaux d'annexe préparés séparément pour cette étude, proportionnellement au total des recettes provinciales.

Notre objectif n'est pas de nous pencher sur le détail de ces subventions. Nous reproduisons plutôt ces chiffres dans le but de montrer l'importance des subventions accordées. Il est clair, toutefois, que des programmes de transfert de cette envergure nécessitent fatalement un certain degré de coordination budgétaire entre les provinces et entre les administrations provinciales et fédérale. Une telle coordination s'impose tant pour ce qui concerne l'ensemble de la capacité fiscale que pour certains secteurs particuliers comme les services sociaux.

Ainsi, la structure fédérale, alliée au système des subventions intergouvernementales, constitue l'un des aspects de la coordination budgétaire. Celle-ci est possible dans la mesure où chaque administration définit ses responsabilités à l'égard de ses dépenses et des sources de ses revenus. Elle est intimement liée — cela va de soi — à la structure même du régime fédéral. Toutefois, toute étude qui ne s'intéresserait qu'à la structure serait incomplète et donnerait une image trop formaliste. En outre, cette méthode a tendance à minimiser le rôle des particuliers et des groupes d'intérêt dans les discussions sur la budgétisation. Nous verrons, un peu plus loin dans ce chapitre, l'importance que revêt cette question pour la coordination.

**TABEAU 3-2 Répartition en pourcentage des droits à la péréquation, de 1957-1958 à 1981-1982**

Année financière	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957/58	8,5	2,2	12,4	6,2	33,3	—	10,2	14,6	8,6	4,0	100,0
1958/59	10,5	2,9	13,7	11,8	33,0	—	7,0	10,6	7,0	3,5	100,0
1959/60	10,1	2,7	12,7	11,2	35,6	—	6,8	10,7	7,5	2,7	100,0
1960/61	10,0	2,8	12,8	11,9	34,5	—	6,6	10,8	7,6	3,0	100,0
1961/62	10,2	2,6	12,8	11,7	35,3	—	6,5	11,3	6,9	2,7	100,0
1962/63	11,8	3,4	14,3	12,6	33,8	—	6,7	11,3	6,1	—	100,0
1963/64	12,1	3,7	15,9	13,8	33,2	—	6,6	11,1	3,6	—	100,0
1964/65	11,1	3,3	15,4	13,6	39,4	—	7,7	9,0	0,5	—	100,0
1965/66	11,0	3,0	13,8	12,5	41,9	—	8,6	9,2	—	—	100,0
1966/67	11,0	2,9	13,5	12,5	42,6	—	8,6	8,9	—	—	100,0
1967/68	11,9	2,6	13,6	11,5	48,7	—	7,2	4,5	—	—	100,0
1968/69	10,3	2,3	11,9	10,2	54,6	—	7,0	3,7	—	—	100,0
1969/70	11,3	2,3	11,4	10,3	50,7	—	6,2	7,8	—	—	100,0
1970/71	11,0	2,3	11,3	10,5	47,5	—	6,2	11,2	—	—	100,0
1971/72	11,2	2,1	11,5	9,9	48,2	—	7,7	9,4	—	—	100,0
1972/73	10,6	2,4	11,6	9,6	49,9	—	6,4	9,5	—	—	100,0
1973/74	10,5	2,2	12,5	9,8	49,6	—	7,6	7,8	—	—	100,0
1974/75	10,2	2,5	13,6	9,8	53,6	—	7,3	3,0	—	—	100,0
1975/76	10,1	2,5	13,4	10,0	56,0	—	8,0	—	—	—	100,0
1976/77	11,2	2,7	14,6	11,4	52,1	—	7,5	0,5	—	—	100,0
1977/78	10,8	2,4	13,3	10,6	51,4	—	9,2	2,3	—	—	100,0
1978/79	11,1	2,5	12,9	11,4	51,0	—	10,0	1,1	—	—	100,0
1979/80	10,6	2,5	12,9	9,6	51,4	—	10,7	2,3	—	—	100,0
1980/81	11,1	2,6	13,2	11,1	50,7	—	10,1	1,2	—	—	100,0
1981/82	11,5	2,6	13,4	11,5	49,6	—	9,9	1,5	—	—	100,0

Source : Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980, Ottawa, ministère des Finances, Canada, 1981.

TABLEAU 3-3 Droits à la péréquation par province, de 1957-1958 à 1981-1982 (en dollars par habitant)

Année financière	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957/58	28	31	25	15	10	—	16	23	10	4	13
1958/59	47	56	37	40	13	—	15	23	11	4	17
1959/60	50	59	39	42	16	—	17	26	13	4	19
1960/61	45	54	36	41	14	—	15	24	12	4	17
1961/62	46	51	36	40	14	—	15	25	11	3	17
1962/63	51	65	39	42	13	—	15	25	9	—	22
1963/64	50	67	42	44	12	—	14	23	5	—	21
1964/65	56	74	50	54	17	—	19	23	1	—	26
1965/66	72	87	58	65	23	—	28	31	—	—	33
1966/67	79	96	63	72	26	—	32	33	—	—	37
1967/68	132	130	99	103	46	—	41	26	—	—	57
1968/69	145	148	110	115	65	—	51	28	—	—	72
1969/70	186	176	125	140	72	—	54	69	—	—	85
1970/71	188	181	127	148	70	—	56	105	—	—	89
1971/72	202	179	136	147	75	—	73	96	—	—	94
1972/73	215	223	156	161	88	—	69	112	—	—	107
1973/74	290	292	231	226	121	—	113	128	—	—	148
1974/75	323	369	286	258	150	—	124	56	—	—	169
1975/76	344	407	308	282	170	—	149	—	—	—	201
1976/77	411	460	360	343	170	—	150	11	—	—	197
1977/78	493	524	410	398	211	—	230	62	—	—	246
1978/79	565	587	446	477	236	—	282	35	—	—	277
1979/80	606	658	499	446	268	—	338	79	—	—	311
1980/81	649	708	527	536	273	—	333	41	—	—	321
1981/82	702	756	559	578	281	—	345	56	—	—	338

Source : Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980, Ottawa, ministère des Finances, Canada, 1981.

## *Résultats budgétaires*

Les résultats budgétaires constituent un deuxième aspect de la coordination. Comme nous le verrons au chapitre 8, il existe de grandes similitudes entre les différentes provinces, particulièrement en ce qui a trait au volume des dépenses au budget. Ce phénomène tient, en partie, au fait que dans de nombreux domaines, dont l'éducation primaire et secondaire, la sécurité publique, le réseau routier, etc., les électeurs de chaque province veulent essentiellement les mêmes services. Il reflète en outre le système d'ententes intergouvernementales y compris les programmes de transfert dont il a été question précédemment, les accords relatifs à la perception des impôts et autres conventions générales ou bilatérales qui se traduisent par une certaine uniformité d'une province à l'autre.

Il est difficile d'évaluer cet aspect de la coordination. Comme nous l'avons mentionné un peu plus tôt, le mot coordination a une connotation positive : mieux vaut trop que pas assez. Mais comment peut-on apprécier les effets de la coordination sur les résultats budgétaires? La grande similitude des résultats d'une province à l'autre peut être, pour certains, la preuve d'une « bonne » coordination. Par ailleurs, on peut y voir une négation partielle du fédéralisme, étant donné que l'un des principes fondamentaux de tout régime fédéral consiste justement à donner à toutes les régions la possibilité d'intervenir dans différents domaines. Or, un examen plus poussé des dépenses provinciales qui ne s'arrête pas aux tendances générales initiales, fait ressortir cette diversité (comme il est montré au chapitre 8). De la même façon, les parallèles établis entre les résultats des administrations fédérale et provinciales peuvent être vus sous deux angles différents. « Double emploi », « chevauchement », « redondance » : nombreuses sont, dans une optique négative, les expressions employées pour traduire ces similitudes donnant à penser qu'une plus grande diversité serait la manifestation d'une meilleure coordination; les actions des différents paliers gouvernementaux varieraient en fonction de leur situation au sein du régime fédéral. Par contre, lorsqu'il est constaté que deux paliers gouvernementaux ou plus produisent des résultats dans un même champ d'action politique, on parle d'une saine concurrence intergouvernementale, apte à accroître l'efficacité, sur le modèle du secteur privé<sup>11</sup>.

Ainsi, bien que la similitude des résultats soit en partie le signe d'une coordination, volontaire ou non, l'interprétation normative de cet indice est on ne peut plus complexe. L'historique des débats entourant la création de ces programmes et les comptes rendus sur leur évolution mettent en lumière les divergences normatives quant à la nature et à l'à-propos de ces actions. La mise en place des programmes touchant aux soins médicaux, à la formation de la main-d'oeuvre et à l'éducation et à l'aide sociale, ainsi que les luttes intergouvernementales livrées au cours

des années 1980 pour les rentes tirées des ressources énergétiques ne témoignent pas également d'une domination fédérale<sup>12</sup>. Elles reflètent plutôt différentes expressions du pouvoir politique qui s'exerce sur les onze administrations gouvernementales, en interaction avec certaines formes du pouvoir politique privé.

### *Le processus budgétaire*

Le troisième aspect de la coordination budgétaire a trait aux procédés budgétaires. Mettons de côté l'essence des budgets pour nous demander combien il en coûte pour en arriver aux résultats budgétaires. Cet aspect de la coordination fait appel, en termes d'économie, à la notion du coût des transactions nécessaires à la réalisation des objectifs politiques.

Nous distinguons trois types de coûts des transactions<sup>13</sup>. Il y a d'abord les frais administratifs intergouvernementaux, qui comprennent les moyens consacrés à la négociation des politiques entre les différents intervenants d'une administration, à la mise en place et au fonctionnement des mécanismes nécessaires à l'application de ces politiques. La deuxième catégorie de coûts englobe les moyens affectés aux questions intergouvernementales, soit la négociation d'ententes ou d'accords tacites entre les deux paliers gouvernementaux et entre les différentes provinces, et la surveillance et l'application de ces ententes. En troisième lieu viennent les coûts liés au secteur privé, qui comprend ici tous les intervenants hors des administrations publiques pour lesquels les résultats budgétaires présentent un intérêt. Ces coûts englobent les communications avec les administrations de la part des particuliers et le lobbying des groupes d'intérêt. Ces interventions peuvent être faites en public ou en privé. Les rectifications apportées en réponse aux mesures budgétaires (par exemple le déplacement du fardeau fiscal) et, dans des cas plus extrêmes, la mobilité (changements de territoires), représentent également des coûts liés au secteur privé<sup>14</sup>.

L'analyse des coûts liés à la coordination budgétaire ne porte souvent que sur la deuxième catégorie, soit les coûts intergouvernementaux directs. Les affrontements entre gouvernements sont particulièrement visibles. Toutefois, les autres aspects des coûts doivent être pris en considération. On peut, par exemple, concevoir des compromis entre les coûts intergouvernementaux et intragouvernementaux. Ce serait le cas de formules visant l'organisation et la prestation de services dans des domaines de responsabilité conjointe.

De façon plus générale encore, les coûts des transactions peuvent être définis comme étant la somme de ces trois éléments. Un système bien coordonné serait un système où ce total serait minimisé. Ainsi, un régime fiscal au sujet duquel les administrations fédérale et provinciales n'ont pas eu de mal à s'entendre (coûts intergouvernementaux peu élevés) pourrait néanmoins constituer un exemple de mauvaise coordi-

nation, dans ce contexte, s'il impose de lourdes charges fiscales aux contribuables (coûts élevés pour le secteur privé).

Il doit être établi clairement à ce stade que l'objet de notre étude n'est pas le coût *total* des activités de coordination. Les administrations, les particuliers, les groupes d'intérêt, prennent part à ces activités parce qu'ils en retirent un certain avantage. Si les enjeux (soit les gains pouvant être retirés d'une action budgétaire particulière) sont élevés, on pourra avoir intérêt à investir des moyens importants dans des activités de lobbying ou de négociations afin de faire modifier en sa faveur le résultat ultime. Le cas échéant, l'ensemble du procédé peut être coûteux, ou les coûts de transactions élevés, mais il serait faux de conclure à l'existence de problèmes de coordination. Ce système pourrait au contraire fonctionner de façon idéale pour la bonne raison qu'il fournirait aux intéressés (des secteurs public et privé) l'occasion de participer pleinement au façonnement du résultat final. En outre, il pourrait être tout à fait avantageux pour un groupe d'intérêt de disposer de plus d'un point de « pression », c'est-à-dire de plus d'une tribune lui permettant de faire valoir son point de vue. Par conséquent, une bonne coordination du processus budgétaire ne doit pas être vue comme un moyen de canaliser les représentations faites par le secteur privé auprès d'une administration ou d'une division administrative quelconque.

Il importe donc de reconnaître que la coordination budgétaire fédérale peut être très poussée et que, néanmoins, l'ensemble des coûts des transactions liés à la résolution d'un problème particulier peut être élevé. Si les intérêts en jeu sont suffisamment diversifiés et que les gains (ou pertes) éventuels à partager sont suffisamment importants, le total des coûts nécessaires au règlement d'une entente peut être élevé même si le coût du processus est faible. La coordination n'est pas un moyen de réduire les coûts du règlement de véritables conflits d'intérêts, qui font partie intégrante d'une fédération comme le Canada. Par conséquent, les conflits fédéraux- provinciaux ne doivent pas être considérés comme le signe du mauvais fonctionnement du régime fédéral, du moins dans le contexte actuel. À preuve : l'accord énergétique survenu entre Ottawa et l'Alberta (ainsi que les longues et âpres discussions qui l'ont précédé), le conflit entre Ottawa et Terre-Neuve sur les réserves pétrolières en mer, le financement des programmes établis et l'assurance-maladie.

La coordination peut être le fruit de longues négociations, d'un pouvoir politique directif, ou d'une volonté réciproque; elle peut également résulter de l'adaptation par une administration de politiques tentées par une autre. Le programme d'assurance-maladie des années 1960 est maintenant considéré comme un exemple heureux du fédéralisme coopératif à la Pearson; et pourtant, à cette époque, il avait été l'objet d'amères disputes. Les conflits entourant les recettes et les dépenses liées aux ressources énergétiques depuis 1975 jusqu'au début des années 1980 avaient été précédés par un calme relatif de près de vingt ans sur le plan des rapports entre les gouvernements.

Le coût unitaire des activités de coordination (ententes de négociations, lobbying, surveillance d'ententes, etc.) est une notion fort abstraite; sa définition, en termes pratiques, n'est pas du tout évidente. Nous pouvons néanmoins éclaircir cette notion en traitant des facteurs influant sur le coût des transactions et, en particulier, de certaines structures et certains accords institutionnels pouvant éventuellement favoriser une meilleure coordination (c'est-à-dire abaisser les coûts unitaires des transactions). Un exemple clé : les ententes intervenues pour promouvoir la diffusion de l'information.

À la lumière de ce dont il a été question en début de chapitre (fuites au profit d'autres provinces, secteurs de responsabilité commune et rapports entre la fiscalité et l'électorat), il est hautement souhaitable que la diffusion de l'information parmi les administrations soit soutenue et intensive. Par « information », on entend les données factuelles et les prévisions, ainsi que les modèles sur lesquels sont basées ces prévisions. Dans une certaine mesure, il existe un partage des données budgétaires entre les différentes administrations, bien que le secret sur les modèles de prévisions soit jalousement gardé. Cependant, un élément des coûts des transactions, celui du secteur privé, est presque entièrement méconnu. En règle générale, seules des données sommaires sur la situation fiscale et sur le rendement économique actuel et projeté, habituellement réunies dans une annexe du discours du budget, sont communiquées au public. Il y a lieu d'améliorer la diffusion de l'information entre l'ensemble des administrations et le secteur privé. Des consultations prébudgétaires ont lieu désormais (chapitres 5 et 6). Ces consultations sont toutefois tenues à huis clos et les personnes consultées ignorent l'opinion du gouvernement sur leur situation fiscale. De telles informations permettraient à celles-ci de présenter des suggestions et des recommandations susceptibles d'être jugées réalistes par l'État, selon les circonstances.

La diffusion de l'information vise également à permettre aux administrations de connaître leurs intentions réciproques. Il s'agirait essentiellement de réduire l'incertitude dans laquelle se trouve toute administration au cours de l'élaboration de ses programmes budgétaires. Il serait irréaliste de s'attendre à ce que ce processus puisse se faire publiquement. Mais, même sous le sceau du secret, la somme des informations de cette nature que les administrations sont disposées à échanger, est fort limitée. Toutefois, il est important de reconnaître que les coûts pouvant découler d'un manque de consultation peuvent être extrêmement élevés. L'impôt sur le revenu des particuliers constitue un excellent exemple : l'administration fédérale perçoit l'impôt au nom de toutes les provinces, à l'exception du Québec. Les provinces, dans le cadre de l'accord de perception, ont cédé à Ottawa le pouvoir de définir leur assiette fiscale commune. Or, le ministre des Finances fédéral peut, dans son discours du budget, modifier unilatéralement cette assiette, ce

qui peut affecter sérieusement les recettes provinciales. Même si les provinces récupèrent leurs pertes lors de négociations fiscales ultérieures, l'impact immédiat peut être grave. Les administrations provinciales peuvent alors être obligées d'apporter des changements, soit à d'autres impôts, soit à leurs dépenses, soit aux deux<sup>15</sup>. Bien qu'aucune administration ne soit prête à recourir systématiquement à des consultations sur toutes ses options politiques, il y aurait peut-être un nombre limité de mesures politiques sur lesquelles le gouvernement fédéral pourrait engager des consultations préalables. Par ailleurs, une période d'ajustement pourrait être permise avant la prise d'effet des mesures annoncées (des changements dans l'assiette fiscale, par exemple).

On doit également établir une relation entre la diffusion de l'information et les déséquilibres, dont il a été question dans les chapitres 1 et 2, entre les dépenses et les impôts, et entre les domaines publics et privés de l'examen parlementaire. En ce sens, les coûts des transactions sont liés aux coûts démocratiques et les réformes doivent tenir compte de tous les aspects du processus budgétaire. Nous reviendrons, dans des chapitres ultérieurs, à ces domaines de réforme informationnelle fédérale-provinciale et publique-privée.

## **Conclusions**

Nous avons donc noté que trois séries de rapports clés dans le régime fédéral ont des répercussions sur le budget. Ce sont les économies régionales ouvertes, de taille réduite, les politiques de dépenses communes et le recours à la même assiette fiscale. Chacun de ces éléments influe sur les trois facettes complémentaires de la coordination budgétaire : la structure, les résultats et le processus.

L'examen de ces trois ensembles de rapports fondamentaux, au sein du régime fédéral, et des différents aspects de la coordination révèle que la coordination budgétaire n'est pas un phénomène simple. Considérée comme l'harmonisation des actions des deux paliers gouvernementaux tendant vers un objectif commun, la coordination a sans doute été possible, mais sous diverses formes. Mais il est important de cerner le caractère subtil de la coordination dans un contexte plus vaste, celui de l'établissement d'objectifs, des restrictions et de la réforme budgétaires, questions sur lesquelles porte notre étude. Si elle en parle, la documentation existante ne dit pas tout sur le caractère subtil de la coordination. C'est pourquoi, en particulier dans la troisième partie, nous étudierons la budgétisation provinciale de façon plus poussée. Seul un examen minutieux de questions telles que le cycle électoral des dépenses, l'évolution des mécanismes de reddition des comptes, et l'étendue des politiques contracycliques keynésiennes appliquées par les provinces, peut faire ressortir le sens de la coordination budgétaire et la façon dont elle est liée au budget en tant qu'occasion de fixation d'objectifs.



---

**L'élaboration du budget fédéral**



# La budgétisation des dépenses fédérales

À la lumière des notions théoriques exposées dans la première partie, nous allons maintenant examiner l'élaboration du Budget fédéral, et en premier lieu celle du budget des dépenses<sup>1</sup>. La budgétisation fédérale se distingue surtout par le fait que, par rapport au budget des provinces, la présentation publique des dépenses se démarque nettement, dans l'arène politique, de celle des recettes. La structure des parties II et III reflète cette différence. La dynamique fédérale fait l'objet de deux chapitres, l'un sur les dépenses, l'autre sur les recettes. En revanche, la dynamique provinciale est traitée de façon à tenir compte de l'intégration relative des systèmes de budgétisation dans les provinces.

Séparer comme nous l'avons fait dépenses et recettes dans la budgétisation fédérale ne signifie pas que ces éléments sont totalement distincts dans les structures administratives internes du gouvernement fédéral. La description du cycle budgétaire qui ouvre ce chapitre montre les zones de chevauchement. Pourtant, une certaine séparation est nécessaire, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, et elle existe effectivement. C'est ce degré de séparation qui nous intéresse. Après avoir décrit la budgétisation fédérale, nous examinerons l'évolution des dépenses depuis 1960 et les objectifs qui la sous-tendent. Il nous faudra pour cela nous pencher plus particulièrement sur les courants qui dominent, depuis la fin des années 1970, quatre des grands champs d'action de l'administration fédérale. Réunis sous forme d'enveloppe budgétaire, ces domaines englobent le développement social, le développement économique et régional, l'énergie, la défense et les affaires extérieures. En guise de conclusion, nous étudierons la budgétisation des dépenses fédérales à la lumière des grands thèmes définis dans la première partie.

## Le cycle budgétaire

Dans sa forme actuelle, le cycle budgétaire date du début des années 1980 (voir tableau 4-1). Il fait partie intégrante du Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), soit le système des enveloppes. Les grandes priorités sont établies par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification présidé par le premier ministre. Naturellement, ces priorités sont basées sur des hypothèses politiques et économiques très générales, mais elles s'inspirent du cadre financier élaboré à partir des perspectives présentées par le ministre des Finances. Les décisions sont aussi influencées par les propositions des comités composés des ministres responsables des principales enveloppes de dépenses (voir plus loin); ces propositions sont notamment énoncées dans les aperçus des stratégies quinquennales et les plans opérationnels quinquennaux des ministères. Au chapitre des recettes, le processus mène à l'élaboration et à la présentation du budget et du discours du budget. La budgétisation des dépenses débouche sur un plan de dépenses, qui couvre également les quatre années suivant l'année financière qui s'ouvre. Ce plan global est annexé au discours du budget. Les dépenses prévues pour l'année financière à venir sont présentées, le plus souvent en février, dans *Le budget des dépenses déposé au Parlement*. Les prévisions sont étudiées par plusieurs comités permanents de la Chambre des communes. Toutes les prévisions non encore approuvées le sont automatiquement le 30 mai. Les comités de la Chambre sont dominés par le parti au pouvoir. Seule exception à la règle : le comité des comptes publics est présidé par un député de l'opposition.

Le système actuel peut se résumer comme suit<sup>2</sup> : tout d'abord, l'information sur les dépenses est publiée dans le budget des dépenses ou le « Livre bleu », qui comporte trois parties : le plan général des dépenses, les prévisions annuelles et les données détaillées sur les divers ministères. Le Vérificateur général du Canada, de son côté, publie son rapport tous les ans. En tant que fonctionnaire du Parlement, il travaille principalement pour le comité des comptes publics, mais ses rapports, en particulier les derniers qui appliquent les principes de la vérification intégrée sont à la disposition des autres comités. Le Vérificateur général ne peut pas se prononcer ouvertement sur les programmes de dépenses publiques ou remettre en question les politiques. Son mandat est de s'assurer que les fonds sont dépensés conformément aux décisions du Parlement et de veiller à ce que les consignes d'économie et d'efficacité soient respectées, bref, à ce que l'État en ait pour son argent. Le Vérificateur général s'assure donc que les « systèmes » en place sont les plus rentables. Il n'y a toutefois aucune frontière précise entre les politiques et l'administration; le Vérificateur peut donc être amené à critiquer ou faire discréditer indirectement une politique, même s'il n'est guidé que par un souci d'efficacité. Côté recettes et impôts, les princi-

**TABLEAU 4-1 Schéma du système de répartition interne des ressources fédérales globales**

	Cadre financier et budget des recettes	Priorités globales	Budget des dépenses
Éléments	Stimulation ou restriction; court terme-moyen terme, selon l'appréciation de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes priorités socio-économiques</li> <li>• Réactions à court terme ou « planification » à long terme</li> </ul>	Budget « A » (dépenses maintenues) Budget « B » (nouvelles mesures) Budget « X » (suppression ou réduction) Dépenses législatives et contrôlées ou dépenses discrétionnaires
Principaux intervenants	Ministère des Finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité des priorités et de la planification du Cabinet</li> <li>• Bureau du conseil privé, Bureau du premier ministre</li> <li>• Comités et secrétariats du Cabinet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités du Cabinet</li> <li>• Conseil du Trésor</li> <li>• Secrétariats des comités du Cabinet</li> </ul>
Genres de documents ou d'occasions de politiques	Perspectives financières Suivis à moyen terme Discours du budget	Discours du Trône, discours du budget, documents internes sur les « priorités »	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget</li> <li>• Aperçus de la stratégie</li> <li>• Plans opérationnels pluriannuels</li> </ul>

Source : Bruce Doern and Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy*, Toronto, Methuen, 1983, p. 260.

pales sources d'information sont le discours du budget et les documents budgétaires. Signalons également la publication, surtout depuis quelques années, du compte annuel des dépenses fiscales (publié deux fois puis interrompu) et divers exposés visant à susciter les points de vue sur d'éventuelles mesures budgétaires. Deux types d'informations internes ne sont pas divulguées : les aperçus des stratégies des ministères, et les hypothèses et extrapolations fiscales servant de base au budget.

Voilà donc en gros — en trop gros peut-être — comment se présente le système actuel, fruit des lacunes de son prédécesseur. Comme l'indique la première partie de cette monographie, tout système de décisions budgétaires est inextricablement pris dans les dilemmes et les pressions contradictoires qui travaillent le Cabinet. C'est ainsi que, dans les années 1970, les expériences de rationalisation des méthodes et d'expansion des administrations centrales menées par le gouvernement Trudeau amenèrent trois grands changements aux répercussions budgétaires directes. Tout d'abord, on constata parmi les ministres une tendance à décider des orientations de leur secteur sans tenir suffisamment compte de leurs conséquences financières. Les comités du Cabinet définissaient des politiques, alors que le Conseil du Trésor et le ministre des Finances étaient seuls à se préoccuper des coûts. Sur les 35 ministres du Cabinet, deux seulement refusèrent les propositions de dépenses. Le système des enveloppes mis en place en 1979 par le gouvernement Clark visait à établir un meilleur rapport. Chaque comité disposait d'une « réserve » pour les nouveaux projets : si de nouveaux programmes étaient proposés, les ministres du comité devaient soit utiliser la réserve jusqu'à son épuisement, soit récupérer des fonds en éliminant ou en réduisant les programmes existants.

En deuxième lieu, on reprochait au système l'influence trop grande des fonctionnaires sur les ministres. Le déluge des détails et des arguties des « faits », empêchait les ministres de se concentrer sur des questions plus larges. On mit donc sur pied, parallèlement au système de gestion des secteurs de dépenses, une structure miroir, les comités de sous-ministres, et un système de mémos internes qui devaient donner aux ministres le temps de se concentrer sur les orientations<sup>3</sup>. Enfin, les décisions étaient prises trop rapidement. On demanda donc aux comités du Cabinet responsables des différentes enveloppes d'élaborer des plans à plus long terme. De plus, on plafonna les dépenses projetées sur chaque comité, pour le sensibiliser aux conséquences de ses décisions sur ses futures réserves de fonds.

À l'échelon parlementaire, le souci de réforme s'exprima plus en termes politiques de reddition des comptes et d'optimisation des ressources. Le Vérificateur général plaida pour une évaluation plus poussée des programmes et réussit à persuader le gouvernement de créer un bureau du Vérificateur général, lequel incita les ministères à faire des évaluations régulières<sup>4</sup>. Ces évaluations étaient censées être publiées, mais en fait peu l'ont été.

Nous soulignerons quatre caractéristiques intéressantes du système avant de passer à la dynamique des dépenses. Tout d'abord, on commença à dire dans les années 1970 que le ministère des Finances avait perdu de son pouvoir et que, par rapport aux années 1950 et 1960, il contrôlait moins étroitement les dépenses. Grand argentier du gouvernement, le ministre des Finances devait traiter avec un groupe élargi de

ministres « économiques » impatients d'utiliser leurs fonds et de promouvoir leur vision du développement économique<sup>5</sup>. Le nouveau système devait, entre autres, restaurer le pouvoir du ministère des Finances. Deuxièmement, il est intéressant de noter l'utilisation des impôts dans le système des enveloppes. En théorie, les enveloppes contiennent toutes les dépenses fiscales en ce sens que tout avantage fiscal proposé par un comité du Cabinet lui sera débité comme s'il s'agissait d'une dépense. Si, par contre, le comité propose d'éliminer un avantage fiscal, l'augmentation des recettes lui sera créditée. On considère en effet que les dépenses fiscales et les dépenses directes sont interchangeables; ainsi, le système des enveloppes ne doit pas peser sur les choix. En réalité, ce n'est pas ainsi que sont traitées les mesures fiscales, car le ministère des Finances défend jalousement son droit d'élaborer les politiques fiscales.

Troisième point à souligner, surtout par rapport à ce qui se passe dans de nombreuses provinces : le chef du gouvernement n'intervient pas de façon continue dans l'élaboration du budget. Le premier ministre Trudeau, par exemple, déterminait les grandes priorités dont dépendait l'avenir de son gouvernement; pourtant, il ne participait pas vraiment à la budgétisation. L'emploi du temps du premier ministre et le gigantisme de l'appareil gouvernemental expliquent en partie cet éloignement du processus budgétaire, mais il s'agit aussi d'un choix personnel.

Il est enfin intéressant de souligner le rôle de la Banque du Canada. Bien que ne figurant pas d'ordinaire sur la liste des grands intervenants dans la budgétisation, la Banque est au centre des institutions qui définissent les orientations macro-économiques. Il n'entre pas dans notre propos de traiter de politique monétaire; nous ne pouvons cependant passer entièrement sous silence le rôle de la Banque du Canada dans une discussion sur la budgétisation<sup>6</sup>. Depuis quelques années, les coûts du service de la dette grimpent plus vite que n'importe quelle autre dépense publique. De plus, les taux d'intérêt sont « gérés » par la Banque du Canada (à la remorque de la Réserve fédérale américaine); la Banque est donc une importante agence budgétaire. Le ministre des Finances est officiellement chargé de la politique monétaire, mais il assume cette responsabilité selon des modalités fort différentes de celles qui gouvernent ses rapports avec son administration et avec son sous-ministre. S'il se trouve en désaccord avec la Banque sur une orientation fondamentale, le ministre doit publier une directive. Cette obligation donne au gouverneur de la Banque un pouvoir considérable sur son supérieur en titre. L'indépendance de la Banque est le fruit d'une vieille méfiance envers les élus politiques, auxquels on ne fait jamais totalement confiance pour gérer la masse monétaire. En revanche, le ministre des Finances et son sous-ministre ont toute latitude pour prendre des décisions fiscales portant sur des milliards de dollars. Ces décisions s'abritent même derrière le voile officiel du secret budgétaire. Les con-

trastes entre responsabilités véritables et officielles qu'on observe dans le domaine relativement ouvert des dépenses, le processus obscur des impôts et la politique monétaire mystérieuse constituent des réalités importantes de la budgétisation actuelle. Nous retournerons à la question de leur validité après avoir exploré en détail la dynamique budgétaire, notamment pour ce qui concerne les recettes.

## **Tendances des dépenses et fixation des objectifs**

Les données sur la tendance des dépenses nous en apprennent beaucoup sur les objectifs et le pouvoir politique, mais les tendances elles-mêmes ne nous disent pas tout sur l'établissement de ces objectifs. Pour comprendre la dynamique des dépenses fédérales, nous devons diviser l'analyse des dépenses en trois volets : panorama des années 1960 à 1980; examen plus détaillé du milieu des années 1970 au milieu des années 1980; étude de quatre grands postes de dépenses au début des années 1980 : politique sociale, développement économique, énergie et défense.

### *Les tendances générales et le déguisement des priorités*

Le tableau 4-2 détaille les dépenses fédérales sur une période de 23 ans, soit de 1959-1960 à 1981-1982. En 1981-1982, les programmes sociaux se taillent la part du lion, suivis par le service de la dette et les programmes agricoles, industriels, commerciaux et touristiques. En dollars constants, les dépenses sociales ont augmenté proportionnellement pendant les années 1970 avant de retomber légèrement. Les dépenses agricoles, industrielles, commerciales et touristiques sont en hausse pendant presque toute la période indiquée, mais de façon irrégulière. Le service de la dette accuse une baisse relative jusqu'aux environs de 1974 avant de se mettre à grimper assez rapidement vers 1978. La part de la défense nationale dans l'ensemble des dépenses est en recul constant pendant toute la période. Il convient aussi de noter le coût de l'administration générale. Cette mesure du poids financier de « l'appareil » fédéral a progressé faiblement pendant toute la période; on constate même une légère diminution au cours des dix dernières années<sup>7</sup>.

Ces données nous éclairent sur les objectifs et les priorités du gouvernement fédéral depuis 1960. Elles montrent que le bien-être social et la santé ont été des priorités de 1965 à 1970, que parallèlement la défense a tenu une place moindre et que le développement économique et industriel n'a jamais été négligé, même s'il a été selon les années plus ou moins prioritaire. D'autres priorités ressortent de ces chiffres : le souci de la qualité de la vie issu des préoccupations environnementales se manifeste au début des années 1970, puis il retombe à environ la moitié de son niveau de 1974 en dollars constants par habitant.

Par ailleurs, ces données dissimulent certaines priorités ou en révèlent d'autres par inadvertance. On le constate surtout à l'examen attentif de la décennie 1970-1980 et des cinq dernières années. En un sens, on ne peut pas dire que la croissance du service de la dette des dix dernières années soit un résultat délibéré. Pourtant, ce n'est pas vraiment un hasard, puisqu'elle fait suite aux décisions de maintenir les programmes sociaux, les programmes d'indemnisation pétrolière et les programmes de stabilisation automatique, en dépit des critiques suscitées par un déficit alarmant. La situation résulte également de décisions concernant les impôts, les taux d'intérêt et les taux de change.

Le déguisement des priorités peut se produire de plusieurs façons. Ainsi, on décida vers 1965 de placer la santé sur la liste des priorités, mais ce n'est qu'au début des années 1970, lors de la mise en application complète du programme, que les répercussions financières se firent vraiment sentir<sup>8</sup>. On retrouve cet effet à retardement dans d'autres secteurs. Par exemple, l'indemnisation des importations de pétrole devint une priorité nationale en 1974 pour protéger les consommateurs de l'Est du Canada, tributaires du pétrole étranger; cependant, les dépenses à ce titre quadruplèrent subitement en 1979, passant de un milliard à plus de quatre milliards de dollars, ce qui doubla le déficit annuel<sup>9</sup>.

Outre l'effet de retardement, la façon dont les données sont recueillies ou interprétées peut camoufler certaines priorités. Les données concernant la défense peuvent être considérées exclusivement du point de vue de la politique en matière de défense. Il est aussi possible de conclure, en rapprochant la taille et la nature de la diminution des dépenses militaires, que l'ensemble des dépenses pour le développement économique et industriel ont été inférieures, en termes réels, à ce qu'elles auraient été si les dépenses militaires avaient été plus élevées. Ces dernières revêtent en effet des aspects importants sur le plan des immobilisations et de l'armement. Les dépenses pour les effectifs ont par ailleurs des incidences appréciables sur la redistribution régionale du fait que les établissements militaires sont implantés aux quatre coins du pays (en particulier au Québec et dans les provinces de l'Atlantique), alors que les bureaux de l'administration se trouvent surtout dans les grands centres urbains<sup>10</sup>.

Un autre facteur de confusion est la façon d'appliquer les priorités au moyen d'autres instruments dont les données ne sont pas relevées ici. Il s'agit d'un point dont tiendrait compte une vaste étude englobant la réglementation et les entreprises publiques, mais dont cet ouvrage ne traite pas vraiment. Ainsi, les coûts précédemment cités sur l'administration générale semblent indiquer que l'appareil bureaucratique a rétréci dans les années 1970. Or, ce n'est qu'un côté de la médaille. En fait, la fonction publique n'a jamais été aussi critiquée pour sa lourdeur et son inefficacité qu'au cours des dix dernières années<sup>11</sup>. Dans ce

TABLEAU 4-2 Fonctions de dépenses du gouvernement fédéral, 1959-1960 à 1981-1982

Fonctions	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Services généraux</b>												
par habitant (\$ courants)	14	15	16	16	16	14	17	21	23	33	35	47
par habitant (\$ constants)	26	26	26	26	25	21	25	29	29	40	39	49
variation en % (\$ constants)	0,9	4,8	-1,5	-1,2	-1,2	-14	20,7	18,7	3,5	37,0	-1,2	27,8
% des dépenses totales	4,0	4,0	4,0	3,9	3,9	3,3	3,9	4,3	4,1	5,4	5,2	6,3
<b>Protection de la personne et de la propriété</b>												
par habitant (\$ courants)	4	4	5	5	5	7	8	9	11	11	13	15
par habitant (\$ constants)	8	8	8	8	8	11	12	13	14	14	14	15
variation en % (\$ constants)	0,9	0,9	7,2	5,5	-0,3	33,6	12,4	9,0	8,3	21,3	6,6	7,1
% des dépenses totales	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
<b>Défense nationale</b>												
par habitant (\$ courants)	88	86	90	86	91	81	80	83	88	87	86	81
par habitant (\$ constants)	158	149	152	141	143	123	115	113	111	104	95	85
variation en % (\$ constants)	-4,0	-4,0	4,1	-5,4	3,1	-12	-4,5	-0,4	0,2	-4,8	-6,7	-9,9
% des dépenses totales	24,4	23,3	23,0	21,8	22,2	19,1	17,9	16,6	15,6	14,2	12,9	11,0
<b>Transports et communications</b>												
par habitant (\$ courants)	22	21	24	23	24	28	30	33	32	29	28	48
par habitant (\$ constants)	39	36	40	38	37	42	44	45	41	34	31	51
variation en % (\$ constants)	-3,3	-3,3	10,7	-1,3	-0,7	13,9	7,1	5,1	-8,2	-15	-7,3	64,5
% des dépenses totales	6,0	5,7	6,0	5,0	6,8	6,5	6,8	6,7	5,7	4,7	4,2	6,6
<b>Santé</b>												
par habitant (\$ courants)	13	15	20	23	26	28	26	26	31	36	49	61
par habitant (\$ constants)	23	26	34	38	41	43	36	35	39	43	55	64
variation en % (\$ constants)	13,8	13,8	32,7	13,6	10,7	6,0	-15	-0,2	12,7	14,0	27,6	19,6
% des dépenses totales	3,6	4,1	5,1	5,8	6,4	6,6	5,5	6,1	5,4	5,9	7,4	8,3

Fonctions	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Services généraux</b>											
par habitant (\$ courants)	51	58	63	76	83	100	112	120	123	145	165
par habitant (\$ constants)	51	53	63	57	52	55	57	56	53	55	55
variation en % (\$ constants)	4,9	5,7	2,2	7,4	-7,5	7,5	6,0	-0,1	-5,0	5,1	1,8
% des dépenses totales	6,1	6,0	5,7	5,5	5,1	5,6	5,7	5,6	5,1	5,1	5,1
<b>Protection de la personne et de la propriété</b>											
par habitant (\$ courants)	16	18	22	27	34	39	48	49	52	60	68
par habitant (\$ constants)	16	16	19	20	21	22	24	23	22	23	23
variation en % (\$ constants)	3,2	5,7	15,2	8,7	7,4	4,3	12,9	-3,1	-2,4	2,3	2,0
% des dépenses totales	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	2,2	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1
<b>Défense nationale</b>											
par habitant (\$ courants)	87	88	96	102	116	140	157	174	185	205	240
par habitant (\$ constants)	85	80	82	76	72	77	79	81	79	78	80
variation en % (\$ constants)	1,6	-4,7	3,3	-6,4	-2,9	7,7	4,2	3,6	-1,2	-1,2	4,5
% des dépenses totales	10,3	9,1	8,7	7,4	7,1	7,8	7,9	8,1	7,7	7,3	7,4
<b>Transports et communications</b>											
par habitant (\$ courants)	56	63	80	98	109	120	127	139	138	177	171
par habitant (\$ constants)	55	58	68	73	68	66	64	65	59	67	57
variation en % (\$ constants)	9,5	5,9	19,9	7,9	-4,6	-2,7	-0,7	2,2	-8,0	14,4	-14
% des dépenses totales	6,6	6,6	7,3	7,1	6,7	6,7	6,4	6,5	5,7	6,3	5,3
<b>Santé</b>											
par habitant (\$ courants)	74	82	89	103	123	144	134	164	177	183	195
par habitant (\$ constants)	73	75	75	76	76	79	68	77	76	69	65
variation en % (\$ constants)	14,8	4,1	1,5	2,1	2,3	4,3	-13	13,7	0,1	-7,8	-4,7
% des dépenses totales	8,8	8,6	8,0	7,4	7,5	8,0	6,8	7,6	7,3	6,5	6,0

TABLEAU 4-2 (suite)

Fonctions	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Travail, emploi et immigration</b>												
par habitant (\$ courants)												7
par habitant (\$ constants)												8
variation en % (\$ constants)												1,0
% des dépenses totales												
<b>Logement</b>												
par habitant (\$ courants)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2
par habitant (\$ constants)	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2	2
variation en % (\$ constants)		70,4	32,5	2,5	4,7	97,4	42,4	-19	16,8	82,9	17,0	2,4
% des dépenses totales	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
<b>Développement des régions et des localités</b>												
par habitant (\$ courants)												3
par habitant (\$ constants)												3
variation en % (\$ constants)												0,4
% des dépenses totales												
<b>Affaires extérieures</b>												
par habitant (\$ courants)	5	6	5	4	56	7	8	13	11	10	12	14
par habitant (\$ constants)	10	10	8	7	8	11	12	17	14	12	13	14
variation en % (\$ constants)		0,8	-15	-11	20,5	31,7	10,7	49,0	-19	-8,6	10,6	8,9
% des dépenses totales	1,5	1,5	1,2	1,1	1,3	1,7	1,8	2,5	1,9	1,7	1,8	1,8
<b>Établissements de recherche</b>												
par habitant (\$ courants)												18
par habitant (\$ constants)												19
variation en % (\$ constants)												2,4
% des dépenses totales												

Fonctions	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Travail, emploi et immigration</b>											
par habitant (\$ courants)	13	22	15	15	20	20	21	25	30	32	36
par habitant (\$ constants)	13	21	13	11	12	11	11	11	13	12	12
variation en % (\$ constants)	71,8	67,7	-37	-9,7	8,9	-11	2,4	7,0	11,6	-2,6	0,3
% des dépenses totales	1,6	2,3	1,4	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1
<b>Logement</b>											
par habitant (\$ courants)	3	5	6	9	15	21	22	29	34	42	45
par habitant (\$ constants)	3	4	5	7	9	12	11	13	15	16	15
variation en % (\$ constants)	61,0	31,7	28,8	33,7	34,3	26,6	-1,9	20,5	11,1	8,0	-4,3
% des dépenses totales	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2	1,1	1,3	1,4	1,5	1,4
<b>Développement des régions et des localités</b>											
par habitant (\$ courants)	7	6	7	7	6	5	5	5	4	7	6
par habitant (\$ constants)	6	6	6	5	4	3	3	2	2	3	2
variation en % (\$ constants)	130	-7,7	-4,1	-9,0	-21	-29	-6,3	-5,3	-21	40,5	-27
% des dépenses totales	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Affaires extérieures</b>											
par habitant (\$ courants)	14	18	20	26	33	35	48	41	44	45	52
par habitant (\$ constants)	14	16	17	19	21	19	24	19	19	17	17
variation en % (\$ constants)	0,9	15,5	6,0	15,4	8,1	-6,4	29,0	-21	0,0	-8,8	3,5
% des dépenses totales	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,4	1,9	1,8	1,6	1,6
<b>Établissements de recherche</b>											
par habitant (\$ courants)	15	13	14	15	22	18	31	30	38	45	44
par habitant (\$ constants)	15	12	12	11	14	10	16	14	16	17	13
variation en % (\$ constants)	-19	-22	1,0	-6,2	30,2	-27	60,6	-12	19,3	4,7	-11
% des dépenses totales	1,8	1,3	1,2	1,1	1,4	1,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,4

TABLEAU 4-2 (suite)

Fonctions	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Paiements de péréquation</b>												
par habitant (\$ courants)	26	27	26	11	10	14	18	21	27	31	35	44
par habitant (\$ constants)	47	47	44	18	15	22	26	29	35	37	38	46
variation en % (\$ constants)		0,6	-3,3	-59	-14	47,1	20,4	14,0	21,6	8,8	5,4	20,6
% des dépenses totales	7,3	7,3	6,7	2,8	2,4	3,4	4,0	4,3	4,9	5,1	5,2	5,9
<b>Total des transferts à des fins générales</b>												
par habitant (\$ courants)	31	32	31	17	15	20	22	28	39	45	48	62
par habitant (\$ constants)	56	55	52	27	24	31	32	38	49	54	53	65
variation en % (\$ constants)		0,3	-2,4	-47	-9,9	30,4	4,1	23,2	31,5	10,7	-0,4	25,1
% des dépenses totales	8,6	8,6	7,9	4,2	3,8	4,8	4,9	5,6	6,9	7,3	7,1	8,4
<b>Services sociaux (transferts)</b>												
par habitant (\$ courants)	89	91	97	102	106	111	115	124	146	158	171	211
par habitant (\$ constants)	159	157	162	168	166	168	166	168	185	190	189	221
variation en % (\$ constants)		0,8	5,2	5,5	0,8	3,3	0,5	3,4	11,9	4,0	1,1	18,8
% des dépenses totales	24,6	24,7	24,5	25,9	25,9	26,1	25,9	24,8	26,0	25,9	25,5	28,6
<b>Éducation (transferts)</b>												
par habitant (\$ courants)	4	4	5	15	11	11	15	22	22	29	30	41
par habitant (\$ constants)	7	6	9	24	17	17	22	29	28	34	34	43
variation en % (\$ constants)		-10	40,7	187	-28	1,1	30,5	36,8	-1,9	23,7	-0,4	29,5
% des dépenses totales	1,1	1,0	1,3	3,7	2,7	2,6	3,4	4,3	4,0	4,7	4,5	5,5
<b>Total des transferts</b>												
par habitant (\$ courants)								87	105	118	134	180
par habitant (\$ constants)								118	133	141	148	188
variation en % (\$ constants)									15,3	7,4	6,8	28,8
% des dépenses totales								17,3	18,7	19,3	20,0	24,3

Fonctions	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Paiements de péréquation</b>											
par habitant (\$ courants)	47	52	66	102	85	91	102	111	140	149	184
par habitant (\$ constants)	46	48	57	76	53	50	52	52	60	56	61
variation en % (\$ constants)	3,1	4,0	19,7	35,6	-29	-4,7	5,4	1,4	16,4	-4,7	10,2
% des dépenses totales	5,6	5,4	6,0	7,4	5,2	5,1	5,2	5,2	5,8	5,3	5,7
<b>Total des transferts à des fins générales</b>											
par habitant (\$ courants)	72	75	85	121	118	148	149	143	172	183	218
par habitant (\$ constants)	70	69	73	89	74	81	76	67	74	69	73
variation en % (\$ constants)	9,8	-1,0	6,7	24,3	-16	11,2	-5,7	-11	11,3	-5,2	6,9
% des dépenses totales	8,5	7,8	7,8	8,7	7,3	8,3	7,6	6,6	7,1	6,5	6,7
<b>Services sociaux (transferts)</b>											
par habitant (\$ courants)	251	315	368	451	546	610	672	726	770	895	996
par habitant (\$ constants)	247	288	313	333	341	334	340	339	330	338	332
variation en % (\$ constants)	12,8	18,1	10,0	7,8	3,8	-0,5	2,9	0,9	-1,8	3,7	-0,4
% des dépenses totales	29,7	32,8	33,4	32,6	33,6	34,0	34,0	33,7	32,0	31,7	30,8
<b>Éducation (transferts)</b>											
par habitant (\$ courants)	40	39	42	46	52	60	83	95	100	105	110
par habitant (\$ constants)	39	36	36	34	32	33	42	44	43	39	37
variation en % (\$ constants)	-7,3	-8,5	1,0	-1,9	-4,3	2,3	29,9	6,8	-2,0	-7,1	-6,0
% des dépenses totales	4,7	4,1	3,8	3,4	3,2	3,3	4,2	4,4	4,2	3,7	3,4
<b>Total des transferts</b>											
par habitant (\$ courants)	204	213	241	300	342	418	426	475	519	545	604
par habitant (\$ constants)	200	195	206	222	213	229	215	222	222	206	201
variation en % (\$ constants)	7,5	-1,2	6,5	9,4	-2,3	8,8	-4,9	4,1	1,1	-6,2	-1,0
% des dépenses totales	24,1	22,2	21,9	21,7	21,1	23,3	21,6	22,1	21,5	19,3	18,7

TABLEAU 4-2 (suite)

Fonctions	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Agriculture, industrie, commerce et tourisme</b>												
par habitant (\$ courants)	17	21	23	21	25	24	29	37	45	44	55	51
par habitant (\$ constants)	31	37	39	35	38	36	41	51	57	53	60	54
variation en % (\$ constants)	22,0	7,9	7,9	-9,8	13,1	-3,8	15,9	24,6	15,1	-6,6	16,4	-9,7
% des dépenses totales	4,8	5,8	5,9	5,4	6,0	5,6	6,4	7,4	8,0	7,2	8,1	6,9
<b>Environnement</b>												
par habitant (\$ courants)												0
par habitant (\$ constants)												0
variation en % (\$ constants)												0,1
% des dépenses totales												
<b>Loisirs</b>												
par habitant (\$ courants)	1	1	2	2	2	2	3	4	5	4	5	5
par habitant (\$ constants)	3	3	3	3	3	4	4	6	7	5	5	6
variation en % (\$ constants)	-0,5	16,7	16,7	-1,1	2,0	25,2	22,6	41,1	17,4	25	11,0	4,1
% des dépenses totales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0	0,7	0,7	0,7
<b>Transferts aux entreprises propres</b>												
par habitant (\$ courants)	9	8	9	8	8	9	8	9	11	11	12	12
par habitant (\$ constants)	16	14	16	14	12	14	12	12	14	13	13	13
variation en % (\$ constants)	-6,7	11,1	11,1	-11	-7,8	17,5	-15	2,9	14,2	-2,4	1,0	-1,4
% des dépenses totales	2,4	2,3	2,4	2,1	1,9	2,2	1,9	1,8	1,9	1,8	1,7	1,6
<b>Service de la dette</b>												
par habitant (\$ courants)	45	45	46	50	53	55	57	60	64	72	82	58
par habitant (\$ constants)	80	77	77	81	83	83	82	81	81	86	91	61
variation en % (\$ constants)	-1,7	2,0	2,0	7,2	3,6	2,1	0,5	0,8	2,5	7,4	7,2	-32
% des dépenses totales	12,4	12,1	11,7	12,5	12,9	12,8	12,7	11,9	11,4	11,8	12,2	7,8

Fonctions	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Agriculture, industrie, commerce</b>											
<b>tourisme</b>											
par habitant (\$ courants)	54	62	78	137	172	152	152	144	221	301	350
par habitant (\$ constants)	53	57	66	102	107	83	77	67	95	114	117
variation en % (\$ constants)	0,7	7,2	18,3	55,4	7,2	-21	-6,3	-11	42,0	21,5	3,7
% des dépenses totales	6,4	6,4	7,1	9,9	10,6	8,5	7,7	6,7	9,2	10,7	10,8
<b>Environnement</b>											
par habitant (\$ courants)	1	5	11	12	13	13	14	17	15	14	14
par habitant (\$ constants)	1	4	10	9	8	7	7	8	6	5	5
variation en % (\$ constants)	144	311	129	-4,8	-9,1	-7,0	-5,0	18,2	-19	-16	-9,8
% des dépenses totales	0,1	0,5	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,4
<b>Loisirs</b>											
par habitant (\$ courants)	8	10	11	12	15	15	18	20	19	22	26
par habitant (\$ constants)	7	9	10	9	10	8	9	9	8	8	9
variation en % (\$ constants)	35,6	22,1	9,3	-5,8	6,5	-10	11,0	1,7	-10	3,8	2,0
% des dépenses totales	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
<b>Transferts aux entreprises propres</b>											
par habitant (\$ courants)	13	13	16	21	23	24	29	33	41	59	61
par habitant (\$ constants)	12	12	14	16	14	13	14	15	17	22	20
variation en % (\$ constants)	-0,2	0,7	14,3	15,4	-8,4	-6,4	10,5	6,2	15,9	30,1	-8,1
% des dépenses totales	1,5	1,4	1,5	1,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,7	2,1	1,9
<b>Service de la dette</b>											
par habitant (\$ courants)	66	69	79	102	125	128	152	199	243	304	440
par habitant (\$ constants)	65	63	67	75	78	70	77	93	104	115	147
variation en % (\$ constants)	8,1	-1,5	7,4	13,6	5,3	-8,8	10,7	22,9	12,5	12,0	29,4
% des dépenses totales	7,8	7,2	7,1	7,4	7,7	7,1	7,7	9,3	10,1	10,8	13,6

TABLEAU 4-2 (suite)

Fonctions	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>Dépenses diverses</b>												
par habitant (\$ courants)	18	19	21	23	22	26	27	31	33	40	42	2
par habitant (\$ constants)	32	33	34	37	35	40	39	42	42	48	47	2
variation en % (\$ constants)	4,9	7,3	5,2	10,4	-5,0	17,0	0,2	7,6	3,0	16,8	-1,9	-95
% des dépenses totales	5,3	5,2	5,2	5,8	5,4	6,2	6,1	6,1	5,9	6,6	6,3	0,3
<b>Total des dépenses publiques brutes</b>												
par habitant (\$ courants)	361	368	394	395	408	424	446	501	562	611	671	739
par habitant (\$ constants)	648	637	660	647	641	644	642	679	711	731	741	774
variation en % (\$ constants)	0,6	0,6	5,7	-0,1	0,9	2,3	1,6	7,7	6,6	4,4	2,8	5,9
% des dépenses totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Fonctions</b>												
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
<b>Dépenses diverses</b>												
par habitant (\$ courants)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
par habitant (\$ constants)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
variation en % (\$ constants)	16,7	-99	-7,0	-13	54,8				22,2	-41	65,6	
% des dépenses totales	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Total des dépenses publiques brutes</b>												
par habitant (\$ courants)	845	959	1 101	1 381	1 623	1 792	1 975	2 151	2 408	2 823	3 236	
par habitant (\$ constants)	829	878	938	1 021	1 013	982	999	1 006	1 032	1 067	1 080	
variation en % (\$ constants)	8,4	7,1	8,0	10,4	0,7	-1,8	2,9	1,7	3,6	4,7	2,5	
% des dépenses totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

débat, on a carrément ignoré les chiffres; il est possible aussi que la « bureaucratie » et les « coûts du gouvernement » concernent en réalité l'alourdissement de la réglementation, la création de certaines sociétés de la Couronne ou le recours privilégié à des instruments comme les garanties de prêts. Or, il n'existe aucune donnée permettant de dégager une tendance pour ces garanties, car elles représentent une affectation éventuelle future des deniers publics ou des subventions occultes sous forme d'intérêts<sup>12</sup>.

Un examen des objectifs et des idées qui sous-tendent les enveloppes des grands secteurs politiques du système fédéral de dépenses fait ressortir des glissements subtils dans l'énoncé des priorités. Nous allons en brosser un tableau sommaire, mais le lecteur trouvera des analyses détaillées dans les ouvrages cités.

### *La politique sociale*

En matière de politique sociale, on assiste entre 1975 et 1985 à une série de changements interdépendants qui s'inscrivent dans un cadre global de légère baisse des dépenses en dollars réels. Vers le milieu des années 1970, les gouvernements provinciaux et fédéral tentèrent, sans grand succès, de mettre sur pied un régime plus cohérent de sécurité du revenu<sup>13</sup>. Dans son intégralité, le régime devait offrir une gamme complète de directives et de programmes allant d'une politique du travail à la sécurité de la vieillesse. C'est ainsi que toutes les grandes questions normatives touchant à la politique sociale furent débattues : revenu garanti, universalité des mesures, efficacité et sécurité. Ce noble débat s'est effacé à la fin des années 1970, et d'autres questions prirent le devant de la scène, y compris les nouvelles directives à répercussions sociales des organismes autre que le bien-être social et des centres de pouvoir du Cabinet fédéral. Bien que moins large, le débat se poursuivit; il se déplaça simplement. Le programme d'assurance-chômage fut modifié pour corriger certains traits jugés trop libéraux de la réforme de 1971. Le coût élevé du financement des programmes établis entraîna une révision de l'entente fédérale-provinciale visant à plafonner les sommes allouées. Les partisans de l'aide sociale, qui avaient essuyé un échec au milieu des années 1970, réussirent à faire adopter le crédit d'impôt pour enfants, mesure opérant une véritable redistribution des revenus. Parallèlement, les allocations familiales étaient désormais soumises à l'impôt, ce qui en accentuait le caractère redistributif, mais s'attaquait indirectement au principe de l'universalité.

En 1980, alors que le système des enveloppes est bien en place, de nouvelles conceptions des dépenses et des politiques sociales commencent à émerger. Le plan de dépenses quinquennal du gouvernement libéral dénote clairement que les dépenses sociales devraient céder le pas à d'autres priorités. Ce nouveau climat est évident dans le

vocabulaire des documents internes et des discours publics. Il fallait désormais « cibler » les dépenses sociales<sup>14</sup>. On espérait éviter ainsi le débat sur l'universalité. Les groupes ciblés étaient les femmes et les personnes âgées (surtout des femmes célibataires vivant dans le dénuement). Le crédit d'impôt pour enfants et le supplément de revenu de vieillesse furent augmentés. En 1982–1983, la crise économique entraîna l'apparition d'un langage plus ferme. Les politiques sociales étaient désormais considérées comme des « filets de sécurité », alors que le vocabulaire néo-conservateur prit le dessus. Là encore se retrouvait le lien caché et parfois involontaire des priorités sociales et de la dynamique budgétaire. Les mesures contracycliques entrèrent automatiquement en application dans un contexte de récession accrue. Les dépenses sociales, au sens large du terme, augmentèrent contrairement aux consignes du plan de 1980. Les ministres chargés des orientations sociales étaient en partie impuissants à inverser le courant. Le programme « 6 et 5 », fut lancé en 1982 par une poignée de ministres (à portefeuilles économiques surtout). Ce programme, qui se présentait comme une mesure anti-inflationniste<sup>15</sup>, a eu pour effet de plafonner les prestations de retraite. En dépit de ce climat, le système d'assurance-maladie fut lui aussi remis en question à l'échelon fédéral et tous les partis en défendirent les principes égalitaires.

En matière d'orientations et de dépenses sociales, l'établissement et la nature des objectifs (y compris leur formulation) ne constituent donc pas une mécanique simple et bien huilée. Vu de loin, le débat sur les dépenses sociales met deux camps en présence : ceux pour qui la politique sociale doit assurer une redistribution des revenus, et ceux qui considèrent qu'il s'agit d'un droit du citoyen et d'une question de justice pour tous. Or, ces objectifs ne sont jamais exprimés en ces termes, ni formulés de façon cohérente dans le temps. Le phénomène n'est pas nouveau. Les programmes de bien-être social mis sur pied après la guerre évoquaient souvent la « reconstruction » et la « stabilisation » keynésienne. Dans les années 1960, on a parlé de « guerre à la pauvreté ». Ainsi, des considérations de stabilité sont venues sous une forme ou une autre se greffer sur le souci de justice et de redistribution des revenus; nous verrons plus loin que d'autres idées soulèvent des interrogations sérieuses sur les différences entre dépenses sociales et dépenses économiques.

### *Le développement économique*

Au milieu des années 1980, l'enveloppe du développement économique et régional contient une panoplie de programmes répartis dans plus de 17 ministères « à vocation économique ». Comment les objectifs et les priorités sont-ils établis par les politiciens? Le processus est aussi complexe que dans le cas de la politique sociale. Là encore, il pourrait

être intéressant de faire une comparaison avec le début des années 1970, avant l'instauration du système des enveloppes. À l'époque, le concept de « stratégie industrielle<sup>16</sup> » était en vogue. Il s'agissait essentiellement de voir comment le Canada pouvait consolider son secteur manufacturier dans le contexte commercial qui est le sien, avec ses avantages et ses contraintes. Naturellement, la question fut noyée dans le grand débat sur le caractère interventionniste de la stratégie. Jamais il ne fut vraiment question de l'efficacité et de la compétitivité des industries canadiennes. Le débat sur la politique régionale était au centre de la controverse sur les objectifs; malgré certains points de tangence, il se déroulait dans sa propre arène politique. La question était la suivante : les dépenses de développement régional étaient-elles une forme de bien-être et de stabilisation ou contribuaient-elles véritablement au développement économique<sup>17</sup>? À ces discussions venaient s'ajouter des différends sur l'allocation des dépenses dans d'autres secteurs (sans parler des choix opérés sur les règlements et les impôts). C'est ainsi que les budgets des sciences, de la recherche et du développement, des transports et de la formation de la main-d'oeuvre dépendaient tout autant du débat général que de leurs propres orientations.

Au milieu de ce vaste jeu d'objectifs et d'idées politiques, les ministres (qui siègeront plus tard au comité du Cabinet appelé à gérer l'enveloppe) obéissaient à d'autres considérations liées à des préoccupations électorales. Cette forme de politique régionale déborde du cadre défini plus haut. Les ministres prenaient des décisions économiques qui bénéficieraient au Cap-Breton, à Winnipeg ou à Montréal. Lorsque le système des enveloppes fut établi, le personnel du ministère d'État au développement économique tenta officiellement d'encourager les ministres à prendre des initiatives favorisant un « véritable » développement économique<sup>18</sup>. Il essaya de renseigner les responsables sur des catégories mieux en accord avec les « facteurs de production » générateurs de développement économique (ce dernier étant défini comme la production efficace de nouvelles richesses). Ainsi, les propositions de programmes et de dépenses devaient être jugées en fonction de leur impact sur la création de capital, la mobilité de la main-d'oeuvre, la recherche et le développement, les ressources, les infrastructures, etc. La politique régionale, au sens propre du terme, fut quasiment oubliée<sup>19</sup>.

Cette campagne de persuasion auprès des ministres n'était pas sans mérite. Si elle a échoué, c'est qu'elle exigeait une évolution difficile et qu'elle coïncidait ni avec les orientations normatives ni avec la structure du pouvoir du Cabinet et de la société canadienne. Au début des années 1980, les résultats budgétaires émanant du comité du Cabinet sur le développement régional et économique témoignent aussi du caractère disparate que revêt en fait la politique de développement économique. Prenons, par exemple, la décision importante de modifier les traditionnelles subventions découlant du tarif dit du Nid-de-corbeau. Illustrant la

nouvelle option de « développement », cette décision ne partait pas simplement du souci de créer un réseau de transport plus efficace. Elle était au coeur de la stratégie libérale dans l'Ouest du Canada<sup>20</sup>. Un comité du Cabinet sur les affaires de l'Ouest avait été créé en 1980, en même temps qu'un fonds spécial de développement des provinces de l'Ouest de 4 milliards de dollars (réduit par la suite à 2 milliards de dollars). Les artisans de ces mesures envisageaient de dépenser les fonds dans une myriade de petits projets, espérant que le parti libéral, pratiquement chassé de l'Ouest du pays, pourrait ainsi reconquérir quelques sièges. Le ministre des Transports, cependant, prit l'initiative politique et budgétaire, en prônant les nouveaux principes du développement et, soutenu par le ministre des Finances, affecta presque tous les fonds au projet du Nid-de-corbeau.

D'autres décisions de dépenses venaient élargir le sens du développement économique. Par exemple, le gouvernement fit appel aux garanties de prêts et à la participation au capital-actions pour sauver Canadair et de Havilland. Grâce à la création d'un fonds régional spécial, les ministres régionaux du comité purent jouer un jeu subtil où politique et politiques régionales étaient confondues.

### *La politique énergétique*

La politique énergétique relevait partiellement du développement économique à l'époque qui nous intéresse. Dans les années 1970, elle était au coeur des préoccupations économiques, puisque les chocs pétroliers de 1973 et de 1979 avaient eu deux répercussions économiques majeures, sur les engagements de dépenses et les sources de revenus au niveau fédéral d'une part, sur la péréquation fédérale-provinciale et les flux économiques entre les régions d'autre part<sup>21</sup>. Nous y reviendrons dans le chapitre 7 à propos de la budgétisation de l'Alberta, mais deux points méritent d'être soulignés dès à présent. Tout d'abord, à la fin des années 1970, les processus de revenus et de dépenses énergétiques se déroulaient en grande partie dans leur propre arène politique; de plus, politiquement, ils restaient à peu près indépendants de l'enveloppe du développement économique ou du système qui l'a précédé. Ainsi, depuis 1976, les prix, dont les revenus, sont établis par les premiers ministres du Canada et de l'Alberta. Les dépenses découlant du programme d'indemnisation des importations de pétrole ont bondi de 1 milliard à 4 milliards de dollars en 1979–1980, consécutivement à des décisions prises par le premier ministre en 1973, mais bénéficiant à l'époque du ferme soutien des premiers ministres provinciaux des régions productrices comme des régions consommatrices. Pour amener ces dépenses à de plus justes proportions, il convient de noter que, en 1980, le secteur de l'énergie représentait à lui seul plus de la moitié des subventions de

l'enveloppe du développement économique. Pendant cette période, le déficit annuel a pratiquement doublé, et les dépenses énergétiques sont à l'origine d'environ 40 p. cent de cette hausse.

Depuis 1980, les dépenses faites dans le cadre de l'ambitieux programme énergétique national (PEN) du gouvernement libéral découlèrent encore plus de décisions externes au Comité du développement économique officiellement responsable de ces dépenses. Le PEN a de fait été mis en oeuvre par trois ministres seulement, alors que les partis politiques, les régions et les gouvernements se livraient une lutte acharnée pour cette nouvelle manne énergétique. Les désaccords portaient autant sur les systèmes de revenus que sur ceux des dépenses. Le PEN suscita une controverse sur les recettes et les prix : ses objectifs, dont aucun ne recherche explicitement le rendement économique, reposaient sur des concepts fermement ancrés, d'une façon ou d'une autre, dans le débat du début des années 1970 sur la politique énergétique et, portant sur la place de l'énergie dans le développement économique. Le PEN prévoyait au départ des dépenses de plus de 18 milliards de dollars et répondait à des impératifs d'équité, de sûreté des approvisionnements et de possibilité de participation de tous les Canadiens. Le programme commença à se détériorer lorsque les prix mondiaux du pétrole n'évoluèrent pas comme prévu. Les recettes furent nettement inférieures aux prévisions et ce fut le début de la récession en 1982. Il est évident que, faute de place, nous ne pouvons faire une étude exhaustive du PEN, pas plus que nous n'avons pu le faire pour les secteurs de dépenses cités plus haut. L'essentiel ici est de souligner à nouveau que les objectifs du PEN n'obéissaient pas à un dessein politique univoque pour plusieurs bonnes raisons et que le programme est issu de sa propre arène de pouvoir.

### *La défense*

Nous examinerons brièvement une dernière enveloppe, celle des dépenses de la Défense nationale. Il suffit de rappeler leur recul depuis les années 1960 et leurs liens importants avec la production industrielle et la dispersion régionale des fonctionnaires. La réduction des dépenses militaires était l'une des priorités du début de l'ère Trudeau, qui souhaitait prendre ses distances avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)<sup>22</sup>. Plus tard, la baisse des dépenses et le vieillissement de l'armement soulevèrent une pression de plus en plus vive pour que le Canada resserre ses liens avec l'OTAN et renforce sa défense nationale. En 1979 et 1980, l'éphémère gouvernement Clark puis le gouvernement Trudeau s'engagèrent à augmenter le budget de la défense de 3 p. cent par an en dollars réels afin de satisfaire les obligations du Canada envers l'OTAN. Il a notamment fallu doter les forces

armées avec de nouveaux avions et d'autres systèmes d'armement. Depuis cette époque, le gouvernement affirme respecter cet objectif de 3 p. cent. La vérité dépend du point de vue et de données utilisées. Les chiffres du tableau 4-2 semblent indiquer que les dépenses militaires n'ont pas augmenté dans l'ensemble depuis 1980. Cependant, celles liées à l'OTAN ont pu avoir progressé.

Nous n'avons certes pas étudié toutes les enveloppes ou secteurs de dépenses. Nous n'avons qu'esquissé les grandes priorités des cinq dernières années et des périodes précédentes. Bien que chaque secteur de dépenses réponde plus ou moins à ses propres impératifs politiques et économiques, il existe tout de même une volonté de mettre sur pied un ensemble de programmes ayant une certaine cohérence politique. Le degré de cohérence atteint ou maintenu dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la nature et la sévérité des critiques, non seulement de la part des autres partis politiques, mais aussi d'autres centres de pouvoir, comme le gouvernement américain, les provinces et les intérêts privés.

Le gouvernement libéral a notamment tenté, en 1980, de mettre en oeuvre une stratégie clairement fondée sur le désir de réaménager les dépenses et les autres priorités de manière à contourner les provinces<sup>23</sup>. Le but politique visé consistait à la création de liens plus directs entre l'administration fédérale et la population canadienne. Cette forme de nationalisme antiprovincial s'opposait à la vision du Canada qu'avait le gouvernement Clark, soit « une communauté de communautés ». Elle était aussi une réaction d'un parti libéral agacé par le sentiment assez répandu pendant les années 1970 que le gouvernement fédéral était impersonnel, mal dirigé et criblé de dettes, alors que les administrations étaient compétentes et sensibles aux besoins de « leurs » populations. Cette frustration des libéraux fédéraux était accentuée par la présence des partis d'opposition à la gouverne de nombreuses provinces. La riposte du gouvernement Trudeau : « Qui parle au nom du Canada? » La Charte canadienne des droits et libertés, le remplacement des avantages fiscaux par des subventions directes nettement plus visibles dans le secteur énergétique, le développement économique axé sur les mégaprojets du début des années 1980 et l'ardeur mise à les réaliser, voilà autant de manifestations de cette approche des priorités. Or, celles-ci ne pouvaient être maintenues; d'ailleurs elles ne constituaient pas les seuls motifs des dépenses.

Il faut bien avoir à l'esprit que le processus de dépenses n'est pas régi uniquement par l'établissement de priorités annuelles. D'autres événements, tels que le discours du Trône, le discours du budget et des mesures exceptionnelles instituées par le premier ministre, comportent leur propre dynamisme. Parmi ces mesures « imprévues » (du fait qu'elles débordent du cadre financier normal), notons le programme de

limitation des salaires et des prix de 1975, les compressions budgétaires ordonnées par le premier ministre à son retour du sommet économique mondial en août 1978 et le programme « 6 et 5 » de 1982. Une étude récente sur l'établissement des priorités a conclu que les priorités exceptionnelles étaient presque aussi nombreuses que les normales<sup>24</sup>.

## Conclusions

Nous avons tracé deux portraits quelque peu distincts de la budgétisation des dépenses : le cadre et le processus officiels d'une part, les objectifs et leur établissement d'autre part. Nous avons, dans notre examen des objectifs, étudié la dynamique et l'orientation des politiques correspondant aux principales enveloppes de dépenses. Il est clair que la budgétisation met en jeu le but et le processus. Le gouvernement fédéral n'est doté d'aucun système de coordination complet au sens où l'entendraient les spécialistes budgétaires. Pour avoir une vue d'ensemble de la budgétisation fédérale, nous devons examiner les facteurs recettes et impôts de l'équation. En attendant, nous pouvons tirer quelques conclusions sur la budgétisation des dépenses fédérales lorsqu'on examine conjointement les buts et les processus.

Tout d'abord, au niveau de l'établissement des objectifs généraux, la nature du processus fédéral (même si l'on tient compte des réformes récentes comme la publication d'un plan quinquennal de dépenses) ne permet pas de dégager une seule véritable occasion, même en ce qui concerne les dépenses. La présentation du budget des dépenses ne soulève pas de grand débat sur les priorités de dépenses du gouvernement et l'opposition officielle ne propose pas de solution de rechange. Compte tenu des occasions fréquentes que sont les discours du budget, on comprend facilement que le sentiment de savoir « où va le pays » ne ressort d'aucun moment, d'aucun cadre privilégié. Les données historiques peuvent nous révéler des priorités après coup, mais l'avenir est toujours plus embrouillé, plus rétif et plus imprévisible.

On peut dire cependant que les objectifs et les idées qui accompagnent les débats sur les dépenses sont vastes, et qu'ils le sont pour de très bonnes raisons. Les débats *politiques* portent non seulement sur une vision de l'avenir, mais aussi sur la part de notre héritage qu'on veut conserver. C'est pourquoi les controverses sur les budgets A, B et X, sans oublier le budget à base Z (catégories alphabétiquement élégantes et administrativement réconfortantes) restent politiquement futiles lorsqu'on ne leur donne pas une signification en termes d'idées et d'objectifs comme en termes de centres de pouvoir. Le principe vaut quant à l'utilité des enveloppes.

La cohérence des objectifs et des processus budgétaires se heurte aux règles des systèmes de gestion pour d'autres raisons encore. C'est ainsi qu'en matière de budgétisation des dépenses fédérales, l'examen des

priorités globales ne nous renseigne que partiellement sur les objectifs et les priorités des différents secteurs, qui ont leur propre centre de pouvoir et leurs propres orientations normatives. Le développement social, économique et régional, l'énergie, la défense et les autres secteurs obéissent en partie à leur propre configuration politique et économique, dont les résultats budgétaires, voire les conséquences, ne peuvent pas s'expliquer au niveau macro-économique seulement. Cette règle est d'autant plus vraie en ce qui concerne les politiques financières et monétaires. On confond trop souvent, à tort, la budgétisation et la macro-politique, même si la réalité cadre de moins en moins avec ces catégories, qu'il s'agisse de puissants intérêts privés ou des centres de pouvoir du Cabinet.

Un troisième point mérite d'être souligné : le lien entre la spécialisation de l'élaboration de budgets et les valeurs politiques présidant à l'appréciation des décisions budgétaires. Nous avons évoqué au chapitre 2 les divers courants de réforme qu'on retrouve dans toutes les grandes arènes d'influence budgétaire. Le monétarisme, philosophie politique dont s'inspirent les critiques néo-conservatrices adressées au gouvernement, influencent non seulement la macro-politique, mais également la nature et le contrôle des dépenses. L'école keynésienne continue à avoir une certaine influence, dans la mesure où les budgets déficitaires et les mécanismes contracycliques automatiques continuent à avoir une portée sur les dépenses.

À l'échelon de la responsabilité parlementaire, la profession comptable (le Vérificateur général en tête) a institué des concepts comme l'optimisation des ressources et la vérification intégrée avec des résultats peu convaincants. En soulignant l'importance de viser à l'efficacité dans les dépenses gouvernementales, le souci de l'optimisation des ressources a une importante fonction politique, car l'efficacité est une importante valeur politique. Par contre, cette expression est fort trompeuse si elle évoque l'*utilisation* diverse des ressources.

Une telle interprétation fait problème, compte tenu des informations nouvelles et des concepts que comporte la « vérification intégrée ». Le Parlement n'a jamais été autant renseigné sur les dépenses, mais il s'agit essentiellement d'informations exigées par le Cabinet ou par les spécialistes partisans de l'optimisation des ressources. Comme les vérificateurs ne peuvent critiquer directement les politiques, ils font de l'acrobatie intellectuelle pour en parler tout de même, par le biais de la vérification des systèmes. Au lieu de dire franchement qu'une politique est erronée ou imprudente, ils remettent en question le système qui a servi à prendre la décision ou à mettre le programme en oeuvre. Cette forme de critique est parfois assez maladroite. Le Vérificateur (mandataire non élu du Parlement) dispose de tout un personnel qui évalue les systèmes et fournit des renseignements, dont la plupart ne sont guère utiles aux élus. Pendant ce temps, les députés, qui ont été élus pour

promouvoir et appliquer des valeurs et des idées, disposent d'une poignée de personnes pour critiquer les politiques proprement dites. Le résultat? Une frustration sur tous les plans. Il n'en découle ni une bonne vérification traditionnelle de « l'honnêteté » des opérations, ni une critique politique éclairée et vigoureuse dans la plus pure tradition démocratique. De plus, la nouvelle vérification a effectivement pour effet de traiter les dépenses à part des recettes. Ces dernières sont examinées à certains égards, mais en fonction uniquement de « systèmes » obscurs, les liens avec les dépenses étant ignorés.

Les premières conclusions sur la budgétisation des dépenses fédérales comportent chacune d'autres aspects. Nous préférons attendre, avant de les aborder, d'étudier les objectifs et les procédés se rapportant aux recettes et aux impôts. Ces conclusions font néanmoins ressortir la nécessité de distinguer la gestion du politique dans l'élaboration des budgets. La réforme du processus et des décisions budgétaires doit faire une nette démarcation entre la qualité de la politique (la définition de valeurs et l'exercice du pouvoir) et la qualité du gouvernement, ce dernier étant de beaucoup le point le moins important.



---

# La budgétisation des recettes fédérales

Le budget des recettes fédéral et le discours du Trône constituent sans doute, sur le plan politique, les plus importants exposés officiels d'un gouvernement. En effet, on pourrait même affirmer que le budget, parce qu'il traite de mesures concrètes, a plus d'importance que le discours du Trône, lequel consiste plutôt en une déclaration générale d'intentions. Ainsi, l'élaboration du budget des recettes, qui aboutit au discours du budget prononcé par le ministre des Finances, s'effectue dans des conditions très particulières. Cette déclaration, sur lequel le gouvernement met en jeu sa vie ou sa crédibilité, est rédigée par un seul ministre et quelques fonctionnaires sans que des fonctionnaires d'autres ministères ou d'autres ministres (sauf à l'occasion le premier ministre) n'y participent. Les propositions n'ont pas l'aval du Cabinet, ni d'aucun de ses comités; les autres ministres sont tenus d'appuyer des politiques auxquelles ils n'ont pas collaboré et qu'ils peuvent fortement désapprouver. Certaines mesures fiscales peuvent avoir un impact sérieux sur les politiques des autres ministres, alors que ces derniers n'en sont pas avisés.

De plus, le budget des recettes est l'outil privilégié de stabilisation macro-économique du gouvernement fédéral. C'est surtout dans le discours du budget prononcé par le ministre des Finances que le gouvernement traite des problèmes du chômage et de l'inflation et qu'il annonce les solutions envisagées. Ce discours, dont les incidences politiques sont critiques, l'emporte sur toutes les déclarations et réflexions de tout autre membre du gouvernement, à l'exception du premier ministre. Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, on ne peut ignorer le rôle que joue la Banque du Canada dans la gestion macro-économique et la dette budgétaire. Or, on notera ici que le gouverneur

de la Banque ne s'entretient régulièrement qu'avec un seul ministre, le ministre des Finances.

Compte tenu de ces particularités, il n'est pas difficile d'évaluer le pouvoir et le prestige du ministère des Finances et de son ministre. Ils se trouvent en position de force parce qu'ils dominent (monopole?) la politique macro-économique et parce qu'ils peuvent influencer sérieusement sur les politiques de certains secteurs. La budgétisation des recettes du gouvernement fédéral, jusqu'aux alentours de 1979, a fait l'objet de plusieurs études approfondies, en particulier celles de David Good<sup>1</sup> et de Douglas Hartle<sup>2</sup>. Le processus ayant été décrit en détail par ces auteurs, nous ne ferons que le résumer brièvement dans le présent chapitre. Nous nous concentrerons ensuite sur l'évolution du processus en nous attardant sur les grandes questions qui se sont posées en cours de route. Nous terminerons en faisant un parallèle entre les conséquences du budget des recettes fédérales et les dépenses examinées au chapitre précédent.

Les grands paramètres de la budgétisation des recettes qui existaient avant 1979 subsistent toujours. Le ministère met continuellement à jour ses prévisions de recettes et analyse d'éventuelles modifications à apporter au régime fiscal. Cette révision du cadre fiscal est notamment provoquée par les suggestions faites, tant en public qu'en privé, au ministre et au ministère, par des particuliers et différents groupes d'intérêt ainsi que par d'autres membres du gouvernement et des députés. Les propositions d'ordre technique proviennent du ministère du Revenu national.

Traditionnellement, le ministre des Finances présente au printemps son plan financier à ses collègues du Cabinet siégeant au Comité des priorités et de la planification. Centré sur la prochaine année financière, ce plan décrit des prévisions du ministère concernant les variables économiques clés, les niveaux de recettes et de dépenses à atteindre et le déficit budgétaire prévu. Avec l'adoption du Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), le plan financier comporte désormais les recommandations du ministère concernant la répartition des dépenses totales entre les enveloppes sectorielles. Cette répartition est basée sur les discussions au sein du Comité des priorités et sur les prévisions des coûts des programmes existants (les services votés)<sup>3</sup>. Une fois approuvés par le Comité, le total des dépenses et le montant des enveloppes servent de point de départ à l'élaboration du Budget principal qui est déposé au Parlement, sous forme de Livre bleu, en février, avant le début de l'année financière. La section du plan se rapportant aux recettes devient la base du discours du budget du ministre.

## **La fréquence des budgets**

Gardant en mémoire cet aperçu de la budgétisation des recettes, nous allons maintenant aborder quatre questions qui ont surgi depuis 1979 ou qui ont toujours été dignes d'intérêt. Notons, en premier lieu, la fré-

quence accrue des budgets (ou de ce qu'on appelle parfois les exposés économiques) depuis quelques années. Les répercussions importantes de cette tendance seront étudiées plus loin; nous ne soulignerons ici que les effets sur le processus. Même si la présentation plus fréquente des budgets de recettes a rompu le cycle décrit plus haut, certains éléments du processus ne semblent pas être trop touchés. Les prévisions économiques et financières sont continuellement mises à jour de toute façon et le plan financier est corrigé en conséquence. Toutefois, la fréquence croissante des budgets s'explique en partie par la difficulté à faire des prévisions économiques ces dernières années. L'élaboration de prévisions, si poussée que soit la méthode, dépend essentiellement de la stabilité des tendances des rapports définis dans le passé. Le contexte économique extrêmement agité que connaissent les pays industrialisés depuis le milieu des années 1970 a fait disparaître bon nombre de ces rapports historiques. Par conséquent, il est de plus en plus difficile de faire des prévisions économiques et leur période de validité est maintenant plus courte.

## **Le budget et le SGSD**

Nous avons déjà signalé un deuxième changement intervenu au cours des dernières années : le SGSD. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, même si ce système vise surtout à régulariser la budgétisation des dépenses, il a aussi marqué celle des recettes et le rôle du ministère des Finances. À la suite de la création du Conseil du Trésor comme entité distincte et avant la mise en place du SGSD, l'influence du ministère des Finances sur les décisions du gouvernement en matière de dépenses était décroissante. Le ministère jouait certainement un rôle capital dans la détermination des limites globales de dépenses et semblait influencer, à des degrés variables, sur la réalisation de projets de dépenses. En ce qui concerne les recettes, on peut affirmer que le ministère des Finances était en situation de monopole, car aucun autre ministère n'avait vraiment d'influence sur les chiffres des recettes et la structure fiscale.

Le SGSD a modifié le rôle du ministère par rapport aux budgets des recettes et des dépenses. Le ministère, rappelons-le, est le principal intervenant dans la détermination des crédits attribués à chaque enveloppe sectorielle. Sa participation au budget des dépenses va maintenant au-delà de la fixation du montant global.

En ce qui a trait aux recettes, l'élaboration du plan financier par le ministère attire maintenant davantage l'attention des autres ministres et fait l'objet d'un examen plus rigoureux. Les ministres siégeant à un comité des enveloppes verraient leur travail de planification perturbé si leurs crédits totaux étaient changés par suite d'une modification importante du plan financier. Ils ont ainsi de bonnes raisons de s'intéresser au plan financier établi par le ministère des Finances et aux prévisions sur lesquelles il s'appuie.

Enfin, dans le cadre du SGSD, le ministère des Finances doit principalement décider où doivent aller les crédits qui débordent le cadre habituel des enveloppes. Ces crédits spéciaux peuvent être supérieurs à la réserve prévue dans l'enveloppe. Grâce à ses recommandations au Comité des priorités, le ministère se trouve en position de force pour décider des augmentations de crédits pouvant être accordées. En résumé, le SGSD a eu pour effet d'accroître le pouvoir du ministère des Finances dans l'élaboration du budget des dépenses et a à peine entamé son pouvoir de monopole pour les recettes.

## **Le secret du budget**

La troisième question n'est certainement pas nouvelle, mais son importance s'est accentuée au cours des dernières années. Il s'agit du caractère secret du budget<sup>4</sup>. Nous connaissons tous l'origine de cette tradition. On estimait à l'époque que quiconque prenait connaissance du contenu du budget avant sa publication pouvait en profiter injustement, aux dépens d'autrui. Or, cette préoccupation est valable que si *quelques* personnes sont mises au courant. Si tout le monde était préalablement informé en même temps d'un élément inscrit au budget, aucune injustice ne serait commise. Ce serait comme si le sujet était révélé pour la première fois dans le discours du budget. Le secret est maintenant compris dans une optique plus large, surtout pour empêcher toute fuite de renseignements avant le discours du budget<sup>5</sup>.

Le secret intégral qui entoure le budget s'explique notamment par la prédominance du discours du budget, comme nous l'avons mentionné auparavant. La publicité faite sur les budgets est importante pour le gouvernement. Que la conjoncture économique soit bonne ou mauvaise, le discours du budget donne l'occasion au ministre des Finances, au nom du gouvernement, d'interpréter la situation de la façon la plus avantageuse possible (ou la moins désavantageuse) en faisant ressortir les effets positifs d'anciennes politiques et les effets négatifs de facteurs qui échappent au contrôle du gouvernement. C'est aussi l'occasion de démontrer l'efficacité de la gestion économique en annonçant des mesures qui répondent à des problèmes économiques et qui tirent avantage de secteurs favorables. De plus, le discours du budget permet de faire tout cela dans une seule déclaration bien coordonnée, soigneusement préparée et livrée au moment jugé le plus opportun pour le gouvernement. Enfin, un bon budget du point de vue politique donne un programme et un élan au gouvernement, aux ministres et aux députés, pour une longue période, et entretient ainsi l'image de compétence, de leadership et d'action du parti<sup>6</sup>.

Dans ce contexte, la notion de secret du budget se comprend mieux dans son sens large. Des annonces et des déclarations d'intentions anticipées faites à l'avance affaibliraient l'impact public du discours

proprement dit. Il est même possible que les occasions politiques qu'offre un budget soient complètement éclipsées par une série de communiqués préalables, noyés dans l'avalanche des communiqués émanant du gouvernement. Il existe donc une raison politique importante pour maintenir le caractère extrêmement secret du budget, et elle a peu de rapport avec les motifs évoqués à l'origine.

Toutefois, les incitations ne sont pas à sens unique. L'élaboration du budget par un petit groupe, relativement isolé à l'intérieur du gouvernement, comporte des risques. Ce problème a été traité par David Good dans *The Politics of Anticipation*<sup>7</sup>. Le ministre des Finances et ses principaux collaborateurs doivent essayer de lire la pensée des divers milieux qui les intéressent (la collectivité fiscale selon Good) et prévoir leur réponse à des modifications fiscales éventuelles. Les pressions constantes exercées par le monde des affaires et d'autres intérêts à l'extérieur du cadre immédiat du budget fournissent certainement des renseignements importants. De plus, le ministre mène activement des consultations prébudgétaires auprès de différents groupes d'intérêt et demande la collaboration des économistes. Si ces consultations atténuent le risque de présenter un budget politiquement néfaste, rien n'est garanti.

Des erreurs de jugement d'ordre politique et économique sont toujours possibles. Le rude accueil réservé au budget de novembre 1981 en est une preuve récente. Ainsi, au cours des mois qui ont suivi, plutôt que d'assister à la réalisation de certains des avantages potentiels décrits plus haut, la compétence du gouvernement en matière économique a été sérieusement mise en question, de nombreuses mesures budgétaires ont été retirées ou largement modifiées<sup>8</sup>, et la réputation politique du ministre a été fortement ternie.

Le ministre des Finances et son ministère font ainsi face à un sérieux dilemme. Ils doivent, dans une large mesure, choisir entre maximiser l'impact public du discours du budget et réduire les risques qui accompagnent son secret. Comme nous l'avons vu, les deux options sont très importantes.

Parmi les conséquences directes du budget de novembre 1981, notons le document de travail du ministre sur la question du secret<sup>9</sup>. Cette remise en question a été la plus approfondie jamais effectuée par un ministre; elle n'était toutefois pas la première. Certains de ses prédécesseurs ont déjà soulevé la question, mais de façon plutôt accessoire<sup>10</sup>.

Le document de travail suggérait quelques moyens d'amoinrir les contraintes imposées par le secret du budget. Les vastes consultations menées avant le dépôt du budget n'étaient pas aussi utiles qu'elles pouvaient l'être parce que le ministre et ses principaux collaborateurs étaient dans l'impossibilité de donner des réponses susceptibles de révéler des mesures à l'étude. Le document suggérait, par conséquent,

de permettre au ministre de créer des groupes de travail pour l'étude de questions en particulier et d'établir aussi un comité consultatif permanent formé de spécialistes externes, qui serait institué en Commission de réforme de la fiscalité fonctionnant sur le modèle de la Commission de réforme du droit. Il a également été suggéré que le ministre émette des documents de travail sur des questions qui pourraient être couvertes par des budgets ultérieurs. Ces documents indiqueraient qu'une question en particulier est à l'étude et susciteraient un débat public. Enfin, le document ministériel proposait que les budgets soient officiellement déposés à l'automne. Les particuliers et les groupes d'intérêt auraient ainsi le temps de faire valoir leurs points de vue au ministre avant le budget. Les ministres des Finances et du Trésor des provinces pourraient plus facilement élaborer leurs budgets habituellement présentés au printemps. Il reste à voir si un ministre des Finances fédéral accepterait d'être obligé de déposer un budget à un moment donné.

À l'époque des grands gouvernements, nombreux sont ceux qui estiment que la pratique du secret est de plus en plus dépassée. Elle a donné lieu récemment à une situation assez cocasse où un caméraman braquait son objectif au-dessus de l'épaule du ministre des Finances pour entrevoir une partie du budget dans les heures précédant son dépôt. La coutume est toutefois partiellement dépassée pour des raisons plus sérieuses. Premièrement, les fuites présumées n'ont pas entraîné de démissions ministérielles. Deuxièmement, la pratique du secret a empêché le Cabinet de faire un examen sérieux des propositions budgétaires bien que le budget soit la clef de voûte du mandat et du plan d'action du gouvernement. Troisièmement, pendant que les budgets sont élaborés dans le secret, d'où le recours à tout un rituel de « consultations » prébudgétaires, d'autres décisions gouvernementales en matière de règlements, de dépenses et de garanties de prêts, qui entraînent souvent des avantages financiers au moins aussi importants que ceux des mesures fiscales, sont prises beaucoup plus ouvertement et permettent tout autant à ceux qui en auraient eu connaissance au préalable d'en tirer profit.

Le secret officiel du budget demeure néanmoins et les avantages décrits plus haut prévalent toujours. De plus, le gouvernement craint la réaction de l'opposition parlementaire et des médias à tout ce qu'ils pourraient considérer comme fuite du budget. En revanche, il est peu probable qu'un débat public bien ordonné sur d'éventuelles mesures fiscales soit accueilli avec hostilité. Si l'on regarde les plus récents budgets, il semble que le gouvernement ait effectivement atténué le secret entourant le budget comme le suggérait le document de travail, sans en parler ouvertement. Ces budgets contournent les risques associés au secret en utilisant davantage les documents de travail pour des sujets particuliers (par ex., les pensions, l'imposition des revenus de placement et l'inflation) et en retardant l'application des politiques

annoncées dans le budget jusqu'à ce que les groupes intéressés aient été consultés (par ex., la simplification de l'imposition des petites entreprises, l'assurance hypothécaire et le Régime de placements en titres indexés).

## **Le contenu du budget**

La quatrième question qui a acquis de l'importance au cours des dernières années (même si elle remonte à la fin des années 1960) découle de l'élargissement des objectifs visés par les budgets de recettes. Pendant les années 1960 et le début des années 1970, les budgets étaient essentiellement keynésiens. Ils cherchaient principalement la régulation des facteurs macro-économiques à court terme. Le gouvernement avait recours aux mesures et aux dépenses fiscales pour stimuler ou restreindre l'économie<sup>11</sup>.

Les quatre principaux objectifs de la politique macro-économique sont, en termes keynésiens classiques, la croissance économique, le plein-emploi, la stabilité raisonnable des prix et l'équilibre de la balance des paiements. Il est assez difficile, politiquement et économiquement, d'atteindre ces quatre objectifs. Comme le démontrent toutefois les discours du budget, les chefs politiques du Canada ont jugé nécessaire d'élargir encore plus les objectifs pour tenir compte de préoccupations générales portant notamment sur les disparités économiques régionales, la répartition globale du revenu entre les riches et les pauvres, la sécurité énergétique et la structure économique. Dans un sens, on ne peut évidemment pas se surprendre que les grandes priorités du gouvernement soient révélées dans le discours du budget. Par ailleurs, l'établissement d'une macro-politique s'effectue aujourd'hui dans un cadre étrangement différent de celui des années 1960.

Tandis que les objectifs de la politique économique se sont élargis durant la période évoquée et que, par conséquent, les compromis politiques sont devenus plus difficiles, nous devons remarquer qu'il y a eu des changements parmi les objectifs à des moments précis de cette période. En d'autres termes, même s'il a été nécessaire pour des raisons politiques d'exposer officiellement un grand éventail d'objectifs, il a fallu faire des choix dans la pratique. Aussi convient-il de saisir l'évolution des priorités politiques.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la politique keynésienne sanctionnait une forme d'intervention gouvernementale qui était, dans une large mesure, illégitime au cours des décennies précédentes. Sa prémisse, élaborée à un moment où la dépression des années 1930 était bien ancrée dans la mémoire collective des Canadiens et du monde, supposait que le gouvernement pouvait, tant dans l'intérêt de la croissance de l'économie que de sa plus grande stabilité, jouer un rôle actif comme « gestionnaire » de l'économie.

Pour le mouvement ouvrier et pour tous ceux qui ont souffert de la dépression des années 1930, la théorie keynésienne a marqué un engagement vers une amorce d'État-providence et la recherche du plein-emploi. Toutefois, aucun engagement ferme et clair n'a été pris face au plein-emploi. Le plus près qu'on s'en soit approché remonte aux premières années du gouvernement Pearson, mais même là, l'objectif était sous-entendu. De 1965 à 1969, l'objectif de la redistribution régionale et globale s'est manifestée plus concrètement. On peut même dire qu'il a été poursuivi jusqu'au début des années 1970, en ce sens qu'il a motivé en partie les changements apportés à la *Loi de l'assurance-chômage* en 1971–1972.

Toutefois, au milieu des années 1970, l'engagement politique envers le plein-emploi s'est estompé pour bien des raisons. Les causes ont été examinées dans d'autres ouvrages; nous voulons plutôt mettre en lumière la façon dont les débats sur les idées fondamentales ont influencé le changement des mentalités. Les opinions de certains économistes professionnels, qui sont indiscutablement les principaux conseillers des gouvernements dans ce domaine, se sont modifiées par suite de l'association subtile des résultats des recherches et des idéologies politiques. La courbe de Phillips et d'autres faits connexes ont démontré que l'équilibre entre l'inflation et l'emploi reposait, à long terme, sur une théorie fautive. Dans un contexte idéologique plus large, des monétaristes ont critiqué sévèrement les mesures à caractère contracyclique. Posant comme diagnostic général que « le gouvernement était la source de tous les maux », ils se sont gagnés la faveur des milieux conservateurs. Les chocs pétroliers aidant, le climat était propice à la remise en question de l'efficacité des concepts keynésiens, mais rien n'était proposé pour les remplacer.

Même si aucun nouveau consensus ne s'est clairement dégagé, les objectifs de la macro-politique budgétaire et la façon de les exprimer ont changé. À partir de 1975, les budgets ont adopté un caractère moins actif, manifestement plus soucieux de modifier les structures. C'est à cette époque que le gouvernement se mit à affirmer, dans les discours du budget, que son influence sur l'économie était limitée par des facteurs extérieurs, par les conséquences politiques provinciales et par les actes des dirigeants d'entreprises<sup>12</sup>. Les discours firent valoir la nécessité d'une approche à plus long terme pour atteindre la stabilité et réaliser les changements structurels voulus<sup>13</sup>. Le gouvernement s'est engagé, environ à la même époque, à limiter la croissance de ses dépenses au taux de croissance du PNB<sup>14</sup>.

Les raisons de ce changement d'orientation sont d'ordre économique et politique. Après une longue période de croissance soutenue et de stabilité des prix dans la plupart des pays industrialisés occidentaux, du moins comparativement à ce qui allait suivre, la situation commença à se gâter au milieu des années 1970. Sans vouloir analyser cette période,

rappelons-en les grandes causes : la façon dont les États-Unis ont financé la guerre du Viêt-nam, la première crise du pétrole et des pénuries simultanées de certaines matières premières dans le monde. La politique budgétaire keynésienne ne semblait plus fonctionner; technocrates et économistes ont été forcés de réviser de nombreuses opinions bien enracinées. Ainsi, on a notamment dénigré la capacité des gouvernements de contrôler ou même de modifier le cours de leurs économies nationales respectives, particulièrement à court terme.

Ne s'estimant plus capables de maintenir les taux de chômage et d'inflation à des niveaux historiquement acceptables, les gouvernements, en revanche, ne voulaient plus en assumer la responsabilité politique. Ainsi, ils ont cherché à s'éloigner quelque peu de ces variables pour ne pas être jugés trop sévèrement par l'électorat<sup>15</sup>. Pour accentuer cette distance, ils se sont employés à mettre en évidence la force de facteurs qui, sans l'ombre d'un doute, échappaient à leur volonté. L'économie canadienne étant très ouverte, ce qui se passait dans le reste du monde, particulièrement aux États-Unis, attira tout particulièrement l'attention.

Les budgets fédéraux, tandis qu'ils abandonnaient la recherche d'une stabilisation à court terme, commencèrent à s'attacher davantage à la façon de modifier la structure de l'économie à long terme. On mit de plus en plus l'accent sur deux objectifs : placer l'économie canadienne dans une position où elle pourrait tirer pleinement avantage de la reprise économique émanant de l'étranger et faciliter les corrections technologiques et énergétiques nécessaires. Ce furent les thèmes dominants de presque tous les budgets depuis novembre 1978.

Toutefois, l'abandon du rôle de stabilisation à court terme n'a pas été couronné de succès. Délaissant la théorie keynésienne pour s'attaquer à toute une gamme de problèmes, le gouvernement a été obligé de présenter des budgets à intervalles plus rapprochés parce que le dernier budget, lui reprochait-on, ne proposait pas de solution satisfaisante aux problèmes pressants de l'économie. Il est évident que la pire récession des 50 dernières années n'était pas le meilleur moment choisi par le gouvernement pour tenter de s'écarter d'une politique fiscale active. Entre octobre 1980 et février 1984, les différents ministres des Finances ont présenté six budgets ou exposés économiques, soit à presque tous les six mois. Fondamentalement, la politique budgétaire n'a pas évolué autant qu'on aurait pu le croire, compte tenu du changement de ton de chaque budget. Bien que le gouvernement ait voulu reculer l'horizon de ses politiques, il a dû corriger son tir tous les six mois environ.

Un autre changement important a également marqué le budget au cours de cette période. Même si sa portée s'est rétrécie comme nous venons de le voir, elle s'est aussi amplifiée sur un autre plan. Le budget traite toujours des recettes gouvernementales et de la structure du système fiscal; il se présente de plus en plus, par ailleurs, comme un

exposé général de la politique économique et financière puisqu'il comporte des détails sur les dépenses fédérales, la réglementation et les questions fédérales-provinciales. Notons, par exemple, le Programme énergétique national dans le budget d'octobre 1980, le budget « 6 et 5 » de juin 1982 et le budget de relance d'avril 1983. On peut même y ajouter le budget qui a provoqué la chute du gouvernement conservateur en décembre 1979. Le ministre des Finances a, dans chaque cas, profité du discours du budget pour annoncer des politiques qui le faisaient intervenir dans les domaines non fiscaux décrits plus haut.

Cette analyse de la budgétisation des recettes fédérales depuis 1979 environ nous amène à tirer encore d'autres conclusions. La présentation plus fréquente des budgets a comme conséquence d'en accentuer la valeur tactique. Le discours du budget demeure un « événement » politique de première importance et est suivi adéquatement notamment par les médias et l'opposition parlementaire. La fréquence des budgets, et l'éventail plus vaste des valeurs et des domaines qu'ils abordent ont réduit la capacité du discours du budget à définir les orientations financières du gouvernement. Il est ainsi plus difficile pour les décideurs du secteur privé d'en tirer les renseignements dont ils ont besoin concernant les intentions générales et spécifiques du gouvernement.

La distinction théorique entre les politiques micro-économiques et macro-économiques tend par ailleurs à s'estomper. Les budgets ont en effet privilégié les questions de structure et délaissé les objectifs de stabilisation. Ils sont devenus en même temps des documents à caractère plus micro-économique. On assiste à l'abandon graduel d'une structure dans laquelle le ministère des Finances déterminait la politique macro-économique (soit la stabilisation) et les autres ministères s'occupaient des questions micro-économiques. Nous approuvons une telle évolution, particulièrement si en même temps, les ministères aux vues traditionnellement micro-économiques se préoccupent davantage de sujets macro-économiques. D'après nos propos dans ce chapitre et dans le chapitre 4, il semble que ce changement peut s'être produit.

La troisième conclusion générale qu'on peut tirer concerne la démarcation de moins en moins claire qui existait entre les budgets de recettes et de dépenses avant 1979. Ce rapprochement est d'une part comme nous l'avons vu, une des conséquences du Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), mais c'est aussi un des changements dans la prise de décisions que recherchaient les concepteurs du SGSD. D'autre part, il peut aussi être attribuable à la conscience croissante de l'interchangeabilité des moyens d'application de la politique. La publication d'un compte de dépenses fiscales par le ministère des Finances à partir de 1979, mais malheureusement interrompue peu après, a contribué à cette prise de conscience<sup>16</sup>. Enfin, la tendance des budgets à s'intéresser davantage aux questions de structure a favorisé le regroupement de considérations en matière de recettes, de dépenses et même de

règlements. Ainsi, pour être considérées sérieusement, toutes les suggestions concernant la réforme budgétaire doivent porter tant sur les recettes que sur les dépenses.

## **Tendances des recettes fédérales**

Après avoir étudié la budgétisation des recettes, particulièrement son évolution depuis 1979, nous nous tournons maintenant vers l'examen des données de recettes. Quelles sont les tendances qui ressortent? Quels liens ont-elles avec les développements budgétaires dont nous venons de parler?

Les recettes totales du gouvernement du Canada, même lorsqu'elles sont évaluées en dollars indexés, ont augmenté régulièrement jusqu'au milieu des années 1970 (voir le tableau 5-1). Ensuite, les recettes en dollars indexés ont baissé, par suite d'un certain nombre de changements structurels incluant l'indexation, les crédits d'impôt à l'investissement, le crédit d'impôt pour enfants remboursable et un transfert de points d'imposition du revenu des particuliers aux provinces. Or, les recettes ont néanmoins progressé de 65 p. cent pendant la période (mesurées en dollars indexés par habitant). Toutefois, étant donné que les revenus se sont également accrus au cours de cette période, les recettes fédérales n'ont vraiment pas augmenté aussi rapidement en proportion du PNB.

La principale source de recettes du gouvernement fédéral pendant bien des années a été l'impôt sur le revenu des particuliers. De plus, selon les tendances qui ressortent du tableau 5-1, cet impôt semble prendre une place encore plus grande. Notons que la partie des recettes totales attribuables à l'impôt sur le revenu des particuliers s'est fortement accrue à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Cette proportion a quelque peu baissé depuis, en raison des changements structurels mentionnés plus haut.

L'impôt sur les sociétés constitue la deuxième source de recettes, mais son importance tend généralement à diminuer. Une troisième source de recettes relativement importante est la taxe générale de vente perçue sur les fabricants par le gouvernement fédéral. L'apport de cette taxe a également baissé depuis la fin des années 1960, les exonérations en ayant rétréci l'assiette et le taux d'imposition ayant été réduit au cours des années 1970.

La comptabilité des cotisations sociales a fait son apparition vers le milieu de la période couverte par le tableau 5-1. Ces cotisations ont depuis augmenté en importance relative et absolue. Les recettes fiscales provenant du pétrole et du gaz se sont fortement accrues grâce au Programme énergétique national (voir le chapitre 4). Enfin, il convient de remarquer que les sources de recettes non fiscales ont largement contribué aux recettes fédérales totales et ont très légèrement augmenté pendant cette période.

TABLEAU 5-1 Recettes du gouvernement fédéral, de 1959-1960 à 1981-1982

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Total des recettes</b>											
en % du PNB	15,8	16,2	15,8	15,1	14,9	15,9	15,7	15,4	15,8	16,2	17,9
par habitant (\$ constants)	601	605	589	582	583	646	656	658	668	696	764
variation en % (\$ constants)		2,9	-0,6	0,6	2,1	12,8	3,4	2,3	3,3	5,8	11,5
<b>Impôts sur le revenu des particuliers</b>											
par habitant (\$ constants)	187	196	199	189	190	211	206	220	240	262	307
variation en % (\$ constants)		7,3	3,4	-3,0	2,2	13,0	-0,5	9,0	11,1	10,9	18,8
% des recettes totales	31,1	32,5	33,8	32,6	32,6	32,6	31,4	33,5	36,0	37,7	40,2
<b>Impôt sur le revenu des sociétés</b>											
par habitant (\$ constants)	127	134	120	115	114	131	129	118	113	128	149
variation en % (\$ constants)		8,0	-8,5	-2,6	1,4	17,4	0,1	-6,8	-2,4	14,9	18,5
% des recettes totales	21,0	22,1	20,3	19,7	19,6	20,3	19,7	17,9	16,9	18,4	19,5
<b>Taxe de vente des fabricants</b>											
par habitant (\$ constants)	103	96	96	98	106	125	141	140	133	121	121
variation en % (\$ constants)		-4,6	2,2	3,7	10,4	20,1	14,7	1,7	-3,3	-7,6	1,0
% des recettes totales	17,1	15,9	16,3	16,8	18,2	19,3	21,4	21,3	20,0	17,4	15,8
<b>Cotisations sociales</b>											
par habitant (\$ constants)											
variation en % (\$ constants)											
% des recettes totales											
<b>Taxes sur le pétrole et le gaz</b>											
par habitant (\$ constants)											
variation en % (\$ constants)											
% des recettes totales											
<b>Recettes non fiscales</b>											
par habitant (\$ constants)	58	61	60	59	62	69	68	67	74	82	91
variation en % (\$ constants)		7,8	-0,4	0,2	7,4	13,8	-0,8	1,9	12,0	12,3	13,1
% des recettes totales	9,7	10,1	10,1	10,1	10,6	10,7	10,3	10,3	11,1	11,8	12,0

TABLEAU 5-1 (suite)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Total des recettes</b>												
par habitant (\$ constants)	18,9	19,1	19,5	19,4	21,2	20,3	19,6	18,2	17,8	18,5	19,3	21,6
variation en % (\$ constants)	819	844	900	970	1 064	954	913	849	845	897	917	994
% des recettes totales	8,6	4,3	7,8	9,0	11,3	-9,0	-3,1	-5,9	0,6	7,1	3,5	9,8
<b>Impôt sur le revenu des particuliers</b>												
par habitant (\$ constants)	327	342	364	369	401	363	362	306	293	338	348	360
variation en % (\$ constants)	8,1	5,7	7,7	2,4	10,3	-8,2	1,2	-15	-3,1	16,4	4,4	4,6
% des recettes totales	40,0	40,5	40,5	38,0	37,7	38,0	39,7	36,0	34,7	37,7	38,0	36,2
<b>Impôt sur le revenu des sociétés</b>												
par habitant (\$ constants)	119	109	123	143	160	158	128	127	124	125	128	111
variation en % (\$ constants)	-19	-7,6	13,7	18,2	13,1	0,4	-18	0,0	-0,7	1,7	3,1	-12
% des recettes totales	14,6	12,9	13,6	14,8	15,0	16,6	14,0	14,9	14,7	14,0	13,9	11,2
<b>Taxe de vente des fabricants</b>												
par habitant (\$ constants)	112	121	128	139	128	97	94	96	94	85	85	85
variation en % (\$ constants)	-5,7	8,9	7,3	9,4	-6,6	-23	-1,9	4,0	-1,3	-9,0	1,9	0,6
% des recettes totales	13,7	14,3	14,2	14,3	12,0	10,1	10,3	11,3	11,1	9,5	9,3	8,5
<b>Cotisations sociales</b>												
par habitant (\$ constants)	64	64	68	78	95	94	98	94	97	92	93	110
variation en % (\$ constants)	-0,0	8,3	8,3	15,6	24,2	-0,2	5,8	-2,9	4,1	-3,9	2,7	18,8
% des recettes totales	7,9	7,5	7,6	8,0	9,0	9,8	10,7	11,1	11,4	10,3	10,2	11,0
<b>Taxes sur le pétrole et le gaz</b>												
par habitant (\$ constants)				11	55	29	16	9	7	14	38	96
variation en % (\$ constants)					405	-46	-45	-40	-30	110	185	157
% des recettes totales				1,1	5,2	3,1	1,7	1,1	0,8	1,5	4,1	9,7
<b>Recettes non fiscales</b>												
par habitant (\$ constants)	102	112	121	134	126	115	116	121	132	139	134	137
variation en % (\$ constants)	12,8	11,7	9,2	11,6	-4,1	-7,8	2,0	5,5	10,8	6,5	-2,4	3,3
% des recettes totales	12,4	13,3	13,5	13,8	11,9	12,0	12,7	14,2	15,6	15,6	14,7	13,8

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

Il est évident qu'au cours d'une période s'étalant sur plus de deux décennies, ces tendances n'ont pas été constantes. Aussi convient-il de diviser les années en groupes et d'étudier les différences entre chacun. Ces groupements sont arbitraires, du moins en partie, car il est possible de se baser sur un grand éventail de critères pour définir des périodes. Nous avons retenu les années marquant la vie politique de 1959 jusqu'à la fin du gouvernement conservateur de Diefenbaker, les gouvernements libéraux de Pearson de 1963 à 1968, le premier gouvernement de Trudeau, de 1968 à 1972, le gouvernement minoritaire de Trudeau, de 1972 à 1974, le gouvernement majoritaire de Trudeau, de 1974 à 1979, l'année financière 1979-1980 au cours de laquelle deux élections ont eu lieu, et les premières années du dernier gouvernement de Trudeau, de 1980 à 1982. Le tableau 5-2 représente les tendances qui se sont dégagées.

**TABLEAU 5-2 Taux de croissance du total des recettes fédérales et de certaines composantes**

	Recettes totales		Recettes non fiscales		Recettes totales en % du PNB
	IRP <sup>a</sup>	IRS <sup>b</sup>			
	(variation annuelle moyenne en %, \$ constants)				
1959/60 à 1962/63	1,0	2,6	-1,0	2,5	15,7
1963/64 à 1967/68	4,8	7,0	1,9	6,9	15,5
1968/69 à 1971/72	7,6	10,9	1,7	12,5	18,0
1972/73 à 1973/74	8,4	5,1	16,0	10,4	19,5
1974/75 à 1978/79	-1,2	-2,3	-1,0	1,3	19,4
1979/80	7,1	16,4	1,7	6,5	18,5
1980/81 à 1981/82	6,7	4,5	-4,4	0,5	20,5

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

Notes : a Impôt sur le revenu des particuliers.

b Impôt sur le revenu des sociétés.

Il va de soi que tous les changements observés ne peuvent être attribués aux différences entre les gouvernements ni que les données tiennent compte de tous les changements intervenus dans les politiques touchant aux recettes. Il en ressort néanmoins des tendances intéressantes. Les recettes, en pourcentage du PNB, ont été assez stables jusqu'en 1968, puis ont augmenté considérablement, et sont restées à un niveau plus élevé depuis. Le taux de croissance annuel moyen des recettes totales (en dollars indexés) a aussi grimpé après 1968. La période allant de 1974 à 1979 déroge toutefois à cette tendance. Elle reflète en partie le début des graves problèmes économiques occasionnés par la crise du pétrole de 1973, l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1974, le transfert des points d'imposition des particuliers aux provinces dans le cadre des dispositions de financement des programmes établis de 1977 et l'application de plusieurs crédits et exemptions d'impôt (par ex., le dégrèvement pour revenus de place-

ment, le crédit d'impôt à l'investissement et le crédit d'impôt pour enfant remboursable). Le mode de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers témoigne aussi de ce changement dans la structure fiscale et des fluctuations de l'économie auxquelles il est très sensible.

Exception faite de la période du gouvernement minoritaire de Trudeau, l'impôt sur les sociétés a toujours progressé à un rythme inférieur à celui des recettes dans l'ensemble. En effet, pendant la période 1972–1974, on constate très nettement un temps d'arrêt dans le mouvement de baisse observé au tableau 5–1. Nous remarquons enfin que les recettes non fiscales ont toujours augmenté plus rapidement que les recettes totales jusqu'à 1979 environ, et plus lentement par la suite.

Les données sur les impôts perçus n'indiquent pas, bien entendu, l'importance des moyens d'imposition utilisés pour atteindre les objectifs économiques et sociaux. Cette importance ressort peut-être davantage des données sur les dépenses fiscales. On trouvera au tableau 5–3 des estimations des dépenses fiscales relatives au revenu des particuliers et des sociétés pour les années 1972 à 1978.

Le taux de croissance des dépenses fiscales relatives aux particuliers dépasse, dans une large mesure, celui des recettes provenant de cet impôt<sup>17</sup>. Cette croissance reflète en partie le fait qu'à mesure que les revenus augmentent, les particuliers profitent davantage des occasions et le montant des dégrèvements et des exemptions disponibles augmente. C'est ainsi que les dépenses fiscales sont devenues en partie des priorités que le gouvernement ne peut pas contrôler complètement. Le total des dépenses a aussi augmenté tout au long des années 1970 parce que le gouvernement fédéral a appliqué de nouvelles mesures de dépenses fiscales importantes et en a élargi plusieurs autres.

**TABLEAU 5–3 Dépenses fiscales — impôts sur le revenu**

	Dépenses de l'impôt sur le revenu des particuliers		Dépenses de l'impôt sur le revenu des sociétés	
	Augmentation par rapport à l'année précédente	Recettes budgétaires totales	Augmentation par rapport à l'année précédente	Recettes budgétaires totales
	<i>(en pourcentage)</i>			
1972	—	13,6	—	11,6
1973	25,3	13,3	71,2	15,4
1974	47,5	15,1	39,1	16,6
1975	28,8	17,5	6,3	15,9
1976	15,4	18,6	– 14,6	12,5
1977	13,0	20,5	9,3	13,3
1978	35,0	26,3	—	—

Source : Allan M. Maslove, *Public Policy, Tax Expenditures, and Distribution* manuscrit non publié, 1981.

Les dépenses fiscales relatives aux sociétés ont été inférieures et leur croissance a été fort irrégulière. Elles dépendent, dans une large mesure, des bénéfices des sociétés et des investissements, qui fluctuent beaucoup plus que le revenu des particuliers. Notons, en particulier au cours de la première partie des années 1970, que le gouvernement a fait de plus en plus appel à ces mesures fiscales comme moyen d'application de la politique.

## **Les budgets et les intérêts budgétaires**

Ce développement et cette évolution des objectifs de la politique budgétaire ne sont pas le fruit du hasard. Tout établissement de macropolitique ou de politique économique doit tenir compte de l'évolution des grands groupes d'intérêt et de leur puissance relative. Dans la liste de ces groupes, on dénombrerait les gouvernements provinciaux et leur bureaucratie, de même que les entreprises, les syndicats, l'agriculture, les professions libérales ainsi que de nombreux mouvements et groupes d'intérêt public. Le rôle des gouvernements provinciaux est examiné à la troisième partie. Nous nous arrêtons brièvement ici sur les entreprises et les syndicats pour mettre en lumière l'évolution des influences depuis les années 1960. Les transferts d'influence et de pouvoir ne ressortent pas clairement dans les statistiques. La question de savoir quels intérêts sont en hausse et lesquels sont en baisse relative soulève toujours de vifs débats. Les entreprises et les syndicats ne sont pas non plus monolithiques. Ils ont des rapports complexes avec les gouvernements fédéral et provinciaux, aussi bien à l'intérieur de groupes d'intérêt qu'à titre individuel, comme grandes sociétés ou syndicats particuliers. Comme nous l'avons signalé au chapitre 1, certains observateurs reconnaissent l'importance du droit de faire pression; ils considèrent néanmoins que tout le processus politique est dominé par la « recherche de ventes économiques » où de plus en plus, les véritables ressources sont perdues en répartition des revenus plutôt que d'être productrices de nouvelles richesses et de facteurs de croissance.

Cela nous incite à interpréter avec prudence les transferts de pouvoir, mais ne doit pas nous empêcher de les commenter lorsqu'ils sont perceptibles. À cet effet, il convient de considérer les changements qui se sont produits au cours des années 1960 par rapport à ceux des années 1970. L'élargissement des objectifs et du contenu de la politique budgétaire au cours des années 1960 est dû, en partie, à la plus grande influence des syndicats et d'autres groupes d'intérêt public comparativement aux années 1970, et tout particulièrement à partir de 1975. Cette influence s'est manifestée par des pressions politiques directes, ainsi que dans le système des partis politiques. En effet, pendant la majeure partie des années 1960 et au début des années 1970, le Parti libéral était plus dominé par ses éléments de centre gauche que par ceux du centre droite.

Le Nouveau Parti démocratique a eu aussi plus de pouvoir politique : indirectement à cause du développement du monde syndical et directement à cause du gouvernement minoritaire.

Dans les années 1970 et au début des années 1980, des transferts d'influence se sont produits. La formation de deux nouveaux groupes de pression, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, est venue modifier la structure des intérêts du monde des affaires. Le Conseil d'entreprises a été mis sur pied précisément à un moment où, juste après l'imposition des contrôles sur les prix et les salaires, les chefs d'entreprises considéraient que la macro-politique convenait de moins en moins. De leur côté, les activistes des PME, mécontents des résultats obtenus par les groupes de pression de l'époque et profondément convaincus que l'intervention gouvernementale et la bureaucratie excessive nuisaient à leurs intérêts, avaient déjà formé la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Ces deux groupes, ainsi que d'autres organismes bien établis, tels que l'Association des manufacturiers canadiens et la Chambre de commerce du Canada, défendaient des intérêts différents, mais ils ont eu pour effet d'accroître considérablement les pressions exercées et les idées avancées par le monde des affaires, par rapport au rôle des entreprises au cours des années 1960.

Parallèlement, l'influence relative des syndicats a baissé au cours des années 1970, de même que la priorité qu'ils accordent instinctivement à l'emploi. C'est en partie à cause de la croissance moins rapide de leurs effectifs et de la perte du pouvoir de pression marginal du Nouveau Parti démocratique à partir de 1974. Les syndicats ont progressé dans la fonction publique, mais sans acquérir vraiment beaucoup d'influence puisqu'il a été facile d'associer leurs membres fonctionnaires de façons politiquement négatives à quelques grèves du secteur public et à la croissance de plus en plus critiquée de la bureaucratie. Le contrôle des prix et des salaires a également affaibli l'influence des syndicats, non seulement parce que les salaires étaient contrôlés, mais aussi parce qu'un débat sur le tripartisme se déroulait à l'intérieur des syndicats. L'idée fit brièvement surface, mais elle suscita néanmoins des débats sérieux et des divisions importantes au sein du mouvement syndical sur ses relations à long terme avec le gouvernement.

Ces transferts d'influence n'ont pas eu d'effet net sur chaque budget macro-économique fédéral ni sur chacune des dispositions. Ils créent toutefois un climat de macro-politique, où différents intérêts considèrent la pertinence de cette politique.

On attribue, par exemple, en partie la croissance des dépenses fiscales au cours des années 1970 et la baisse des recettes à la fin de cette décennie et au début des années 1980 à la dernière phase de la grande influence exercée par le milieu des affaires<sup>18</sup>. On prétend que les recettes fiscales sont des moyens privilégiés par les entreprises et que leur

croissance rapide au cours des années 1970 reflétait les pressions plus intenses des entreprises durant cette période. Cet argument s'appuie sur des éléments disparates. Au début des années 1970, le gouvernement fédéral avait consenti un certain nombre de dépenses fiscales importantes qui profitaient principalement aux investisseurs et aux contribuables à revenu élevé. Toutefois, il y eut peu de mesures de ce genre après 1975. En fait, la plus importante mesure fiscale annoncée pendant cette période a été le crédit d'impôt pour enfants remboursable qui favorisait les contribuables à faible revenu.

La croissance continue de l'ensemble des dépenses fiscales jusqu'à la fin des années 1970 était en grande partie le fruit de dispositions présentées antérieurement, et non le résultat d'un grand nombre de nouvelles mesures. Plus tard, au début des années 1980, la récession a été la cause principale de la baisse des recettes d'Ottawa de l'administration fédérale, et précipité l'explosion du déficit budgétaire<sup>19</sup>.

## Résumé

Il apparaît clairement que le budget des recettes du gouvernement fédéral dépasse le simple financement de l'activité gouvernementale. Nous avons, dans le présent chapitre, porté notre attention sur quatre questions qui sont essentielles à la compréhension de ces budgets au cours des dernières années: la tendance à présenter plus de budgets, l'implantation du SGSD, le secret du budget et le développement des objectifs visés. Le budget des recettes ne donne plus une direction aussi claire et conséquente à l'économie. La distinction traditionnelle entre les questions macro-économiques et micro-économiques s'est estompée, tout comme, dans une moins large mesure, la séparation évidente entre la budgétisation des recettes et celle des dépenses.

Les données sur les résultats témoignent de l'impact de ces phénomènes, de même que l'effet « automatique » des mesures fiscales dans des contextes économiques différents. Enfin, nous avons discuté brièvement de l'influence des entreprises et des syndicats sur les changements apportés aux structures fiscales et aux recettes.



---

## L'établissement des budgets provinciaux



---

# Les méthodes d'établissement de budget

Du fait qu'il existe beaucoup moins d'études publiées sur l'établissement des budgets provinciaux<sup>1</sup> que sur l'établissement des budgets fédéraux (tout particulièrement sur le plan comparatif), la troisième partie est traitée de manière plus détaillée que la deuxième partie. Ceci s'est révélé nécessaire, car nous étudions les méthodes de cinq provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Nouvelle-Écosse, Ontario et Québec) et les résultats de base des dix provinces. Nous n'entrons pas dans le détail des budgets des gouvernements territoriaux, mais nous avons toutefois inclus les résultats les concernant dans l'annexe.

Le chapitre 6 présente les différentes méthodes d'établissement des budgets. Le chapitre 7 en replace les diverses étapes dans le contexte large et contrasté de l'économie politique des différentes provinces et de la structure générale des résultats budgétaires. Enfin, le chapitre 8 examine les autres facteurs relatifs à la détermination des objectifs et aux aspects politiques des budgets, dont la politique électorale.

Dans le présent chapitre, nous concentrons notre attention sur les trois dimensions des méthodes d'établissement des budgets provinciaux : les paramètres et structures légales, le cycle budgétaire général, et enfin la périodicité, la synchronisation et les données des budgets. Nous nous proposons d'étudier l'intégration plus importante des recettes et des dépenses au niveau provincial, de cerner schématiquement la nature évolutive des informations présentées aux assemblées, d'étudier le recours de plus en plus fréquent aux mini-budgets, et de souligner l'absence d'uniformité des méthodes budgétaires à travers le pays.

## Paramètres et structures légales

Les paramètres légaux de la gestion financière et de l'établissement des budgets provinciaux ont des origines diverses : les règlements internes des assemblées, les usages de celles-ci, les décisions des présidents d'assemblées concernant ces règlements et ces usages, les lois de l'assemblée législative, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les statuts administratifs et financiers des provinces, les lois de vérification, les lois concernant la fonction publique et les lois de négociations collectives, ainsi que divers statuts fiscaux, lois municipales et autres lois particulières à chaque province.

Ces paramètres sont le pivot de l'établissement des budgets. Ils établissent le contrôle constitutionnel et la responsabilité des dépenses et des recettes des gouvernements provinciaux. Ils constituent la base des règles, responsabilités et procédures d'allocation des ressources. De plus, ils contribuent à créer et à définir les rapports de force entre le gouvernement et l'opposition, l'employeur institutionnel et les employés, les gouvernements provinciaux et les gouvernements locaux, les organismes centraux et les sociétés de la Couronne. D'un point de vue politique, ces paramètres assurent la légitimité des choix budgétaires, ce qui leur confère un plus grand poids<sup>2</sup>. Dans ce chapitre, nous étudierons directement les usages financiers et généraux des assemblées, les procédures de gestion définies dans les lois financières, ainsi que les mandats des vérificateurs provinciaux. Dans un premier temps, nous examinons les principaux intervenants et organismes qui participent à l'établissement d'un budget provincial dans ce cadre légal.

Les ministères provinciaux (ou les ministres) et les sociétés de la Couronne sont à l'origine de la plupart des dépenses dans le cadre d'un budget. Ce sont eux qui demandent que soient engagées des dépenses et, dans certains cas, proposent de nouvelles sources de recettes. Dans le cycle budgétaire annuel, ils préparent des évaluations des ressources financières et humaines nécessaires pour poursuivre et parfaire les programmes en cours, et proposent un certain nombre de nouvelles initiatives de dépenses. Ils discutent et négocient avec les organismes centraux afin de défendre leurs intérêts, d'expliquer et de justifier leurs exigences budgétaires et de protéger leur autonomie relative de gestion. Toutes les provinces possèdent « un grand nombre de ministères petits et fonctionnels<sup>3</sup> ». Ce type de morcellement peut occasionner des problèmes de coordination pour le Cabinet et les organismes centraux. Les statuts administratifs et financiers des provinces donnent fréquemment aux ministères la responsabilité de gérer leurs finances, sous la supervision et la direction du Conseil du Trésor et du ministère des Finances, et sous l'autorité finale du Cabinet.

Les différences sont plus importantes d'une province à l'autre en ce qui concerne le nombre des entreprises publiques, la proportion d'employés provinciaux dans ces entreprises, et l'échelle des dépenses

dans leur secteur. Au début des années 1980, la Nouvelle-Écosse possédait six entreprises publiques qui employaient 9 p. cent des fonctionnaires de la province; l'Alberta possédait neuf entreprises employant 22 p. cent des fonctionnaires provinciaux, l'Ontario dix entreprises employant 20 p. cent des fonctionnaires provinciaux, le Québec dix-neuf entreprises employant également 20 p. cent des fonctionnaires provinciaux et enfin, la Colombie-Britannique quinze entreprises employant 35 p. cent des fonctionnaires de la province<sup>4</sup>. La proportion des budgets provinciaux consacrée à ces entreprises publiques varie selon les provinces et les époques. Il ne fait aucun doute que les entreprises publiques sont des instruments de la politique provinciale et qu'au cours des dernières années, chaque province a tenté d'exercer un plus grand contrôle sur les pratiques financières et les performances de ses entreprises.

Toutes les provinces possèdent un comité financier du Cabinet, appelé le Conseil du Trésor (ou « Treasury Board », sauf en Ontario et en Nouvelle-Écosse où l'on parle de « Management Board »). Il s'agit d'organismes des gouvernements provinciaux et leur évolution depuis leur fondation a été décrite de la manière suivante :

À l'origine, les Conseils du Trésor avaient pour fonction de prescrire les méthodes comptables des ministères, d'émettre des mandats et de régler les procédures de vérification de l'utilisation des fonds publics. Par la suite, ils ont eu pour mission de vérifier les comptes publics, de rendre des décisions finales sur les ordonnances du contrôleur ou du vérificateur, et de déterminer les budgets auxquels doivent être imputées des dépenses faisant l'objet d'une contestation. Les plus récentes lois financières donnent au Conseil du Trésor, de manière explicite ou implicite, la responsabilité générale des méthodes de gestion, du contrôle des dépenses, du contrôle des établissements et de la répartition générale des ressources financières du gouvernement. Cette évolution récente s'est manifestée dans toutes les provinces, mais sous des formes différentes. Les Conseils du Trésor sont devenus des comités de Cabinet polyvalents, occupent le devant de la scène et sont investis d'un rôle politique essentiel<sup>5</sup>.

Tout comme le Comité financier du Cabinet, le Conseil du Trésor est généralement présidé par le ministre des Finances, avec l'assistance d'un secrétariat au sein du ministère des Finances. C'est le cas en Alberta, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et, jusqu'en 1982, au Québec<sup>6</sup>. En Ontario et désormais au Québec (de même qu'à Terre-Neuve), les Conseils du Trésor sont dirigés par des ministres et des sous-ministres attitrés, et possèdent leurs propres secrétariats. Les Conseils du Trésor provinciaux jouent le rôle de gestionnaires du gouvernement et se sont donc vu confier la responsabilité de la gestion administrative et financière, ainsi que celle du personnel et des pratiques (voir le tableau synoptique 6-1).

**TABLEAU SYNOPTIQUE 6-1 Les fonctions de gestion des conseils du Trésor provinciaux<sup>a</sup>**

---

**1. La gestion administrative :**

- établir, prescrire ou réglementer les politiques et méthodes administratives visant à assurer l'efficacité de la fonction publique;
- organiser et superviser la mise au point des pratiques et systèmes de gestion visant à assurer l'efficacité de la fonction publique;
- effectuer ou autoriser un examen du fonctionnement ou de l'administration d'un ministère ou d'un organisme central;
- informer le Cabinet de toute autre question concernant la politique administrative générale.

**2. La gestion financière :**

- diriger la préparation et l'examen des prévisions, estimations et analyses des recettes, des dépenses, des engagements et d'autres activités relatives aux programmes autorisés ou projetés, et en évaluer les résultats;
- veiller à ce que l'utilisation des fonds publics ne dépasse pas les crédits votés ou les limites fixées par le corps législatif;
- réglementer la perception, la gestion, l'administration et la comptabilisation des fonds publics, la conservation et l'élimination des documents; fixer les échelles d'indemnités de déplacement et de subsistance pour les fonctionnaires, ainsi que les droits et autres frais.

**3. La gestion du personnel :**

- représenter le gouvernement au cours des négociations collectives;
- déterminer et contrôler les effectifs des ministères et organismes.

**4. La gestion des politiques :**

- coordonner la mise en oeuvre des politiques et programmes décidés par le corps législatif et le Cabinet;
- veiller au respect des priorités fixées par le gouvernement dans les propositions et soumissions des ministères.

---

*Note :* a Les catégories et pouvoirs énumérés ci-dessus reposent sur les lois financières de diverses provinces et autres documents du même type. Ce tableau résume les nombreuses responsabilités de gestion des conseils du Trésor provinciaux et de leur secrétariat, qui varient largement d'une province à l'autre. Par exemple, dans certaines provinces, le Conseil du Trésor joue un rôle clé en matière de personnel, alors que dans d'autres, une commission de la fonction publique assume cette responsabilité. Voir J.E. Hodgetts et O.P. Dwivedi, *Provincial Governments as Employers*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974, chap. 3.

Les ministères provinciaux des Finances et du Trésor jouent également un rôle essentiel dans l'établissement des budgets. En général, le mandat d'un ministère des Finances comporte les responsabilités suivantes :

- gestion et administration du Trésor;
- la perception, la gestion et le contrôle des recettes;
- la gestion et le contrôle de toutes les dépenses;
- la politique fiscale;

- les enregistrements financiers, économiques et statistiques, ainsi que les systèmes comptables;
- la préparation des comptes publics pour chaque exercice fiscal;
- tous les problèmes financiers qui ne relèvent pas spécifiquement de la responsabilité du Conseil du Trésor ou d'un autre ministère;
- le mode d'exécution des contrats et des accords financiers; et
- un contrôle des dépenses avant vérification, pour vérifier que ces dépenses sont approuvées par le corps législatif.

Le ministre des Finances provincial est, bien entendu, le ministre responsable des affaires économiques et financières au sein du Cabinet. Son mandat est large puisqu'il englobe un grand nombre de pouvoirs, ainsi que la responsabilité générale de la « gestion » de l'économie provinciale et, dans une certaine mesure, une politique de stabilisation (voir chapitre 8).

Dans notre système de gouvernement, c'est l'exécutif politique, c'est-à-dire le Cabinet, qui est responsable de la sélection, de la préparation et de la présentation à l'Assemblée législative des prévisions de dépenses et, dans une moindre mesure, des propositions de recettes. Les Cabinets provinciaux ressemblent au Cabinet fédéral en ce sens qu'ils fixent les priorités et les politiques du gouvernement et que leur travail est facilité par un certain nombre de comités du Cabinet<sup>7</sup>. Les cinq provinces que nous étudions dans le présent document se sont dotées d'un tel système de comités.

En Alberta, ce système comporte deux comités généraux de coordination dont les membres sont les mêmes : un comité chargé des finances, des priorités, et de la coordination d'une part, et le Conseil du Trésor d'autre part. À ceux-ci s'ajoutent quatre comités d'orientation : économie, planification et développement des ressources naturelles; affaires métropolitaines; développement rural; et planification sociale. En Colombie-Britannique, on trouve trois comités statutaires (environnement et utilisation des terres; le Conseil du Trésor et B.C. Transit), quatre comités permanents (planification et priorités; développement économique; services sociaux; et législation) et deux comités spéciaux (développement charbonnier; relations fédérales-provinciales). En Nouvelle-Écosse, on trouve quatre comités principaux du Cabinet : le comité des politiques; le Conseil du Trésor; le développement social; et le développement des ressources naturelles. En fait, ces deux derniers sont des comités sectoriels du comité des politiques. Dans le même ordre d'idées, l'Ontario possède un comité des politiques et des priorités; le Conseil du Trésor; un comité de la politique et du développement industriel; ainsi que quatre comités politiques et secrétariats avec des ministres attitrés traitant du développement social, du développement des ressources et de la justice. En outre, des comités spéciaux sont créés périodiquement pour répondre à des situations ou à des problèmes particuliers, comme, par exemple, la réforme des réglementations. Au

Québec enfin, on trouve un système de comités composé de trois comités de coordination (priorités budgétaires et législatives; Conseil du Trésor; et législation) et de trois comités politiques sectoriels (développement économique; développement social; et développement culturel).

Certains traits communs de ces systèmes provinciaux de comités de Cabinet sont évidents. Chacun comporte un comité de planification politique et de définition des priorités présidé par le premier ministre. On retrouve également un Conseil du Trésor chargé, entre autres fonctions, du contrôle des dépenses. Chaque système a créé et organisé d'autres comités chargés de différents domaines ou secteurs politiques importants, tout particulièrement en matière de développement social et économique, et de développement des ressources naturelles. En outre, chaque système comporte des secrétariats exécutifs et des organismes centraux qui emploient des fonctionnaires. Chaque exécutif provincial comprend également un bureau du premier ministre, qui regroupe les services administratifs et auxiliaires, ainsi qu'un bureau du Conseil exécutif ou Bureau du Cabinet auxquels font appel un certain nombre de comités dans la plupart des provinces. Souvent, le bureau du premier ministre est situé au sein du Conseil exécutif. Les Conseils du Trésor possèdent leur propre secrétariat, qui constitue parfois une entité distincte, mais fait la plupart du temps partie du portefeuille des finances. Nous étudierons les relations entre les systèmes de comités du Cabinet et les organismes centraux dans le chapitre 8.

Le corps législatif se trouve au coeur des notions de responsabilité du gouvernement et de responsabilité financière. Il n'a pas le pouvoir d'émettre des propositions de dépenses, ni de relever les niveaux de dépenses du gouvernement, mais peut par contre, en principe du moins, débattre des plans budgétaires du gouvernement et les accepter, les rejeter, les réduire ou les modifier<sup>8</sup>.

Contrairement à ce qui se passe au niveau fédéral, le Comité plénier (c'est-à-dire l'ensemble de l'assemblée législative réunie en comité, avec des procédures simplifiées) continue de jouer le rôle principal dans l'examen du budget, et ce dans presque toutes les provinces. Le Comité des subsides procède aux estimations des fonds publics demandées par le gouvernement pour l'année fiscale suivante et le Comité des voies et moyens adopte les résolutions qui autorisent le prélèvement, dans les recettes consolidées, des fonds votés par le Comité des subsides. Le Comité plénier sert de forum pour l'étape normale de passage en comité après la seconde lecture par l'assemblée, y compris les projets de lois de subsides. Le Québec est la seule province qui, à l'instar d'Ottawa, a supprimé le Comité des subsides et le Comité des voies et moyens. La Saskatchewan, quant à elle, a regroupé ces deux comités en un comité des finances. Le Québec possède un système actif de comités permanents qui examinent les prévisions budgétaires et les lois.

Jusqu'à un passé récent, à chaque grand ministère correspondait généralement un comité. Toutefois, la réforme de juin 1983 a réduit de vingt-cinq à neuf le nombre de ces comités. Les membres de l'Assemblée nationale ont opté pour un nombre restreint de comités de grande taille chargés d'étudier les projets de lois, les prévisions budgétaires, les engagements financiers, les réglementations gouvernementales et les organismes autonomes supervisés par les ministères en question. Ceci représente un changement majeur, du fait qu'avant cette réforme, la tendance était à l'accroissement du nombre des comités spécialisés. Même si le Comité des comptes publics était, depuis plusieurs années, fusionné au Comité des finances, il existait un comité distinct qui se réunissait une fois par mois pour examiner les engagements financiers, et diverses propositions suggéraient la création de comités séparés pour les sociétés publiques et autres entités autonomes, et pour la législation s'y rapportant. Les nouveaux comités sont, au contraire, sectoriels et polyvalents. Ils feront appel, plus souvent que par le passé, à des sous-comités. La durée des débats sur les évaluations est passée de quarante-cinq jours à deux cents heures d'examen intensif sur une période de deux semaines. Les comptes publics restent la responsabilité du Comité du budget et des finances<sup>9</sup>.

Toutes les autres assemblées provinciales continuent à examiner les prévisions budgétaires dans le cadre du Comité plénier. Les débats sur le budget et les procédures du Comité des subsides représentent au moins la moitié du temps de séance lors d'une session<sup>10</sup>. Ces débats donnent lieu à une discussion générale des prévisions de chaque ministère, à un examen plus approfondi des dépenses prévues vote par vote, et de tous les autres problèmes ou questions soulevés par les membres de l'opposition et les députés du gouvernement. Les procédures du Comité des voies et moyens sont une simple formalité, et n'occasionnent généralement pas de débat « puisque les évaluations sur lesquelles repose la résolution présentée au Comité des voies et moyens ont déjà fait l'objet de la discussion la plus large possible<sup>11</sup> ».

On peut se demander si le Comité plénier est plus ou moins efficace que les comités permanents, en tant qu'instrument de critique, de vérification et de contrôle de l'exécutif en matière financière. Il est évident que l'une et l'autre solution présentent des avantages et des inconvénients, mais, en fin de compte, les analystes politiques qui se sont penchés sur ce problème sont quasi unanimes pour donner la préférence au Comité plénier<sup>12</sup>. Cette opinion repose également sur le fait que la plupart des provinces n'ont pas fixé de date limite automatique pour l'approbation des dépenses, comme c'est le cas au niveau fédéral. Le débat est limité à un nombre donné d'heures (voir ci-après) et donne à l'opposition un pouvoir accru dans l'art délicat du « blocage des subsides » jusqu'à ce que les questions de responsabilité soient réglées. L'Ontario possède un système hybride, puisqu'il comporte un Comité plénier assisté d'un certain nombre de comités permanents et spécialisés. Seuls l'Ontario et le Québec possèdent un système actif de

comités permanents en ce qui concerne l'examen des prévisions budgétaires. D'autres provinces, comme l'Alberta, sont dotées d'une telle structure, en théorie seulement<sup>13</sup>.

Les procédures financières des assemblées provinciales suivent une séquence d'événements et de documents<sup>14</sup>. Chaque session débute par le discours du Trône qui définit l'orientation générale, les priorités et les thèmes du gouvernement. Il peut également définir des programmes législatifs généraux que le gouvernement prévoit de présenter au cours de la session. La durée du débat sur le discours du Trône est limitée (de six à dix jours, selon les provinces). Généralement, les évaluations de recettes et de dépenses sont présentées à ce moment aux assemblées provinciales. Cette présentation conjointe donne une vue équilibrée des finances provinciales, comme l'explique Dunn :

Les deux types de prévisions budgétaires, dépenses et recettes, peuvent faire l'objet de documents distincts, mais qui font généralement référence l'un à l'autre. Les prévisions de recettes sont, le plus souvent, accompagnées d'une explication des impôts prévus ou des autres sources de revenus, généralement désignées comme le « discours du budget ». Les prévisions de dépenses et le discours du budget constituent le « budget provincial<sup>15</sup> ».

Dans certaines juridictions provinciales, on a utilisé la présentation intégrée des prévisions de recettes et de dépenses à des fins tactiques, dans une large mesure, afin de minimiser les risques de voir l'opposition formuler une double critique à l'égard du gouvernement : en l'attaquant lors de l'annonce des augmentations d'impôts, puis en dénonçant les coupures dans les dépenses. Une telle façon de procéder ne visait pas à éliminer le manque de logique apparent dans l'attitude de l'opposition (espoir bien naïf), mais à enrayer légèrement cette tendance.

L'exposé budgétaire est présenté par le ministre des Finances, généralement vers la fin de l'hiver ou au printemps, et souligne les nouvelles mesures de dépenses et de recettes. Dans la suite de ce chapitre, nous examinons en détail la périodicité et la fréquence des budgets provinciaux, ainsi que la nature des documents et des informations présentées.

L'exposé du ministre est suivi du débat budgétaire. En règle générale, ce débat est lancé par le critique des finances du parti officiel d'opposition, qui laisse ensuite la parole aux critiques ministériels, aux autres députés de l'opposition et du gouvernement, puis aux ministres du Cabinet. Dans la plupart des provinces, le nombre de jours susceptibles d'être consacrés à ces débats est limité (généralement entre cinq et dix jours). La seule exception à cette règle est l'Alberta, où il n'existe aucune limite de ce genre.

Dans le domaine des subsides, les limites de durée varient également parmi les provinces que nous étudions. L'Alberta, l'Ontario et le Québec ont défini un nombre fixe de jours ou d'heures pour la discussion

des subsides. L'Alberta, par exemple, l'a fixée à vingt-cinq jours de session dans le cadre desquels le Comité des subsides doit étudier les prévisions budgétaires principales; d'autre part, l'examen du budget principal et supplémentaire de l'Alberta Heritage Saving Trust Fund doit être effectué dans un délai de douze jours. Au Québec, le budget de recettes fait l'objet d'un débat plénier de vingt-cinq heures. Par contre, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse (ainsi que certaines autres provinces que nous n'étudions pas ici) n'imposent pas de limite de temps au Comité des subsides. Le temps consacré aux évaluations peut dépasser deux cents heures au cours d'une session.

Toutes les provinces ont prévu des modalités de clôture des débats généraux sur les subsides, même si les procédures et l'usage qui en est fait varient. Dans tous les cas, on retrouve des périodes de questions servant à interroger les ministres, mais leur fréquence et leur longueur ne sont pas uniformes. De même, toutes les provinces ont prévu des ordonnances spéciales servant à « autoriser des dépenses indispensables au bien public, mais n'ayant pas été approuvées par l'Assemblée, lorsque de telles dépenses n'ont pas été inscrites au budget ou que leur montant est insuffisant<sup>16</sup> ». Les lois financières provinciales prévoient, en matière de responsabilité concernant les ordres spéciaux, des garanties qui exigent qu'une mention soit portée aux comptes publics pour l'autorisation des ordonnances spéciales et des dépenses afférentes. En outre, on retrouve dans toutes les provinces des vérificateurs et des comités des comptes publics responsables devant l'Assemblée législative.

Chaque province possède un comité législatif permanent chargé, après la vérification, de demander des comptes au gouvernement concernant les dépenses réelles. Une récente étude des comités des comptes publics au Canada révèle que « ces comités sont si variés que leur trait commun le plus évident est l'expression « comptes publics » dans leur nom<sup>17</sup> ». En effet, ces comités se différencient par leur composition, leurs méthodes et leurs activités :

Par exemple, en 1980, un comité provincial (en Ontario) s'est réuni 24 fois, alors qu'un autre (celui du Québec) n'a pas examiné les comptes publics ni le rapport du Vérificateur depuis cinq ans. Un comité (Saskatchewan) se réunit toujours à huis clos, alors que d'autres accueillent la presse et le public. Deux comités (Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard) sont présidés par des membres du parti au pouvoir alors que tous les autres le sont par des membres de l'opposition. La plupart se réunissent pendant la session parlementaire, sauf un (Nouveau-Brunswick) qui ne siège qu'entre les sessions. Un comité (Colombie-Britannique) compte six ministres parmi ses membres, mais deux autres (Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick) interdisent même aux ministres d'assister aux réunions. Certains n'admettent que les témoignages de fonctionnaires (en Ontario, par exemple), alors qu'un autre (Manitoba) n'entend qu'un seul témoin, un ministre de la Couronne. Certains rédigent des rapports complets et

détaillés dont les conclusions sont débattues devant l'Assemblée (Ontario et Saskatchewan), alors que d'autres se contentent d'indiquer qu'ils se sont réunis; le comité de l'Alberta, quant à lui, ne présente aucun rapport à l'Assemblée<sup>18</sup>.

Ces comités varient en outre quant à la taille, puisqu'ils comptent de 5 à 32 membres, quelle que soit la taille des assemblées. Ils se différencient également sur le plan de la continuité, puisque certains sont constitués pour une session seulement et d'autres pour la durée de la législature. Selon les provinces, ils font appel à du personnel de recherche, des experts externes ou encore aux rapports du Vérificateur provincial.

La plupart des observateurs de la scène provinciale s'accordent à dire que les comités des comptes publics ne sont pas d'une grande efficacité dans l'examen et la publication des cas de mauvaise gestion financière d'un gouvernement, ni lorsqu'il s'agit de demander des comptes à des fonctionnaires ou à des ministres. Burns, Kelly et Hanson, McInnes et Schindeler sont tous parvenus à la conclusion que les comités des comptes publics provinciaux n'ont pas joué efficacement leur rôle d'organismes de contrôle<sup>19</sup>. À l'aide de différents critères, McInnes, dans une étude des comités des comptes publics provinciaux effectuée vers le milieu des années 1970, a classé les provinces selon leur degré d'efficacité : quatre d'entre elles avaient un faible degré d'efficacité (Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve), trois un niveau moyen (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Québec), même s'il est probable que cette dernière se situe désormais dans la catégorie « faible », et trois un degré élevé d'efficacité (Manitoba, Ontario et Saskatchewan). L'étude concluait qu'au moins la moitié des provinces possédait des comités de comptes publics dont l'efficacité était limitée, en raison de la partialité, de l'esprit de clocher, ainsi que d'une organisation et de procédures mal adaptées<sup>20</sup>. Ces comités sont, dans une large mesure, le résultat de la culture et des traditions politiques de leur province, comme le soulignent Kelly et Hanson :

Les comités des comptes publics sont trop souvent considérés comme une tribune servant à défendre des opinions partisans et à exprimer les préoccupations d'une circonscription, comme c'est le cas devant l'Assemblée. Une autre partie de ces piètres performances peut être attribuée à l'absence d'une bonne compréhension du rôle véritable de ces comités et à l'absence d'un consensus de la part de ses membres quant à son rôle<sup>21</sup>.

Le rôle des vérificateurs des provinces, tout comme celui des comités des comptes publics, varie considérablement à travers le Canada. Le tableau synoptique 6-2 ci-après présente une comparaison des fonctions du Vérificateur général dans différentes provinces et indique certaines différences et similarités. Dans le cadre de leur mandat, tous les vérificateurs doivent examiner « l'honnêteté et la probité » dont le gouvernement provincial a fait preuve dans la gestion des finances, puis rédiger un

TABLEAU SYNOPTIQUE 6-2 Tableau comparatif des fonctions des vérificateurs du Canada et de cinq provinces

	Canada	Nouvelle-Écosse	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Vérifications financières	O	O	O	O	O	O
Mandat incluant						
Aspects économiques	O	N	N	O	O	O
Efficience	O	N	N	O	O	O
Efficacité	O	N	N	O	O	N
Vérification préalable	N	N	N	N	N	N
Possibilité pour le gouvernement d'exiger une vérification préalable	N	O	N	N	N	N
Accès total aux informations sur les organismes publics	N	O	N	O	O	O
Rapport soumis au président de l'assemblée qui le dépose	O	O	N	O	N	N
Intervention de l'assemblée dans la nomination du vérificateur	N	N	O	O	O	O
Autonomie totale du vérificateur	O	N	N	O	N	N
Supervision du vérificateur par un comité législatif	N	N	N	O	O	N

Source : Adapté de John J. Kelly et Hugh R. Hanson, *Improving Accountability*, Ottawa, Fondation canadienne de la vérification intégrée, 1981, annexe B, p. 124-127. Informations exactes en date de décembre 1980.

rapport. Plus spécifiquement, cet aspect traditionnel de la vérification amène tous les vérificateurs à examiner « la perception et la comptabilisation des impôts et autres revenus, l'utilisation des fonds dans le cadre des limites et des objectifs fixés par l'Assemblée et les systèmes de contrôle visant à protéger les fonds et les biens publics de la perte, du gaspillage et du détournement<sup>22</sup> ». Les vérificateurs provinciaux (sauf en Nouvelle-Écosse) émettent une opinion concernant les états financiers du gouvernement (publiés dans les comptes publics) et les politiques comptables. En Nouvelle-Écosse, le gouvernement engage un cabinet comptable privé chargé de vérifier ses états financiers.

Les « Auditor General Acts » d'Alberta et de Colombie-Britannique sont les seuls statuts donnant explicitement au Vérificateur l'autorité nécessaire pour formuler une opinion quant à la forme des évaluations en tant que base du contrôle des dépenses pour l'année fiscale concernée. Cependant, le mandat de tous les vérificateurs comporte la responsabilité de présenter un rapport concernant la nature de l'information financière fournie par le gouvernement à l'Assemblée.

Comme le vérificateur au niveau fédéral, quatre vérificateurs provinciaux ont un mandat élargi : en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. En Alberta, le Vérificateur doit examiner tous les cas dans lesquels les problèmes suivants se présentent :

- Aucun système comptable ni système de contrôle de gestion (y compris ceux visant à assurer l'économie et l'efficacité) en ce qui concerne les recettes, les dépenses, la préservation ou l'utilisation des avoirs, ou encore la détermination d'un passif, n'a été mis en place, ou ceux qui existent sont inadéquats ou n'ont pas été respectés.
- Les procédures appropriées et raisonnables qui auraient pu être utilisées pour mesurer l'efficacité d'un programme et présenter un rapport à ce sujet n'ont pas été établies ou respectées.

À titre de comparaison, le Vérificateur général de la Colombie-Britannique peut (sans y être obligé) ajouter un jugement personnel concernant l'économie et la rentabilité dont un ministère a fait preuve dans l'administration d'un programme donné. Il ne possède aucun mandat pour juger l'efficacité. En Ontario, le Vérificateur doit, chaque année, signaler tous les cas dans lesquels il a constaté l'une des situations suivantes :

- Des dépenses ont été engagées sans souci d'économie ni de rentabilité.
- Les procédures susceptibles d'être utilisées pour mesurer et signaler l'efficacité des programmes n'existent pas ou ne sont pas, selon le Vérificateur, satisfaisantes.

Certains vérificateurs provinciaux ne bénéficient pas de ce mandat statutaire élargi, mais s'efforcent malgré tout de vérifier la rentabilité des activités du gouvernement. Par exemple, au Québec :

La loi impose au Vérificateur un rôle traditionnel, mais, au cours des dernières années, on a constaté une évolution qui lui donne le droit d'exprimer une opinion concernant la qualité de la gestion financière. Depuis 1981, il demande le droit de procéder à une vérification complète, mais le gouvernement n'a pas, jusqu'à présent, modifié la loi dans ce sens. D'une manière générale, l'Assemblée est désormais en faveur d'une plus grande responsabilité et, au cours des débats sur la réforme de la loi sur le service public à l'automne 1983, plusieurs députés de l'Assemblée nationale ont exprimé le souhait que le Vérificateur jouisse de pouvoirs plus larges dans le cas où la responsabilité des fonctionnaires serait accrue<sup>23</sup>.

D'une province à l'autre, la proportion du secteur public provincial évalué par le Vérificateur général varie. Dans toutes les provinces, il est responsable de la vérification des comptes de tous les ministères et d'au moins certains organismes et sociétés de la Couronne. Dans toutes les provinces également, certains organismes ou sociétés de la Couronne sont contrôlés par des cabinets comptables privés. Ceci soulève le problème des relations entre le vérificateur externe et le Vérificateur général dans le cas de ces organismes publics. Six vérificateurs provinciaux ont, de par leur statut, accès aux documents de travail des vérificateurs externes, ainsi qu'à toute information d'un organisme de la Couronne qu'ils n'ont pas vérifiée eux-mêmes<sup>24</sup>.

Au Canada, tous les vérificateurs généraux doivent présenter des rapports annuels. Dans la plupart des provinces, le Vérificateur présente son rapport annuel au ministre des Finances ou au trésorier général, qui le dépose devant l'Assemblée. Dans certains autres cas, ce rapport est présenté au président de l'Assemblée qui le dépose lui-même. Le tableau synoptique 6-3 présente certaines informations sur la nature des relations de travail existant entre les vérificateurs et les comités des comptes publics. Les rapports des vérificateurs sont discutés lors des périodes de questions et des débats sur les prévisions budgétaires, et leurs aspects cocasses sont commentés par les médias d'information.

Nous concluons cette section sur les paramètres légaux et la structure de base de l'établissement des budgets en posant une question essentielle : les assemblées provinciales contrôlent-elles efficacement l'utilisation des fonds publics? Dans une étude des procédures budgétaires des provinces de l'Ouest du Canada, Dunn a découvert de nombreux points positifs dans les procédures existantes :

Durée illimitée du débat sur les évaluations dans trois des provinces, dépôt simultané des prévisions de recettes et de dépenses, possibilité de débats prolongés sur le discours du budget, occasions fréquentes d'exprimer des critiques à l'égard du gouvernement, et règles strictes de responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des ordonnances spéciales dans trois des provinces<sup>25</sup>.

Les budgets et les services publics plus modestes au niveau provincial facilitent également le contrôle législatif.

**TABLEAU SYNOPTIQUE 6-3 Relations entre certains comités des comptes publics et les vérificateurs généraux**

	Canada	Nouvelle-Écosse	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Le comité demande au vérificateur d'assister à toutes ses audiences	O	N	O	O	N
Le vérificateur est informé du calendrier des activités du comité	O	N	O	N	N
Le vérificateur assiste à toutes les réunions de rédaction du rapport du comité	N	N	O	N	N
Le vérificateur informe le comité avant les réunions	O	N	O	N	N
Le vérificateur aide le comité à assurer le suivi de ses recommandations	N	N	O	N	N

*Source* : Même source que pour le tableau synoptique 6-2, annexe C, page 128. Le Comité permanent des finances, des comptes publics et du revenu du Québec n'avait pas examiné le rapport du vérificateur depuis cinq ans à l'époque où cette étude a été effectuée. Cette province a donc été exclue du tableau.

À titre de comparaison, la conclusion essentielle d'une étude récente sur les comités des comptes publics et les vérificateurs était la suivante : « Un grand nombre de provinces canadiennes n'ont pas réussi à se doter des moyens nécessaires pour engager la responsabilité complète d'un gouvernement en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics<sup>26</sup> ». Nous avons déjà étudié les lacunes et les limites de ces organismes publics. Divers autres facteurs expliquent également l'incapacité des assemblées provinciales à exercer un contrôle efficace sur le pouvoir exécutif : la brièveté des sessions de la plupart des assemblées, l'absence de contrôle sur le pouvoir exécutif en matière de définition des règles de préparation du budget pour l'organisme de contrôle du budget, les ministères et les entreprises publiques, l'existence, dans certaines provinces, d'un parti dominant et d'une majorité importante, la taille modeste de beaucoup d'assemblées législatives par rapport aux cabinets, les ressources et les compétences d'analyse limitées dont disposent les chefs de l'opposition et les cabinets fantômes comparativement au premier ministre et aux autres ministres, et enfin l'évolution de la notion de responsabilité ministérielle qui, comme le pensent certains experts, perd ou a déjà perdu sa force de contrôle de l'exécutif<sup>27</sup>. Ces divers facteurs seront examinés en détail au chapitre 8.

### Cycles budgétaires

Nous passons à présent à la description des cycles budgétaires des cinq provinces étudiées. Pour chacune d'entre elles, nous examinerons

l'approche globale du système budgétaire actuel, les notions essentielles appliquées et les étapes du processus budgétaire annuel. Nous mettrons l'accent sur la préparation et la finalisation du budget au sein de la structure de l'exécutif et de l'administration des systèmes politiques provinciaux.

## *L'Alberta*

Le système budgétaire actuel en Alberta, mis en vigueur par étapes de 1972 à 1976, est une variante de la budgétisation de programmes. Barry Tocher l'a décrit de la manière suivante :

La budgétisation de programmes en Alberta est un système de budgétisation par programmes ministériels, chaque programme correspondant à un service précis. On fait une distinction entre les services au public et les activités de soutien à la prestation de services au public.

Les programmes sont établis de telle sorte qu'ils ne débordent pas des limites d'un ministère. Ainsi, les responsabilités respectives sont clairement définies et les programmes sont des entités faciles à gérer. Cependant, il n'est pas nécessaire que ces programmes suivent la filière hiérarchique au sein d'un ministère. Un grand nombre de sections différentes d'un même ministère peuvent participer à la mise en oeuvre d'un seul programme.

Les budgets de programmes sont établis par les ministères et revus par les organismes centraux selon une structure budgétaire ABX. Dans le cadre d'une telle structure, le budget total se compose des budgets A, plus les budgets B, moins les budgets X. Ces éléments se définissent de la manière suivante :

Budget A : correspond aux dépenses minimum nécessaires pour la poursuite des programmes *existants* au niveau actuel de qualité et d'efficacité. (Selon cette définition, tous les budgets X doivent être compris dans le budget A.)

Budget B : correspond au montant nécessaire à l'extension des programmes existants (c'est-à-dire suppléments justifiés par des augmentations de prix ou de volume par rapport au budget A), ou mise en oeuvre de nouveaux projets.

Budget X : réduction sensible ou suppression d'engagements de dépenses. Les dépenses non répétitives ne doivent pas entrer dans cette catégorie.

Cette définition des budgets ABX peut s'appliquer à tous les niveaux du programme ou de la structure de l'organisation. Les budgets de programmes comprennent les dépenses directes d'exploitation et de capital afin de refléter le coût total du programme et de simplifier la prise de décisions<sup>28</sup>.

Même si l'Alberta utilise un système ABX, les budgets X sont de type « fantôme ». Ils apparaissent rarement, non seulement pour les raisons habituelles, mais également du fait de la visibilité du Fonds du patrimoine (voir chapitre 7) qui témoigne de la prospérité de l'Alberta et renfloue les activités menacées ou en quête de capitaux supplémentaires.

Les diverses étapes du cycle budgétaire en Alberta sont définies au tableau synoptique 6-4 et sont très simples. Au niveau du Cabinet, deux comités jouent un rôle essentiel : celui des priorités et de la planification, présidé par le premier ministre, et le Conseil du Trésor, présidé par le trésorier général de la province. Au sein du Conseil du Trésor, le bureau des budgets participe aux travaux d'analyse concernant les programmes, et la division de la Planification budgétaire et de l'économie joue le même rôle en ce qui concerne les principaux aspects fiscaux et économiques du budget.

### *La Colombie-Britannique*

Depuis 1978, le gouvernement de Colombie-Britannique a introduit par phases successives la technique du budget à base zéro (BBZ)<sup>29</sup>. Chaque année, le Conseil du Trésor procède à une révision de son approche de cette technique. Les ministères doivent indiquer un ensemble d'objectifs et de priorités pour les besoins de la préparation du budget. Afin de prendre les décisions relatives au budget, des informations sont rassemblées au niveau actif, désigné comme une « unité de budget » et défini de diverses manières en termes de fonctionnement et d'organisation. Pour chaque unité budgétaire, on inclut des informations financières par poste standard de dépenses et par objectif, ainsi que des mesures de performance, afin d'établir les responsabilités. Les informations détaillées sont rassemblées pour un exercice seulement, mais comprennent les frais d'exploitation, les dépenses en capital et les frais de service de la dette. Le contrôle et la gestion financière sont les objectifs de base du système adopté par la Colombie-Britannique.

Le cycle budgétaire se déroule de la manière suivante : au départ, le Conseil du Trésor annonce des directives générales de financement tenant compte du niveau actuel de services des ministères, des modifications prévues dans les priorités d'allocation des ressources, et des prévisions de recettes pour l'année. Dès le début du cycle, des limites précises sont donc fixées dans ce domaine. Deux types d'information sont nécessaires pour établir le budget : le minimum opérationnel, c'est-à-dire le niveau d'effort auquel il est réaliste de fonctionner; et les extensions de ce minimum opérationnel, qui sont décrites dans les budgets supplémentaires. Cutt décrit de la manière suivante les autres étapes de l'établissement du budget :

Les ministères doivent ensuite présenter au Conseil du Trésor leurs plans budgétaires par ordre d'importance et préciser le niveau de financement proposé pour le ministère durant l'année à venir. Si ce niveau de financement excède les directives fournies par le Conseil du Trésor au début du cycle, le ministère devra fournir des explications détaillées concernant les plans excédant les limites fixées initialement, cette documentation prenant la forme de documents d'émission qui justifient de manière analytique les

**TABLEAU SYNOPSIS 6-4 Le cycle budgétaire en Alberta : illustration du processus**

**La planification et l'approbation du budget des dépenses du Fonds général des recettes s'étendent sur une période de douze mois environ.**

Juin	Le Comité des priorités et de la planification entreprend un examen préliminaire des besoins financiers; le ministre du Trésor émet des directives budgétaires à l'intention des ministères.
Juillet Août	Les ministères préparent des budgets de programmes selon une structure ABX et les soumettent au bureau des budgets.
Septembre	Le Comité des priorités et de la planification procède à un examen préliminaire des budgets des recettes et des dépenses. Le Bureau des budgets et la Division de la planification budgétaire et de l'économie préparent des documents d'information à l'intention du Comité.
Octobre	Le Bureau des budgets, de concert avec les responsables des ministères, analyse les budgets A, B et X des programmes et fait des recommandations au Comité des priorités et de la planification.
Novembre	Les ministres et les hauts fonctionnaires des ministères expliquent leurs exigences budgétaires au Comité des priorités et de la planification.
Décembre	Le Conseil exécutif et le Trésor communiquent les décisions finales du Comité aux ministères. Le Bureau des budgets informe les ministères sur la marche à suivre pour finaliser le budget.
Janvier Février	Le Trésor prépare le budget des dépenses, les documents et la loi de crédits pour publication. Le ministre du Trésor présente le discours du budget et dépose le budget des dépenses.
Mars	Des crédits provisoires sont consentis aux ministères en attendant que la loi de crédits reçoive la sanction royale.
Avril	Le Comité des crédits (Assemblée législative) étudie et vote les budgets des programmes; la totalité des crédits est remise aux ministères une fois que la loi de crédits a reçu la sanction royale.
Mai	

dépenses proposées [. . .] Chaque année, au début du cycle budgétaire, les ministères doivent présenter des prévisions de dépenses sur cinq ans pour tous les éléments de leur budget et, lors de la soumission des plans budgétaires, faire les commentaires nécessaires concernant les répercussions des propositions de dépenses dans les années à venir<sup>30</sup>.

En Colombie-Britannique, le système budgétaire accorde une grande importance au niveau actuel de dépenses par activité et par ministère. L'expression « base zéro » :

peut être prise dans son sens littéral, car chaque unité budgétaire doit présenter les documents à l'appui de son niveau d'effort de base (minimum opérationnel), et cette documentation doit comporter des informations concernant les conséquences de l'élimination complète de l'activité. Par ailleurs, le classement des priorités d'un ministère peut fixer à un niveau très faible le minimum opérationnel d'une unité budgétaire, de telle sorte qu'elle se trouve au-dessous du niveau de financement pour l'année, ce qui entraîne son élimination. Toutefois, les contraintes imposées en Colombie-Britannique concernant la définition du minimum opérationnel et du classement des priorités suggèrent, en premier lieu, que les responsables des unités budgétaires préfèrent utiliser le minimum opérationnel comme base de fonctionnement, plutôt que la base zéro, et, en second lieu, que cette base est probablement très proche du niveau actuel<sup>31</sup>.

Au cours des derniers exercices et cycles budgétaires, le recours au modèle BBZ est devenu facultatif et le Conseil du Trésor a demandé que les informations budgétaires soient rassemblées, non plus au niveau de l'activité, mais à celui des programmes, puisqu'il correspond au niveau politique de décision<sup>32</sup>. La Colombie-Britannique semble donc s'orienter vers une variante de la budgétisation de programmes.

### *La Nouvelle-Écosse*

Depuis 1979, la Nouvelle-Écosse procède à l'établissement de ses budgets selon un système de gestion et de budgétisation prévisionnelle (SGBP). Ce système repose également sur les principes du budget à base zéro :

Cette approche de la budgétisation rejette la notion d'utilisation de la base de dépenses actuelle comme point de départ et se concentre uniquement sur les ajouts à apporter à cette base. Elle prend comme point de départ que toutes les dépenses précédentes, c'est-à-dire la base existante, doivent être réexaminées; d'où l'idée de « base zéro ». Pour y parvenir, le système doit générer des informations à l'intention des décideurs en ce qui concerne les programmes et activités existants et prévus. Idéalement, les informations fournies concernant les programmes existants devraient permettre aux décideurs d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de ces programmes, à la lumière des objectifs à atteindre. De plus, et là encore dans le meilleur des cas, ces informations devraient exister également pour les autres pro-

grammes permettant d'atteindre les mêmes objectifs ou des objectifs différents de manière plus efficace. Enfin, cette approche devrait permettre aux décideurs d'évaluer les coûts et bénéfices relatifs des diverses possibilités, y compris des programmes existants, en fonction de leurs priorités. Ce même système présente un avantage supplémentaire, puisqu'il devrait permettre aux décideurs et à leur personnel auxiliaire de surveiller et donc de contrôler les dépenses réelles pour tous les programmes et activités, sur une base annuelle<sup>33</sup>.

Les objectifs officiels du système SGBP sont d'améliorer la planification opérationnelle, d'augmenter la gestion participative, de favoriser la communication au sein d'un ministère et entre les ministères, de répartir les ressources de manière plus efficace et de démontrer la rentabilité des programmes, activités et projets. SGBP est non seulement un système de budgétisation, mais également un outil de planification et de gestion dont les fonctions sont les suivantes :

- proposition et évaluation des autres méthodes permettant d'offrir des services ou des activités constituant un article de budget;
- planification et documentation des recommandations avec justification du coût pour chaque article du budget correspondant à un ministère ou à un organisme;
- proposition et évaluation des niveaux de financement pour chaque article du budget; et
- révision des articles de budget et classement des niveaux de financement par ordre de priorité.

Par article de budget, on entend un point important sélectionné pour évaluation, planification, définition des autres choix possibles et présentation de recommandations avec justification de coût. Les articles de budget reflètent généralement les responsabilités de gestion. Le pivot du système SGPB est la mise au point de propositions de financement différentes pour chaque article du budget, en commençant par la définition d'un niveau minimum de financement. Il s'agit du niveau au-dessous duquel le projet ne pourra produire aucun résultat valable pour l'organisation. Il s'agit d'un minimum absolu qui constitue l'élément le plus important de l'article de budget et sert de base à l'évaluation des besoins en financement supplémentaire identifié dans les niveaux de financement supérieurs<sup>34</sup>.

Outre le niveau minimum de financement, le système SGBP exige la définition du niveau actuel de financement qui représente le niveau actuel de services pour l'article de budget considéré, c'est-à-dire le degré d'effort, d'activité ou de service pour lequel le financement a été approuvé pour l'année en cours. Il faut au moins trois niveaux de financement pour revenir du niveau minimum de services au niveau actuel. On prévoit également des propositions de financement supérieures au niveau actuel de services.

Une fois que les niveaux de financement ont été définis, on utilise une procédure de classement afin d'examiner et de classer tous les articles de budget avant de les soumettre au Conseil du Trésor, qui les étudie à son tour. Le système SGBP prévoit également la mise au point et l'utilisation d'indicateurs opérationnels pour l'évaluation des résultats du programme, le rendement, le service et l'efficacité. Chaque ministère peut choisir les indicateurs appropriés pour ces articles de budget.

Le système SGBP qui fonctionne de la base vers le sommet, entre en application au niveau du ministère avec un ensemble d'instructions, de directives et de formulaires prescrits par le Conseil du Trésor. Les ministères établissent leurs propres directives auxquelles se conforment à leur tour les gestionnaires qui utilisent le système SGBP. Schématiquement, ils suivent les étapes ci-après :

- révision de la forme des articles de budget;
- identification et évaluation des autres approches possibles;
- fixation des niveaux de financement;
- révision et finalisation des documents; et
- définition des priorités.

Les ministères doivent soumettre leurs propositions de budget et leurs priorités au Conseil du Trésor en novembre. Ils rédigent des rapports et se présentent devant le Conseil pour une réunion de budget. Le Conseil du Trésor peut apporter des modifications aux priorités et donne ensuite une approbation provisoire de financement. Toutes les activités dont le niveau de financement est inférieur au niveau d'approbation sur la liste des priorités ne sont pas inscrites au budget.

Les ministères ont la possibilité de faire appel, concernant les priorités et le financement provisoire, auprès du Conseil du Trésor. Par la suite, le Conseil du Trésor remet au Cabinet toutes les listes de priorités et les approbations provisoires de financement des ministères, pour approbation finale et examen des appels en suspens.

Dans le cadre du système SGBP, les informations sont beaucoup plus complètes qu'auparavant :

Un plus grand nombre d'articles de budget (programmes, activités et projets) sont à présent identifiés d'une manière qui permet aux décideurs, tant au niveau administratif qu'au niveau politique, d'avoir une compréhension complète des dépenses, des revenus provinciaux. Les objectifs sont plus clairement exprimés et les solutions de rechange sont examinées. Les conséquences des divers niveaux de financement sont définies en termes de services et de résultats, et classées par priorité. On tente également de mettre au point une méthode permettant de fournir des informations concernant les résultats réels des ministères et des organismes en termes de quantité, de rendement, de qualité et d'efficacité. Enfin, l'ensemble de ces informations est produit selon un système plus normalisé, de telle sorte qu'il est possible d'effectuer des comparaisons et des évaluations au sein d'un ministère et entre les ministères.

Comme il fallait et comme il faudra s'y attendre, ce système produit une grande quantité de documents, de la part des gestionnaires, des ministères et des agences, comme à tous les niveaux de la gestion. De ce point de vue, le nouveau système encourage, et exige même, une augmentation de la « gestion participative », ainsi que de la « communication de gestion au sein d'un ministère ou d'un organisme<sup>35</sup> ».

## *L'Ontario*

Depuis la fin des années 1960, les budgets du gouvernement ontarien sont établis selon une méthode de budgétisation par programme. Au début du mois de juillet de chaque année, le Conseil du Trésor établit un cadre financier qui comprend une évaluation des performances économiques actuelles du Canada et de l'Ontario, ainsi qu'une projection pour l'année suivante. Il comporte également une déclaration sur la position budgétaire du gouvernement de l'Ontario pour l'année en cours, ainsi qu'un certain nombre de scénarios pour les dépenses, les revenus et le déficit de l'année suivante, en partant du postulat qu'aucun changement politique n'interviendra et qu'aucune autre solution n'est possible pour l'économie. À la même époque, le Conseil du Trésor établit des prévisions de dépenses. Il s'agit essentiellement d'un exercice de budget A, ne supposant aucun changement politique, ni aucune inflation.

À la fin du mois d'août, le trésorier général rédige une déclaration de stratégie fiscale qui formule ses recommandations au conseil des politiques et des priorités du Cabinet, au Conseil du Trésor et au Bureau du Cabinet en général. Ces recommandations indiquent des évaluations de revenus et le plafond de dépenses pour le gouvernement dans son ensemble, les cibles de dépenses des ministères et le déficit (ou l'excédent) recommandé pour l'année à venir. Le conseil des politiques et des priorités et le premier ministre jouent un rôle considérable à cette étape. Bien que ce soit au trésorier général de jouer le rôle principal en établissant ces cibles, il semble que des discussions animées aient lieu au sein du conseil des politiques et des priorités; le premier ministre possède son propre ordre du jour politique et souhaite le mettre en oeuvre; et, bien souvent, on pense que le Conseil du Trésor sous-estime ses prévisions de recettes. Il n'existe aucune autre prévision de recettes, mais cette constatation est le fruit de l'expérience<sup>36</sup>. Vers la fin du mois d'août, la stratégie fiscale est approuvée, d'abord par le conseil des politiques et des priorités, puis par le Cabinet dans son ensemble.

La dernière étape du cycle, qui dure tout l'automne et s'achève en décembre, consiste à finaliser les répartitions entre les ministères, qui jouent alors un rôle actif. Ils peuvent indiquer les répercussions de l'allocation initiale sur leurs activités et tenter d'obtenir le financement de nouvelles initiatives. Le Cabinet approuve l'allocation finale pour chaque ministère à la fin de l'automne ou au début du mois de décembre.

Le budget du trésorier général est considéré par le gouvernement ontarien comme son plus important instrument ou ensemble d'instruments économiques et le discours du budget comme la principale occasion pour le gouvernement de définir ses objectifs et ses tactiques. Le budget est l'une des rares occasions données au gouvernement d'expliquer son orientation politique de manière complète et détaillée.

Le ministre du Trésor et de l'Économie est seul responsable des prévisions économiques de l'Ontario. Les prévisions portent sur cinq ans, mais le gouvernement se préoccupe réellement de la première année seulement. Les prévisions établies par le gouvernement lui-même sont comparées aux prévisions fédérales et à celles d'un certain nombre d'organismes privés comme le Conference Board, les banques, et Chase Econometrics. À partir de ces prévisions, les responsables de la fiscalité calculent les prévisions de recettes d'impôt (taxes de vente et impôts sur les sociétés), ainsi que les impôts et recettes provenant du gouvernement fédéral.

D'une manière générale, le budget provincial tient compte des prévisions fédérales d'impôt personnel sur le revenu et des transferts fédéraux, puisque le gouvernement fédéral effectue ses paiements aux provinces en fonction de ses prévisions. Ainsi, même lorsque les responsables au niveau provincial ont des doutes concernant l'exactitude des prévisions fédérales, ils en tiennent compte dans leur budget, puisque lesdites prévisions représentent, au moins initialement, le revenu qu'ils recevront. Des ajustements sont effectués tout au long de l'année fiscale, au fur et à mesure des modifications des prévisions fédérales.

Cependant, au cours de l'exercice fiscal 1983–1984, les responsables de l'Ontario étaient si persuadés que les prévisions fédérales étaient erronées qu'ils n'en ont pas tenu compte dans le budget ontarien, pas plus que du niveau initial des paiements fédéraux. En conséquence, au début de l'année, les paiements effectués à l'Ontario par le gouvernement fédéral au titre de l'impôt personnel sur le revenu étaient sensiblement supérieurs à ce que prévoyait la province, et celle-ci a refusé de considérer ce haut niveau de paiement comme définitif. En fait, vers le milieu de l'année, raison lui fut donnée, puisque le gouvernement fédéral a révisé ses prévisions à la baisse et réduit considérablement ses paiements aux provinces.

## *Le Québec*

Comme l'Ontario, le Québec a adopté un système de planification et de budgétisation intégré à la fin des années 1960<sup>37</sup>. À l'heure actuelle, le système québécois repose toujours sur la philosophie et les méthodes de la budgétisation de programmes. Les principales étapes du cycle de planification des dépenses sont les suivantes :

Avril à juin	Définition du cadre politique général par le gouvernement et des principales enveloppes budgétaires des ministères par le Conseil du Trésor.
Juillet à décembre	Révision des programmes dans lesquels les ministères exposent leurs besoins essentiels et à l'aide desquels le Conseil du Trésor détermine le montant de leurs enveloppes budgétaires respectives.
Décembre à janvier	Préparation des prévisions budgétaires détaillées par les ministères pour approbation par le Conseil du Trésor.
Décembre à mars	Préparation des évaluations par le Conseil du Trésor et soumission à l'Assemblée nationale.
Mars à août	Adoption des crédits par l'Assemblée nationale.

Au Québec, la formulation du budget de recettes présente de nombreuses similitudes avec la méthode que nous venons de décrire pour l'Ontario, nous ne reviendrons donc pas sur les détails. On procède à une série de prévisions qui sont toutefois moins fiables que celles de l'Ontario, du fait que les sources de revenus du Québec dépendent d'une industrie manufacturière sensiblement moins stable que celle de l'Ontario. Il est extrêmement important de souligner que le cadre fiscal du Québec, tout particulièrement sous la direction du Parti québécois, repose sur la notion d'un état partiellement souverain, avec à sa tête un gouvernement de type social-démocrate et, par conséquent, interventionniste. Ceci signifie que les processus de macro-politique provinciale s'inscrivent dans un cadre de planification et de développement industriels plus large dans lequel macro et micro-politiques économiques se confondent parfois. Comme nous le verrons au chapitre 7, cette description n'est pas figée, puisque le gouvernement du Parti québécois se considérait également comme un « bon gestionnaire ». Il existe de nombreuses interprétations de la politique québécoise dans ce domaine<sup>38</sup>. Ce bref aperçu du caractère informel des méthodes d'établissement de budgets au Québec constitue sans doute un avertissement utile quant à l'imprécision des catégories d'analyse. Ceci s'applique, bien sûr, également aux autres provinces, comme le montreront les chapitres suivants.

Il est impossible de tirer des conclusions absolues de cette brève description des cycles budgétaires provinciaux. Chacune des cinq provinces étudiées a procédé à une réforme majeure au moins de son système budgétaire depuis la fin des années 1960. Les premières furent l'Ontario et le Québec, vers la fin des années 1960, puis l'Alberta, la

Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, vers la fin des années 1970. Toutes les cinq ont adopté un système qui visait à intégrer la planification et la gestion des politiques au contrôle financier et à la répartition des ressources. D'une manière générale, les cinq systèmes budgétaires reposent sur la notion de budgétisation de programmes. Comme nous l'avons vu, ceci implique une focalisation sur les buts, les objectifs, les activités et les résultats. Cependant, les nouveaux systèmes n'ont pas éliminé les notions traditionnelles d'articles de budget et de dossiers d'information. Beaucoup, sinon la plupart, des budgets provinciaux tournent toujours autour d'informations de base comme l'équipement et les effectifs.

Le cycle budgétaire provincial est plus long qu'autrefois. Dans le cadre des anciens systèmes budgétaires plus traditionnels, ce cycle était d'environ cinq à six mois dans la plupart des provinces. Avec le système de budgétisation de programmes, il dure aujourd'hui de neuf à douze mois. Chacune des approches budgétaires comporte des processus d'analyse de la base au sommet et du sommet à la base. En d'autres termes, l'interaction, formelle et informelle, est importante entre les ministères, les entreprises privées et autres organismes non ministériels, les organismes centraux, le Cabinet et les comités du Cabinet. Dans chaque province, le Conseil du Trésor et le comité des priorités émettent des directives de dépenses à l'intention des ministères (reposant dans une large mesure sur les recettes et les prévisions économiques du ministère des Finances); chaque ministère prépare et soumet des prévisions budgétaires et des plans; les organismes centraux analysent et renvoient ces soumissions; des négociations sont organisées, puis les comités du Cabinet et le Cabinet au complet renvoient et finalisent les prévisions et le budget.

Les descriptions officielles des processus budgétaires de l'Ontario et du Québec renferment une référence plus explicite à un cadre fiscal formel ou quasi keynésien dans le processus budgétaire, et il ne s'agit pas là d'une simple coïncidence. Cela ne signifie pas que les autres provinces n'ont pas à adopter un cadre quelconque servant de base pour les recettes et les dépenses totales. Cependant, le Québec et surtout l'Ontario se sentent plus à même de pratiquer une politique fiscale. Du fait que les autres provinces ont une économie plus restreinte, moins stable et, par conséquent, plus largement dépendante des recettes tirées de leurs ressources, elles sont donc contraintes d'être des « preneuses de revenus », c'est-à-dire qu'elles ont peu de possibilités de varier leurs sources de recettes fiscales. Nous reviendrons en détail sur cet aspect au chapitre 8.

## **Fréquence et synchronisation des budgets**

Au Canada, les onze gouvernements utilisent la même année fiscale qui s'étend du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars. Aux États-Unis, par contre, un certain

nombre d'États ont fixé leur propre exercice, et certains établissent même deux budgets par an au lieu d'un seul<sup>39</sup>. L'uniformité est donc bien plus grande au Canada en ce qui concerne le calendrier budgétaire. D'une manière générale, les budgets provinciaux sont présentés en mars ou en avril, c'est-à-dire juste avant ou juste après le début du nouvel exercice fiscal.

Depuis les années 1960, les budgets provinciaux ont été, dans l'ensemble, présentés à des dates régulières.

Bien que les budgets provinciaux suivent normalement un cycle annuel, on note certaines exceptions. Il y a bien sûr les budgets supplémentaires, mais parmi les exceptions plus intéressantes, il faut signaler la présentation des mini-budgets par un certain nombre de provinces au cours des dernières années. Ces mini-budgets consistent en la présentation d'une déclaration de politique générale relative aux questions financières, avec parfois des informations concernant les objectifs et les priorités, les programmes de dépenses et les mesures de recettes. Les mini-budgets sont des outils complémentaires servant à annoncer de nouveaux objectifs ou à ajuster des objectifs préalablement fixés. Ils sont donc à la fois prospectifs et rétrospectifs, puisqu'ils font référence au budget déjà présenté, soulignent une évolution de la situation et définissent les tendances prévues et les décisions à prendre. Le recours de plus en plus important aux mini-budgets est dû dans une large mesure à l'instabilité et à la fragilité de la situation économique au Canada, tout particulièrement dans les années 1980.

Les mini-budgets provinciaux sont donc essentiellement une émanation des crises économiques. Au cours des dernières années, les ministres des Finances de quatre des provinces que nous étudions ont présenté des mini-budgets et des déclarations de politique fiscale et économique. L'Alberta a présenté trois mini-budgets : le premier, en septembre 1975, traitait des restrictions budgétaires pour l'année fiscale suivante afin de contrôler l'inflation; le deuxième, en septembre 1982, avait trait au Alberta Heritage Interest Reduction Program, décrit comme l'une des étapes du redressement économique de la province; enfin, le troisième, en octobre 1983, annonçait une augmentation des impôts sur le revenu des particuliers afin d'accroître les recettes et de réduire le déficit budgétaire annuel. La Nouvelle-Écosse a également annoncé un programme de restrictions des dépenses publiques dans le cadre de sa politique anti-inflationniste, à l'automne 1975.

L'Ontario a présenté trois mini-budgets, le premier en juillet 1975 et les deux autres au début de la décennie suivante. En juillet 1975, le gouvernement a annoncé des mesures complémentaires au budget provincial, présentant un train de mesures de relance de 178 millions de dollars. Ces mesures comprenaient une réduction temporaire de la taxe de vente au détail, une exemption de la taxe de vente au détail pour les machines et l'équipement, une subvention de 1 500 dollars pour les nouveaux propriétaires et une réduction temporaire de la taxe de vente

sur les véhicules automobiles neufs. En novembre 1980, le trésorier général a annoncé un train de mesures de 260 millions de dollars, comprenant une réduction temporaire de la taxe de vente au détail afin de stimuler les secteurs dont les performances économiques étaient faibles. Puis, en décembre 1983, à l'occasion de ce qui fut annoncé comme une déclaration pré-budgétaire, mais qui était en fait un mini-budget, le nouveau trésorier général a annoncé le lancement de nouveaux projets de travaux divers à l'intention des jeunes chômeurs, la réduction de 200 millions de dollars des emprunts d'Hydro-Ontario et la *possibilité* d'une augmentation des impôts pour réduire le déficit provincial. Quelques mois auparavant, le trésorier général de l'Ontario avait déclaré qu'il étudiait une réforme du processus budgétaire qui visait à remplacer le budget traditionnel du printemps par plusieurs mini-budgets. À cette occasion, il avait déclaré qu'« un écart de douze mois entre deux budgets était inapproprié du fait de l'évolution rapide de la situation<sup>40</sup> ».

Au Québec, le gouvernement a présenté des mini-budgets ou déclarations complémentaires de politique budgétaire à deux occasions : en novembre 1981 pour ajuster certaines taxes de vente au détail et, en novembre 1983, pour annoncer un train de mesures de relance économique prévoyant des réductions et des gels d'impôt, des garanties de prêts, des crédits d'impôt et un programme de création d'emplois de 30 millions de dollars. Ce mini-budget fut l'occasion de clarifier et de corriger le budget précédent, ainsi que d'annoncer diverses mesures nouvelles<sup>41</sup>.

Si l'on examine les informations et la documentation budgétaires de base, on constate d'importantes différences parmi les cinq provinces. En Alberta, le système de rapports ne comporte que des données annuelles, c'est-à-dire les prévisions budgétaires, le discours du budget et les comptes publics. Aucun compte de dépenses fiscales n'est publié. On a étudié la possibilité de présenter des prévisions quinquennales, mais cette proposition n'a pas suscité un grand enthousiasme, étant donné la difficulté de prévoir les recettes provenant des matières premières, qui représentent environ 50 p. cent des recettes totales. L'une des particularités dignes d'être notées, en Alberta, est le système des rapports trimestriels par le trésorier général. Il s'agit des rapports internes concernant le Fonds des recettes général et le Fonds du patrimoine, qui ont parfois été rendus publics, à la discrétion du ministre. Celui-ci a, la plupart du temps, choisi de ne pas les rendre publics lorsqu'il juge le climat politique défavorable. Cependant, les évaluations et le rapport annuel concernant le Fonds du patrimoine sont publiés régulièrement.

Au début des années 1970, plusieurs changements importants sont intervenus dans la présentation des prévisions et du budget. Le discours du budget est depuis lors accompagné d'annexes fournissant des informations de référence concernant les mesures fiscales et les recettes et les dépenses provinciales; les évaluations de recettes sont présentées lors

du discours du budget, et non plus dans les prévisions; les prévisions de dépenses contiennent une brève description de l'utilisation des fonds, un récapitulatif fonctionnel des dépenses de chaque ministère et des données concernant les dépenses et les prévisions de dépenses sur trois exercices. De plus, la présentation des évaluations est divisée en deux parties : la première présentant les dépenses d'exploitation, la seconde les dépenses d'investissement. Cette dernière mesure vise à établir une distinction entre les frais de réalisation de programmes gouvernementaux et les bénéfices en capitaux à long terme<sup>42</sup>.

La méthode de prévision des dépenses a été à nouveau modifiée en 1976. Désormais, ces prévisions sont organisées en fonction des programmes et des sous-programmes des ministères, et non plus en fonction des unités organisationnelles. « La budgétisation de programmes illustre plus clairement la relation existant entre les dépenses prévues et leurs répercussions au niveau du public. Ainsi, il sera possible de débattre la répartition des fonds entre de larges zones de service plutôt qu'entre des unités organisationnelles précises<sup>43</sup> ». Tous les frais, y compris le coût en capital relatif à la mise en œuvre du programme, devront donc être présentés globalement. L'Assemblée législative devra donc voter pour le financement de programmes individuels, et non plus pour le financement de l'ensemble des programmes d'un ministère. Pour chaque programme figurant dans les prévisions budgétaires, il faudra également fournir les informations concernant le nombre de postes permanents à plein temps et les « autorisations années-personnes ».

En Alberta, le discours du budget est également accompagné de documents comme les prévisions budgétaires de programmes, les suppléments d'information détaillés, un tableau de structure des programmes et des points saillants du budget. Depuis 1978, le ministère du Trésor publie chaque année un document intitulé *Financial Summary and Budgetary Review* qui a un objectif double : d'une part, présenter une image claire de la position financière de la province en termes plus simples que ceux utilisés dans les comptes publics, et d'autre part comparer les performances budgétaires réelles pour l'année au plan financier présenté lors du discours du budget. Depuis 1978, une annexe a également été ajoutée au budget pour les cinq principales sociétés de la Couronne de la province et leur budget en capital; et, depuis 1979, il existe une autre annexe ou tableau récapitulatif des principaux indicateurs économiques.

En Colombie-Britannique, dans le cadre des initiatives gouvernementales en matière de réforme de la gestion financière, les prévisions ont été présentées différemment pour 1982-1983 :

Afin de refléter les modifications de la politique comptable et de permettre une comparaison plus simple avec les comptes publics, les informations concernant les recettes et les dépenses prévues pour les fonds spéciaux sont incluses dans les évaluations. Les prévisions budgétaires donnent également

le détail des comptes spéciaux qui remplacent beaucoup de ces fonds spéciaux. Ceci signifie que les évaluations englobent désormais la totalité du fonds de recettes consolidé. Les prévisions distinguent également les transactions d'exploitation qui affectent le capital net, et les transactions de financement (comme les prêts et les avances) dont le montant sera récupéré à une date ultérieure.

Autre amélioration dans le domaine des prévisions, les programmes reliés entre eux ont été groupés dans un même vote. Un tel regroupement de programmes complémentaires dans le même vote permet aux responsables de ces programmes de disposer d'une certaine marge de manoeuvre pour faire face à des changements mineurs mais importants, nécessaires au cours de l'année. Dans le cadre de la *Loi sur l'administration financière*, le Conseil du Trésor a l'autorité nécessaire pour approuver la redistribution des fonds entre les programmes faisant partie du même groupe de vote, mais non entre différents groupes<sup>44</sup>.

Par ailleurs, les objectifs des programmes regroupés dans chaque vote feront l'objet d'une description et un second document accompagnera les prévisions pour donner le détail des dépenses par sous-vote et par élément standard de dépense. En outre, le nombre total de votes est passé de 214 à 87. Dunn conclut que « ces réformes peuvent être interprétées comme favorisant l'exécutif, puisqu'un nombre moindre de votes permettra au Conseil du Trésor et aux directeurs de programmes de disposer d'une plus grande marge de manoeuvre pour la réallocation des ressources parmi les programmes groupés dans un même vote<sup>45</sup> ». Dans ce contexte, il est à remarquer que les informations exigées dans le système ZBB ne sont pas publiées dans les évaluations<sup>46</sup>.

À partir du budget de 1980, le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié une série de livrets concernant le budget. Ces documents supplémentaires comprennent les perspectives économiques à moyen terme, les prévisions fiscales à moyen terme et un examen des dépenses fiscales de la province. D'autres sujets, comme la taxe sur les carburants, sont étudiés périodiquement. Depuis 1980, les informations figurant dans ces livrets ont été mises à jour et complétées et, d'une manière générale, la présentation a été améliorée, bien qu'aucun compte des dépenses fiscales n'ait été publié depuis 1983.

Parmi les autres documents publics relatifs aux méthodes financières et budgétaires de la Colombie-Britannique, citons *Rapport financier trimestriel*, *Rapport annuel du Vérificateur général*, *Réponse du gouvernement au rapport du Vérificateur général*, *Rapport du Contrôleur général* (« états financiers provisoires »), les états financiers de la Colombie-Britannique, les comptes publics, *Rapport annuel de la Commission des achats et Rétrospective financière et économique*.

En Nouvelle-Écosse, les prévisions budgétaires se présentent sous la forme d'un seul et volumineux document qui contient les récapitulatifs, les résolutions de dépenses, les prévisions de recettes, le détail des dépenses ordinaires et des dépenses en capital, ainsi que le recouvrement par ministère et par organisme. Dans le cadre du nouveau pro-

cessus de planification et de budgétisation, dont nous avons parlé plus haut, une nouvelle présentation des prévisions budgétaires a été mise en vigueur lors de l'année fiscale 1980-1981. Cette nouvelle présentation conservait un grand nombre des caractéristiques de l'ancienne. Par exemple, on a conservé la présentation du détail des postes par ministère, ainsi que la présentation sur trois colonnes des valeurs réelles pour l'année précédente, les prévisions pour l'année en cours et pour la nouvelle année. De même, la présentation par vote et division ressemble à celle de la présentation traditionnelle. Cependant, la nouvelle présentation détaille les évaluations par article de budget plutôt que par objet de dépenses. Un « article de budget » est un service ou une activité choisie comme point de repère pour la prévision, la planification, la définition des solutions de rechange et la présentation de recommandations de financement avec justification des coûts.

Dans son rapport annuel de 1982, le Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse indiquait : « J'ai la conviction que les états financiers de la Nouvelle-Écosse sont inutilement complexes et sans doute les plus difficiles à comprendre parmi ceux de toutes les provinces du Canada<sup>47</sup>. » Le Vérificateur général dirigeait essentiellement ses critiques vers les principes comptables et les informations à fournir concernant les dépenses en capitaux et les rachats de dettes, ainsi que vers l'utilisation de comptes de surplus et de réserves. Depuis les évaluations de l'exercice 1983-1984, divers postes de dépenses ont été reclassés et transférés dans les prévisions afin de refléter la nouvelle politique de définition de capitalisation des dépenses.

En Ontario, depuis le début des années 1970, le gouvernement publie ses évaluations en plusieurs volumes, par domaine politique. Les plans de dépenses pour l'exercice fiscal suivant pour l'ensemble des ministères sont groupés dans les domaines appropriés de politique générale, justice, développement social et mise en valeur des ressources. Certaines informations concernant la description des programmes y figurent également, mais les données sont essentiellement présentées par classification standard de comptes. Les comptes publics sont publiés en trois volumes. Le premier présente les états financiers de la province par ministère, avec des annexes comportant les informations de revenus, recettes et crédits. Le deuxième, un volume supplémentaire, présente les états financiers des sociétés de la Couronne, et des comités et commissions dans lesquels la province a investi ou qui ont emprunté directement à la province ou à d'autres organismes avec garantie de la province. Vingt-huit organismes sont couverts et groupés par responsabilité ministérielle. Le troisième volume, complémentaire également, contient des informations détaillées concernant les dépenses exigées par le Comité permanent des comptes publics.

Depuis 1967, les états budgétaires de l'Ontario comportent des annexes sur les perspectives économiques et le détail des mesures budgétaires, ainsi que des livrets budgétaires traitant de divers sujets

comme la politique fiscale, les crédits d'impôt et les arrangements fiscaux. L'Ontario ne publie pas de comptes de dépenses fiscales, mais publie, par contre, ses prévisions de recettes et de dépenses.

Comme les autres gouvernements provinciaux étudiés, le gouvernement québécois a fait des efforts pour présenter des informations plus complètes et plus claires dans ses budgets, en mettant l'accent sur les programmes et les politiques. Depuis 1971, les discours du budget sont plus brefs, mais une quantité plus importante d'informations sont fournies aux députés par le biais d'annexes traitant de la situation économique et de la position fiscale de la province. Puis, depuis le budget de 1973, les dépenses sont présentées selon divers niveaux et types d'informations : supercatégorie et catégorie, missions, domaines, secteurs et programmes.

Le Québec utilise un système de catégories très similaire à celui du gouvernement fédéral. Il existe douze catégories, dont une pour le service de la dette. Les onze autres sont groupées en cinq supercatégories : employés permanents, employés occasionnels, dépenses en capital-permanent, dépenses en capital-occasionnel et paiements de transfert. Les catégories de dépenses sont regroupées dans ces supercatégories afin de différencier la rémunération des employés et les autres dépenses, selon qu'elles tombent dans la catégorie des frais d'exploitation ou des dépenses en capital, et pour souligner les montants importants des paiements de transfert aux provinces.

Les prévisions sont présentées selon quatre missions, quinze domaines, quarante et un secteurs et cent soixante-dix-huit programmes. Les missions sont de type économique, éducatif et culturel, social ou gouvernemental et administratif. Par exemple, la mission gouvernementale et administrative comporte quatre domaines; parmi ceux-ci figure la protection des personnes et des biens, qui se subdivise en quatre secteurs; l'un de ces secteurs recouvre la sécurité publique qui regroupe elle-même six programmes. Les totaux budgétaires sont fournis pour chaque niveau d'agrégation et les programmes sont identifiés par ministère responsable.

Seules la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont déjà publié des comptes relativement complets de dépenses fiscales avec leur budget (depuis 1983, seule la Saskatchewan le fait). Dans les autres provinces, il n'existe aucun mécanisme formel, comme un forum des dépenses fiscales ou tout autre forum institutionnel, permettant de traiter ces problèmes régulièrement et en détail. En Ontario, par exemple, des groupes d'intérêt et des ministres font des présentations à l'intention du trésorier qui les garde « en réserve »; il peut faire appel à ces idées lorsqu'il établit son budget, s'il a la possibilité d'offrir des encouragements fiscaux à un groupe particulier.

Depuis de nombreuses années, les budgets de certaines provinces (comme l'Ontario et le Québec) comportent des informations, parfois

sous forme de tableaux, parfois enfouies dans le texte, qui indiquent les effets escomptés au niveau des recettes des mesures fiscales annoncées dans le budget. En fait, il s'agit là de déclarations très fragmentaires concernant les dépenses fiscales<sup>48</sup>.

Les prévisions de dépenses fiscales en Colombie-Britannique, publiées avec le budget de 1980, constituent le premier effort réel de publication d'un tel compte par une province canadienne. La Saskatchewan a suivi cet exemple en 1981, avec la publication de ses propres évaluations de dépenses fiscales. Le compte de dépenses fiscales de la Colombie-Britannique n'était pas une tentative d'évaluation de l'efficacité de ses dispositions spéciales ni de suggestions d'une réforme concernant certains « trous ». Au contraire, il s'agissait d'offrir un compte rendu complet de l'utilisation faite par le gouvernement provincial des recettes fiscales et de fournir une source d'informations permettant d'étudier la direction de la politique fiscale du gouvernement. Le compte des dépenses fiscales de la Colombie-Britannique a fourni une évaluation du revenu prévu par le gouvernement à la suite de certaines dispositions spéciales du système fiscal (c'est-à-dire, les exemptions de taxes, les déductions, les taux réduits d'imposition ou les crédits d'impôt) qui abaissent les impôts de certains particuliers, groupes ou entreprises par rapport au niveau « normal » d'imposition. De 1980 à 1982, le compte de dépenses fiscales de la Colombie-Britannique a été régulièrement publié, mis à jour et complété pour comprendre un éventail plus large de dispositions spéciales ayant des effets au niveau des recettes.

Comme la plupart des provinces canadiennes ne possèdent pas d'infrastructure de prévisions, elles reprennent à leur compte les prévisions établies par le gouvernement fédéral. Cependant, un ajustement en cours d'exercice peut gravement perturber le statut fiscal d'une province. Au cours des dernières années, à diverses reprises, des responsables des finances de provinces qui n'établissent pas leurs propres prévisions ont fait appel au trésorier de l'Ontario afin d'obtenir l'opinion de la province concernant l'exactitude des prévisions fédérales<sup>49</sup>. Les provinces peuvent également se servir des prévisions du Conference Board, du Conseil économique des provinces maritimes, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des principales banques. Cependant, quelles que soient leurs possibilités en matière de prévisions, leurs sources et leurs données internes, presque toutes les provinces ne publient que des perspectives économiques à court terme. Ce type de prévision économique revient généralement quelques années en arrière afin de mettre en évidence les tendances les plus récentes et étendent leur analyse qu'à l'année qui suit. D'une manière générale, lorsque les budgets provinciaux étudient les perspectives économiques, ils fournissent des indicateurs concernant la production totale prévue, le niveau d'investissement, l'emploi, le chômage, la taille des effectifs provinciaux, l'indice des prix à la consommation et le

rythme de développement dans des secteurs précis de l'économie provinciale.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique publie depuis 1980, avec son budget, des prévisions à moyen terme (trois à cinq ans). Pour souligner le besoin d'une perspective à moyen terme, le gouvernement a présenté l'argument suivant :

En matière d'imposition, les priorités sont définies en fonction de l'état actuel de l'économie et des prévisions, après étude de l'équité et des répercussions de chaque type d'impôt.

Puisqu'elles influent sur les recettes et les dépenses, il est extrêmement important qu'elles soient établies dans un contexte plus large que celui d'une année. Une perspective à moyen terme (trois à cinq ans) permet une évaluation plus exhaustive des implications économiques et fiscales des programmes existants et des initiatives prévues<sup>50</sup>.

Dans le cadre de leur système de budgétisation de programmes, plusieurs gouvernements provinciaux exigent que les ministères établissent des programmes de dépenses sur plusieurs années qui sont revus et analysés par les Conseils du Trésor. Certaines provinces recourent à la planification des dépenses sur plusieurs années depuis le début des années 1970. Toutefois, la plupart des gouvernements provinciaux n'incluent pas ce type d'information dans les documents budgétaires présentés à l'Assemblée législative. Ce type de projection fiscale est destiné exclusivement à l'usage de l'exécutif. Les principales prévisions et autres documents présentés à l'Assemblée n'étudient pas les tendances futures des dépenses et des recettes du gouvernement. Par contre, certaines tendances passées sont mentionnées (remontant généralement de deux à quatre ans dans le passé, voire plus)<sup>51</sup> alors que les projections fiscales ne concernent généralement que l'année à venir.

Le budget ontarien de 1977 offrait des projections sur plusieurs années, expliquant la croissance normale que devraient connaître les revenus de l'Ontario au cours des trois années suivantes, en partant du postulat qu'aucune modification n'intervienne dans les taux d'imposition et que l'expansion de l'économie provinciale se stabilise à 10 p. cent par an. Ces prévisions de revenus établissaient un plafond de croissance pour les années suivantes dans l'optique de l'équilibre du budget d'ici l'exercice fiscal 1980–1981. Ces projections à moyen terme étaient une première dans le domaine de la budgétisation gouvernementale au Canada, et les budgets suivants de l'Ontario ont comporté un plan sur plusieurs années. Par la suite, le délai fixé pour atteindre l'équilibre du budget a été prolongé, car la croissance des revenus s'est révélée plus lente que les prévisions initiales (voir chapitre 9).

Depuis l'exercice 1980–1981, les budgets de la Colombie-Britannique comportent un récapitulatif des prévisions de recettes et de dépenses sur cinq ans, en fonction des prévisions économiques à moyen terme. La documentation relative aux budgets souligne avec insistance que les

prévisions au-delà de la première année fiscale « ne présentent pas les revenus et les dépenses prévus du gouvernement. Il s'agit d'estimations des coûts des programmes et des recettes, en supposant qu'aucun changement n'intervienne dans les priorités des programmes et qu'aucun ajustement ne soit apporté au taux d'imposition ni aux dépenses fiscales<sup>52</sup> ». Par ailleurs, ces prévisions ne doivent pas être interprétées comme des objectifs pour les années suivantes. Il s'agit plutôt d'une base de planification financière et économique, et une garantie accrue de responsabilité vis-à-vis du public.

## Résumé

Ce chapitre est dans une large mesure un inventaire des diverses méthodes de budgétisation provinciale. Il suggère que les méthodes utilisées dans ce domaine par l'exécutif ont fait l'objet de réformes importantes. De nouveaux types de documents ont été présentés aux assemblées, mais le corps législatif lui-même ne s'est guère éloigné des approches et des forums traditionnels, faisant même appel au blocage des subsides plus fréquemment qu'au niveau fédéral. Quatre provinces seulement ont adopté, au moins partiellement, des méthodes de vérification prenant en compte la rentabilité. Cependant, la plupart des vérificateurs n'ont aucun contact avec le Comité des comptes publics de l'Assemblée. Les budgets au niveau provincial sont généralement déposés en une fois : les budgets de revenus et de dépenses sont présentés simultanément à l'Assemblée et, dans de nombreuses provinces, contrôlés simultanément par l'exécutif, avec une intervention importante du premier ministre. On a cependant assisté à la présentation de plusieurs mini-budgets, moins fréquemment qu'au niveau fédéral, mais suffisamment pour indiquer les répercussions de l'inflation et de la récession, et des principes keynésiens, et briser le cycle annuel traditionnel des budgets provinciaux depuis la fin des années 1960.

Ces diverses caractéristiques constituent le squelette des méthodes de budgétisation provinciale. Il faut maintenant y ajouter ce qui en fait la substance et la vigueur. C'est ce que nous nous proposons de faire dans les trois chapitres suivants en examinant successivement les économies politiques provinciales, les types de gouvernement et les résultats budgétaires dans le chapitre 7; les politiques fiscales, la rhétorique politique, la fixation d'objectifs et la politique électorale et consultative dans le chapitre 8; et enfin la budgétisation restrictive dans le chapitre 9.



# La dynamique de la budgétisation provinciale : *les économies politiques provinciales et leurs résultats*

Pour apprécier la dynamique de la budgétisation des provinces, il faut d'abord dresser un tableau général des économies politiques provinciales. Étant donné que chacune des cinq provinces à l'étude est riche d'histoire, le mot « tableau », pour les besoins de ce chapitre, est utilisé à bon escient. Notre objectif est de faire ressortir trois grandes catégories de facteurs caractérisant les économies politiques provinciales. En premier lieu, nous allons nous pencher sur certaines caractéristiques de base de différentes économies régionales étudiées. Nous tenterons ensuite de capter l'essentiel du style de leadership et de l'esprit des parties de chaque province et des lignes de conduite adoptées depuis le milieu des années 1970. En troisième lieu, nous allons présenter les résultats budgétaires sous deux angles : d'abord grâce à une vue d'ensemble, qui soulignera leurs similitudes et, par la suite, par un examen plus détaillé qui mettra en relief les particularités des décisions de chacune des provinces. Ces esquisses ouvrent la voie à un examen plus poussé de la dynamique budgétaire présentée dans le chapitre 8 et à celui des contraintes budgétaires, qui est le sujet du chapitre 9.

## Caractéristiques générales des économies régionales

Les ouvrages publiés sur ce sujet sont nombreux et nous n'en dresserons pas la liste ici<sup>1</sup>. Les données sur lesquelles nous nous sommes basés sont fournies dans les tableaux 7-1 à 7-5. Le tableau 7-1 présente certaines tendances générales dans les disparités régionales. Au nombre des cinq provinces examinées, la Nouvelle-Écosse et le Québec se situent sous la norme nationale pour ce qui est de la plupart des indicateurs (taux de chômage, revenu des particuliers par habitant et revenu des particuliers

par habitant moins les transferts aux particuliers), tandis que l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario dépassent cette norme. Sans ces transferts, la Nouvelle-Écosse serait encore plus désavantagée.

Le tableau 7-2 présente d'autres indicateurs des disparités constatées dans le revenu des régions de 1971 à 1981. Ces indicateurs font la distinction entre le revenu personnel et le revenu familial. On note que la Nouvelle-Écosse est demeurée stable, de façon générale, pendant cette

**TABLEAU 7-1 Tendances des disparités régionales, années repères  
1947-1983**

Région	1947	1957	1963	1968	1973	1981	1983
<b>Taux de chômage</b>							
Maritimes	4,7	8,4	9,5	7,3	7,9	11,6	15,0
Québec	2,5	6,0	7,5	6,5	6,8	10,3	13,9
Ontario	1,8	3,4	3,8	3,5	4,3	6,6	10,4
Prairies	1,4	2,6	3,7	3,0	4,7	4,5	9,7
Colombie-Britannique	2,8	5,0	6,4	5,9	6,7	6,7	13,8
Canada	2,2	4,6	5,5	4,8	5,5	7,6	11,9
<b>Revenu personnel par habitant<sup>a</sup></b>							
Terre-Neuve		0,54	0,56	0,62	0,64	0,65	
Île-du-Prince-Édouard	0,55	0,51	0,59	0,64	0,70	0,68	
Nouvelle-Écosse	0,80	0,74	0,76	0,77	0,80	0,79	
Nouveau-Brunswick	0,72	0,65	0,67	0,70	0,73	0,72	
Québec	0,85	0,88	0,89	0,89	0,89	0,93	
Ontario	1,16	1,20	1,17	1,17	1,14	1,08	
Manitoba	1,02	0,94	0,94	0,97	0,96	0,94	
Saskatchewan	0,88	0,78	0,98	0,85	0,91	1,01	
Alberta	1,06	0,99	0,98	1,00	1,00	1,11	
Colombie-Britannique	1,17	1,22	1,12	1,08	1,11	1,09	
Canada	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
<b>Revenu personnel moins transferts aux particuliers par habitant<sup>a</sup></b>							
Terre-Neuve		0,51	0,52	0,53	0,54	0,54	
Île-du-Prince-Édouard	0,52	0,47	0,53	0,58	0,64	0,60	
Nouvelle-Écosse	0,77	0,71	0,73	0,73	0,76	0,74	
Nouveau-Brunswick	0,69	0,61	0,62	0,66	0,68	0,65	
Québec	0,85	0,88	0,88	0,88	0,88	0,89	
Ontario	1,18	1,22	1,19	1,19	1,16	1,10	
Manitoba	1,01	0,94	0,94	0,96	0,96	0,94	
Saskatchewan	0,86	0,75	0,98	0,84	0,91	1,00	
Alberta	1,06	0,99	0,98	1,01	1,01	1,15	
Colombie-Britannique	1,18	1,19	1,11	1,08	1,11	1,10	
Canada	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

Note : a Valeur relative : Canada = 1,00.

décennie et que le Québec, ainsi que la Colombie-Britannique et l'Ontario ont connu tantôt des hausses, tantôt des baisses, tandis que l'Alberta a marqué des progrès considérables.

Le tableau 7-3 fournit un exposé détaillé des secteurs d'emploi par province. On remarque un pourcentage plus élevé d'embauche dans le secteur des ressources primaires, en Alberta, et on note l'importance de l'entreprise de fabrication en Ontario et au Québec. Ce tableau fait également ressortir les niveaux d'emploi presque uniformément élevés du secteur des services, dans toutes les provinces. Seules les données se rapportant à l'année 1983 ont été utilisées. Les informations fournies dans l'étude effectuée par le Conseil économique sur l'Ouest du Canada en 1984, sont encore plus intéressantes, bien qu'elles excluent la Nouvelle-Écosse. Le tableau 7-4 met en évidence les changements survenus dans la répartition de la main-d'oeuvre entre différentes industries, entre les années 1961 et 1981. On peut voir se dessiner quatre grandes tendances. D'abord, ce tableau confirme l'importance grandissante du secteur des services (défini de façon plus explicite qu'au tableau 7-3). Il signale en deuxième lieu, le net recul constaté dans le secteur des ressources naturelles, qui a diminué environ de moitié par rapport à 1961. Le Conseil économique a résumé ce repli de la façon suivante : « L'Ouest n'était pas plus fortement axé sur les ressources en 1981 que ne l'était l'ensemble de la région centrale du Canada en 1961. À cette époque, peu de personnes prétendaient que l'exploitation des ressources avait une importance vitale pour les travailleurs du Centre du Canada<sup>2</sup>. » Une troisième constatation veut que les provinces des Prairies aient réduit l'écart qui les séparait des provinces centrales pour ce qui est des emplois disponibles dans le secteur manufacturier; ce progrès n'est cependant pas attribuable à la croissance du secteur manufacturier lié aux ressources, dans l'Ouest, mais plutôt au repli des industries manufacturières ontarienne et québécoise. L'étude conclut à « une baisse significative de toutes les régions à l'endroit du commerce extérieur. Il en découle donc que les provinces de l'Ouest, aussi bien que le reste du Canada, sont devenues beaucoup moins sensibles aux caprices du commerce international<sup>3</sup> ».

Il importe enfin de souligner l'importance des données du tableau 7-5, qui font état des mouvements migratoires interprovinciaux. Ces données, pour la décennie 1971-1980 indiquent des pertes considérables pour le Québec, un certain recul pour l'Ontario, des progrès marqués pour l'Alberta et la Colombie-Britannique, et une légère amélioration en Nouvelle-Écosse. Ces schémas démographiques fondamentaux ont manifestement une certaine importance dans le contexte de l'interprétation de la dynamique budgétaire, puisqu'ils influent, à des degrés variables, sur certains éléments des programmes, depuis l'infrastructure et les services sociaux de base jusqu'aux prestations d'assistance sociale.

TABLEAU 7-2 Diverses mesures des disparités régionales des revenus, 1971 et 1981 (Canada = 100)

Indice	Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Vnp(%) <sup>e</sup>
Revenu commercial par habitant <sup>a</sup>	1971	55,1	53,6	69,3	66,5	88,5	119,6	93,2	79,1	98,3	109,6	0,285
	1981	53,8	57,5	69,6	63,2	90,7	110,5	92,7	98,7	114,1	110,3	0,274
Revenu personnel par habitant <sup>b</sup>	1971	63,7	63,4	77,5	72,2	88,7	117,0	94,0	80,3	99,0	109,0	0,232
	1981	65,1	67,4	76,8	70,4	93,6	107,4	93,1	99,7	110,3	108,7	0,211
Revenu personnel disponible par habitant <sup>c</sup>	1971	68,1	68,0	79,8	75,0	89,6	114,8	95,5	85,5	99,6	108,6	0,203
	1981	67,3	71,6	78,7	72,3	90,8	108,3	97,9	104,4	109,0	108,4	0,195
Revenu personnel disponible par ménage	1971	90,1	76,2	84,9	84,4	94,1	111,1	91,6	82,8	97,6	99,4	0,136
	1981	87,6	79,2	83,0	79,7	91,5	107,0	95,5	103,4	109,4	101,5	0,130
Revenu personnel disponible réel par ménage <sup>d</sup>	1971	89,9		82,7	89,3	96,2	106,3	96,4	88,3	97,2	89,8	0,102 <sup>f</sup>
	1981	81,5		82,5	83,7	94,9	103,2	101,1	111,4	109,3	90,9	0,125 <sup>f</sup>

Source: Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, « Canadian Regional Economic Disparities: A Survey, » dans *Disparities and Interregional Adjustment*, volume 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, tableau 2-2.

Notes : a Comprend les salaires et le revenu supplémentaire, le revenu net tiré d'une entreprise individuelle, le revenu net agricole, ainsi que les intérêts, les dividendes et le revenu de placements divers, tous calculés par habitant, pour la région, en pourcentage du chiffre pour le Canada.

b Le revenu personnel est égal au revenu commercial, plus les transferts aux particuliers.

c Le revenu personnel disponible est égal au revenu personnel moins l'impôt sur le revenu des particuliers et les cotisations de sécurité sociale.

d Les indices des prix régionaux ont été calculés d'après l'indice partiel des prix à la consommation intervillees (Winnipeg = 100, mai 1971) et l'indice des prix à la consommation des villes.

e Vnp désigne la valeur du coefficient de variation non pondéré.

f Les valeurs de cet indice ne tiennent pas compte de l'Î.-P.-É.; on ne peut donc pas les comparer à celles des autres mesures du revenu.

**TABLEAU 7-3 Emploi par province, décembre 1983**

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
Agriculture	0	11,3	1,8	2,5	(en pourcentage)					
Autre industries primaires	7,3	6,3	5,2	3,7	2,7	3,0	8,4	19,9	7,9	2,5
Total	7,3	17,6	7,0	6,2	1,5	1,0	1,4	2,8	6,0	4,3
Fabrication	9,7	7,5	12,2	13,2	4,2	4,0	9,8	22,7	13,9	6,8
Construction	5,5	7,0	6,1	5,3	20,7	23,1	12,3	5,1	8,3	12,9
Transports	11,5	7,5	7,9	11,1	4,3	4,4	4,5	5,6	6,5	5,7
Commerce	18,2	17,0	19,2	20,2	7,7	7,2	9,5	6,7	8,9	9,5
Finance, assurances et immobilier	4,2	2,1	4,6	3,7	17,9	17,0	18,4	18,1	17,5	19,3
Services	31,5	30,0	34,1	32,9	5,6	6,4	5,0	4,9	5,2	6,2
Administration publique	12,1	11,3	9,1	7,4	32,4	31,6	32,1	28,8	32,6	33,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	7,2	6,3	8,4	8,1	7,1	6,2
					100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1983.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des colonnes peut ne pas correspondre au total.

TABLEAU 7-4 Répartition de la population active entre les différentes industries, centre et ouest du Canada, 1961 et 1981

	Centre du Canada		Ouest du Canada				C.-B.
	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.		
	(en pourcentage)						
<b>Ressources naturelles</b>							
1961	11,8	9,9	20,2	39,5	26,0		10,2
1981	4,7	4,6	10,4	22,7	13,7		7,3
<b>Fabrication</b>							
1961	27,2	27,5	13,9	4,8	8,8		20,2
1981	22,4	23,8	14,1	6,2	9,0		14,8
<b>Construction</b>							
1961	7,4	6,6	6,2	5,5	7,8		6,5
1981	5,2	5,7	5,3	7,0	10,8		7,9
<b>Services</b>							
1961	53,7	56,1	59,7	50,3	57,3		63,2
1981	67,7	65,9	70,2	64,1	66,5		70,1
<b>Total</b>							
1961	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0
1981	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0

Source : Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 29

**TABLEAU 7-5 Mouvements migratoires interprovinciaux<sup>a</sup> (moyenne annuelle en milliers)**

	Immigration		Émigration		Migration nette	
	1961-1971	1971-1980	1961-1971	1971-1980	1961-1971	1971-1980
T.-N.	7,7	11,4	11,1	12,5	-3,5	-1,1
Î.-P.-É.	3,7	4,6	4,3	3,9	-0,6	0,7
N.-É.	22,1	24,0	26,5	22,7	-4,4	1,3
N.-B.	18,5	20,9	23,0	18,4	-4,5	2,5
Qué.	41,4	32,2	55,7	56,6	-14,3	-24,4
Ont.	104,2	95,7	80,7	102,7	23,6	-7,0
Man.	27,4	27,0	33,8	34,5	-6,4	-7,5
Sask.	22,8	26,6	35,2	29,4	-12,4	-2,8
Alb.	52,0	81,5	49,0	61,7	3,0	19,8
C.-B.	62,0	73,7	42,7	54,8	19,3	18,9

Source : Canada, ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, juillet 1981, p. 29.

Note : a Ensemble des adultes et des enfants.

## Les traits dominants des régimes politiques et des styles de leadership

Il n'y a jamais de partie tout à fait égale entre la politique et l'économie. De toute évidence, les deux systèmes de prises de décisions ont entre eux de nombreux points de contact, mais un écart les a toujours séparés, les deux systèmes étant engagés dans un processus constant d'évaluation et de remise en question réciproques, et les pouvoirs privé et public s'exerçant sur eux avec une intensité parfois très grande, parfois plus faible. Les traits caractéristiques des régimes politiques et des styles de leadership ne sont pas faciles à dégager et ne mènent pas inévitablement à des résultats budgétaires intelligibles, car ils mettent en cause un assemblage complexe de caractères de partis politiques, de noyaux d'appuis politiques, d'images fortement enracinées qu'ont d'elles-mêmes les régions, et qui sont en partie exactes, en partie fausses, sans oublier les personnalités propres et les programmes de chacun des premiers ministres, qui ont aussi leur importance. Mais les résultats et les procédés budgétaires ne peuvent être pleinement compris en l'absence d'une telle synthèse. C'est pourquoi nous allons passer en revue les principales caractéristiques de chaque province, en insistant sur la période écoulée depuis le milieu des années 1970.

Avant d'entreprendre l'esquisse de ces profils provinciaux, il est important de souligner certaines caractéristiques générales de l'organisation des régimes des partis provinciaux<sup>4</sup>. En règle générale, les administrations provinciales sont des gouvernements majoritaires, et souvent fortement majoritaires par rapport à l'État fédéral. En outre, il est très courant pour un parti provincial de monopoliser longtemps le pou-

voir. L'organisation des partis politiques et les configurations de la compétition électorale, toutefois, sont particuliers à chaque province.

La Nouvelle-Écosse est dotée d'un régime comptant deux partis, le Parti libéral et le Parti conservateur, aux différences idéologiques minimales, qui se livrent une lutte de longue date. Le Québec est également doté d'un régime comptant deux partis, mais la nature des partis en présence a subi de profondes transformations. Les partis actuels, le Parti libéral et le Parti québécois ont des idéologies distinctes, en ce qui a trait au rôle de l'État et à la question fédéraliste-séparatiste. L'Ontario est la seule province au Canada à posséder un système comptant trois partis, les Libéraux, les Conservateurs et le Nouveau Parti démocratique (NPD). Un parti domine depuis longtemps, mais des gouvernements minoritaires ont existé entre 1975 et 1977, et 1977 et 1981. L'Alberta a été dotée d'un régime où a dominé un parti pendant environ cinquante ans, mais le Parti conservateur est venu remplacer celui du Crédit social au début des années 1970. De plus, en Alberta, un parti a longtemps exercé une suprématie dans sa représentation législative. La Colombie-Britannique est une province aux idéologies polarisées, comptant deux partis, le Crédit social et le NPD. Là aussi, un parti a longtemps dominé.

L'impact des régimes de partis et des configurations particulières de l'émulation électorale sur la budgétisation provinciale n'est pas clair. Et malheureusement, bien qu'une certaine recherche ait été effectuée sur les régimes de partis et sur l'ensemble des niveaux de dépenses provinciales, peu d'analyses ont trait à l'organisation de la budgétisation et à ses procédés. Nous pouvons néanmoins mettre en évidence certains points importants à considérer et tenter quelques propositions. L'importance de la majorité que détient un parti politique dans la législature (par exemple, les gouvernements albertains) peut avoir des conséquences sur le rôle d'examineur de l'Assemblée législative, en particulier en ce qui a trait à la période des questions et au Comité des comptes publics. Lorsque les majorités sont très fortes, il peut arriver que les députés de l'arrière-plan ne soient pas aussi influents qu'au sein de gouvernements faiblement majoritaires, ou minoritaires, et que les premiers ministres et les cabinets soient plus puissants. Un autre phénomène à examiner est la « contagion politique »; on parle de contagion politique lorsque le parti au pouvoir est influencé par les idées politiques et les propositions des partis d'opposition, ou les adopte, dans le but de gagner un appui, de désamorcer les critiques, ou de nier les avantages qu'il possède sur les forces d'opposition. Elle peut manifestement avoir des répercussions budgétaires indéniables sur les recettes et les dépenses. La contagion politique serait davantage présente au sein des gouvernements minoritaires, ou à faible majorité, ou lorsque les pôles d'intérêt idéologiques du parti au pouvoir et des forces d'opposition sont rapprochés. Cependant, ce phénomène ne constitue qu'une seule des composantes du tableau. Il faut en arriver à une vue d'ensemble du régime en vigueur dans chaque province.

## *La Colombie-Britannique*

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la politique de la Colombie-Britannique a été axée sur une forte polarisation de la gauche et de la droite<sup>5</sup>. Une politique de confrontation est de rigueur. La vigueur de la gauche est en partie le résultat direct d'une forte syndicalisation dans cette province. La question de l'exploitation des ressources a également donné lieu à une confrontation politique partisane d'envergure. Étant donné l'importance de la forêt, des minéraux et de la pêche, ce débat partisan n'est, en soi, pas étonnant. Il est davantage étonnant de constater, toutefois, que ces ressources constituaient, même dans les années 1960, un secteur d'emploi beaucoup moins important en Colombie-Britannique que dans les autres provinces de l'Ouest et qu'elles ont perdu encore plus de terrain depuis. Les ressources naturelles, cependant, demeurent un thème dominant. Les batailles électorales que se sont livrées le NPD et le Crédit social au cours des années 1970 ont eu pour enjeu principal l'exploitation des ressources. La prédominance des ressources peut en partie s'expliquer par les beautés géographiques de la province, mais elle est également attribuable à une tactique politique bien implantée qui a atteint la perfection sous le régime de W. A. C. Bennett. M. Bennett a retiré beaucoup de gloire politique de la promotion de projets d'envergure liés aux ressources.

Ces grandes réalisations projetaient l'image d'un gouvernement téméraire et tourné vers l'avenir, mais cette image, en partie fidèle et en partie mythique, était doublée d'un conservatisme fiscal et d'un souci particulier pour l'équilibre des comptes. Ces traits dominants tiennent en partie aux origines du Crédit social en tant que force politique, méfiante à l'égard du gouvernement et des gros capitaux, et en partie au fait que le Crédit social était solidement implanté auprès des propriétaires de petites entreprises de la province, notamment, W. A. C. Bennett lui-même. La domination exercée par Bennett sur l'administration de la Colombie-Britannique au cours des années 1950 et 1960 n'était pas le seul fait de ses fonctions de premier ministre et de chef de son parti; elle tenait également à sa forte prédilection pour un contrôle budgétaire et financier très serré. L'analyse de Dunn cite David Mitchell, biographe de Bennett sur ce point :

Ces pratiques comptables détaillées ont conféré à Bennett un grand pouvoir et une importante marge de manoeuvre, particulièrement lorsqu'on songe qu'il était le seul à voir ces états financiers. Il déclarait souvent : « Le pouvoir, c'est l'information ». Sa qualité de premier ministre et de ministre des Finances lui conférait un droit de regard monopolisateur sur toutes les informations financières et sur les ministères et les agences qui composaient son gouvernement. Il n'a jamais rendu ces informations publiques et ne les a jamais partagées avec ses collègues. Par conséquent, il en connaissait souvent plus long sur les finances de chaque ministère que les ministres responsables<sup>6</sup>.

Bennett était également connu pour sa capacité d'amasser des fonds dans des comptes spéciaux, ce qui lui permettait d'alléguer ensuite qu'il était partisan de l'équilibre des budgets et qu'il n'imposerait pas le fardeau de la dette aux générations futures.

Les temps ont changé, mais le legs fait par M. Bennett conserve son importance, sous trois rapports. Disons d'abord que son fils, Bill Bennett, qui est devenu premier ministre en 1975, perpétue les traditions du père, la petite entreprise formant encore le noyau de ses appuis politiques. Deuxièmement, même le gouvernement Dave Barrett du NPD a exercé un contrôle budgétaire serré, étant donné que Barrett était à la fois premier ministre et ministre des Finances. En troisième lieu, la Colombie-Britannique a été l'une des dernières provinces à établir un système, même rudimentaire, d'organisation du Cabinet et du personnel de soutien tenant compte davantage des caractéristiques collectives d'un gouvernement ministériel.

Bien que cet aperçu des caractéristiques politiques de la Colombie-Britannique reste important, il ne constitue nullement un présage indiscutable des résultats budgétaires. À l'évidence, cette province a été le point de mire du Canada, en raison de son programme de restrictions mis sur pied après l'élection de 1983. La rigueur de ce programme est attribuable à une variété de facteurs, qui se sont matérialisés pendant le marasme économique qui a durement touché la Colombie-Britannique. Au nombre de ces facteurs, notons la volonté du premier ministre Bill Bennett de laisser son empreinte dans l'histoire de la Colombie-Britannique; la conviction profonde que les marchés des ressources souffriraient longtemps d'un état de stagnation, s'ils ne devenaient pas plus concurrentiels; et de fortes pressions commerciales de natures diverses qui se sont concrétisées au plus profond de la récession, et par suite de l'impact des critiques néo-conservatrices répétées à l'endroit du gouvernement. Les chapitres 8 et 9 présentent une évaluation un peu plus concrète des conséquences à court terme de cette stratégie de restrictions et des effets qu'elle a eus sur des changements qu'avait antérieurement subis la budgétisation en Colombie-Britannique.

## *L'Alberta*

Plusieurs ouvrages ont fait ressortir l'importance du gouvernement Lougheed en Alberta<sup>7</sup>. En termes de politique publique, le gouvernement de l'Alberta a entrepris une série d'actions politiques visant à diversifier l'économie de la province et qui atténueraient sa subordination aux ressources non renouvelables<sup>8</sup>. La valeur d'échange croissante du pétrole et du gaz (déjà élevée avant 1973 et montée en flèche en raison de l'embargo imposé par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole en 1973) a fourni une force d'appui supplémentaire et, à Lougheed, l'occasion tout indiquée d'appliquer sa stratégie. Sur le plan

fédéral-provincial, la théorie de Lougheed a pris forme pendant son bref séjour à l'opposition, alors que l'offensive qu'il menait sans relâche contre le gouvernement du Crédit social, solidement ancré, a eu pour cible sa passivité face à l'administration fédérale, particulièrement en ce qui avait trait aux questions énergétiques et aux ressources. Les analyses démontrent clairement que le Parti conservateur recrutait ses principaux appuis au sein du personnel technique professionnel, essentiellement urbain, de l'industrie pétrolière et gazière et des secteurs de services connexes. Bien que l'industrie pétrolière ait présenté un intérêt vital, les préoccupations budgétaires de l'Alberta au début des années 1970 ne pouvaient s'expliquer dans ce seul contexte : comme le montre le tableau 7-5, l'Alberta a commencé à sentir les effets des migrations et des pressions qui se sont exercées sur la demande de services de base. Les décisions, prises à l'origine en 1972, dans le but de modifier la structure des redevances de l'industrie pétrolière et gazière, statutairement figées, relevaient en partie de la nécessité d'accroître les recettes pour répondre à des besoins sociaux grandissants qui, pour la plupart, s'étaient d'abord fait sentir au niveau municipal.

Le premier résultat politique de la stratégie Lougheed a été le maintien de la domination d'un seul parti. Toutefois, pour les fins générales de ce chapitre, trois aspects de la budgétisation albertaine méritent d'abord notre attention : l'engagement personnel de Lougheed dans le processus; les luttes fédérales-provinciales qui ont eu pour objet les recettes énergétiques (puisque, comme nous le verrons dans la prochaine partie, les recettes tirées des ressources s'élevaient à presque la moitié des recettes totales de l'Alberta); et la présence de l'important Fonds du patrimoine de l'Alberta.

Lougheed a participé activement à l'élaboration du processus budgétaire, non seulement de façon générale mais également dans les détails. Il a été une figure dominante pour le Cabinet. Bien que d'autres trésoriers provinciaux aient également tenu des rôles importants dans les cabinets Lougheed, le premier ministre, en raison du pouvoir que lui ont conféré ses fonctions, et parce qu'il a dirigé le Comité sur les priorités et la planification du Cabinet, a incontestablement représenté la force politique la plus influente. Le Comité sur les priorités fonctionne sur le modèle du Conseil du Trésor fédéral, servant de tribune à un marchandage systématique. Comme son nom l'indique, cependant, il établit également les priorités, fonction que n'a pas le Conseil fédéral.

L'intérêt de Lougheed pour les décisions relevant de la budgétisation lui vient d'une préoccupation profondément ancrée pour les modalités de financement des programmes, ainsi que de sa foi en une approche commerciale de la gestion. Les craintes qu'il éprouve face à la vulnérabilité de l'économie albertaine axée sur les ressources, ont également influé sur sa façon d'aborder la budgétisation. Il s'est, par exemple, efforcé de faire une distinction entre le budget des investissements et le

budget d'exploitation et a conçu des procédés distincts pour l'étude de ces budgets qui touchent aux générations à des degrés divers. Bien sûr, l'importance des vastes projets de développement des ressources pour l'économie albertaine engendre obligatoirement de telles préoccupations. Lougheed a également insisté sur la nécessité de ne jamais établir de lien direct entre un programme de dépenses et une source particulière de recettes. Il tenait ce principe d'une leçon tirée du régime antérieur, celui du Crédit social, qui avait affecté de façon précise environ un tiers des recettes pétrolières et gazières à un programme de subventions municipales, et qui a connu de grandes difficultés.

De nombreux facteurs ont concouru à qualifier Lougheed d'activiste en matière de budgétisation. Lorsque les ministres et les autres hauts fonctionnaires présentent leurs propositions de dépenses au Comité sur les priorités et la planification, Lougheed pose des questions détaillées; c'est un critique sévère qui possède une connaissance approfondie de chacun des programmes. Pour ce qui est des recettes, il a toujours eu pour conviction, comme nous l'avons indiqué précédemment, qu'il fallait accroître et maximiser les rentes payées à une province propriétaire de ressources épuisables. Son initiative de 1972, la révision du système des redevances pétrolières et gazières, intervention qui a irrité l'industrie pétrolière, s'inspirait de cette croyance. Toutefois, elle tenait compte également d'autres exigences fiscales du mandat initial des Conservateurs. Ces initiatives ont entraîné de profonds remaniements visant à remplir la promesse d'améliorer le système d'impôts fonciers des municipalités.

Dans le domaine de la budgétisation intergouvernementale, Lougheed a fort naturellement employé ses énergies politiques à protéger et à accroître la part des recettes provenant des ressources albertaines, ainsi que son emprise sur la gestion de ces ressources. Ces activités ont donné lieu à diverses batailles rangées avec le gouvernement libéral Trudeau, dont les enjeux étaient la déductibilité des redevances, en 1973 et 1974, l'établissement des prix, de 1975 à 1978, et des projets précis comme Syncrude, puis, ultérieurement, Alsands et Cold Lake; elles ont également provoqué des débats sur le budget énergétique avec le gouvernement Clark en 1979 puis, de nouveau avec les Libéraux, sur le Programme énergétique national en 1980. Aux termes du Programme énergétique national, Ottawa a imposé de nouvelles mesures touchant aux taxes et aux prix relatifs à l'énergie. Ces mesures ont soulevé des conflits budgétaires qui ne peuvent, toutefois, être considérés comme des conflits de politique fiscale à proprement parler. Si l'Alberta a exprimé une divergence de vues en matière de politique macro-économique au cours des dernières années, celle-ci a largement débordé les fréquentes critiques du premier ministre Peter Lougheed relatives à la politique monétaire et à celle des taux d'intérêt. L'Alberta a récemment exprimé le désir de percevoir ses propres impôts sur le

revenu des particuliers. Elle perçoit déjà ses propres impôts sur les bénéfiques des sociétés et cette adjonction élargirait l'éventail de ses instruments politiques.

Le dernier volet de ces importantes considérations budgétaires intergouvernementales et intra-albertaines est le Fonds du patrimoine<sup>9</sup>. Ce Fonds a été créé dans le but d'accumuler et de mettre en commun des capitaux, de façon qu'une portion des recettes provenant de ressources non renouvelables puisse être utilisée au profit des générations futures d'Albertains. L'idée maîtresse de ce partage de fonds entre générations visait également une efficacité à plus long terme puisqu'elle était intimement liée à la promesse du gouvernement Lougheed de diversifier l'économie albertaine et de la rendre moins dépendante de ses ressources. Une partie de ce Fonds devait également servir à l'amélioration de la qualité de vie des Albertains. Il allait également servir de source supplémentaire de recettes gouvernementales à laquelle on pourrait puiser, à l'avenir, si le besoin s'en faisait sentir. Bien que les Conservateurs de Lougheed soient les instigateurs de ce Fonds, il est important de souligner que le gouvernement fédéral (par l'intermédiaire de son ministre des Finances John Turner) avait fortement incité l'Alberta à créer un tel fonds, afin que les recettes albertaines ne viennent pas fausser les formules de péréquation qui régissaient les finances intergouvernementales.

Notons qu'environ 30 p. cent seulement des recettes tirées des ressources non renouvelables ont été investies dans ce Fonds. Le reliquat a été placé dans les coffres généraux de l'administration albertaine. Ces recettes générales, comme nous allons le voir ci-dessous, ont atteint plus de 50 p. cent du total des recettes de l'Alberta et ont ainsi contribué à la diminution du taux d'imposition de l'Alberta par rapport aux autres provinces et à l'exemption de la taxe sur les ventes. Le Fonds a sextuplé, passant de 2,2 milliards de dollars en 1977 à 13,1 milliards de dollars en 1982. Bien qu'il n'ait pas, à l'origine, attiré beaucoup d'attention à l'échelle nationale, il est vite devenu le coeur d'une controverse politique et économique, non seulement au Canada mais aussi en Alberta. Même si, à l'échelle nationale, on a reconnu le bien-fondé des principes qui le sous-tendaient, le Fonds du patrimoine est devenu un symbole manifeste du transfert des richesses vers l'Ouest. Ce fut particulièrement vrai en 1979 et en 1980, des prévisions ayant révélé que le Fonds dépasserait le cap des 150 milliards de dollars au début des années 1990. Pour l'Alberta, cette croissance du Fonds a été la juste gratification d'une longue période d'attente pendant laquelle elle a nourri l'espoir de s'affranchir du Centre du Canada. L'État fédéral, pour sa part, y a vu un signe de la mauvaise répartition de la richesse nationale, opinion vite soutenue par les éléments partisans du conflit, et aisément renforcée par les déficits croissants de l'administration fédérale et par l'avenir prometteur auquel était voué le Fonds. Ainsi, des intérêts fondamentaux se sont

heurtés puisque les administrations fédérale et albertaine ont toutes deux vu dans ce bassin de pétrodollars un instrument potentiel de développement économique. La notion de développement économique, toutefois, a fait l'objet d'autres débats. En Alberta, en dépit de l'appui politique massif qu'ont reçu les objectifs généraux du Fonds du patrimoine, on se demandait de plus en plus si ce dernier était véritablement utilisé à des fins de diversification ou s'il n'était pas plutôt destiné à des placements relativement sécuritaires. Plus tard, au milieu de la récession, en 1982, d'autres critiques ont été formulées : pourquoi, s'est-on alors demandé, le Fonds n'était-il pas utilisé pour aider les Albertains durement touchés par la récession? En 1982, on a effectivement puisé au Fonds du patrimoine à de telles fins et la proportion des recettes destinées au Fonds fut réduite à 15 p. cent pendant une période de deux ans.

L'espace ne nous permet pas, ici, d'examiner en détail la dynamique du Fonds du patrimoine, mais deux autres points relatifs à sa mécanique sont dignes de mention. D'abord, des prêts provenant du Fonds ont été consentis à des provinces défavorisées, en particulier dans la région de l'Atlantique, ce qui a donné naissance à une série de relations fiscales bilatérales qui, parallèlement à la croissance du Fonds, ont nourri l'inquiétude d'Ottawa au sujet de ses pouvoirs de gestion économique. Ensuite, les fonctions prêteuses et bancaires attribuées au Fonds ont attiré les critiques de plus en plus acerbes des hommes d'affaires albertains, dont bon nombre lui ont prêté une grande ressemblance avec certaines banques dominées par l'Est. D'autres l'ont tout simplement ignoré. Aucune de ces situations n'était propice au gouvernement dont le noyau des appuis politiques était formé par la petite entreprise.

## *Le Québec*

Comme pour beaucoup d'autres aspects de la vie politique québécoise, la budgétisation doit d'abord être considérée en regard de la place qu'a occupée le Québec dans la Confédération aux yeux des récents premiers ministres<sup>10</sup>. Dans le contexte de la Révolution tranquille, la période écoulée depuis le début des années 1960 a été caractérisée par le fait que de nombreux Canadiens français ont eu recours à l'État. En effet, leur avancement dans le secteur privé étant bloqué, du moins au début de cette période, par la domination qu'y exerçaient les Canadiens anglais, ils se sont alors tournés vers l'État. L'arrivée d'une catégorie professionnelle de jeunes cols blancs a été bien accueillie par l'État, qui s'est du coup renforcé, mettant le Québec dans une position avantageuse pour négocier avec le reste du Canada (représenté principalement par l'administration fédérale). À un autre niveau, les implications budgétaires sous-jacentes de la politique québécoise ont engendré un débat quasi ininterrompu sur l'analyse des coûts-avantages du fédéralisme fiscal<sup>11</sup>.

Toutes ces considérations ont été tour à tour interprétées de diverses façons par les premiers ministres qui se sont succédé. Des discussions budgétaires ont été soulevées, à l'époque de Lesage et de Johnson, sur les principes du privilège de non-participation aux subventions conditionnelles fédérales-provinciales, pour remplacer les points fiscaux supplémentaires, et au cours des batailles rangées auxquelles ont donné lieu les modalités relatives aux fonds des caisses de retraite et à leur accessibilité, vers le milieu des années 1960<sup>12</sup>. Ces pratiques se sont poursuivies avec une intensité nouvelle dès l'arrivée au pouvoir du Parti québécois de René Lévesque, voué au séparatisme.

Il est facile de se laisser aller à des opinions toutes faites de l'époque Lévesque, mais il reste que les différents aspects de la personnalité du Parti québécois (PQ) sont, à coup sûr, ambivalents. Se qualifiant lui-même de parti à caractère social-démocrate, le PQ a manifestement bénéficié des relations mutuellement profitables qu'il a entretenues avec les syndicats de cols blancs, en particulier la fonction publique<sup>13</sup>. Or les ministres et les dirigeants clés du Parti québécois sont d'anciens bureaucrates gouvernementaux se targuant d'être de « bons gestionnaires ». Après la défaite du référendum sur la souveraineté-association, en mai 1980, le Parti québécois a donc misé, en vue de l'élection subséquente, sur sa capacité de bon gestionnaire. Il a dû à nouveau montrer des aptitudes pour la gestion vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, car la nouvelle génération, qui a dû faire face à des niveaux élevés de chômage et qui a été d'une façon générale influencée par l'ensemble des critiques formulées par l'entreprise et les néo-conservateurs à l'endroit de l'administration provinciale et, notamment des taux élevés d'impôt sur le revenu, était moins séduite par l'idée d'étatisme. Non seulement ces jeunes ne pouvaient-ils pas entrevoir avec confiance l'avenir de l'État, mais nombre d'entre eux étaient issus de familles dont les membres avaient fait leur place dans le secteur privé, en partie sous l'égide de lois linguistiques rigoureuses.

La pratique, pendant l'époque Lévesque, de l'art consommé des coûts-bénéfices fiscaux ne fut jamais aussi intense qu'au cours de la période préréférendaire de la fin des années 1970, durant laquelle le Québec et le Bureau fédéral de l'information sur l'unité canadienne se sont livrés des batailles de propagande sans merci sur les effets nets des avantages découlant des dépenses et des mesures fiscales fédérales. Pendant les vives controverses dont ont fait l'objet les prix et les recettes énergétiques, le Québec s'est rangé du côté de l'Alberta pour des motifs d'ordre constitutionnel; il a toutefois pris ce parti en sachant très bien qu'il allait quand même bénéficier du programme général des Libéraux, puisque ce programme profite aux provinces consommatrices. Dans cette controverse, où plusieurs milliards de dollars étaient en jeu, le gouvernement Lévesque a pratiqué l'art du silence étudié<sup>14</sup>.

En ce qui a trait à la question plus concrète du pouvoir interne du Cabinet, il semble évident que le premier ministre René Lévesque n'a pas participé au processus budgétaire aussi activement que les premiers ministres Bill Bennett et Peter Lougheed<sup>15</sup>. Lévesque est connu pour avoir été bien informé sur les questions budgétaires, mais différents facteurs donnent à penser qu'il a été plus sélectif dans ses interventions budgétaires et dans son exercice du pouvoir. D'abord, un peu à la manière du premier ministre Trudeau peut-être, Lévesque a été indubitablement préoccupé par le problème plus vaste de la souveraineté-association et, par conséquent, *a priori* du moins, par des questions autres qu'économiques. Ensuite, Lévesque avait en la personne de Jacques Parizeau, un ministre des Finances qui, en sa double qualité d'économiste et de politicien, possédait une bonne dose de pouvoir. Monsieur Parizeau a été ministre des Finances de 1976 à 1985. Il a également détenu le portefeuille du Conseil du Trésor jusqu'en 1981, lorsque Lévesque lui a retiré pour le confier à un autre ministre, sous prétexte que Parizeau avait préparé trop hâtivement le budget précédent.

## *L'Ontario*

Le gouvernement de l'Ontario a personnifié au cours des dernières décennies la continuité et la stabilité et a fait preuve de vigueur en matière de gestion, qualités forgées sur l'enclume d'un parti dominant, menacé juste ce qu'il faut par deux partis d'opposition, de force à peu près égale, et possédant une présence considérable à la législature<sup>16</sup>. Cette continuité a permis aux différents premiers ministres qui se sont succédé dans cette province, Frost, Robarts et Davis, de présenter l'Ontario, du moins jusque vers la fin des années 1970, comme le moteur de l'économie, et comme une province capable de générosité envers d'autres régions, puisque les paiements de péréquation trouvent leur source principale chez les contribuables ontariens.

Pendant son mandat, le premier ministre William Davis a continué de faire valoir ces traits dominants de la province. Comme nous le verrons au chapitre 8, les discours du budget de l'Ontario, sous le règne de Davis, étaient d'apaisantes narrations d'une histoire qui se répétait. L'Ontario, nous l'apprendrons dans le chapitre 9, a été la province qui a le mieux réussi à appliquer des contraintes budgétaires sans faire d'éclat; dans sa façon de les présenter, elle les associait tout simplement à une saine gestion. La pratique d'une saine gestion et d'une politique d'uniformité des opinions est sans contredit propre à Davis. Il est très important de noter que toutes les évaluations qui ont été faites du mandat de Davis au moment de sa retraite (y compris l'auto-évaluation de Davis) ont insisté davantage sur les modalités de ses réalisations que sur ses réalisations elles-mêmes.

Dans un autre ordre d'idées, disons toutefois que les tactiques que recelaient la politique budgétaire de Davis ne sont pas tout à fait conformes à cette image de grandeur. Tout comme en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec, la politique et l'économie intra-provinciales ainsi que les considérations interrégionales fédérales-provinciales ont inévitablement été entremêlées. Comme le montrent les données de la première partie de ce chapitre, il y a eu des signes, vers la fin des années 1970, d'une baisse de l'activité manufacturière dans l'économie ontarienne. À la même époque, les prix élevés de l'énergie et le transfert de la richesse vers l'Ouest du Canada, en particulier l'Alberta, n'ont pas seulement porté un dur coup aux deux trésoreries, mais également à l'économie ontarienne, particulièrement en ce qui a trait au rythme que devaient soutenir les prix domestiques du pétrole et du gaz pour suivre la trace des prix mondiaux, plus élevés. Vers le milieu des années 1970, un consensus raisonnable a été atteint, les prix ayant enregistré des hausses plus progressives, mais en 1979 et en 1980, le gouvernement Davis a adopté une approche budgétaire tout à fait différente concernant l'énergie. Lorsqu'il a cru que ses alliés du gouvernement conservateur Clark, en 1979, allaient hausser les prix trop rapidement et taxer les Ontariens trop lourdement, le gouvernement Davis a entrepris une ronde publique de critiques très virulentes; et en 1980, lorsque les Libéraux ont adopté une politique se rapprochant davantage de celle de l'Ontario, le gouvernement Davis est passé maître dans l'art du silence tactique<sup>17</sup>.

Au plan de la dynamique interne du Cabinet, l'Ontario se rapproche davantage du Québec que l'Alberta de la Colombie-Britannique, Davis ayant participé plus sélectivement au processus budgétaire. Fait important à noter, toutefois, l'expertise de l'Ontario en matière de politique fiscale au sein du ministère du Trésor et de l'Économie a été considérée par les hauts fonctionnaires ontariens et par d'autres fonctionnaires provinciaux en matière budgétaire comme constituant virtuellement le seul noyau d'experts pouvant rivaliser avec le ministère des Finances fédéral. La foi de l'Ontario dans ses experts et dans son rôle de critique de la politique fiscale d'Ottawa sera davantage mise en lumière dans notre analyse, au chapitre 8.

### *La Nouvelle-Écosse*

Le caractère et la pratique de la budgétisation en Nouvelle-Écosse confirment le fait que la Nouvelle-Écosse est une province modérément « favorisée » située dans une région « défavorisée ». La Nouvelle-Écosse possède une marge de manoeuvre très limitée et est largement tributaire non seulement des transferts fédéraux, mais également d'autres subventions fédérales. Au lieu de se traduire par une forte polarisation politique, la structure de base de l'économie a donné lieu à

une certaine ressemblance des idées entre les Libéraux et les Conservateurs<sup>18</sup>. Bien qu'il y ait eu des périodes de domination d'un seul parti, le pouvoir, depuis les années 1960 a été tour à tour aux mains des gouvernements Stanfield, Smith, Regan et Buchanan.

Ces caractéristiques générales ont permis à Peter Aucoin de qualifier la culture politique néo-écossaise de populiste, paroissiale, partisane et pragmatique. Bien que ces qualificatifs puissent être attribués à d'autres provinces également, on obtient généralement la preuve de leur bien-fondé lorsqu'ils sont mis en comparaison avec les brefs comptes rendus sur les autres provinces. Pendant la majeure partie des années 1970, la Nouvelle-Écosse a résisté à toutes les pressions visant la modernisation de son procédé budgétaire interne. Jusque vers la fin des années 1970, on ne voyait pas la nécessité d'exhiber une preuve de modernisme en matière de gestion budgétaire. Les principaux ministres avaient une certaine emprise sur différents aspects de la répartition judicieuse des fonds dans la province, surveillés de près par leur premier ministre, qui ne se prétendait pas gestionnaire, mais qui se voulait un politicien prudent et attentif.

La stratégie adoptée par la Nouvelle-Écosse relativement à l'énergie et au développement marin, pétrolier et gazier constitue peut-être le seul écart constaté par rapport à ce sens de l'intendance et à cette manoeuvrabilité restreinte. Dans ces domaines, la province a fait preuve d'une plus grande agressivité envers Ottawa, afin de maximiser ses chances de devenir la principale source d'approvisionnements et de services pour l'industrie du forage marin. Et même alors, la marge de manoeuvre de la Nouvelle-Écosse avait été très serrée. Tout en démontrant qu'elle méritait beaucoup de la part d'Ottawa, elle devait s'abstenir de s'associer ouvertement aux tactiques du gouvernement Peckford de Terre-Neuve et de mettre ainsi en danger les recettes et les paiements de transfert qui, au bout du compte, lui profitaient ou, du moins, l'empêchaient de s'enliser davantage dans son état de province « défavorisée<sup>19</sup> ».

Il y a un réel danger à tenter de résumer l'historique de cinq provinces en quelques paragraphes seulement. Ces esquisses ont été brossées avec l'intention de présenter les choses sous un seul angle : d'autres aspects des questions soulevées doivent être considérés, non seulement en regard des données fournies au début et à la fin du présent chapitre, mais à la lumière également des questions soulevées dans les chapitres 6, 8 et 9. Ces ébauches sont néanmoins révélatrices, car les gouvernements présentent indubitablement des traits de caractère dominants qui leur sont attribués ou qui sont inhérents à leur personnalité. Ces traits dominants ne peuvent refléter que partiellement la réalité budgétaire. C'est dans cet esprit que nous allons entreprendre deux études générales des données budgétaires.

## **Données sur les recettes et les dépenses : un premier aperçu des tendances et des résultats**

L'examen des tendances du budget des recettes et des dépenses des provinces révèle à la fois d'étonnantes similitudes et de non moins étonnantes divergences. Nous allons d'abord mesurer l'importance relative des recettes et des dépenses des administrations provinciales en pourcentage du produit provincial brut (PPB). Toutes les administrations provinciales ont enregistré une croissance notable pendant la période étudiée (voir le tableau A-1 de l'annexe), qui a largement dépassé celle de l'État fédéral. Ceci vaut pour les recettes autant que pour les dépenses. Des différences considérables subsistent néanmoins entre les provinces, la taille relative des administrations plus importantes par rapport au PPB (Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard) constituant plus du double de celui des plus petites administrations (l'Ontario et l'Alberta). Il semble que la taille relative d'un gouvernement soit inversement proportionnelle à sa richesse. Ce phénomène reflète peut-être le fait que l'État fédéral supporte financièrement les fonctions de dépenses provinciales ou les principales composantes de ces fonctions et reflète également les transferts généralisés au bénéfice des provinces moins bien nanties.

En Alberta, les recettes gouvernementales ont dépassé de beaucoup les dépenses depuis la hausse des prix du pétrole en 1973 (tableaux 7-6 et 7-7). Avant cette époque, la province avait sporadiquement affiché des excédents (mesurés de cette façon). La Saskatchewan et la Colombie-Britannique sont les seules autres provinces dont les recettes ont excédé les dépenses de façon assez régulière.

Qu'elle soit mesurée en fonction des recettes ou encore des dépenses, la plus grande poussée de croissance de la taille relative des administrations provinciales a été constatée avant le milieu des années 1970. Par la suite, cette croissance a soit considérablement ralenti, soit complètement cessé. Les dépenses du gouvernement de l'Ontario, par exemple, en proportion de l'économie provinciale, ont atteint un sommet en 1975-1976, et ont décliné, légèrement d'abord, puis de façon régulière depuis lors (tableau 7-7). On peut, à la lumière de ces données, établir que les restrictions budgétaires en Ontario remontent aux années 1975-1976.

Les systèmes de recettes des provinces sont caractérisés par une grande diversité (tableau 7-6). Ce qui frappe d'abord, ce sont les différences entre les proportions des recettes engendrées. Les recettes de l'Alberta, par habitant, dépassent de plus de 50 p. cent celles de la province qui la suit immédiatement dans l'échelle et représentent environ le double de celles des quatre provinces qui ferment la liste. Cet écart est encore plus évident lorsqu'on songe que les paiements de péréquation et autres transferts de l'État fédéral sont compris dans ces données<sup>20</sup>.

TABLEAU 7-6 Recettes des gouvernements provinciaux, 1960-1982

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Alberta</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			10,5	11,1	11,2	11,7	12,4	11,8	11,9	14,1	15,0
Par habitant		407	425	461	470	506	562	559	561	676	718
(\$ constants)	478										
% des recettes totales											
IP				6,2	6,0	5,8	7,3	9,2	12,1	11,4	13,2
SG											
PGN											
RPI	4,9	5,8	5,0	4,1	4,0	3,7	4,0	4,6	4,0	6,8	6,9
TRSP								80,5	78,0	80,4	78,5
TT	28,3	32,7	32,0	23,8	22,8	18,5	17,2	19,5	22,0	19,6	21,5
<b>Colombie-Britannique</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			10,3	10,1	10,3	10,5	11,2	11,4	11,6	13,1	14,4
Par habitant		422	439	443	452	479	532	541	540	621	681
(\$ constants)	427										
% des recettes totales											
IP				8,0	8,1	8,7	10,8	13,2	17,2	15,6	15,0
SG				22,3	22,7	23,4	23,2	21,2	20,2	17,2	16,5
PGN											
RPI	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2	0,8	0,8	0,9	2,6	3,3
TRSP								84,6	84,5	82,5	83,8
TT	33,6	36,2	35,6	18,8	18,0	15,5	15,7	15,4	15,5	17,5	16,2

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Alberta</b>												
Total des recettes												
en % du PPB	15,5	15,6	15,2	16,0	19,5	19,1	21,1	23,8	25,3	23,4	22,8	23,1
Par habitant												
(\$ constants)	749	775	803	1 002	1 383	1 303	1 389	1 607	1 802	1 789	1 764	1 716
% des recettes totales												
IP	16,0	14,9	16,0	14,2	10,8	9,5	9,4	9,9	9,0	9,4	9,8	11,9
SG												
PGN	20,6	21,3	22,9	29,5	43,0	47,6	47,0	53,0	52,4	54,9	51,2	45,1
RPI	7,4	7,4	6,4	5,7	5,3	6,4	7,7	7,7	9,9	11,8	13,9	17,2
TRSP	78,8	77,1	79,7	80,4	82,9	86,5	86,8	90,2	90,8	91,7	92,1	90,1
TT	21,2	22,9	20,3	19,6	17,1	13,5	13,2	9,8	9,2	8,3	7,9	9,9
<b>Colombie-Britannique</b>												
Total des recettes												
en % du PBB	15,6	15,6	15,0	15,4	16,5	16,7	17,6	18,1	17,6	18,3	17,6	18,5
Par habitant												
(\$ constants)	721	748	768	871	912	853	911	951	950	1 031	966	979
% des recettes totales												
IP	17,1	16,0	16,8	17,4	17,2	19,1	17,7	20,2	22,8	19,0	20,1	23,0
SG	14,5	15,0	14,9	14,7	13,8	13,6	16,4	16,2	12,8	10,3	10,8	14,2
PGN	2,8	2,8	2,5	2,1	2,9	2,6	2,6	5,4	3,8	4,5	3,0	1,7
RPI	4,1	4,2	4,6	4,3	5,2	4,1	3,7	4,3	5,0	5,6	6,9	6,8
TRSP	81,4	81,2	83,3	85,1	82,7	81,5	81,3	82,9	83,8	84,2	84,1	86,1
TT	18,6	18,8	16,7	14,9	17,3	18,5	18,7	17,1	16,2	15,8	15,9	13,9

TABLEAU 7-6 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Manitoba</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			8,7	8,9	9,0	9,7	10,6	11,8	13,3	13,5	15,6
Par habitant											
(\$ constants)	274	278	295	316	320	356	395	445	514	535	614
% des recettes totales											
IP				11,3	11,1	10,8	12,2	12,6	13,7	14,9	14,9
SG									10,3	14,1	12,5
PGN											
RPI	8,5	9,2	8,4	7,9	6,8	5,5	4,9	3,9	3,2	3,8	5,4
TRSP								61,8	65,4	70,2	70,9
TT	48,0	47,5	44,6	30,7	31,5	34,1	31,1	38,1	34,6	29,8	29,1
<b>Terre-Neuve</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			17,7	20,1	19,9	21,8	22,6	21,9	26,2	26,4	27,6
Par habitant											
(\$ constants)	336	331	317	387	394	456	489	491	588	621	653
% des recettes totales											
IP				2,8	2,8	2,8	3,7	4,6	5,1	5,3	6,4
SG				13,3	13,5	12,8	12,2	12,4	12,6	13,4	12,2
PGN											
RPI	0,6	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,8	1,3
TRSP								43,5	38,3	43,5	42,3
TT	69,5	66,0	62,9	59,9	60,1	60,1	57,3	56,5	61,7	56,5	57,7

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Manitoba</b>												
Total des recettes en % du PPB	17,8	17,5	18,3	17,5	17,6	18,5	19,3	19,2	18,7	19,6	19,4	19,2
Par habitant (\$ constants)	706	705	774	815	820	821	836	814	808	869	842	826
% des recettes totales												
IP	17,5	16,8	16,7	16,8	18,2	19,3	18,7	19,5	22,0	18,2	18,7	20,8
SG	10,3	10,5	11,4	12,4	12,8	12,2	11,7	11,9	8,6	10,9	10,6	10,6
PGN	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
RPI	7,5	6,8	7,2	6,7	6,6	6,4	6,7	7,3	8,7	9,6	9,5	10,5
TRSP	68,3	65,8	67,3	66,1	67,3	63,6	65,6	64,7	65,7	62,8	63,3	66,9
TT	31,8	34,2	32,7	33,9	32,7	36,4	34,4	35,3	34,3	37,2	36,7	33,1
<b>Terre-Neuve</b>												
Total des recettes en % du PPB	29,5	33,6	33,7	33,8	35,8	36,2	35,4	36,1	38,5	36,7	38,3	37,3
Par habitant (\$ constants)	729	826	815	890	955	921	918	955	1 036	1 036	990	959
% des recettes totales												
IP	7,4	6,4	7,4	8,3	8,6	11,2	11,5	12,2	12,4	11,4	12,4	13,1
SG	11,9	11,7	12,6	12,8	13,8	15,1	15,0	14,9	12,7	15,6	16,0	15,3
PGN								0,0				0,0
RPI	3,3	3,2	3,9	3,6	3,6	4,3	3,7	4,8	4,8	5,2	4,6	5,1
TRSP	46,0	42,7	47,7	48,9	48,0	50,6	52,1	52,9	52,2	52,0	53,2	52,8
TT	54,0	57,3	52,3	51,1	52,0	49,4	47,9	47,1	47,8	48,0	46,8	47,2

TABLEAU 7-6 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Ontario</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			6,8	8,0	7,7	7,8	8,4	9,3	10,1	11,1	12,8
Par habitant											
(\$ constants)	286	290	307	373	364	379	418	475	514	575	662
% des recettes totales											
IP				10,5	10,9	11,8	14,8	16,2	19,0	17,8	17,2
SG			7,2	12,4	12,7	12,0	11,5	16,1	15,3	14,1	14,6
PGN											
RPI	2,8	2,6	2,2	1,9	1,8	1,9	2,3	3,0	3,2	3,7	4,2
TRSP								83,1	81,8	82,2	83,1
TT	26,3	26,9	27,1	22,2	19,2	16,9	17,0	16,9	18,2	17,8	16,9
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>											
Total des recettes											
en % du PPB			19,7	20,9	20,8	19,8	21,5	23,0	26,7	27,0	30,6
Par habitant											
(\$ constants)	296	368	369	400	400	400	447	482	563	598	675
% des recettes totales											
IP				1,9	2,2	3,1	3,6	4,1	4,9	4,9	5,0
SG		5,5	9,1	8,0	10,2	10,5	10,7	9,3	8,5	8,5	10,0
PGN											
RPI	0,6	0,5	0,9	0,8	0,7	0,7	1,2	2,1	2,7	3,5	2,8
TRSP								43,8	42,9	47,3	44,5
TT	59,9	60,3	53,9	51,7	56,4	56,1	55,0	56,2	57,1	52,5	55,6

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Ontario</b>												
Total des recettes												
en % du PPB	14,2	13,8	13,7	13,8	14,4	14,6	15,0	14,7	14,9	15,1	14,6	14,8
Par habitant												
(\$ constants)	733	721	746	796	820	765	777	758	776	802	764	763
% des recettes totales												
IP	18,8	18,1	18,9	19,2	19,6	19,6	18,8	23,0	25,1	22,9	23,3	26,3
SG	12,9	13,6	14,1	17,8	17,6	13,3	15,3	15,5	12,4	15,3	14,9	14,6
PGN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RPI	5,2	5,8	5,2	5,4	5,6	5,7	5,5	3,6	3,4	3,6	3,7	3,9
TRSP	81,8	80,5	80,7	83,6	82,9	78,8	77,3	82,3	82,8	82,7	82,2	83,3
TT	18,2	19,5	19,3	16,4	17,1	21,2	22,7	17,7	17,2	17,4	17,8	16,7
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>												
Total des recettes												
en % du PPB	34,9	37,1	37,0	37,7	40,2	41,4	40,2	41,2	39,2	38,6	40,1	41,1
Par habitant												
(\$ constants)	811	862	927	1 042	1 031	1 038	981	1 014	1 018	1 016	1 003	1 018
% des recettes totales												
IP	4,1	4,6	5,4	6,5	7,0	8,3	8,1	9,0	11,0	10,7	10,2	10,2
SG	9,2	10,6	11,0	10,9	9,8	9,3	9,3	9,7	8,3	9,3	10,8	10,8
PGN		0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
RPI	4,0	3,7	3,3	3,4	4,3	3,4	3,7	3,6	4,1	4,8	6,0	6,8
TRSP	44,3	47,3	49,9	48,1	45,7	45,1	43,4	45,2	45,5	45,8	48,5	49,5
TT	55,6	52,6	50,1	51,8	54,3	54,8	56,6	54,8	54,5	54,2	51,5	50,5

TABLEAU 7-6 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Nouveau-Brunswick</b>											
Total des recettes			13,9	14,4	14,3	15,2	16,0	16,7	21,7	22,1	24,1
en % du PPB											
Par habitant		336	317	330	332	380	413	440	568	599	653
(\$ constant)	301										
% des recettes totales											
IP				3,9	4,0	4,1	5,4	6,5	6,6	6,8	9,2
SG	8,9	7,9	8,4	8,0	8,5	8,1	8,4	9,0	11,6	12,2	14,1
PGN											
RPI	2,9	3,1	3,1	2,7	2,5	2,0	1,6	0,9	1,0	1,1	1,1
TRSP								52,3	51,6	52,6	55,7
TT	53,5	51,8	52,7	46,3	46,2	50,3	50,3	47,7	48,4	47,4	44,3
<b>Nouvelle-Écosse</b>											
Total des recettes			12,1	13,0	12,3	13,2	14,4	16,1	18,5	18,0	20,2
en % du PPB											
Par habitant		287	299	325	308	340	382	441	515	524	604
(\$ constants)	289										
% des recettes totales											
IP				4,5	5,2	5,9	6,9	7,4	8,4	8,7	9,2
SG	8,8	8,6	12,3	11,8	12,0	11,6	10,8	9,6	8,3	8,5	14,2
PGN											
RPI	2,3	2,3	2,7	2,5	2,7	2,7	3,0	3,1	4,0	5,0	5,5
TRSP								47,7	45,2	48,4	53,9
TT	54,5	55,3	50,8	44,6	42,6	46,1	46,8	52,3	54,8	51,6	46,1

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Nouveau-Brunswick</b>												
Total des recettes												
en % du PPB	26,1	27,3	26,3	27,0	27,0	28,2	27,5	27,4	27,5	27,8	29,5	29,3
Par habitant												
(\$ constants)	728	783	805	894	897	885	834	835	893	938	872	871
% des recettes totales												
IP	9,2	10,1	10,5	11,8	11,5	13,5	14,2	14,0	15,7	13,3	14,0	14,5
SG	12,6	11,8	12,4	12,5	11,4	11,5	11,0	10,9	10,4	12,4	12,0	11,3
PGN												
RPI	2,4	2,4	3,4	3,1	3,3	2,8	3,0	3,4	3,5	3,9	4,8	4,9
TRSP	56,2	54,4	56,5	55,4	54,3	52,5	53,2	52,4	52,5	51,8	56,3	55,3
TT	43,8	45,6	43,5	44,6	45,7	47,5	46,8	47,6	47,5	48,2	43,7	44,7
<b>Nouvelle-Écosse</b>												
Total des recettes												
en % du PPB	20,8	22,7	22,4	24,1	24,6	25,6	25,6	25,9	25,8	26,6	28,2	28,8
Par habitant												
(\$ constants)	627	690	725	824	823	808	799	816	834	857	849	858
% des recettes totales												
IP	10,3	10,2	13,2	13,0	13,6	14,5	14,3	15,5	17,7	16,4	16,0	16,4
SG	14,1	13,3	14,0	13,0	11,4	10,8	11,4	11,3	9,5	11,4	10,8	9,9
PGN												
RPI	6,9	6,3	6,8	6,5	6,7	6,6	6,0	5,3	5,2	5,0	6,1	6,2
TRSP	57,8	54,5	58,0	56,1	54,9	52,3	53,9	53,3	53,0	53,7	54,5	54,7
TT	42,2	45,5	42,0	44,1	45,1	47,7	46,1	46,7	47,0	46,3	45,5	45,3

TABLEAU 7-6 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Québec</b>											
Total des recettes en % du PPB			8,7	9,4	9,7	11,3	11,6	12,0	13,9	14,7	15,1
Par habitant (\$ constants)	240	243	300	334	345	420	444	467	538	571	582
% des recettes totales											
IP	8,1	8,4	9,1	9,0	8,8	11,0	19,2	23,6	21,2	24,6	25,9
SG	10,2	9,6	12,3	14,0	14,0	18,7	18,7	17,2	18,7	17,3	16,9
PGN											
RPI	0,7	0,6	0,6	0,6	0,9	0,8	0,9	0,4	0,4	0,6	0,6
TRSP								80,4	76,2	77,1	77,9
TT	20,2	20,9	25,6	28,0	26,5	28,0	20,0	19,6	23,8	22,9	22,1
<b>Saskatchewan</b>											
Total des recettes en % du PPB			12,6	12,5	12,1	13,1	13,3	13,3	15,6	16,1	16,3
Par habitant (\$ constants)	375	369	381	469	486	500	531	551	573	594	582
% des recettes totales											
IP				5,4	5,6	6,6	8,6	9,9	11,2	11,5	12,7
SG	11,9	11,8	10,7	14,7	15,7	16,1	12,9	12,6	12,1	13,7	12,8
PGN											
RPI	7,9	8,8	10,3	9,3	9,7	9,9	9,7	9,2	9,1	8,7	9,8
TRSP								74,6	74,1	76,3	75,1
TT	36,7	36,0	34,7	25,8	23,4	22,4	22,5	25,4	25,9	23,7	25,0

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Québec</b>												
Total des recettes en % du PPB	20,0	21,1	21,1	20,9	22,6	22,9	23,4	24,6	24,4	24,5	24,5	26,1
Par habitant (\$ constants)	780	834	867	918	994	959	979	1 033	1 054	1 072	1 052	1 093
% des recettes totales												
IP	23,1	22,9	25,8	27,1	28,7	27,7	29,4	30,5	29,7	29,1	30,4	29,2
SG	13,2	12,6	13,1	13,1	12,7	12,7	12,0	11,0	9,4	10,0	9,4	8,1
PGN			0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RPI	3,5	3,6	4,3	4,3	4,5	4,9	5,3	4,3	4,9	5,4	6,3	5,9
TRSP	75,4	74,8	78,0	79,5	77,7	77,1	77,9	76,3	77,0	76,4	78,2	78,7
TT	24,6	25,2	22,0	20,5	22,3	22,9	22,1	23,7	23,0	23,6	21,8	21,3
<b>Saskatchewan</b>												
Total des recettes en % du PPB	18,0	18,1	18,6	17,5	19,6	19,8	20,2	21,0	21,0	20,5	20,5	20,3
Par habitant (\$ constants)	630	678	731	844	1 042	993	968	987	1 033	1 065	1 116	1 082
% des recettes totales												
IP	10,8	8,2	10,3	11,9	12,4	14,2	17,0	16,3	14,9	13,3	15,1	16,7
SG	10,8	12,1	10,9	10,5	9,7	10,4	10,6	10,0	7,7	10,6	10,8	10,2
PGN	4,9	4,5	4,0	4,8	19,2	13,5	12,6	14,2	16,8	16,8	17,1	11,8
RPI	9,2	7,9	7,5	7,0	6,3	6,5	7,6	2,4	2,3	2,7	2,7	4,3
TRSP	68,4	60,8	62,4	62,3	72,1	76,2	79,1	81,6	81,6	81,9	84,1	77,0
TT	31,6	39,2	37,5	37,7	27,9	23,8	20,9	18,4	18,4	18,1	15,9	23,0

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

Notes : IP = impôt sur le revenu des particuliers; SG = services généraux; PGN = pétrole et gaz naturel; RPI = rendement des investissements, sociétés d'État provinciales; TRSP = total des recettes de sources propres; TT = total des transferts.

TABLEAU 7-7 Dépenses des gouvernements provinciaux, 1960-1982

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Alberta</b>											
Total des dépenses			10,7	10,7	10,0	9,9	10,8	13,5	13,7	14,2	15,3
en % du PPB			433	447	421	430	488	636	646	683	731
Dépenses par habitant	414	435									
% des dépenses totales											
TC	21,8	21,8	19,5	16,0	16,4	15,2	15,2	13,5	13,0	10,2	9,4
SAN	21,6	21,2	22,2	21,6	24,3	25,0	23,5	21,2	22,2	24,5	27,9
SS	8,2	7,8	8,5	9,4	10,0	10,6	10,2	8,8	9,8	7,7	7,4
ED	25,5	25,0	25,7	33,4	29,4	29,0	32,1	33,0	36,0	32,5	30,7
DET	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	5,1	5,3
DECO	30,6	31,2	27,9	22,2	23,3	22,5	22,8	22,5	19,2	16,9	16,0
DSOC	56,0	54,9	57,5	65,3	64,5	65,4	66,7	66,3	70,9	67,1	68,3
<b>Colombie-Britannique</b>											
Total des dépenses			10,1	9,9	10,2	9,4	11,0	10,8	11,2	11,9	13,4
en % du PPB			431	436	446	430	520	511	521	567	633
Dépenses par habitant	392	434									
% des dépenses totales											
TC	22,1	23,1	20,5	21,9	21,9	17,0	15,2	14,5	16,5	13,5	14,6
SAN	22,5	21,1	21,4	21,5	21,1	22,3	19,0	22,2	23,4	26,3	28,3
SS	11,0	11,6	12,8	11,6	11,2	11,3	10,2	10,3	9,6	9,9	8,9
ED	19,4	18,7	19,6	21,1	21,8	23,7	22,3	22,7	24,2	28,1	23,2
DET	1,2	0,9	0,8	0,2	0,1	0,1	0,0			1,4	1,8
DECO	30,1	31,7	28,9	29,3	28,6	23,5	31,8	22,2	24,1	20,0	20,6
DSOC	53,8	52,3	54,8	55,2	54,9	58,0	52,6	65,4	64,5	65,7	66,7

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Alberta</b>												
Total des dépenses	16,7	17,2	15,4	14,0	14,3	15,5	17,8	16,2	15,9	18,5	15,8	17,6
en % du PPB	810	854	817	879	1 014	1 055	1 108	1 097	1 133	1 417	1 218	1 310
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	7,6	7,7	6,6	7,3	9,6	9,7	7,0	7,4	7,8	7,1	9,1	9,1
SAN	26,7	25,8	26,2	25,7	23,1	24,2	25,2	21,9	21,9	18,4	23,2	22,9
SS	9,1	9,2	10,7	12,5	12,9	10,1	9,6	9,7	9,4	7,7	9,3	9,4
ED	31,3	29,9	29,8	26,0	24,3	24,5	21,1	24,5	21,5	17,2	19,1	18,0
DET	5,5	5,7	6,3	5,7	4,9	4,3	4,1	4,3	4,5	3,9	3,8	4,0
DECO	13,8	14,2	12,3	15,5	20,0	19,5	21,9	20,7	24,2	19,9	23,8	26,7
DSOC	68,9	68,2	70,1	67,5	63,1	62,6	59,7	60,9	57,2	49,7	60,9	58,5
<b>Colombie-Britannique</b>												
Total des dépenses	14,1	14,2	14,0	13,8	16,5	19,0	16,9	17,2	16,9	16,6	17,6	18,4
en % du PPB	652	683	716	782	906	971	875	904	912	933	969	975
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	10,2	12,2	13,2	11,3	11,9	10,4	8,8	9,7	9,5	8,8	9,6	9,1
SAN	28,9	27,8	27,2	26,5	25,2	25,2	26,5	25,6	27,5	27,9	29,1	30,5
SS	13,1	12,1	12,0	15,0	16,2	15,7	15,6	17,7	17,0	17,5	16,9	15,9
ED	22,6	21,3	20,3	19,2	17,7	17,5	17,3	17,2	16,9	16,9	15,4	15,4
DET	1,9	2,1	2,0	1,9	1,6	1,5	2,3	2,5	3,2	3,4	3,0	2,6
DECO	16,5	18,8	19,4	18,6	19,5	23,2	18,3	18,1	16,2	16,3	19,7	20,0
DSOC	70,5	67,9	66,2	67,4	65,4	63,2	66,1	63,9	65,4	66,3	64,9	64,9

TABLEAU 7-7 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Manitoba</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			9,7	9,6	10,2	10,6	11,2	12,4	12,9	13,2	14,7
Dépenses par habitant	330	340	330	344	363	391	419	467	498	524	579
% des dépenses totales											
TC	25,3	22,0	16,0	15,1	14,4	14,6	15,3	14,3	12,5	12,2	10,2
SAN	24,1	25,1	27,2	27,0	28,2	26,0	25,3	23,6	22,5	22,9	29,2
SS	7,4	8,7	10,2	10,5	8,8	9,3	8,7	8,5	7,5	8,6	7,3
ED	18,9	17,8	19,9	21,2	19,2	18,2	23,7	19,4	29,3	31,6	28,9
DET	6,8	8,2	9,2	9,0	8,1	7,3	6,9	6,1	5,5	5,4	6,4
DECO	32,4	29,7	24,7	23,4	27,5	30,5	26,4	25,6	21,8	21,9	18,5
DSOC	51,1	52,2	57,9	59,4	56,6	54,3	59,3	56,0	63,4	65,2	67,3
<b>Terre-Neuve</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			20,6	24,6	24,0	26,6	25,2	33,5	34,0	31,3	29,7
Dépenses par habitant	354	371	369	474	474	555	545	656	771	737	703
% des dépenses totales											
TC	25,6	23,0	16,0	16,8	24,8	31,3	30,7	17,3	17,6	18,6	16,3
SAN	20,6	19,4	23,3	21,7	19,3	23,7	19,4	19,8	16,3	18,2	19,8
SS	18,0	16,5	16,1	13,9	14,1	11,9	12,0	11,6	13,5	14,3	12,7
ED	17,9	19,6	22,3	29,8	23,4	16,2	17,8	28,5	27,2	23,8	23,9
DET	3,3	4,2	5,1	4,7	5,8	5,5	6,3	5,8	6,2	8,7	10,3
DECO	30,3	29,0	21,6	21,0	29,1	35,1	35,8	22,6	26,6	26,4	24,3
DSOC	57,0	55,8	62,2	65,6	57,1	52,0	49,7	62,8	59,8	57,7	57,9

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Manitoba</b>												
Total des dépenses	17,0	17,6	17,6	17,4	18,1	19,6	20,0	22,2	19,3	19,8	20,3	21,1
en % du PPB	675	709	743	810	846	870	867	942	836	878	883	907
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	8,1	8,0	8,5	8,8	7,4	6,8	5,3	5,3	8,3	6,2	6,1	6,3
SAN	29,3	28,4	26,5	26,2	26,7	25,9	26,7	31,0	27,5	25,9	26,9	28,1
SS	10,5	11,3	11,3	14,4	13,0	15,3	16,1	14,8	16,2	14,8	15,1	13,5
ED	26,5	27,5	25,3	24,8	22,4	21,7	19,2	18,1	18,1	17,2	16,4	18,1
DET	7,5	6,3	6,7	5,9	6,9	6,8	8,2	8,0	11,2	12,7	11,7	12,9
DECO	15,4	15,0	16,3	16,7	16,6	17,9	16,0	14,7	15,5	16,4	17,8	15,7
DSOC	68,8	71,0	68,9	68,1	65,2	65,6	64,6	66,1	63,8	60,0	60,0	61,3
<b>Terre-Neuve</b>												
Total des dépenses	32,3	41,9	37,8	37,1	40,5	44,0	40,7	37,8	45,4	40,4	42,3	38,9
en % du PPB	799	1 029	915	983	1 081	1 120	1 055	1 000	1 221	1 142	1 093	1 000
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	13,3	11,8	13,3	10,9	10,5	11,4	10,0	10,5	8,5	10,2	7,1	6,8
SAN	19,1	15,2	19,3	20,9	20,2	19,2	18,3	18,5	15,8	16,8	18,3	20,9
SS	12,5	10,5	11,2	10,2	9,5	9,1	10,0	10,0	8,2	8,9	9,4	10,3
ED	25,1	23,3	27,2	25,4	24,6	24,4	24,6	25,7	20,3	23,1	23,7	25,2
DET	9,6	9,3	10,6	11,3	10,8	10,7	11,4	14,1	13,6	14,8	16,0	15,4
DECO	24,1	28,3	22,8	22,8	23,3	25,1	23,9	19,5	31,8	19,9	20,5	15,2
DSOC	59,2	52,6	59,5	58,8	58,6	57,2	57,5	58,2	47,6	52,1	54,3	59,3

TABLEAU 7-7 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Nouveau-Brunswick</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			15,2	15,7	16,2	16,0	16,3	18,2	24,7	24,5	24,2
Dépenses par habitant	308	360	346	359	377	400	421	482	651	664	655
% des dépenses totales											
TC	37,0	30,5	27,6	23,8	25,8	25,9	27,8	26,2	21,9	14,6	12,6
SAN	15,9	26,2	24,9	26,5	26,7	25,1	23,4	22,0	18,1	18,4	19,1
SS	7,8	7,3	8,3	8,7	8,4	8,4	7,7	6,5	5,9	7,5	7,1
ED	12,1	12,0	13,7	15,5	14,9	14,7	13,7	18,7	29,2	35,2	35,6
DET	9,6	8,6	9,3	9,0	8,9	8,8	8,1	7,2	7,1	7,5	7,7
DECO	42,8	35,8	33,6	29,3	31,0	31,3	34,0	31,9	29,1	21,3	20,5
DSOC	36,1	45,8	47,2	51,1	50,4	48,5	45,2	47,8	53,9	61,7	62,3
<b>Nouvelle-Écosse</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			12,6	12,9	13,3	13,4	14,7	17,3	19,3	20,3	21,3
Dépenses par habitant	292	334	311	324	333	347	390	473	538	590	635
% des dépenses totales											
TC	29,5	25,9	22,9	20,5	20,7	20,7	22,2	24,4	19,9	18,8	14,2
SAN	22,2	23,7	25,9	25,6	26,4	26,5	27,3	24,1	21,3	21,5	26,4
SS	8,1	7,5	8,2	8,8	8,9	9,0	7,9	7,0	7,2	7,0	6,8
ED	18,2	19,0	19,9	22,2	21,9	21,5	21,0	22,9	27,9	28,2	26,0
DET	9,4	9,1	10,4	10,1	10,6	10,0	9,4	8,8	9,2	10,1	12,3
DECO	34,2	33,2	28,1	25,2	24,7	25,2	27,2	30,4	26,7	26,0	20,9
DSOC	49,0	50,9	54,7	57,6	57,9	58,1	57,1	54,8	57,2	57,6	60,2

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Nouveau-Brunswick</b>												
Total des dépenses												
en % du PPB	29,0	27,8	27,3	26,7	28,7	30,6	29,8	29,7	28,2	27,1	31,0	31,6
Dépenses par habitant	810	796	837	886	954	958	904	906	918	913	916	939
% des dépenses totales												
TC	15,0	12,6	12,1	12,4	14,1	11,4	11,1	11,6	11,4	10,6	10,5	9,6
SAN	18,0	21,1	21,7	22,9	20,2	19,9	20,8	20,9	20,8	21,1	22,4	23,5
SS	8,0	9,7	9,6	9,8	11,9	13,4	13,1	13,1	12,4	13,0	13,1	12,4
ED	31,5	30,9	28,7	27,0	26,0	27,6	27,0	26,7	25,2	25,7	25,4	24,3
DET	6,0	6,5	7,3	6,6	6,3	6,2	6,3	7,4	8,6	8,8	8,6	9,5
DECO	27,7	23,7	24,4	21,0	24,2	21,3	20,7	20,2	19,8	18,5	18,2	17,3
DSOC	58,6	62,8	61,2	60,6	58,7	62,5	62,8	62,1	60,4	61,5	63,0	62,1
<b>Nouvelle-Écosse</b>												
Total des dépenses												
en % du PPB	22,4	23,1	22,7	24,3	24,9	26,9	26,2	28,0	28,6	27,6	30,4	34,3
Dépenses par habitant	676	704	736	832	830	851	818	881	924	891	913	1 023
% des dépenses totales												
TC	13,0	13,3	11,6	11,4	10,7	10,2	8,9	8,3	9,9	9,4	9,4	9,0
SAN	25,3	25,4	25,0	23,2	25,0	24,8	24,5	26,7	22,3	23,3	23,2	22,8
SS	8,0	8,2	8,2	9,2	10,0	9,0	9,3	9,3	8,8	11,4	10,5	8,9
ED	25,9	24,6	24,9	24,0	24,6	23,5	24,7	22,6	21,5	22,3	20,9	20,5
DET	11,6	11,5	11,3	9,9	9,0	8,4	8,0	7,5	7,9	8,5	9,5	9,9
DECO	20,3	21,4	19,6	21,2	20,4	22,0	19,6	20,7	26,0	21,5	21,4	25,6
DSOC	60,2	59,6	61,6	59,3	62,5	60,4	61,2	61,4	55,6	60,0	57,3	54,7

TABLEAU 7-7 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Ontario</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			7,4	8,4	8,0	7,9	8,3	9,2	10,5	11,5	12,4
Dépenses par habitant	322	320	337	393	378	385	416	468	531	595	638
% des dépenses totales											
TC	25,5	23,2	20,9	17,1	18,6	18,4	17,7	16,7	14,6	12,8	11,2
SAN	24,5	26,7	27,8	25,0	24,3	26,7	25,6	24,8	25,6	25,6	27,6
SS	6,3	6,7	6,8	6,0	6,5	6,9	7,3	6,5	6,5	6,4	5,6
ED	20,2	21,1	22,6	32,0	29,9	27,3	28,8	31,7	34,0	31,6	32,9
DET	6,2	6,5	6,1	5,6	5,8	5,7	5,5	5,7	5,2	6,2	5,9
DECO	29,7	27,1	24,9	20,7	22,2	22,6	21,9	21,2	18,6	16,8	15,0
DSOC	52,2	55,5	58,1	63,8	61,6	61,7	62,4	63,8	67,2	67,5	70,6
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			21,0	23,5	23,3	21,9	25,1	29,3	29,4	27,6	30,5
Dépenses par habitant	408	356	393	450	446	441	521	614	621	610	679
% des dépenses totales											
TC	43,9	33,5	33,1	31,3	28,0	28,4	26,6	26,0	23,0	19,8	18,0
SAN	16,1	19,3	20,0	19,7	18,2	18,6	17,8	17,1	16,8	17,6	17,0
SS	6,5	8,5	8,6	8,8	9,1	10,7	13,2	16,3	15,1	13,0	10,6
ED	10,9	16,5	15,9	19,7	22,1	17,7	14,7	17,3	19,3	23,2	26,1
DET	8,7	7,1	7,3	6,8	7,8	8,2	7,6	7,9	10,8	12,3	11,1
DECO	48,7	38,2	38,8	36,1	33,9	33,8	32,0	33,1	29,2	25,7	24,6
DSOC	33,9	44,8	45,3	49,3	50,5	47,9	46,7	51,6	52,5	55,1	55,7

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Ontario</b>												
Total des dépenses	14,3	15,0	14,4	14,4	15,6	16,7	16,3	16,4	16,1	15,7	15,3	15,7
en % du PPB	737	785	786	831	864	875	845	847	843	837	801	807
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	9,6	9,3	8,5	8,6	8,1	6,6	6,8	7,3	6,9	6,8	6,7	6,7
SAN	29,6	29,2	30,3	28,5	28,4	27,4	27,0	26,6	26,7	26,2	27,5	28,5
SS	8,1	8,8	8,5	10,8	12,4	13,6	14,5	14,4	14,2	14,0	16,0	14,6
ED	28,8	28,3	29,1	26,7	24,0	23,5	22,9	23,1	22,7	22,1	21,2	21,0
DET	5,5	5,8	6,7	7,7	7,4	7,5	8,1	8,4	9,1	9,6	10,1	9,7
DECO	13,6	13,4	12,1	11,8	11,8	11,6	10,4	11,6	12,1	12,4	12,2	11,9
DSOC	71,1	71,0	71,6	69,6	68,5	69,6	69,0	68,4	67,8	65,7	67,8	67,5
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>												
Total des dépenses	34,9	37,6	36,6	37,5	41,5	43,6	40,2	45,1	40,7	40,2	42,2	40,4
en % du PPB	811	873	916	1 039	1 064	1 094	983	1 109	1 058	1 057	1 056	1 003
Dépenses par habitant												
% des dépenses totales												
TC	15,4	12,7	13,4	12,8	10,2	10,1	9,6	9,8	11,2	11,7	13,2	12,0
SAN	16,8	19,0	18,5	16,8	17,0	16,9	18,3	19,0	17,9	17,4	18,2	19,5
SS	10,6	9,6	9,4	9,1	11,5	10,4	10,0	9,3	10,0	10,3	10,7	11,4
ED	24,4	23,5	25,8	27,1	25,9	25,7	27,2	23,7	24,5	24,0	24,0	24,3
DET	8,9	8,2	7,6	6,8	7,0	6,2	6,3	5,8	6,4	7,4	8,6	10,4
DECO	24,6	24,7	23,7	23,2	22,3	21,4	22,3	30,2	27,8	27,5	26,4	21,5
DSOC	57,1	57,0	58,1	60,4	60,6	57,8	57,7	54,8	55,4	54,6	55,0	57,5

TABLEAU 7-7 (suite)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Québec</b>											
Total des dépenses											
en % du PPB			9,5	10,2	10,9	12,7	13,3	13,8	14,8	15,0	16,0
Dépenses par habitant	239	280	328	361	387	474	508	537	572	582	617
% des dépenses totales											
TC	23,3	21,4	14,0	15,3	15,4	16,0	16,7	16,2	11,8	10,7	9,4
SAN	15,3	15,6	22,4	23,2	22,9	20,6	21,4	23,2	23,6	23,4	24,6
SS	16,6	17,9	16,9	15,6	14,4	12,1	13,1	12,0	14,4	16,1	14,1
ED	20,7	22,1	26,3	25,1	26,4	27,1	25,3	25,8	28,3	27,8	28,7
DET	2,5	2,3	2,5	3,2	3,9	3,6	3,7	3,5	3,6	4,3	4,2
DECO	33,3	30,8	21,5	21,8	21,8	22,3	23,5	21,8	16,8	15,7	14,7
DSOC	54,1	56,7	66,6	64,9	64,6	60,5	60,6	62,3	67,7	68,7	68,8
<b>Saskatchewan</b>											
Total des dépenses			12,7	11,5	11,7	12,7	12,7	13,5	15,4	15,8	16,1
en % du PPB			385	430	472	484	507	559	565	582	566
Dépenses par habitant	368	371									
% des dépenses totales											
TC	17,4	17,3	14,2	12,7	11,6	12,1	14,7	16,8	15,4	15,5	14,5
SAN	28,1	28,2	28,3	28,8	32,6	32,2	30,3	27,7	27,7	27,1	29,1
SS	8,6	9,2	9,4	10,0	9,3	9,1	8,9	9,1	7,8	7,2	7,2
ED	19,5	20,1	21,0	21,2	20,7	20,6	21,5	21,4	24,0	24,9	26,1
DET	7,8	8,2	9,8	9,8	9,4	9,4	9,2	8,1	8,3	8,1	5,9
DECO	27,3	25,0	23,0	20,8	18,9	19,9	21,8	23,6	22,2	22,8	21,1
DSOC	56,9	58,2	59,7	61,8	63,9	63,2	62,5	62,5	63,7	63,0	65,9

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Québec</b>												
Total des dépenses												
en % du PPB	18,9	20,7	20,6	20,2	21,8	23,6	24,1	24,7	25,2	25,3	26,6	27,7
Dépenses par habitant	737	820	849	889	962	988	1 008	1 038	1 087	1 107	1 145	1 159
% des dépenses totales												
TC	10,1	9,6	9,8	9,7	9,3	8,9	7,7	6,8	6,2	6,3	5,6	5,5
SAN	24,7	25,7	26,5	25,7	24,6	24,6	23,9	21,9	22,0	22,2	21,2	20,8
SS	15,3	15,5	15,0	15,4	15,1	15,6	16,3	17,0	17,5	17,9	18,3	18,7
ED	26,1	26,3	24,8	24,6	25,5	25,2	27,2	27,2	25,3	24,3	25,9	26,1
DET	4,8	4,5	5,1	5,3	4,6	4,8	5,1	5,5	6,0	6,2	7,2	8,4
DECO	15,8	15,0	15,1	15,5	15,5	15,6	13,4	12,9	12,3	12,4	11,5	11,0
DSOC	67,9	69,6	68,5	67,9	67,3	68,0	69,9	68,5	67,7	67,7	68,5	68,4
<b>Saskatchewan</b>												
Total des dépenses												
en % du PPB	17,7	17,5	17,8	15,7	16,6	18,1	19,5	21,0	19,7	19,8	19,1	19,6
Dépenses par habitant	621	657	699	754	885	910	936	985	968	1 028	1 038	1 047
% des dépenses totales												
TC	14,8	13,4	11,8	11,1	11,1	10,3	9,4	8,8	8,6	7,4	6,7	6,9
SAN	27,6	28,0	26,2	25,8	21,3	21,6	22,1	24,8	21,7	20,9	21,6	22,7
SS	9,3	10,5	11,5	11,9	12,3	12,8	14,4	13,8	14,3	13,9	14,8	12,8
ED	24,6	23,9	23,6	22,0	19,9	20,0	20,7	19,1	18,9	17,9	15,9	16,4
DET	7,6	6,6	6,2	5,9	4,8	4,8	5,1	7,5	8,4	9,2	9,0	11,0
DECO	20,6	20,4	21,2	19,5	26,5	25,0	24,8	22,4	21,7	24,3	24,4	22,5
DSOC	64,8	65,9	65,7	65,5	58,0	58,8	58,3	59,2	56,9	54,6	54,2	53,5

Source : Annexe de l'étude, disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

Note : TC = transports et communications; SAN = santé; SS = services sociaux; ED = éducation; DET = dette publique; DECO = développement économique; DSOC = développement social.

La croissance des recettes totales par habitant (en dollars constants) a été concentrée sur une période préalable au milieu des années 1970 et cette croissance, par la suite, a été en général très minime, voire inexistante. Deux exceptions notables, toutefois : l'Alberta et, dans une moindre mesure, la Saskatchewan en raison de la hausse des prix du pétrole et du gaz. Même phénomène lorsqu'on examine les recettes provinciales tirées de sources propres : la position des provinces dans l'échelle s'en trouve toutefois quelque peu modifiée, puisque les provinces les moins bien nanties génèrent, par habitant, moins de recettes tirées de sources propres et comptent davantage sur les transferts de l'État fédéral.

L'importance relative de ces transferts fédéraux varie largement d'une province à l'autre. Plus de 40 p. cent (et jusqu'à 50 p. cent) du total des recettes des quatre provinces de l'Atlantique proviennent de transferts fédéraux. L'Alberta, pour sa part, se situe à l'autre extrême : pendant quelques années, elle a reçu un montant n'équivalant que 10 p. cent du total de ses recettes.

Pour la plupart des provinces, l'impôt sur le revenu des particuliers représente la source la plus importante de recettes autogénérées. En outre, l'importance relative de cette source de recettes a généralement été accrue (tendance renforcée par le transfert de points fiscaux en 1977). Ici encore, l'Alberta fait exception à la règle : l'impôt qu'elle prélève sur le revenu des particuliers représente maintenant la troisième plus grande source de recettes et son importance relative est en baisse. À Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, les taxes générales sur les ventes génèrent presque autant de recettes que l'impôt sur le revenu personnel. Le Québec a recours à l'impôt sur le revenu pour une plus grande portion de ses recettes que toute autre province, suivi par l'Ontario et le Manitoba.

Les taxes générales sur les ventes constituent la deuxième plus grande source de recettes autogénérées pour toutes les provinces à l'exception de l'Alberta, où cette taxe n'existe pas, et de la Saskatchewan, où les taxes pétrolières et gazières se sont classées bonnes deuxième depuis 1974–1975. Il ne s'agit pas, toutefois, d'une source croissante de recettes en termes relatifs; dans la totalité des cas, à l'exception de Terre-Neuve, la part que représentent les taxes générales sur les ventes par rapport au total des recettes a soit été maintenue, soit été en baisse au cours des années. Les administrations provinciales ont recherché de nouvelles sources de taxation ou ont davantage eu recours aux impôts existants (par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers) qu'à la taxe sur les ventes.

Enfin, le rendement des investissements a constitué une source de recettes dont la croissance a été relativement rapide depuis environ 1970. Il ne représente toutefois pas plus de 10 p. cent du total des recettes des provinces, sauf pour l'Alberta où, en partie grâce au Fonds du patrimoine, il s'élève à 17 p. cent.

Pour résumer :

- Les recettes ont connu une croissance rapide dans toutes les provinces jusqu'au milieu des années 1970. Après 1974, la courbe a été stable (par habitant, en dollars constants) ou a légèrement fléchi. Une exception à la règle : les recettes pétrolières et gazières, qui ont permis à l'Alberta et à la Saskatchewan de voir la part de leurs recettes s'accroître jusqu'au début des années 1980.
- L'ampleur des recettes totales (par habitant) varie énormément d'une province à l'autre et la composition de la structure de ces recettes est également très diversifiée.

En termes généraux, la courbe des dépenses provinciales est, on s'en doute, à peu près parallèle à celle des recettes (tableau 7-7); les dépenses ont connu une croissance rapide jusqu'au milieu des années 1970, époque à laquelle elles ont stagné ou ont augmenté de façon beaucoup moins marquée. En dollars constants, par habitant, les dépenses dans la plupart des provinces ont diminué ou ont été dans un état stationnaire, après le sommet qu'elles avaient atteint vers la fin des années 1970. Dans la mesure où ce phénomène peut être interprété comme une mesure de restrictions budgétaires, on peut établir que ces restrictions ne datent pas d'hier et qu'elles sont beaucoup plus généralisées que ne le laissent croire les discussions actuelles.

Les composantes des dépenses générales sont assez uniformes d'une province à l'autre, contrairement au budget des recettes qui affichait des variations considérables. Les soins de la santé et l'éducation sont les postes les plus importants des budgets provinciaux pour la presque totalité de la période couverte dans les tableaux. Ces deux postes comptent pour environ 40 à 50 p. cent de l'ensemble des dépenses provinciales. L'importance relative de l'éducation a atteint des sommets dans toutes les provinces vers la fin des années 1960 ou au début des années 1970 et a quelque peu diminué, depuis, sans pour autant suivre une courbe régulière. Les coûts des soins de la santé, en regard du total des dépenses, sont demeurés constants ou ont été en hausse dans toutes les provinces à l'exception de la Saskatchewan; cette dernière a pu réduire ses frais lorsque le programme d'assurance-maladie national a remplacé le programme provincial préalablement en vigueur.

Cette tendance en faveur d'une « homogénéisation des politiques » a été signalée par d'autres analystes des dépenses provinciales. Chandler et Chandler, par exemple, notent que « le développement socio-économique (l'urbanisation, l'industrialisation), conjugué aux importantes mesures de politique sociale dont est responsable l'État fédéral (par ex., le Régime d'assurance publique du Canada, le Financement des programmes établis et autres programmes à coûts partagés) a donné lieu à une communauté d'obligations en matière de politique provinciale<sup>21</sup> ». Les similitudes constatées débordent le cadre de ces grands programmes.

Trois autres postes de dépenses ont suivi des courbes semblables d'une province à l'autre. Les dépenses relatives au service de la dette provinciale ont généralement été en hausse pendant les années de référence, à la fois en termes absolus (en dollars constants par habitant) et en proportion du total des dépenses. L'augmentation n'a toutefois pas été soutenue et il n'y a pas lieu de conclure que cette courbe poursuivra son ascension au cours des années à venir. Les dépenses relatives aux services sociaux ont été accrues, en termes relatifs, dans presque toutes les provinces. Les dépenses liées au transport et aux communications ont été en baisse dans toutes les provinces pendant la majeure partie de la période à l'étude. Cette tendance reflète l'achèvement, vers les années 1960, d'une période de dépenses majeures pour les réseaux routiers et toutes les autres infrastructures sociales.

La part des dépenses consacrées aux activités de développement économique a nettement décliné dans la plupart des provinces entre 1960 et le milieu des années 1970. Ce repli relatif a par la suite été enrayeré ou, du moins, freiné. Fait étonnant à constater, toutefois les grandes préoccupations pour le développement économique exprimées au cours des dernières années n'ont pas été réellement reflétées dans les dépenses consacrées à cet ensemble d'activités. Le défaut d'une hausse (relative) des dépenses liées au développement économique laisse peut-être entendre que les provinces ont eu recours à d'autres moyens (par ex., à des dépenses fiscales) pour atteindre leurs objectifs dans ce domaine. L'Alberta fait exception à la règle, l'administration de cette province s'étant prioritairement efforcée, pendant un certain temps, d'élargir l'économie albertaine afin de la rendre moins dépendante de ses ventes de pétrole et de gaz. En 1982, l'Alberta consacrait à ces fonctions une plus grande part de son budget que n'importe quelle autre province.

Les dépenses liées au progrès social, en valeur relative, se sont accrues dans toutes les provinces, entre 1960 et le milieu des années 1970. Vers le milieu de cette décennie, ces fonctions comptaient pour les deux tiers des dépenses totales de la plupart des provinces. Depuis lors jusqu'en 1982, la tendance générale a été caractérisée par des réductions modérées de la part consacrée aux fonctions du progrès social.

Ainsi, on peut constater d'importants écarts d'une province à l'autre pour ce qui est des recettes, mais une grande uniformité aussi (dans l'ensemble, du moins) pour ce qui est des dépenses. Les disparités, côté recettes, sont attribuables aux différences qui caractérisent les économies provinciales : la richesse de chacune, leur assiette de revenu et, par conséquent, les montants qu'elles touchent sous forme de transferts fédéraux (par péréquation, en particulier). Le caractère uniforme de leurs dépenses est peut-être plus étonnant, puisque par définition les entités d'un système fédéral sont libres de se fixer des objectifs différents. Cette possibilité qui leur est donnée de se démarquer les unes par rapport aux autres est toutefois tempérée par deux facteurs : la

volonté des contribuables d'avoir accès à des services de niveaux équivalents, d'une province à l'autre; le système de subventions fédérales-provinciales et des transferts fiscaux, imposant un degré d'uniformité pour certains postes importants comme les soins de la santé, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale. À l'intérieur de ces paramètres, toutefois, des différences un peu plus marquées peuvent être constatées lorsque les données relatives aux résultats des cinq provinces-modèles sont examinées de plus près.

### **Examen plus poussé des cinq provinces**

Les deux plus grands secteurs de dépenses en Nouvelle-Écosse ont de tout temps été la santé et l'éducation. Les dépenses liées aux soins de la santé comptent pour environ un quart du budget provincial. Par habitant, les coûts de la santé se sont accrus lentement mais sûrement. Les dépenses relatives à l'éducation ont atteint un sommet en 1969 (pour ce qui est de la part du budget qu'elles représentent) et ont diminué (en chiffres relatifs) assez régulièrement depuis cette date. Toutes les autres catégories de dépenses sont beaucoup moins importantes, relativement parlant. Les crédits consacrés au développement économique ont fortement augmenté certaines années, mais dans l'ensemble rien ne laisse supposer que cette province accorde la priorité à ce secteur.

Un peu plus de la moitié des recettes de la Nouvelle-Écosse sont tirées de sources propres. L'impôt sur le revenu des particuliers représente environ le tiers de ces recettes autogénérées. Les paiements de péréquation représentent l'élément le plus important des transferts que reçoit la Nouvelle-Écosse, comptant pour plus de la moitié du total des subventions qu'elle touche et pour environ le quart du total de ses recettes.

Le Québec consacre une plus grande part de son budget à l'éducation que n'importe quelle autre province et une plus petite part aux soins de la santé, bien que la santé reste encore le deuxième poste budgétaire en importance au Québec et que les dépenses liées à la santé, par habitant, sont parmi les plus élevées dans cette province. Tout comme en Nouvelle-Écosse, rien ne laisse croire que les fonctions économiques reçoivent une attention particulière; il semble au contraire que la part du budget consacrée à ces fonctions ait été en baisse. Le Québec consacre une plus grande proportion de son budget à l'administration générale (y compris les frais généraux administratifs) que n'importe quelle autre province; cette constatation corrobore d'autres données voulant que le Québec soit davantage bureaucraté que les autres provinces. Enfin, les transferts aux administrations locales sont relativement peu élevés au Québec, étant donné que l'administration provinciale finance directement certaines fonctions qui sont financées à l'échelle locale dans d'autres provinces; prenons à titre d'exemple certains coûts liés à l'éducation (expliquant, en partie, les dépenses plus élevées au poste de l'éducation dans cette province).

Plus des trois quarts des recettes québécoises sont autogénérées, les paiements de péréquation comptant pour environ la moitié du reliquat. Environ 40 p. cent des recettes propres de la province sont tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers, ce qui constitue la proportion la plus élevée parmi les cinq provinces étudiées. Les recettes tirées du prélèvement de la taxe sur les ventes sont également importantes, mais ont été en baisse, en termes relatifs (et en dollars constants par habitant) au cours des dernières années. Les cotisations sociales (y compris les cotisations au Régime des rentes du Québec) se sont accrues en importance, en termes relatifs (et par habitant) au cours de la décennie des années 1970.

Les dépenses relatives à la santé représentent, de loin, la plus grosse part du budget ontarien. De fait, les hauts fonctionnaires de l'Ontario estiment que le contrôle des coûts liés aux soins de la santé constitue manifestement le problème budgétaire le plus important et le plus difficile à solutionner. Au même moment, il est intéressant de noter que plusieurs autres provinces engagent plus de frais que l'Ontario pour leur programme de soins de la santé, par habitant. Les coûts relatifs à l'éducation bien qu'ils représentent la deuxième plus grande catégorie de dépenses, ont chuté de façon régulière et assez rapide (pour ce qui est de la part relative de ces dépenses et de leur montant par habitant) depuis le début des années 1970. Ici encore, aucune hausse des dépenses relatives aux fonctions de développement économique n'a été constatée.

L'Ontario puise plus de 80 p. cent de ses recettes à ses propres sources. Aucun paiement de péréquation ne lui est versé, ce qui fait que le reliquat provient des paiements qu'elle touche aux termes du Financement des programmes établis et des transferts d'assistance sociale (Régime d'assurance publique du Canada). L'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes générales sur les ventes représentent ses sources de recettes les plus importantes, mais l'impôt sur le revenu des corporations est également une source de recettes qui n'est pas à négliger. Ses recettes fiscales composent la majeure partie de l'ensemble de ses recettes et, dans l'ensemble, leur pourcentage en regard des recettes autogénérées provenant de sources autres que la taxation n'a pas été en progrès ces dernières années.

L'Alberta est la seule province dont les dépenses liées aux activités de développement économique ont été clairement en hausse pendant les dernières années de la période à l'étude (soit depuis environ 1973). Les dépenses dans le domaine de l'agriculture, notamment, de l'industrie, du commerce et du tourisme ont connu une forte croissance et témoignent de la volonté de cette province d'étendre son assiette économique au-delà des ressources naturelles. Pour atteindre son objectif, l'Alberta consacre une plus grande part de son budget au développement économique et une part moins importante au développement social que les

autres provinces. Il n'en reste pas moins que les dépenses sociales de l'Alberta par habitant sont plus élevées que celles de n'importe quelle autre province, à l'exception du Québec. Au nombre des tendances dignes de mention au chapitre des dépenses, notons la dégringolade rapide de l'importance relative des dépenses liées à l'éducation depuis le début des années 1970. En dollars constants par habitant, ces dépenses en 1981-1982 ont été légèrement en baisse par rapport à ce qu'elles avaient été dix ans plus tôt, et nettement inférieures à ce qu'elles ont été il y a cinq ans.

Les observations les plus intéressantes à faire sur la structure des recettes de l'Alberta ont trait à l'importance des recettes non fiscales et à l'absence d'une taxe générale sur les ventes. Les recettes non fiscales, en particulier le rendement des investissements (notamment le Fonds du patrimoine), constituent une source plus importante de recettes pour cette province que les recettes qu'elle tire de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des corporations. Les recettes pétrolières et gazières de l'Alberta comptent pour environ la moitié du total de ses recettes autogénérées. Ainsi, une grande partie des recettes de l'Alberta provient de ses dépôts de ressources naturelles. Ce phénomène est le signe de l'assujettissement profond et grandissant de l'Alberta à ses ressources, et témoigne en même temps de sa richesse, qui lui permet de maintenir ses taux d'imposition sur le revenu à de bas niveaux et de s'exempter de percevoir une taxe sur les ventes.

Les courbes des dépenses, en Colombie-Britannique, sont à bien des égards semblables à celles de l'Ontario : les soins de la santé représentent le poste le plus important du budget; en termes relatifs, les dépenses liées à l'éducation ont chuté rapidement au cours des dix dernières années de la période étudiée; de plus, on ne note aucune tendance à la hausse des dépenses relatives au développement économique. Toutefois, les courbes ontariennes à ce chapitre ont été beaucoup plus stables au cours des années que celles de la Colombie-Britannique. En outre, pendant la majeure partie des années 1970, les dépenses publiques générales en Colombie-Britannique se sont accrues à un rythme plus rapide que l'ensemble des dépenses et ont ainsi représenté une part beaucoup plus importante des dépenses en 1981-1982 qu'au début des années 1970.

Plus de 80 p. cent des recettes de la Colombie-Britannique proviennent de sources propres. Tout comme l'Ontario, la Colombie-Britannique ne touche pas de paiements de péréquation de l'État fédéral. Les paiements de transfert d'assistance sociale et du Financement des programmes établis comptent pour le reste de ses recettes. L'impôt sur le revenu des particuliers est une source de recettes primordiale pour cette province et l'importance de cet impôt va en s'accroissant. La taxe générale sur les ventes est la seule autre source de laquelle sont tirées plus de 10 p. cent des recettes totales, mais son importance diminue. Le

rendement des investissements a été en hausse au cours des cinq dernières années, environ, de la période étudiée. Les recettes provenant de ses ressources naturelles ont connu de fortes poussées vers le milieu et la fin des années 1970 qui ont toutefois été sporadiques et de courte durée.

## Conclusions

Nous avons examiné dans ce chapitre trois aspects des économies politiques provinciales. Le premier est une composante fondamentale des économies régionales du Canada, en vertu de laquelle ont été notés les principaux changements survenus depuis le milieu des années 1970. En plus de refléter les différentes conjonctures économiques des cinq provinces à l'étude, cet examen a fait ressortir deux points. D'abord, les conditions économiques très variées des provinces sont la preuve que certains résultats budgétaires ne constituent pas toujours des choix. Au contraire, ces résultats imposent aux provinces les mesures qu'elles doivent prendre. Deuxièmement, les changements survenus dans les caractéristiques de base des différentes économies régionales-provinciales sont l'un des points de repère pouvant servir de toile de fond à l'examen de notre deuxième question : le style de leadership et l'esprit des partis de chacun des régimes.

Nous avons insisté sur le fait que l'image reflétée par chacun des régimes, en partie fabriquée et en partie perçue, est en fait caricaturale et qu'elle ne colle que partiellement à la réalité; une réalité qu'ont par ailleurs circonscrite certaines données de la première partie et de la dernière partie de ce chapitre, consacrées à l'examen des résultats budgétaires. Il est essentiel de considérer ces esquisses des régimes, de même que les données qui s'y rapportent, comme une deuxième ébauche seulement de la dynamique de la budgétisation provinciale. Ces ébauches seront étoffées dans les deux prochains chapitres.

La mesure dans laquelle l'image des provinces est conforme à la réalité peut, à l'évidence, varier. Par exemple, l'Alberta, pendant la période Lougheed, s'est employée à diversifier son économie en exploitant sa base de ressources, pour développer des secteurs à valeur ajoutée. Les données relatives aux dépenses liées au développement économique portent à croire que ces dernières ont été plus élevées, par habitant, en Alberta que dans les autres provinces. Elle est en effet l'une des seules provinces à afficher une tendance à la hausse à cet égard. Or, l'étude du Conseil économique suggère que l'Alberta ne s'est diversifiée que marginalement et que cette diversification n'a pas touché aux secteurs liés aux ressources. Dans son Livre blanc de 1984 sur la politique industrielle, l'administration Lougheed, bien qu'elle ait exprimé quelques craintes au sujet de son trop grand assujettissement aux ressources non renouvelables, a quelque peu corrigé son auto-analyse de façon à coller davantage à la réalité. Cette réalité budgétaire veut qu'elle se soit

efforcée avec application de diversifier son économie et qu'elle y ait réussi dans une certaine mesure. La réalité économique et les autres réalités budgétaires (les recettes, par exemple) donnent plutôt à penser que l'économie albertaine est largement tributaire de ses ressources, dans une moindre mesure, toutefois, qu'il y a dix ans. Si l'on se penche sur le côté « politique sociale » de l'équation fiscale, on obtient une image tout aussi ambivalente. Les dépenses relatives aux affaires sociales de l'Alberta sont, toutes proportions gardées, moins élevées que celles des autres provinces, et l'Alberta a été l'une des premières à concevoir des mesures de contrôle des coûts de l'assurance-maladie. En un sens, on serait porté à apposer aux Conservateurs de Lougheed l'étiquette de Darwinistes sociaux. L'Alberta consacre néanmoins des montants appréciables, par habitant, au développement social et ne prélève aucune taxe sur la vente, ce qui, en soi, constitue indubitablement la plus régressive des mesures fiscales. À cet égard, l'Alberta est progressive sur le plan social, que ce soit à dessein ou par le seul fait de ses extraordinaires richesses pétrolières et gazières.

Le Québec offre une deuxième illustration de l'ambivalence de ces esquisses. Il semble y avoir une relation étroite entre l'étatisme social-démocrate attendu de l'époque Lévesque et le legs antérieur fait par la Révolution tranquille, puisque les dépenses générales publiques, par habitant, ont été en hausse, que les dépenses relatives à l'éducation ont été également accrues (par habitant) et que les taux d'impôt sur le revenu sont, eux aussi, plus élevés. Les dépenses relatives à l'éducation reflètent, en partie, les appuis politiques du Parti québécois au sein des cols blancs et des jeunes. D'autre part, aucune tendance marquée de l'accroissement des dépenses de développement économique n'est évidente. Cette constatation peut toutefois être trompeuse puisque les dépenses liées à l'éducation pourraient également être le signe d'une volonté de développement économique. De plus, comme le montrera le chapitre 9, le Québec a été au nombre des meilleurs « répresseurs budgétaires » depuis la fin des années 1970. Cette réalité est de nature à confirmer l'image qu'a de lui-même ce gouvernement, celle d'un bon gestionnaire, ou à ternir celle d'un parti de centre-gauche dont la conscience sociale serait aiguisée. Enfin, l'image que se fait Lévesque du Québec, dont l'économie, serait désavantagée par le fédéralisme et plus fragile que celle de l'Ontario, n'est pas entièrement corroborée par les données de la première section de ce chapitre. Les deux économies présentent de grandes similitudes quant à la composition de leurs secteurs d'emploi (ces similitudes étant, en fait, plus grandes qu'au cours des années 1960). Mais cette réalité jette une ombre sur le fait que l'industrie manufacturière québécoise est plus vulnérable dans des secteurs comme le textile.

Nous pourrions poursuivre ainsi le résumé des ambivalences, plus ou moins grandes selon les cas, présentées par les autres provinces, mais

nous estimons ces deux exemples suffisants pour notre argumentation. Incidemment, ces exemples font également ressortir un point mis en lumière dans notre examen des dépenses fédérales, à savoir que l'interprétation unidimensionnelle des catégories de dépenses fonctionnelles ou des catégories fiscales entraînent une déformation à tout le moins partielle des priorités et des effets.

En ce qui a trait aux autres éléments composants de la budgétisation provinciale, nous avons établi dans l'ensemble de ce chapitre que les premiers ministres provinciaux participaient plus activement à la budgétisation que le premier ministre fédéral. L'ampleur de leur domination varie grandement parmi les cinq provinces retenues comme modèles, Lougheed et Bennett étant des participants très engagés, Davis et Lévesque faisant preuve d'un engagement plus sélectif et Buchanan se situant quelque part entre ces deux extrêmes. En ce qui a trait à la coordination budgétaire, ce chapitre a étoffé les modèles de base déjà présentés au chapitre 3. Une coordination considérable est constatée dans l'ensemble des courbes de dépenses. Les assiettes de recettes varient grandement et cette réalité démontre à nouveau pourquoi les ententes relatives aux recettes, à la péréquation et aux impôts sont importantes pour la réalisation d'une certaine équité entre les régions. Dans des secteurs comme l'éducation, toutefois, les écarts constatés d'une province à l'autre sont considérables. Enfin, l'absence peut-être étonnante de toute tendance à la hausse des dépenses réelles relatives au développement économique dans la plupart des provinces donne à penser que l'étiquette « d'affranchissement provincial » apposée à toute la décennie des années 1970 pourrait être mise en doute. La volonté d'affranchissement des provinces a pu se manifester par d'autres moyens d'action, mais les données présentées ici ne les ont pas fait ressortir.



## **La dynamique de la budgétisation provinciale : *keynésianisme limité, fixation d'objectifs et considérations électorales et consultatives***

Revenons maintenant à la dynamique de la budgétisation provinciale, essentiellement dans les cinq provinces qui font l'objet d'une étude approfondie. Nous nous penchons d'abord sur l'ampleur, la forme et les limites de la politique fiscale contracyclique qui se dégage des budgets provinciaux. Dans quelle mesure la politique fiscale des provinces est-elle fondée sur des notions keynésiennes de la stabilisation, et quelles sont les bornes concrètes d'une politique contracyclique? Nous abordons ensuite le rôle du discours politique dans les exposés budgétaires des provinces et les documents y afférents. En quels termes les trésoriers et les ministres des finances provinciaux décrivent-ils leurs budgets et leurs mesures fiscales? Quelles sont, d'après eux, les principales raisons d'être de leurs budgets? Puis, nous analysons les objectifs effectivement énoncés dans les budgets provinciaux en cause. Quel a été l'ordre prioritaire des objectifs au cours des années 1970 et 1980, et dans quelle mesure a-t-il évolué? Le discours utilisé pour exprimer les objectifs a-t-il changé? Comment? Quel en a été l'effet sur la budgétisation et les politiques provinciales?

Nous examinons ensuite le rapport entre les budgets provinciaux et la proximité d'une élection. À partir des données recueillies sur la structure des recettes et des dépenses, nous procédons à un test statistique simple afin de déterminer la validité de l'hypothèse traditionnelle de la budgétisation électorale, selon laquelle un gouvernement accroît ses dépenses et limite ou réduit les impôts juste avant une élection. La discussion porte alors sur la nature de certains rôles et rapports d'autorité au sein des régimes politiques provinciaux, de même que sur leur interaction et leur incidence sur la budgétisation. Enfin, le chapitre se termine sur une brève discussion de l'évolution récente de la consultation prébudgétaire.

## Les keynésiens provinciaux : pratique et limites

D'après la théorie keynésienne, il incombe aux gestionnaires de l'administration publique de faire appel à une combinaison judicieuse de modifications à la fiscalité et au niveau global des dépenses publiques afin de stimuler la demande de biens et services lorsqu'elle est faible ou de la comprimer lorsqu'elle est trop forte par rapport à la capacité de production de l'économie dans son ensemble. La convention veut que cette prétendue gestion de la demande vise des objectifs de politique économique tels que le plein-emploi, la stabilité des prix et la croissance économique<sup>1</sup>. La gestion de la demande a normalement trait à la manipulation à court terme de la demande globale dans le but d'aplanir les cycles commerciaux et de garantir la stabilité de la conjoncture économique. Une politique fiscale contracyclique nécessite un excédent budgétaire des recettes sur les dépenses lorsque la conjoncture est inflationniste, et un déficit lorsque l'économie stagne. Or, il faut se demander dans quelle mesure les administrations provinciales ont manipulé leurs dépenses et leurs impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, de même que leurs taxes foncières et de vente, en vue de favoriser une croissance stable.

Pour R.M. Burns, les provinces ont rarement, par le passé, reconnu leur obligation d'intervenir dans l'économie, bien qu'elles n'aient pas souvent hésité à critiquer les initiatives du gouvernement fédéral<sup>2</sup>. Au cours des années 1980, les provinces continuent de critiquer, dans leurs exposés budgétaires, ce qu'a fait ou n'a pas fait le gouvernement fédéral dans les domaines énergétique, économique, social ou fiscal. Elles ne cessent d'affirmer que le gouvernement fédéral est responsable de la gestion des grandes questions économiques, telles que le revenu, l'emploi, l'inflation, le commerce international. À titre d'exemple, le budget néo-écossais de 1982 affirmait carrément que la responsabilité première de la gestion de l'économie nationale incombe au gouvernement du Canada<sup>3</sup>.

En revanche, les provinces s'attribuent de plus en plus souvent et ouvertement une responsabilité et une compétence, aussi limitées soient-elles, pour ce qui concerne leur économie respective. Tant sur le plan des recettes que des dépenses, plusieurs provinces ont adopté des mesures, dans des périodes financières données, en vue d'influencer la conjoncture économique. Elles se disent d'avis que leurs coups de barre comptent et que, par le biais de leurs budgets, elles peuvent résolument et efficacement influencer l'emploi, les prix et la croissance<sup>4</sup>.

Or, les provinces ont à leur disposition un certain nombre d'instruments de politiques contracycliques grâce auxquels elles peuvent stimuler ou freiner l'économie. Parmi les stabilisateurs automatiques, on retrouve les subventions à l'agriculture et aux agriculteurs, un régime progressif d'impôt sur le revenu des particuliers et les prestations d'aide sociale. Les moyens discrétionnaires de stabiliser la demande compren-

ment les pressions morales, les mesures fiscales (coupures, gels, augmentations), les contrôles des prix et des salaires, et le report ou l'accélération des dépenses en immobilisations. Les administrations provinciales ont fait appel à toutes ces méthodes discrétionnaires à la recherche de politiques fiscales plus dynamiques. Il va de soi que les provinces, contrairement au gouvernement fédéral, ne disposent pas de l'arme de la politique monétaire.

En Ontario, par exemple, le rôle des budgets provinciaux dans la gestion de l'économie était reconnu dès le milieu des années 1960<sup>5</sup>. Pour l'Ontario, la stabilisation a pris la forme d'une politique fiscale souple, c'est-à-dire tour à tour restrictive et expansionniste, caractérisée par une approche sectorielle depuis le milieu des années 1970. Le budget ontarien de 1968 était modérément expansionniste sur le plan des investissements et le trésorier affirmait que son gouvernement était décidé à jouer un rôle déterminant dans l'essor économique et social de la province et de ses habitants. En 1972, le budget de la province a donné lieu à un déficit appréciable, mais contrôlable, afin de favoriser la reprise économique. En 1974, dans le but de juguler l'inflation, le trésorier de l'Ontario a présenté des dispositions fiscales destinées à freiner le phénomène inflationniste et la spéculation, ainsi que des prévisions de dépenses visant à stimuler la demande et à neutraliser les effets de l'inflation sur les familles à faible revenu et les particuliers à revenu fixe. Le budget ontarien de 1975 a, lui aussi, cherché à raffermir les revenus et le pouvoir d'achat et à favoriser les investissements. Il convient de souligner que le budget ontarien de 1976 déplorait le fait qu'Ottawa laissait aux provinces le soin de stimuler l'économie, leur compliquant ainsi la tâche de contrôler leurs dépenses. C'est d'ailleurs cette année-là que le gouvernement fédéral, comme on l'a vu aux chapitres 4 et 5, a manifestement réprimé ses impulsions keynésiennes pour mettre l'accent sur des questions d'ordre structurel.

Dans son budget de 1978, par contre, l'administration ontarienne soulignait qu'il revenait au secteur privé d'être le moteur de l'expansion économique, car il n'appartenait pas à l'État de stimuler l'activité en augmentant ses dépenses. Étant donné que des efforts en ce sens rapportaient peu à l'administration provinciale, le trésorier a préféré une stratégie de stimulation sélective sous forme d'encouragements fiscaux pour l'industrie minière et la recherche et le développement, conjugués à un programme d'emploi des jeunes et à une aide à l'industrie touristique.

Malgré les réserves formulées dans le budget de 1978 quant à l'aptitude de la province à mettre en oeuvre une politique de stabilisation et à supporter des déficits élevés, le trésorier annonçait, dès le budget de l'année suivante, qu'il incombait à l'Ontario de prendre les commandes et d'élaborer des politiques en matière de chômage et d'inflation, même si la plus grande part de cette responsabilité revenait à l'administration fédérale<sup>6</sup>. Ce retour, si limité fût-il, au keynésianisme provincial serait vraisemblablement dû à l'entrée en fonction d'un nouveau trésorier et au

fait que le gouvernement soit devenu minoritaire. C'est néanmoins dans ce budget que l'approche carrément sectorielle de l'Ontario est le plus manifeste. On y retrouve en effet des encouragements fiscaux à la PME et aux secteurs des mines, du meuble, des appareils de cuisine et du matériel, ainsi que des crédits affectés à des programmes de création d'emplois et de perfectionnement. Cette approche sectorielle correspond aux principes des Conservateurs ontariens, qui préfèrent limiter l'intervention de l'État et privilégier les secteurs mous de l'économie et qui considèrent que les provinces, de par leurs moyens limités sur le plan des politiques, ne sont pas à même de stabiliser l'économie.

En novembre 1980, le trésorier ontarien a présenté un mini-budget qui proposait un train de mesures incitatives d'une valeur de 260 millions de dollars. L'accent est resté sur la stimulation sélective durant la récession de 1981 et 1982, des dispositions spéciales ayant visé les secteurs des appareils ménagers et du mobilier résidentiel, certains matériaux de construction, les PME et les acheteurs de logements neufs. Divers projets d'investissements ont été accélérés et plusieurs programmes de création d'emplois, mis sur pied. Dans le but de faciliter la reprise et d'accélérer l'embauche, le budget ontarien de 1983 exemptait les camions et les remorques poids lourd de la taxe de vente et accordait une baisse temporaire des impôts dans le but de stimuler la consommation des meubles et des appareils ménagers. L'aspect cyclique des budgets provinciaux se manifeste également, à divers degrés et sous diverses formes, en Alberta, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et au Québec. En 1972, confronté à une conjoncture défavorable, le gouvernement albertain déclarait dans son budget qu'il revenait à la province de donner un coup de pouce additionnel, et il y allait d'investissements de 200 millions de dollars. Trois ans plus tard, le budget albertain proposait plusieurs mesures destinées à neutraliser la hausse du coût de la vie et à accroître le revenu disponible. En 1976 et 1977, dans le cadre d'une lutte contre l'inflation, l'administration de la province a considérablement ralenti la progression de ses dépenses. En 1979, le budget était expansionniste, les investissements ayant augmenté à un rythme supérieur à 41 p. cent pour atteindre 768,5 millions de dollars. Enfin, dans son budget de 1981, le trésorier albertain cherchait à stabiliser l'économie et à opposer un contrepois à des politiques énergétiques fédérales qualifiées de « bizarres »; des projets d'investissements totalisant 1,6 milliard de dollars avaient pour but de soutenir la création d'emplois.

Si l'on examine les budgets de la Nouvelle-Écosse au cours des années 1970, on y retrouve un certain fatalisme à l'égard des forces économiques externes. En 1978, le ministre des Finances affirmait que la performance de l'économie provinciale dépendait dans une large mesure d'événements indépendants, ou presque, de la volonté de la province. Il n'a pas succombé pour autant à la tentation du financement par déficit, conscient du fait que pareille solution minerait l'aptitude de l'adminis-

tration provinciale à composer avec l'escalade des coûts à l'avenir. En Nouvelle-Écosse, les trois plaies que sont l'inflation, le chômage et la faible croissance nécessitent une incroyable adresse pour comprimer les dépenses, d'une part, et financer des programmes d'investissements et d'aide aux chômeurs, de l'autre.

Malgré ces contraintes, les budgets néo-écossais témoignent parfois de l'acceptation d'un rôle stabilisateur, même au cours des années 1970. Ainsi, les budgets de 1975 et 1976 constituaient des documents attentistes destinés à stabiliser l'économie. Un certain nombre de mesures restrictives ont été adoptées en vue de juguler l'inflation, et le ministre des Finances chantait les louanges de l'action stabilisatrice des fonds publics, et non de leur pouvoir de stimulation. Afin d'atténuer le chômage, le budget de 1977 prévoyait des programmes d'investissements appréciables au chapitre des travaux publics, notamment des routes.

En 1978, les Libéraux de M. Regan ont été défaits par les Conservateurs de M. Buchanan, et les budgets de la province n'ont pas tardé à manifester un changement de ton et de contenu. Aussi, les derniers budgets sont-ils plus affirmatifs et confiants que les budgets précédents et se sont-ils ralliés aux politiques fiscales keynésiennes avec plus d'empressement. Depuis, l'administration provinciale se perçoit comme chargée d'élaborer un cadre économique pour la province, de contrôler et de gérer ses ressources naturelles et d'ouvrir le chemin au secteur privé en subventionnant des recherches dans les secteurs de pointe et en créant des emplois. Ainsi, le budget de 1980 cherchait à favoriser l'activité économique et à élargir l'assiette fiscale. On y retrouvait certains encouragements pour la PME et le secteur secondaire, ainsi qu'un accroissement des dépenses et un allègement du fardeau fiscal. Le budget de 1981 était également stimulateur, se voulant un programme provincial exhaustif visant à accélérer le rythme des investissements, ralentis par la flambée des taux d'intérêt. Les budgets de 1982 et 1983, en revanche, ont été rédigés dans un esprit d'encadrement. En 1982, l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, comme le prélèvement pour les services de santé, ont été majorés, tandis que le budget de 1983 poursuivait sur cette lancée afin de maintenir un climat stable et favorable, sur les plans de la fiscalité et des politiques, dans le but d'inciter les consommateurs et les investisseurs à la confiance.

En Colombie-Britannique, les budgets ont à l'occasion cherché à influencer la conjoncture économique. Le budget de 1978 était d'ailleurs expressément désigné « budget du chômage ». Le ministre provincial des Finances s'est d'ailleurs dit partisan d'un budget équilibré, mais il a précisé que l'équilibre budgétaire n'était pas forcément requis lorsque l'économie de la province était au ralenti et que des ressources productives étaient sous-utilisées. Ainsi, les excédents accumulés en période de forte croissance pouvaient servir à raffermir et à stabiliser la con-

joncture en période de marasme. Par conséquent, l'excédent de 1976 et de 1977 a été affecté à des programmes d'emploi en 1978. Deux ans plus tard, le budget visait une expansion sélective par le biais de mesures stimulatives à l'endroit des agriculteurs, des personnes âgées, des acheteurs de maisons et des PME dans le but d'adoucir les ravages de l'inflation et des prix énergétiques élevés.

Dans son exposé budgétaire de 1982, le ministre des Finances de la Colombie-Britannique affirmait que l'exemple économique et la persévérance d'une administration provinciale pouvaient faire la différence. Il s'agit d'une notion qu'on retrouve presque textuellement dans les budgets ontariens pour 1968 et 1979 et dans celui de la Nouvelle-Écosse pour 1982. Afin de concrétiser le rôle de premier plan qu'il voulait faire tenir à son gouvernement dans le maintien de la demande, le ministre a établi un compte pour l'expansion de l'emploi (132,9 millions de dollars) destiné à stimuler l'économie et à créer des emplois. En 1983, la valeur de ce compte est passée à 415 millions de dollars et les projets d'investissements ont été accélérés, en dépit du fait que le gouvernement ait maintenu sa politique de compressions dans le secteur public (se reporter au chapitre 9).

La notion voulant qu'une politique budgétaire provinciale puisse compter dans la gestion de l'économie est illustrée dans un document explicatif du budget de la Colombie-Britannique pour 1982, qui examinait l'utilité de la budgétisation d'investissements contracycliques. On y lit notamment :

Dans le but de déterminer la méthode la plus appropriée pour neutraliser les incidences régionales de la récession en cours et de définir une stratégie fiscale contracyclique pour les années futures, le gouvernement de la Colombie-Britannique se penche sur l'éventualité d'accélérer les projets d'investissements dans les régions où le chômage est élevé et le niveau des investissements privés, faible. Grâce à une telle stratégie, le gouvernement serait à même de stimuler l'économie de la province sans avoir à emprunter pour en payer les frais. De plus, d'après certaines analyses, un accroissement des dépenses consacrées à la construction non résidentielle stimule l'économie provinciale davantage que toute autre méthode comparable, y compris une baisse des impôts<sup>7</sup>.

Étant donné que le secteur public provincial contrôle plus du tiers de toute la construction non résidentielle en Colombie-Britannique, les élus provinciaux sont théoriquement en mesure d'influencer le calendrier d'une partie importante de la construction. Selon le document, il convient d'approfondir cette analyse; cependant, dans l'éventualité où cette politique est jugée utile, elle pourrait réduire l'ampleur des fluctuations cycliques de l'économie provinciale et atténuer l'alternance des périodes de demande excédentaire et de chômage dans le secteur de la construction.

Par ailleurs, le Québec a, lui aussi, parfois manipulé ses recettes et ses dépenses dans le but avoué de stimuler l'économie ou de l'encadrer. En 1968, le budget québécois prévoyait des investissements de 900 millions de dollars par le secteur public afin de relancer l'économie. Confronté à une « psychose de l'inflation », le budget de 1970 visait la consolidation au moyen d'encouragements plus sélectifs dans les secteurs clés. Pour leur part, les budgets de 1971 et 1972 ont été expansionnistes. Les ministres responsables cherchaient délibérément à enregistrer des déficits élevés pour soutenir la croissance économique et la création d'emplois en recourant à des projets d'investissements massifs dans les secteurs publics et parapublics du Québec. En 1975, un contexte de ralentissement de la demande et de la croissance économique, conjugué au report des investissements et à une flambée de l'inflation, ont amené le ministre québécois des Finances à stimuler l'économie et à réduire les pressions inflationnistes au moyen d'allègements fiscaux totalisant 540 millions de dollars. Le ministre a expliqué comment il entendait stimuler la croissance sans aggraver l'inflation. Son raisonnement vaut la peine d'être cité *in extenso* :

En effet, notre économie est aux prises avec ce phénomène mondial qu'on a appelé la « stagflation », c'est-à-dire ce mélange de stagnation et d'inflation. D'un côté, la baisse de l'emploi et de l'autre, la poussée inquiétante des prix.

Il n'est pas facile de choisir la bonne orientation face à un tel paradoxe. Un gouvernement veut-il stimuler l'économie qu'il risque d'ajouter aux pressions inflationnistes. Du moins, ses adversaires proclameront-ils à grands cris qu'il attise délibérément le feu de l'inflation. Veut-il atténuer les pressions inflationnistes qu'il risque de compromettre la croissance. De toute façon, ses adversaires l'accuseront de créer délibérément du chômage.

Nous nous sommes efforcés d'éviter ces deux écueils en proposant des allègements fiscaux de plus d'un demi-milliard de dollars destinés à la fois à stimuler l'économie et à atténuer les pressions inflationnistes.

- 420 millions de dollars à l'impôt sur le revenu des particuliers
- 20 millions de dollars à l'impôt sur les profits des sociétés
- 20 millions de dollars aux taxes à la consommation
- 80 millions de dollars à l'impôt foncier scolaire

C'est ainsi que les réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers contribueront, d'une part, à stimuler la demande pour les biens de consommation, à promouvoir, par conséquent, la croissance de l'économie et, d'autre part, à atténuer les pressions sur les coûts de production en augmentant le salaire réel des travailleurs. De même, les stimulants aux investissements privés, ajoutés à l'accroissement substantiel des investissements publics, en plus de favoriser l'activité économique, contribueront à accroître notre capacité de production. Enfin, l'aide aux municipalités, tout en permettant de maintenir les emplois que celles-ci procurent, empêchera

les impôts municipaux d'augmenter de façon indue et d'ajouter ainsi aux pressions inflationnistes<sup>8</sup>.

Pareillement, en 1976, conjuguant la lutte contre l'inflation au soutien de la reprise économique, le budget du Québec proposait des mesures visant à comprimer l'ensemble des dépenses publiques (surtout les dépenses de fonctionnement) et de favoriser les investissements et le développement industriel (notamment par voie d'encouragements fiscaux et de dépenses en immobilisations).

Les budgets du Parti québécois pour 1977, 1978 et 1979 prônaient la gestion prudente, l'encadrement des dépenses publiques et, dans la mesure du possible, la baisse des impôts. Dans son budget de 1978, le gouvernement du PQ annonçait l'indexation du régime de l'impôt provincial sur le revenu. La formule et la politique d'indexation qui ont été adoptées différaient de celles utilisées par les autres provinces et par le gouvernement fédéral. « La formule canadienne a le principal inconvénient d'enlever aux gouvernements, en cas de récession, la marge de manoeuvre nécessaire pour stimuler efficacement l'économie sans avoir à envisager des niveaux aberrants de déficit<sup>9</sup>. » En vertu de la formule québécoise, chaque exemption des particuliers est indexée annuellement, et le ministre des Finances annonce chaque année le taux d'indexation qui s'appliquera l'année suivante. « Ce taux sera établi en fonction, d'une part, du taux d'inflation appréhendé et, d'autre part, de ce que le gouvernement peut payer compte tenu des objectifs de dépenses qu'il croit nécessaires<sup>10</sup>. » Ainsi, le gouvernement québécois considérait manifestement l'indexation comme un instrument fiscal et économique.

En 1980, pour la première fois depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Lévesque, vers la fin de 1976, la menace d'une récession au Québec et au Canada tout entier semblait très réelle. Aussi le ministre québécois des Finances déclarait-il, dans son exposé budgétaire de 1980, que le gouvernement était en mesure de jouer un rôle expansionniste maintenant que l'économie l'exigeait :

Nous n'avons pas rétabli le crédit du Québec, ramené les besoins financiers nets à un niveau raisonnable et coupé dans les dépenses non prioritaires pendant trois ans, à des seules fins esthétiques. Il faut, quand l'économie l'exige, pouvoir absorber des déficits compatibles avec les objectifs qu'on poursuit. C'est le sens des opérations de cette année. Et c'est aussi la meilleure façon d'aider l'économie à se relever<sup>11</sup>.

Et le ministre de poursuivre en ces termes :

On aurait pu imaginer que pour un État plus fragile, une telle menace l'aurait amené à être timide, à limiter les dépenses, à stabiliser les impôts, c'est-à-dire à laisser la récession se produire en adoptant une position de neutralité tant que l'orage ne serait pas passé. Tout ce qui a été fait cependant depuis trois ans nous permet au contraire d'intervenir activement, d'annoncer

350 millions de dollars de nouvelles dépenses, surtout dans le domaine des immobilisations, et de poursuivre jusqu'à concurrence de près de 300 millions de dollars les baisses d'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes de vente<sup>12</sup>.

En 1982, toutefois, le budget renouait avec une politique fiscale modérée, axée sur les restrictions dans le secteur public, certaines mesures de création d'emplois et quelques augmentations d'impôt. Puis, dans la foulée d'une des pires conjonctures économiques que le Canada ait connues depuis les années 1930, le budget de 1983 tâchait de ranimer l'économie québécoise. Pour y arriver, on proposait des subventions au logement, d'autres mesures de création d'emplois, plusieurs dépenses fiscales (à savoir des remises d'impôt, des crédits d'impôt et une exonération fiscale) et l'accélération de certains projets d'investissements dans le secteur public.

Or, que nous apprend cette vue d'ensemble des politiques et stratégies budgétaires des cinq provinces sur l'ampleur et la forme de la mise au point de politiques fiscales contracycliques? D'après le professeur Kenneth Bryden, l'influence néo-conservatrice était acceptée, voire affirmée, dans les exposés et les documents budgétaires ontariens dès le milieu des années 1970. La théorie du professeur Bryden veut qu'en Ontario, la gestion de l'économie comme objectif de la politique budgétaire a été reléguée à l'arrière-plan par une orientation marquée vers les compressions fiscales<sup>13</sup>. Des dépenses publiques jugées excessives et la croissance débridée du secteur public sont identifiées comme des facteurs à l'origine de l'inflation au pays. On ne peut nier que l'accent a été mis sur les compressions fiscales dans les budgets de l'Ontario (1975 à 1978), du Québec (1977 à 1979) et de l'Alberta (1976 à 1978); de plus, comme nous le verrons au chapitre 9, une bonne partie du vocabulaire et des justifications des restrictions gouvernementales s'inspirait sans aucun doute du courant néo-conservateur. Pourtant, vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, diverses provinces ont accepté ou réaffirmé, dans leurs budgets, un certain rôle dans la gestion de l'économie.

Les idées keynésiennes et le principe d'un rôle cyclique pour les budgets provinciaux n'ont pas disparu; ils continuent d'influencer la politique budgétaire, bien que ce soit d'une manière sélective. Dans le contexte de ralentissement économique, de récession et de reprise problématique qui ont caractérisé la fin des années 1970 et le début des années 1980, un rôle actif de stabilisation s'est dégagé, dans une mesure variable, des budgets de l'Alberta (1979 et 1981), de la Colombie-Britannique (1978, 1982 et 1983), de l'Ontario (1980 à 1983), du Québec (1980 et 1983) et de la Nouvelle-Écosse (1980 et 1981).

Le recours au régime fiscal comme moyen d'intervention dans l'économie provinciale a pris de plus en plus d'ampleur depuis quelques années. Par le passé, les provinces acceptaient rarement la responsabi-

lité d'utiliser la fiscalité comme instrument de politique fiscale<sup>14</sup>; cependant, depuis le début des années 1970, elles ont pris plusieurs initiatives en vue d'utiliser le régime fiscal dans la poursuite d'objectifs relevant de la politique sociale et économique.

Un grand nombre de mesures particulières fort diverses ont été proposées par les gouvernements provinciaux, dont les crédits, les remises et les baisses d'impôt, les surtaxes et une échelle double de taux d'imposition des sociétés<sup>15</sup>. Ces mesures spéciales offrent aux provinces une plus grande souplesse pour l'élaboration de politiques fiscales relevant de leur champ de compétence, de même que la possibilité de poursuivre leurs objectifs assez économiquement et discrètement grâce à leurs ententes de perception fiscale<sup>16</sup>. Le pouvoir d'imposition des provinces est considérable. En 1981-1982, la proportion du produit provincial brut représenté par le total des recettes de source propre s'élevait à 20,8 p. cent en Alberta, 15,9 p. cent en Colombie-Britannique, 12,3 p. cent en Ontario, 15,8 p. cent en Nouvelle-Écosse et 20,5 p. cent au Québec. Le total des dépenses provinciales, pour leur part, était plus important partout sauf en Alberta<sup>17</sup>.

Comme on l'a déjà vu, l'ampleur et la forme des dépenses publiques contracycliques ont été à la fois variables et sélectives dans chaque province. À divers moments dans les cycles commerciaux, électoraux et intergouvernementaux, les budgets provinciaux ont recherché une politique de stabilisation désagrégée. Chaque province a plus ou moins consciemment adopté une micro-approche de la création d'emplois dans le secteur privé et de la compression budgétaire dans le secteur public. Cette politique de micro-stabilisation a été dirigée à l'endroit du comportement économique de certains secteurs d'activités commerciales, consommateurs, investisseurs et propriétaires de ressources naturelles, notamment parce qu'il est reconnu que les retombées d'une mesure générale de stimulation sont considérables, ainsi que le souligne le chapitre 3.

Dans l'ensemble, on pourrait qualifier de « keynésianisme limité » l'état actuel de la budgétisation provinciale. Il s'agit en effet d'un compromis entre la reconnaissance d'aucune responsabilité, d'une part, et l'acceptation d'une responsabilité entière (et de l'odieux qui s'y rattache), entre l'édification d'une province et celle d'un pays, entre les distinctions régionales-provinciales et l'harmonie nationale sur le plan de la politique fiscale, et entre le politique (réactivité, visibilité) et l'économique (cotes de crédit, retombées) de l'établissement d'une politique budgétaire. Ainsi qu'on l'a mentionné au chapitre 3, il convient d'insister sur les limites de toute politique fiscale provinciale. Burns en relève trois. Premièrement, les provinces sont confrontées à un problème fondamental du fait de leur incapacité d'utiliser le système monétaire pour soutenir leur trésorerie. Faut-il souligner qu'il existe des limites réelles aux recours aux réserves ou aux emprunts sur le marché

libre pour répondre aux besoins de fonds. Deuxièmement, plus une entité est petite, plus il lui est difficile de limiter à son propre territoire les effets de sa politique. Troisièmement, on ne peut supposer que les investisseurs ne constateront pas que le fardeau fiscal est plus lourd dans une province que chez ses voisines<sup>18</sup>.

### **Le discours politique et l'exposé budgétaire**

L'exposé budgétaire n'est pas simplement un recueil de chiffres; il a également un important contenu sémantique et symbolique. Dans la présente section, nous cherchons à faire ressortir le rôle du discours ou langage politique comme élément du processus budgétaire et des tactiques politiques qui en font partie. Le discours de l'exposé budgétaire, c'est la budgétisation devenue action symbolique, une composante inévitable de la vie et des principes politiques d'une province. Si l'on considère ce discours comme un outil d'analyse budgétaire, on doit s'attarder sur les arguments mis de l'avant et le style utilisé dans l'exposé budgétaire, de même que sur les effets voulus. Il faut néanmoins se demander quelle est la nature du discours politique dans les budgets provinciaux, compte tenu de l'art de la persuasion publique et de la communication politique fondamentale?

Il est évident qu'un exposé budgétaire est truffé d'éléments du discours politique. Chandler et Chandler ont d'ailleurs écrit que le budget des dépenses, en annonçant les objectifs du gouvernement, devient carrément une déclaration politique et, à ce titre, il est assujéti à l'examen et à la critique de l'opposition<sup>19</sup>. Par discours budgétaire, on entend l'utilisation de la langue pour définir et décrire des questions et pour convaincre tant les particuliers que les groupes des mérites de certains jugements et décisions fiscales. Ce type de discours politique comporte son propre dialecte spécialisé et véhicule des valeurs, des faits, des attitudes et des croyances. L'exposé budgétaire exprime ce que les ministres des Finances et les gouvernements provinciaux croient officiellement être la vérité et la nécessité. Combinaison de connaissances objectives et subjectives, le discours budgétaire est fondé sur certaines images de l'économie, du régime politique et de la société, qu'il projette.

La langue des exposés budgétaires est une composante essentielle de la stratégie tactique employée dans le cadre de la politique économique et fiscale d'un gouvernement. Elle peut régler le ton et le style du débat législatif, influencer la réaction des médias et contribuer au maintien ou à l'évolution du climat politique. Le discours budgétaire sert à exprimer des thèmes de politique, à justifier des priorités et à expliquer le choix d'intervenir ou non, selon le cas. Il aide à résumer et à simplifier des questions compliquées et constitue, en fin de compte, la position prise par le gouvernement. Dès la fin des années 1970, Chandler et Chandler écrivaient :

La tendance dominante de la budgétisation provinciale se dégage nettement. Elle est de moins en moins axée, depuis dix ans, sur le contrôle proprement dit. Les provinces se rendent compte du fait que le budget joue un rôle clé dans la planification, l'établissement et le choix des politiques<sup>20</sup>.

Cette évolution et cette expansion du rôle des budgets provinciaux se manifestent non seulement dans les structures et procédés des gouvernements en cause, mais encore dans le style adopté pour présenter les budgets.

Un budget provincial n'est pas simplement un livre de comptes; il est également un outil de gouvernement. Le lecteur en jugera d'après les déclarations suivantes des trésoriers et des ministres des Finances provinciaux appelés à décrire ce que représente un budget :

Le budget du gouvernement du Québec a pris, en raison de l'ampleur des revenus et des dépenses de l'État, une importance primordiale dans notre vie économique et sociale dont il influence le cours.

Un budget constitue une mesure de ce que nous pouvons accomplir et du délai minimal pour le faire.

Un budget moderne est beaucoup plus qu'un état de compte. Instrument délibéré de la direction économique et sociale de l'État, il est intégré dans le tissu même de notre société et de notre économie.

De nos jours, les mécanismes budgétaires ne peuvent plus avoir pour unique objectif le financement des charges administratives de l'État; ils deviennent des moyens d'intervention que le gouvernement utilise pour atteindre ses objectifs économiques et sociaux<sup>21</sup>.

Afin de souligner la mission fondamentale de la budgétisation provinciale de nos jours, les trésoriers et les ministres des Finances collent à leurs budgets des étiquettes qui reflètent la conjoncture économique et leurs propres choix fiscaux. Aussi trouve-t-on dans diverses provinces, depuis le milieu des années 1970, des étiquettes telles que « budget de plein-emploi », « plan fiscal responsable », « budget de stimulation », « cadre fiscal réaliste », « budget d'investissement », « budget expansionniste », « budget de développement », « budget de chômage », « budget de consolidation » et « budget de reprise marqué d'une confiance prudente ». On ne peut bien juger de l'opportunité de pareilles étiquettes qu'après avoir soigneusement analysé l'économie politique de la province et le budget en cause.

Quelle que soit l'étiquette, le budget provincial contemporain vise au moins quatre objectifs politiques et financiers de base, dont l'articulation traduit bien la nature du discours budgétaire. Ainsi, lorsqu'on dit du budget qu'il sert de prétexte à la fixation d'objectifs, on parle effectivement de quatre éléments qui reviennent systématiquement dans les exposés et les documents budgétaires provinciaux.

Premièrement, un budget est un exposé des ressources financières réservées pour l'exécution d'activités précises dans un délai donné. Il énumère les dépenses, les recettes et le déficit ou l'excédent prévus. Dans ce contexte, le budget comptabilise la situation fiscale : il donne les chiffres grâce auxquels le gouvernement entend se maintenir au cours d'une période déterminée. Bref, il représente l'état de la situation financière actuelle du gouvernement provincial.

Deuxièmement, le budget est un relevé des perspectives économiques. À ce titre, il comporte souvent un résumé des réalisations passées, des programmes et des projets actuels, et des prévisions pour demain. En ce sens, un budget représente un recueil de données concernant notre situation passée, actuelle et future<sup>22</sup>. Ainsi, un budget peut exprimer une profonde inquiétude, une confiance prudente ou un optimisme débordant, et il peut décrire la prochaine année financière comme une période de restriction, de croissance, de récession ou de reprise. En plus d'exprimer un état d'âme collectif et de décrire des perspectives, l'exposé budgétaire provincial d'aujourd'hui explique habituellement l'état dans lequel se trouve l'économie. Autrement dit, il met en lumière la ou les causes de la conjoncture. Ainsi, la responsabilité d'une conjoncture défavorable est souvent imputée à un gouvernement provincial antérieur, au gouvernement fédéral, à celui des États-Unis ou à des forces économiques mondiales. En revanche, le ministre des Finances aura généralement tendance à expliquer une conjoncture favorable ou améliorée par les qualités du premier ministre, la collaboration de ses collègues au Cabinet, des politiques économiques clairvoyantes ou des services sociaux exceptionnels.

Troisièmement, l'exposé budgétaire est l'occasion tout indiquée pour l'expression détaillée et précise de l'idéologie politique du parti au pouvoir. Avec le temps, les budgets peuvent laisser entrevoir une structure d'attitudes, de croyances et d'idées politiques. Par ailleurs, ils peuvent révéler des hypothèses fondamentales concernant la vie économique, politique et sociale. Un budget provincial exprime des buts, priorités, thèmes et philosophies, le tout d'une manière politique très particulière. On y prône des notions comme l'individualisme, la libre entreprise et l'égalité des chances. On en profite pour définir sa conception du rôle et du champ du secteur public, de la propriété et des investissements étrangers, et le rapport entre les développements économique et social<sup>23</sup>.

Quatrièmement, un budget annonce les politiques et les programmes, les organismes et les systèmes de prestation grâce auxquels les choix et les objectifs du gouvernement seront effectivement mis en oeuvre. Pour les observateurs du régime politique, l'exposé budgétaire offre l'occasion par excellence de faire définir les instruments et les moyens précis d'intervention choisis par un gouvernement. « Le discours du budget est un événement attendu avec intérêt en raison de l'impact qu'il peut avoir sur la fiscalité, chose qui intéresse tous les contribuables », faisait remarquer le ministre québécois des Finances en 1974<sup>24</sup>.

Somme toute, le budget provincial est devenu, au Canada, l'occasion pour le gouvernement d'exprimer sa philosophie fiscale (par exemple, le budget ontarien de 1975 et néo-écossais de 1980); d'avertir ou d'attaquer Ottawa (par exemple, l'Alberta en 1981 et le Québec en 1982); de demander aux contribuables de se discipliner, de consentir plus d'efforts et de s'attendre à moins de la part du gouvernement (par exemple, la Colombie-Britannique en 1983 et la Nouvelle-Écosse en 1977); de décrire et d'expliquer la conjoncture économique récente et actuelle au Canada et, éventuellement, à l'étranger; d'annoncer des décisions en matière de recettes et de dépenses, ainsi que de nouveaux seuils; et d'annoncer de nouvelles orientations et priorités, s'il s'agit de nouveaux gouvernements (par exemple, l'Alberta en 1972, la Nouvelle-Écosse en 1979 et le Québec en 1977).

## **Priorités et objectifs de la budgétisation provinciale : continuité et évolution**

Après avoir étudié le rôle du discours politique, nous pouvons maintenant aborder l'analyse des objectifs et des priorités qu'ont effectivement exprimé les budgets provinciaux. Nous examinerons chacune des cinq provinces sur le plan global des thèmes et des priorités budgétaires et des objectifs en matière de politique économique et sociale. Nous chercherons notamment à évaluer dans quelle mesure les priorités ont changé depuis la fin des années 1960 et à observer l'évolution éventuelle des termes utilisés pour exprimer les objectifs sociaux et économiques.

### ***L'Alberta***

On remarque dans les budgets albertains certaines modifications appréciables des priorités d'ensemble depuis la fin des années 1960. À cette époque, la priorité budgétaire était accordée à la politique sociale, et surtout à la santé et à l'éducation. À partir de 1974, cependant, ce sont les préoccupations économiques et énergétiques qui ont tenu le haut du pavé, au fur et à mesure que le gouvernement albertain donnait plus d'importance à la gestion des ressources naturelles, aux ressources énergétiques et à la diversification économique. Parallèlement, le gouvernement adoptait une position de plus en plus interventionniste sur le plan du développement économique.

L'approche Lougheed de la politique économique, exprimée dans les exposés budgétaires, est axée sur les objectifs du développement, de la diversification et de la décentralisation. Il s'agit des objectifs primordiaux de la stratégie économique albertaine depuis 1972. Par développement, on entend l'exploitation ordonnée des ressources naturelles dans un contexte d'encouragement de l'exploration et de la mise en valeur, d'exportation des ressources qui en découlent et de création de nouveaux emplois. La diversification consiste à favoriser une économie moins spécialisée en privilégiant la fabrication, les services et la transformation des ressources naturelles. Or, le gouvernement provincial cherchait justement à faciliter la transition d'une économie fondée sur les ressources naturelles à une structure plus permanente, diversifiée et autonome<sup>25</sup>. La décentralisation, enfin, concerne la répartition géographique des occasions et les avantages économiques dans tous les coins de la province. L'objectif qui consiste à favoriser une croissance bien dosée dans le but d'atteindre un équilibre régional de l'activité économique représente un leitmotiv budgétaire en Alberta<sup>26</sup>. Pour atteindre cet objectif, les mesures budgétaires ont visé notamment l'aide à la PME et à la petite industrie, la préférence étant accordée aux entreprises à l'extérieur des grands centres urbains, de même que le développement rural et l'expansion des entreprises agricoles familiales, la mise en valeur du Nord, l'aide aux municipalités et la construction d'aéroports locaux et régionaux.

Les objectifs économiques sont manifestement fondés sur une perspective à long terme de l'économie albertaine. En 1972, le premier budget du gouvernement Lougheed déclarait formellement que la croissance et la prospérité ultérieures dépendaient de l'aptitude du gouvernement à faire passer l'économie d'une orientation essentiellement agricole et énergétique à un équilibre entre les secteurs primaire et secondaire. Pour y arriver, le gouvernement a modifié son rôle pour tenir compte de l'« association » entre les Albertains et l'industrie. Ensuite, le budget de 1973 prévoyait la participation du gouvernement à la mise en valeur des ressources énergétiques et à l'établissement des prix dans le but de garantir que la province recevait une « juste contrepartie » pour ses ressources naturelles. Ce rôle actif mais catalyseur du gouvernement provincial était considéré comme essentiel en raison des disparités géographiques et régionales et à cause de la nécessité d'affirmer et de protéger les droits de propriété de la province sur ses ressources naturelles contre un gouvernement fédéral libéral qui, de l'avis de l'Alberta, n'avait pas respecté ces droits<sup>27</sup>.

L'expression des objectifs de politique sociale a évolué quelque peu dans les exposés budgétaires de l'Alberta, tant sur le plan du style que sur celui de la portée. Au cours des années 1960 et, dans une moindre mesure, des années 1970, la politique sociale de l'Alberta s'exprimait en termes de « ressources humaines » ou de « mise en valeur des ressources humaines », alors qu'on a parlé, dans un passé moins lointain, de « programmes axés sur la personne ». De plus, les derniers exposés budgétaires intègrent à leurs listes d'objectifs sociaux une plus grande diversité de clientèles et de groupes cibles précis. Alors qu'on parlait jadis des Albertains en général, les budgets d'aujourd'hui renferment des mesures fiscales à caractère social destinées aux familles monoparentales, aux handicapés, aux consommateurs, au troisième âge, aux locataires, aux enfants et à d'autres groupes. Ce phénomène existe et s'amplifie depuis le milieu des années 1970.

Il n'existe pourtant aucune philosophie globale ou vue d'ensemble des affaires et des politiques sociales dans les exposés budgétaires de l'Alberta. L'importance de la politique sociale et d'objectifs sociaux précis semble dépendre des courants et des pressions politiques et de la conjoncture économique. Certains objectifs tels que la protection de l'environnement, prioritaire au début des années 1970, ont vu leur importance s'amenuiser. D'autres, comme le logement abordable, évoluent en dents de scie dans l'ordre prioritaire politique et budgétaire. Parfois (en 1978 et 1982, par exemple), les projets d'investissements à caractère social, tels que la construction d'hôpitaux, de palais de justice, de foyers d'accueil, d'écoles et d'installations de formation universitaire et professionnelle, font partie de la politique fiscale du gouvernement. Mais il arrive aussi, comme en 1976 et 1983, que les programmes sociaux fassent l'objet d'une politique de restrictions.

## *La Colombie-Britannique*

Pour les gouvernements du Crédit social qui se sont succédé en Colombie-Britannique, la priorité fondamentale et constante concerne la politique fiscale et la mise en valeur des ressources naturelles. Les politiques financières de W. A. C. Bennett, de 1952 à 1972, étaient axées sur une politique budgétaire fondée sur les sorties de fonds (toutes les dépenses en immobilisations étant payées à même les recettes courantes), sur l'équilibre budgétaire, l'absence de toute dette publique, le maintien d'une réserve modeste et l'expansion économique par l'entremise des investissements de sociétés d'État exploitées selon des pratiques commerciales solides<sup>28</sup>. Depuis 1975, les objectifs fiscaux à long terme du gouvernement de Bill Bennett ont été les suivants :

- corriger le déficit de 405 millions de dollars enregistré par le gouvernement Barrett au cours de l'année financière 1975–1976;
- établir un meilleur équilibre entre les secteurs public et privé; et
- offrir des allégements fiscaux pour accroître les revenus des particuliers, augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs et favoriser le développement économique<sup>29</sup>.

Un document budgétaire du ministère des Finances décrivait en ces termes la mise en oeuvre de ces priorités et des orientations récentes en matière fiscale :

On ne pouvait courir deux lièvres à la fois. En 1976, la province a lancé un programme de restrictions des dépenses, mais elle a dû néanmoins majorer plusieurs impôts. Ces mesures ont été considérées comme nécessaires au rétablissement de la confiance en l'économie de la Colombie-Britannique et au raffermissement de la situation fiscale du gouvernement.

À mesure que l'économie s'améliorait, des budgets successifs ont apporté des mesures visant à diminuer les impôts et à augmenter les dépenses fiscales [. . .] En effet, pendant plusieurs années, l'économie s'est redressée avec une telle vigueur qu'elle a laissé des excédents budgétaires, retournés au public sous forme de subventions, de programmes et de services spéciaux<sup>30</sup>.

Depuis la fin de 1975, moment de la prise du pouvoir par le gouvernement de Bill Bennett, la compression budgétaire est à l'ordre du jour, se dégageant manifestement des budgets de 1979, 1981, 1982, 1983 et 1984. Comme nous le verrons en détail au chapitre 9, cette politique a été menée afin de réduire le déficit et d'établir un équilibre plus harmonieux entre les secteurs public et privé. Le développement économique et la création d'emplois ont été les mots d'ordre de tous les budgets du gouvernement de M. Bennett. La politique sociale était prioritaire dans les budgets de la fin des années 1970, mais elle a perdu de son importance dernièrement.

Dans les exposés budgétaires des années 1960, le développement économique était désigné « développement provincial ». Pour la province, en effet, l'objectif principal de la politique en matière de transport, de communication et de ressources naturelles consistait à offrir un cadre positif pour la mise en valeur et la commercialisation ordonnées des ressources naturelles<sup>31</sup>. Ces exposés débordaient d'optimisme, de confiance et de fierté à l'égard des réalisations du gouvernement et de l'économie et promettaient un avenir des plus roses. Les objectifs économiques qui y étaient exprimés prenaient généralement la forme d'objectifs vagues à long terme ou de buts à court terme portant sur des projets particuliers. Tout au cours des années 1970 et jusqu'à tout récemment, les objectifs en matière de politique économique et fiscale n'ont fait l'objet d'aucune modification profonde, bien qu'un certain nombre de nouveaux objectifs aient vu le jour.

Plusieurs objectifs économiques de base des derniers budgets, en Colombie-Britannique, nous sont familiers : créer des emplois, développer et diversifier l'économie, mettre en valeur et protéger les ressources énergétiques, gérer le fonds de ressources naturelles de la province, aider la PME et réduire ou freiner l'inflation. Un nouvel objectif s'ajoute à la liste, notamment dans le budget de 1982; il s'agit de l'élaboration de programmes de formation destinés à éviter des pénuries de compétences dans l'économie de la Colombie-Britannique. Aussi les exposés budgétaires des années 1980 parlent-ils de « gestion des ressources et développement économique » plutôt que de politique économique.

La notion globale de politique sociale a quelque peu évolué dans les budgets de la province. Au cours des années 1960, la politique sociale correspondait à l'« amélioration de la condition humaine » et touchait aux secteurs de l'éducation, de la santé et du bien-être. Aujourd'hui, au beau milieu des années 1980, les budgets parlent plutôt de « services sociaux », qui comprennent les ministères de la Santé et de l'Éducation, des ressources humaines, des universités, des sciences et de la communication, et du procureur général. Ainsi, sur le plan de l'organisation et des programmes, le champ de la politique sociale de la Colombie-Britannique a été élargi afin d'englober des notions de recherche, de justice et de politique culturelle; de plus, comme dans la plupart des autres provinces, l'expression « ministère du bien-être » a été remplacée par une désignation aux connotations plus acceptables et neutres.

Comme c'est le cas en Alberta, les budgets de la Colombie-Britannique qualifient leurs initiatives sociales de « programmes axés sur la personne », même si l'exposé budgétaire de 1980 parlait d'« investissements humains ». Ce nouveau langage signifie peut-être un glissement subtil de l'opinion en matière de politique sociale. Il pourrait s'agir d'une réorientation des priorités dans le secteur provincial des affaires sociales au

chapitre des programmes et des types de dépenses et de clientèle. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, la nouvelle priorité sur le plan des dépenses est représentée par les collèges et autres établissements d'enseignement postsecondaire et par les programmes de formation technique. Dans une large mesure, cette transformation est attribuable à la nouvelle structure par âge de la population. Parallèlement, le gouvernement a cherché, en augmentant les investissements consacrés à la construction de nouveaux établissements d'enseignement et en accroissant les dépenses de fonctionnement de programmes de formation et de recyclage, à éviter une pénurie de compétences, à créer des emplois et à stimuler l'économie provinciale<sup>32</sup>. Bref, ces mesures à caractère social visent un objectif de gestion économique.

Le budget de la Colombie-Britannique pour 1983 laisse entrevoir une nouvelle étape dans l'évolution de la politique sociale dans cette province. Alors que la progression de la plupart des crédits était plafonnée à 1,4 p. cent, il fallait sauvegarder les programmes sociaux de base et accroître les crédits correspondants de 8,1 p. cent. Pourtant, le budget prévoyait la compression, voire l'élimination, de plusieurs organismes importants de réglementation et de protection des droits sociaux. Ainsi, la Commission des droits de la personne et le « Protecteur des locataires » étaient voués à la disparition, tandis que le ministère du Procureur général subissait des compressions, l'accent étant mis sur l'obtention de conseils juridiques dans le secteur privé (se reporter au chapitre 9). Par conséquent, on poursuivrait davantage l'objectif social de fournir un niveau de vie minimal, tout en délaissant le but d'offrir une plus grande égalité de traitement, des chances et des droits.

### *La Nouvelle-Écosse*

Lorsque nous étudions les budgets de la Nouvelle-Écosse, force nous est de constater que les ministres des Finances se préoccupent sans cesse de compressions budgétaires et de responsabilité fiscale. Cette inquiétude de tous les instants traduit vraisemblablement les difficultés d'une budgétisation dans une province relativement pauvre. Depuis le début des années 1970, les budgets de la province revêtent un caractère essentiellement économique sur le plan des priorités et des préoccupations théoriques. On retrouve parmi les priorités de base le développement économique, le maintien de services essentiels en période de restrictions, la lutte à l'inflation et l'appui à la mise en valeur des ressources naturelles (pêche, agriculture, exploitation minière), l'assise même de l'économie néo-écossaise.

Or, le changement de gouvernement effectué en 1978 a apporté à l'exposé budgétaire un nouveau style et un nouveau contenu. Ainsi que nous le mentionnions plus haut, il s'est produit une volte-face par rapport au ton fataliste du gouvernement de M. Regan, qui déplorait la

susceptibilité de sa province aux forces économiques externes. Par contraste, le nouveau gouvernement de M. Buchanan cherchait avant tout à se fier davantage au secteur privé, à son avis le moteur de l'économie. Sans un secteur privé assez vigoureux pour être le chef de file de l'économie provinciale, les perspectives à long terme de la Nouvelle-Écosse n'étaient guère reluisantes. Le gouvernement avait donc pour rôle de créer un contexte économique propice aux découvertes et aux innovations technologiques.

Le gouvernement Buchanan a également cherché à maximiser ses rapports économiques et fiscaux avec Ottawa. Il a créé le Bureau des affaires intergouvernementales en 1979 pour éviter une approche en pièces détachées et afin de ne rater aucune occasion. Telle qu'elle a été exprimée dans le budget de 1980, la philosophie fiscale de ce gouvernement consistait à développer, en collaboration avec le secteur privé, une autosuffisance fiscale fondée sur les ressources naturelles connues et probables de la province et sur le désir de cette dernière de contrôler et de gérer ses ressources pour le plus grand bien de tous les Néo-écossais. La politique économique a toujours visé à attirer des investissements privés, à favoriser la mise en valeur des ressources naturelles et à créer des emplois. Les derniers budgets provinciaux ont toutefois exprimé ces objectifs en des termes sectoriels ou notionnels plus précis : promouvoir la vente des biens fabriqués dans la province même, encourager le secteur secondaire, parrainer la modernisation d'industries rurales, élargir l'assiette fiscale et faciliter aux résidents de la province l'accès à des emplois sur terre et en mer par le biais d'un programme d'initiation aux nouvelles technologies énergétiques. Depuis le milieu des années 1970, le gouvernement cherche de plus en plus à encourager et à maximiser le potentiel pétrolier et gazier au large des côtes de la province. Selon la conjoncture économique, l'objectif au chapitre de l'emploi s'exprime de diverses façons : créer de nouveaux emplois, encourager la création d'emplois, réduire le chômage ou garantir la stabilité d'emploi.

Pour l'essentiel, la priorité sociale des budgets de la Nouvelle-Écosse consiste à protéger les particuliers d'une conjoncture économique défavorable (chômage, récession, inflation). Plus précisément, l'objectif a été d'aider les plus démunis et de les soustraire à d'autres épreuves<sup>33</sup>. Un des objectifs de « bien-être fiscal » énoncés périodiquement dans les budgets consiste à éviter les majorations d'impôt dans les secteurs qui touchent aux nécessités de la vie. Les principaux groupes cibles identifiés dans les documents budgétaires sont généralement les personnes âgées, les handicapés et les jeunes chômeurs. Les personnes âgées, par exemple, ont fait l'objet de mesures nouvelles ou bonifiées sous forme de crédits d'impôt foncier, de subventions locatives, d'un programme d'aide ménager et d'un supplément d'aide.

Enfin, la politique du gouvernement de la Nouvelle-Écosse en matière d'éducation a changé tant sur le plan des priorités que sur celui des perspectives. En 1975 et 1976, les budgets comprenaient la construction d'écoles, l'aide aux étudiants, les bourses d'études et les bibliothèques. Dernièrement, par contre, la politique en matière d'éducation se rapproche davantage de celle en matière d'emploi et des exigences du marché du travail. Aussi l'éducation et la formation de la main-d'oeuvre ont-elles relégué au second plan les autres priorités du budget de 1982. De plus, le gouvernement a annoncé la restructuration du financement du ministère de l'Éducation et de celui du Travail et de la Main-d'oeuvre afin de garantir que la planification, l'organisation, la promotion et la direction de la formation et du perfectionnement des compétences répondraient aux nouveaux besoins de l'industrie. Les derniers budgets ont affecté des crédits supplémentaires aux écoles professionnelles et lancé un programme exhaustif de formation de la main-d'oeuvre. L'investissement en ressources humaines aux fins de l'emploi et de la stabilité d'emploi fait désormais partie du discours budgétaire de la Nouvelle-Écosse pour les années 1980.

### *L'Ontario*

À l'instar des autres provinces canadiennes, l'Ontario a adopté, à titre de priorités budgétaires au cours des années 1960, l'éducation, la santé, les services sociaux et le logement. L'aide municipale est venue s'ajouter à cette liste, comme au Québec. L'énumération des priorités et des initiatives est généralement plus longue dans les budgets ontariens que dans ceux des autres provinces. Il s'agit vraisemblablement d'une conséquence de la taille et de la complexité économiques et sociales de l'Ontario, de la capacité fiscale du gouvernement provincial et de sa politique fiscale sectorielle qui cherche à adapter ses mesures de recettes et de dépenses à des secteurs et à des groupes donnés.

Fidèle au libéralisme traditionnel du Parti conservateur ontarien, qui a formé le gouvernement dans cette province pendant des décennies, l'ordre prioritaire et les dispositions budgétaires font preuve d'une grande stabilité et d'une permanence à toute épreuve<sup>34</sup>. Ainsi, l'austérité et la retenue gouvernementales représentent une priorité relativement constante depuis au moins la fin des années 1960. Il faut donc s'interroger sur la ou les significations réelles d'une notion telle que la retenue, comme nous le faisons au chapitre 9. Parmi les autres objectifs et priorités permanents, on retrouve le plein-emploi, la recherche de nouveaux investissements, la promotion des exportations et l'encouragement de la productivité. Les budgets ontariens s'inscrivent carrément dans la lignée des documents économiques.

Depuis la fin des années 1960, l'ordre des priorités budgétaires a subi, dans une certaine mesure, une transformation ordonnée. Les secteurs épisodiques liés au cycle commercial et électoral comprennent le logement (accès à la propriété, aide aux locataires), l'aide aux personnes âgées et la lutte à l'inflation (y compris la neutralisation de ses effets sur certains groupes). L'aide aux administrations locales diminue en importance depuis le milieu des années 1970, alors que la politique énergétique et industrielle devient de plus en plus prioritaire au cours de la présente décennie.

Un certain nombre de budgets ontariens renferment des énoncés systématiques d'objectifs économiques. Celui de 1976, par exemple, exposait la nécessité d'une politique économique nationale assortie des buts suivants : réduire le taux de croissance des dépenses gouvernementales; adopter une politique énergétique plus « réaliste » afin de ne pas nuire aux exportations; favoriser le développement de nouvelles technologies de pointe; améliorer la productivité; et revitaliser le secteur automobile. Par ailleurs, le budget de 1978 présentait une stratégie économique pour le Canada et l'Ontario, axée sur les objectifs suivants : encourager la stabilité des prix; accroître les investissements privés; favoriser les exportations et remplacer les importations; et amenuiser les disparités régionales. Le premier ministre ontarien a également présenté des exposés du genre devant des groupes provinciaux importants et à l'occasion de conférences des premiers ministres.

Les priorités en matière de politiques économiques ont généralement été axées sur des objectifs de gestion de la demande, à savoir la croissance économique, le plein-emploi (le budget de 1973 affirmait d'ailleurs qu'un taux de chômage excédant 3 p. cent était inacceptable) et la stabilité des prix. Au cours de la seconde moitié des années 1970, certaines priorités relatives à la gestion de l'offre ont pris un peu plus d'importance, notamment dans les domaines de l'énergie, du capital de risque, de la politique industrielle (recherche et développement, technologie de pointe) et de la politique en matière de main-d'oeuvre (formation et recyclage). On retrouve plus loin dans l'ordre prioritaire des objectifs économiques tels que la promotion du développement régional de l'économie ontarienne, la compression et/ou la réduction de la propriété et du contrôle étrangers, la protection de l'environnement et le traitement des ressources naturelles dans la province. Il n'est peut-être pas tout à fait juste de parler de « priorités » dans chacun des cas ci-dessus. Selon le budget de 1978, par exemple, il était impensable que des craintes relatives à une économie de succursale limitent les avantages qui risquent de profiter à l'ensemble des Canadiens.

Ce qui distingue les priorités sociales en Ontario, c'est la mesure dans laquelle les politiques sociales servent d'outil de gestion économique.

Dans cette province, la politique sociale a effectivement cherché avant tout à appuyer les objectifs économiques et fiscaux. Ainsi, les programmes sociaux de la province ont été manipulés aux fins des restrictions gouvernementales, de la politique anti-inflationniste et de la politique en matière d'emploi; ils ont également servi à maintenir ou à stimuler la demande du marché domiciliaire et à stabiliser les revenus. Il s'agit manifestement d'un effet de l'économie keynésienne sur la politique sociale contemporaine<sup>35</sup>. En revanche, le champ de la politique sociale a été élargi en Ontario au cours des années 1970 pour englober certains objectifs qualitatifs portant sur la culture, les loisirs et le multiculturalisme. Il en est résulté la création de nouveaux ministères et organismes. De plus, de nouveaux mécanismes sociaux ont vu le jour, par exemple, un crédit pour taxe de vente destiné aux personnes âgées et des crédits pour impôts fonciers consentis aux groupes à faible revenu. Dernièrement, l'ordre du jour ontarien en matière de politique sociale remet l'accent sur le logement, les garderies et les jeunes, de même que sur l'encadrement des coûts dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

### *Le Québec*

Même si trois partis se sont succédé au pouvoir dans la province de Québec depuis la fin des années 1960, les priorités et les orientations budgétaires sont restées étonnamment identiques. Aussi, la modération des dépenses publiques fait-elle partie des budgets depuis près de vingt ans, exception faite du milieu des années 1970. Cette priorité budgétaire s'exprime de diverses façons, qu'il s'agisse simplement de contrôler le taux de croissance des dépenses publiques ou, plus précisément, de limiter ou de neutraliser les hausses salariales dans le secteur public et de diminuer le déficit actuariel des caisses de retraite administrées par le gouvernement. Parmi les autres priorités qui refusent de disparaître, citons la réforme fiscale visant à alléger le lourd fardeau imposé aux particuliers et aux entreprises québécoises, la réforme fiscale destinée à élargir l'assiette fiscale des municipalités, et le développement économique.

Plusieurs objectifs sont visés par la politique économique. La diversification de l'économie québécoise n'est prioritaire que par intermittence tandis que certaines mesures budgétaires (1968, 1977) ont cherché à privilégier le secteur manufacturier et le traitement de ressources naturelles telles que l'amiante. La diversification n'a pourtant pas représenté une passion ou un thème aussi dominant dans les exposés budgétaires québécois que dans ceux du gouvernement de M. Lougheed, en Alberta. Un objectif connexe, soit la décentralisation de l'industrie et l'essor économique régional, se dégageait des budgets de la fin des années 1960 et du début des années 1970; depuis, il semble avoir baissé dans l'ordre prioritaire.

Un des objectifs fondamentaux et persistants de la politique économique du Québec, et qui est d'ailleurs presque unique à cette province, consiste à favoriser l'expansion économique par le biais d'investissements soutenus et élevés dans le secteur public et dans celui, parapublic, des sociétés d'État. Une autre préoccupation constante des budgets québécois a été le souci de maintenir la compétitivité du régime fiscal<sup>36</sup>.

Depuis le milieu des années 1970, au moins trois autres aspects de la politique économique sont devenus prioritaires. Le premier consiste à encourager la transformation/réorganisation/modernisation des structures industrielles de la province. Plus précisément, des mesures budgétaires ont cherché à faciliter la conversion technologique dans l'industrie de la sidérurgie et des entreprises connexes, ainsi que dans les industries du textile, de la chaussure, du vêtement et du meuble. Un deuxième aspect, lié dans une large mesure au thème de la gestion prudente qui se dégage des budgets Parizeau, consiste à exploiter les entreprises et les sociétés d'État sur une base « rentable ». Le troisième aspect, relativement récent celui-là, concerne la rationalisation des subventions gouvernementales. En effet, le budget québécois de 1977 affirmait que le gouvernement nouvellement élu de M. Lévesque n'était pas intéressé aux entreprises non rentables dont les dirigeants dépendaient des largesses de l'État. Celles-ci étaient d'ailleurs remises en question dans le budget de 1978, tandis que le budget suivant mettait fin à l'aide gouvernementale « exceptionnelle » dont bénéficiaient auparavant certaines industries. Enfin, le budget de 1980 annonçait l'intention du gouvernement de favoriser les investissements rentables plutôt que le « bien-être social » versé aux agriculteurs et aux chefs d'entreprises.

L'idée de rationaliser les subventions gouvernementales aux entreprises se dégageait également des budgets de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario à la même époque. Ainsi, le budget albertain de 1979 affirmait que la politique industrielle avait pour but d'encourager les entreprises viables plutôt que de subventionner en permanence des activités marginales. De plus, le budget adopté par la Colombie-Britannique en 1978 déclarait essentiellement que l'État n'aiderait pas les « perdants », mais chercherait plutôt à bâtir sur les forces de la province plutôt que de camoufler ses faiblesses; autrement dit, il valait mieux procéder à des investissements sérieux à long terme que de chercher à protéger à court terme des industries sans avenir. Adoptant le thème de l'efficacité économique, le budget ontarien de 1977 précisait que la province entendait ne plus gaspiller de précieuses ressources financières à encourager des entreprises inefficaces. Et l'Ontario allait tout mettre en oeuvre afin de résister aux subventions et aux protections improductives dans le but d'encourager des industries florissantes, efficaces et rentables. À l'instar des autres provinces, le Québec s'est mis à diriger ses encouragements davantage aux secteurs où la province bénéficiait d'aptitudes et d'avantages particuliers, tout en poursuivant son programme d'investissements à long terme.

En matière de politique sociale, le budget québécois de 1972 a marqué une étape décisive dans le détournement des ressources prioritaires, jadis consacrées à l'éducation, à la santé et au bien-être social, au profit de l'expansion économique et de la création d'emplois. Pour les auteurs du budget, la rentabilité sociale des investissements dans ces secteurs s'était affaiblie par rapport au début des années 1960, époque où ces secteurs laissaient beaucoup à désirer; il fallait donc investir dans d'autres secteurs dont l'importance était devenue primordiale. Par exemple, la réforme de l'éducation, prioritaire au cours des années 1960, devait faire l'objet de coupures afin de libérer des crédits pour des programmes de création d'emplois. Cette constatation du besoin de restructurer les dépenses publiques marquait, pour le ministre québécois des Finances, une étape décisive de l'évolution sociale de la province. En effet, la politique sociale a été reléguée au second rang dans presque tous les budgets québécois des années 1970 et 1980. La plupart de ces documents ont insisté sur l'aspect économique, mettant l'accent sur l'inflation, le développement industriel, l'emploi et la responsabilité fiscale de l'État.

On peut même affirmer que la politique sociale a représenté une priorité négative à l'occasion de certains budgets québécois, en ce sens que divers programmes sociaux ont été identifiés comme objectifs par excellence de mesures d'austérité. Ainsi, dans le contexte des compressions qui ont caractérisé les derniers budgets, un des objectifs en matière de politique sociale a été de freiner les abus du régime de bien-être social. Les grands perdants de ces choix budgétaires dans le secteur de la politique sociale comprennent le personnel des hôpitaux, les bénéficiaires du bien-être et le personnel du secteur de l'enseignement. Il existe néanmoins certains gagnants, qui ont soit échappé aux contraintes imposées à d'autres secteurs, soit reçu des ressources supplémentaires; il s'agit, par exemple, de services collectifs locaux tels que les garderies et le soin des personnes âgées, ainsi que les programmes d'emplois destinés aux jeunes. De plus, une politique du logement, sous forme de mesures favorisant la construction résidentielle, a servi d'instrument de reprise économique et de stratégie d'investissements publics depuis le début des années 1980.

## *Conclusions*

Trois observations générales ressortent du présent examen des priorités et des objectifs budgétaires des provinces. Premièrement, toutes les provinces formulent et poursuivent une gamme croissante d'objectifs budgétaires liés à leurs politiques. Au cours des années 1980, la budgétisation provinciale doit tenir compte d'un plus grand nombre d'objectifs, de valeurs et d'intérêts économiques et sociaux qu'au cours des années 1960, par exemple. Deuxièmement, des priorités à caractère

économique ont dominé la plupart des budgets provinciaux au cours des dernières années, visant les objectifs traditionnels du plein-emploi, de la stabilité des prix et de la croissance économique. De plus, une préoccupation plus explicite à l'égard de certaines questions de la gestion de la demande se dégage à partir du milieu des années 1970. Troisièmement, la formulation budgétaire des priorités et des objectifs ne correspond, dans la plupart des cas, qu'à un énoncé de vœux pieux, d'aspirations vagues et de principes politiques. Dans un sens limité, il s'agit d'une forme — assez peu rigoureuse, s'entend — de planification gouvernementale, qui peut néanmoins fournir les grands paramètres grâce auxquels on peut procéder au choix des principaux éléments de recettes et de dépenses. On retrouve peu d'exemples de budgets provinciaux qui pourraient être considérés comme des cadres de planification plus exhaustifs, et ils semblent coïncider avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement (budgets albertains de 1972 et 1973, budget néo-écossais de 1979) ou d'un gouvernement dont le mandat a été renouvelé et qui perçoit la nécessité de mesures énergiques (budgets de 1983 et 1984 en Colombie-Britannique). Il est plus usuel pour les administrations provinciales de poursuivre une vaste gamme d'objectifs et de priorités simultanément. La budgétisation provinciale devient de ce fait, et plus que jamais, un processus politique et compliqué.

### Cycles fiscaux électoraux<sup>37</sup>

La dynamique budgétaire qui caractérise la pratique limitée de la politique keynésienne, conjuguée à l'art de l'établissement des objectifs et de la communication budgétaire tactique, rejoignent la dynamique qui découle des cycles fiscaux électoraux. Plus précisément, nous cherchons à savoir si la structure des recettes et des dépenses est modifiée par la proximité d'une élection. Or, nous avons mis l'hypothèse suivante à l'épreuve. Dans le but d'attirer un plus grand nombre de votes, un gouvernement sortant améliorera le niveau des services existants et offrira de nouveaux services juste avant une élection; pour le même motif, il freinera les majorations fiscales (ou annoncera un allègement du fardeau fiscal) en période préélectorale. On devrait donc voir évoluer le cycle électoral selon la même tendance générale que les recettes et les dépenses du gouvernement.

La théorie qui sous-tend cette hypothèse se résume en deux points. D'abord, les instruments de perception et de dépenses du gouvernement sont manipulés en vue d'attirer des voix au parti au pouvoir. Les ouvrages spécialisés sur les choix politiques posent d'ailleurs l'hypothèse que les actes des hommes politiques sont tous intéressés<sup>38</sup>. Cependant, l'hypothèse suppose plus qu'un comportement motivé par le seul intérêt. Elle suppose également, et c'est le deuxième point, que la mémoire de l'électeur est inégale, que ce dernier se souviendra davan-

tage du passé récent que du passé éloigné. En effet, si la mémoire était parfaitement égale, il n'y aurait aucun avantage à regrouper les « cadeaux » dans la période qui précède immédiatement une élection<sup>39</sup>.

Afin de vérifier l'hypothèse d'un cycle fiscal électoral, nous avons étudié la structure des recettes et des dépenses des cinq provinces observées plus haut et celles du gouvernement fédéral. Les données ont porté sur la période allant de 1959–1960 à 1981–1982, qui couvrait environ six ou sept cycles électoraux par gouvernement. Les données ont été regroupées pour donner un meilleur échantillon statistique des 33 cycles électoraux provinciaux (ou parties de cycle). Une fois l'administration fédérale prise en compte, le nombre de cycles s'élevait à 41.

Les variables dépendantes ont été définies en fonction de l'écart entre le régime des dépenses (ou des recettes) d'une année donnée et la tendance de la période électorale du gouvernement en cause. Deux variables dépendantes ont été définies pour chaque régime de dépenses et de recettes :

- la variation en pourcentage des dépenses (recettes) totales en dollars constants au cours d'une année donnée, moins la moyenne annuelle de la variation en pourcentage des dépenses (recettes) totales en dollars constants pendant la période électorale correspondante; et
- la variation en pourcentage des dépenses (recettes) par tête en dollars constants au cours d'une année donnée, moins la moyenne annuelle de la variation en pourcentage des dépenses (recettes) par tête en dollars constants au cours de la période électorale correspondante.

Les variables dépendantes ont été définies de la sorte afin de relever les écarts au titre des dépenses (recettes) d'un territoire à l'autre, de même que les écarts entre les gouvernements sur un même territoire. Ce n'est pas la tendance elle-même qui nous intéresse, mais plutôt le cycle éventuel autour d'une tendance donnée.

Parmi les variables indépendantes des équations de régression, on retrouve la variation en pourcentage de la dépense nationale/provinciale brute, le taux de chômage, les variables dichotomiques provinciales, une variable pour la tendance chronologique, et une série de variables dichotomiques définissant le nombre d'années depuis la dernière élection. Dans un premier temps, les équations ont été calculées pour les administrations provinciales seulement; dans un second, les deux paires de gouvernement ont été pris en compte.

Les équations de régression estimatives appuient l'hypothèse d'un cycle électoral des dépenses, mais non d'un cycle des recettes. En effet, l'augmentation des dépenses avant une élection dépassait largement (d'à peu près 4 points de pourcentage) le taux de croissance des dépenses sur l'ensemble du cycle électoral, alors qu'aucune déviation systématique de la tendance ne se dégageait du côté des recettes. Il ne faut guère se surprendre d'un tel résultat, car s'il existait effectivement

un comportement fiscal électoral, il ressortirait vraisemblablement plutôt du côté des dépenses que de celui des recettes. Les instruments de dépenses sont relativement plus faciles à diriger vers des régions géographiques précises et des groupes d'électeurs marginaux. De plus, des engagements précis sur le plan des dépenses durent souvent moins longtemps et ont une plus faible incidence globale sur la situation fiscale du gouvernement que toute baisse d'impôt qui peut être envisagée. Cette situation risque toutefois de s'inverser à l'avenir, étant donné que la budgétisation en régime d'austérité se démarque manifestement de la budgétisation traditionnelle. Ainsi, un climat d'austérité conjugué à des demandes plus pressantes de nouvelles recettes destinées à secourir des provinces mal en point et à financer d'éventuels nouveaux mandats, pourraient entraîner un rapport plus direct entre la budgétisation des recettes et le cycle électoral.

Dans l'ensemble, l'hypothèse vérifiée selon laquelle les calculs électoraux influencent dans une certaine mesure la budgétisation des dépenses corrobore le dicton voulant qu'un gouvernement ne voie jamais plus loin que la prochaine élection. Il ne faudrait cependant pas trop insister sur cette réalité. La presque totalité d'un programme moyen des dépenses est consacrée exclusivement aux services de base, aux ententes intergouvernementales, etc. La marge de manoeuvre à court terme est donc très limitée. Or, la présente analyse ne fait que proposer que le calcul électoral compte pour beaucoup dans la détermination de cette marge de manoeuvre.

## **Dynamique interne des gouvernements provinciaux**

Les gouvernements provinciaux ne sont ni des agents unitaires, ni des systèmes simples. Ils représentent plutôt un amalgame complexe d'individus, d'organismes, de buts, d'intérêts, de processus, de clientèles et d'instruments de politique. Ainsi, un budget provincial traduit notamment les efforts d'un gouvernement pour gérer des éléments divergents de ses systèmes politiques et administratifs. Pour mieux comprendre la budgétisation provinciale, il faut donc tenir compte des forces qui donnent lieu à la concurrence et aux conflits internes ainsi qu'à la coordination et à la collaboration. Bref, il faut étudier la dynamique du pouvoir au sein des administrations provinciales.

Or, chaque province vit en régime parlementaire. Le premier ministre et le Cabinet jouent un rôle dominant, sur le plan gouvernemental, dans la définition des politiques et l'établissement des budgets. Ils sont au coeur même du gouvernement provincial et du processus de répartition des ressources. Comme au niveau fédéral, c'est l'exécutif qui domine au chapitre de la définition des politiques. D'ailleurs, les spécialistes de la scène politique provinciale s'entendent pour dire que les cabinets provinciaux pèsent plus lourd dans leurs régimes politiques que le Cabinet

fédéral au niveau national. Chandler et Chandler n'ont-ils pas écrit que les législatures provinciales se plient d'emblée, depuis toujours, aux volontés du Cabinet pour une diversité de raisons, dont la brièveté des sessions, le manque de ressources à l'arrière-banc, la convergence idéologique et la tendance vers la prédominance d'un seul parti et une opposition relativement faible<sup>40</sup>. Pour notre part, nous ajouterions à cette liste la taille relativement grande des cabinets provinciaux, le règne assez long des ministres provinciaux des Finances, la petite taille et la complexité des secteurs publics provinciaux et la professionnalisation des conseils en matière de politique.

Comme en témoignent les exemples de styles de leadership exposés au chapitre 7, les premiers ministres jouent un rôle de premier plan dans la vie politique et gouvernementale des provinces canadiennes. Ils jouissent normalement d'une grande notoriété et d'un grand prestige, et ils sont nombreux à avoir été longtemps au pouvoir. Un premier ministre provincial joue un rôle dominant au sein de son Cabinet et de l'appareil gouvernemental, à l'instar du premier ministre fédéral. Chef de son parti et du gouvernement, il choisit et modifie son Cabinet, règne sur ce dernier et sur les Comités du Cabinet, décide du déclenchement d'élections, a le pouvoir de combler des postes de commande au sein de la bureaucratie et nomme les membres de toute une gamme d'organismes, de conseils, de tribunaux et de commissions<sup>41</sup>.

Le premier ministre provincial est officiellement au sommet du processus budgétaire. Il est généralement le président des réunions du Cabinet et assume toujours la présidence du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification; il peut également présider le Comité du Conseil du Trésor de son Cabinet. Par ailleurs, plusieurs premiers ministres ont déjà détenu le portefeuille des Finances ou du Trésor de leur gouvernement. Parmi les exemples récents, on retrouve Ross Thatcher en Saskatchewan, Duff Roblin et Edward Schreyer au Manitoba, W.A.C. Bennett et Dave Barrett en Colombie-Britannique, Joey Smallwood à Terre-Neuve, Robert Bourassa au Québec et John Buchanan en Nouvelle-Écosse.

Les ministres provinciaux des Finances ont normalement beaucoup d'influence au sein du Cabinet en raison de leur portefeuille important et, dans bien des cas, de leur longévité politique. De 1968 à 1984, le mandat moyen des ministres provinciaux des Finances dans les territoires à l'étude a été près du double de celui de leurs pendants fédéraux. Traditionnellement, le ministre provincial des Finances est remplacé beaucoup moins souvent que les décideurs économiques du palier fédéral et ses propres collègues dans le Cabinet provincial<sup>42</sup>. Il ne faut pas remonter loin dans le passé pour trouver plusieurs ministres provinciaux des Finances qui ont réussi à présenter cinq ou six budgets annuels et plus. Par contraste avec le caractère éphémère des autres ministres, un ministre provincial des Finances peut compter sur l'exercice d'une

influence considérable, car sa plus grande permanence peut lui garantir des connaissances politiques et un ascendant sur les sous-ministres et ses collègues du Cabinet.

Le ministre provincial des Finances n'est pas pour autant exempté d'une diversité de problèmes sérieux et complexes, car il doit élaborer à la fois les volets recettes et dépenses du budget :

Il doit d'abord réunir des fonds, en les empruntant s'il le faut, lorsque les recettes n'arrivent pas à combler les besoins de dépenses. Il doit ensuite garder les recettes à l'abri de l'appétit de ses collègues lorsqu'un excédent est prévu. Le ministre doit avoir la souplesse voulue pour répondre aux variations abruptes de la conjoncture économique qui influent sur ses recettes et il doit pouvoir répondre aux besoins en fonds de fonctionnement exprimés par le nombre croissant d'entreprises commerciales du gouvernement. La dernière constatation, mais non la moindre : le ministre provincial des Finances doit être en mesure de composer avec le gouvernement du Canada, car les recettes de sa province sont étroitement liées à celles du gouvernement fédéral par le biais d'ententes de perception, de paiements de péréquation et d'autres programmes financiers<sup>43</sup>.

Par ailleurs, le ministre provincial doit chercher à concilier et à coordonner les besoins et les demandes de dépenses d'un nombre relativement grand de ministères; convaincre ses collègues des contraintes et des conséquences d'un déficit; et composer avec des syndicats militants du secteur public provincial qui sont aptes à négocier collectivement. Il doit aussi surveiller la cote de crédit fixée pour la province par des organismes tels que Standard and Poor's. La détérioration d'une cote provinciale peut s'avérer coûteuse sur le plan du financement, et le risque d'une telle éventualité joue évidemment sur l'empressement du ministre à contracter d'autres dettes. Il arrive donc qu'un ministre des finances qui fait bien son travail devienne le membre le moins populaire d'un cabinet du fait qu'il soit tenu de refuser les propositions de dépenses de ses collègues.

Pour ce qui concerne l'importance des effectifs et du budget, il existe des variations énormes d'une province à l'autre. Dans les cinq provinces qui nous intéressent, le secteur public de la Nouvelle-Écosse, qui compte près de 22 000 fonctionnaires, représente à peu près la moitié de celui de la Colombie-Britannique, le tiers de celui de l'Alberta, le quart de celui du Québec et le cinquième de celui de l'Ontario<sup>44</sup>. D'autre part, à 3 milliards de dollars, le budget de la Nouvelle-Écosse pour 1984-1985 s'élève au quart environ de celui de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et au huitième de celui de l'Ontario et du Québec. Bien sûr, les chiffres de chaque province sont de loin inférieurs à ceux du gouvernement fédéral, sauf lorsqu'ils sont pris collectivement.

La taille relativement faible des fonctions publiques provinciales peut avoir une incidence profonde sur la budgétisation et la formulation de politiques. Schultz a postulé qu'il peut être plus facile de concilier un

conflit interne au niveau provincial qu'au niveau fédéral parce qu'il y a une gamme moins vaste d'intérêts en cause et que les administrations provinciales disposent d'un appareil moins bureaucratique<sup>45</sup>. Pour sa part, Savoie prétend que la petite taille des administrations provinciales (du moins dans les Maritimes, sur lesquelles porte son analyse) fait de la prise de décisions un processus beaucoup moins complexe et, par conséquent, beaucoup plus rapide; il en résulte une interaction plus fréquente et plus étroite entre les ministres provinciaux et leurs hauts fonctionnaires au sujet des nouvelles politiques, des questions administratives et de l'établissement des budgets ministériels<sup>46</sup>. Parallèlement, Burns, dans sa discussion de la budgétisation des dépenses provinciales, affirme ce qui suit :

Bien que le processus semble très structuré et compliqué, il convient de rappeler que sauf à de très rares exceptions, nous avons affaire dans les provinces à des organisations relativement compactes; les échanges officiels entre les ministères et les organismes centraux et d'un organisme central à un autre comptent pour beaucoup dans l'établissement du budget<sup>47</sup>.

Il n'en reste pas moins que les cinq provinces à l'étude sont les cinq plus importantes au chapitre de l'emploi, des dépenses et des impôts. Elles sont toutes dotées de vastes systèmes complexes, bien que la taille et la complexité varient d'une province à l'autre. Dans une province donnée, le secteur public regroupe quelque vingt ministères, plusieurs organismes centraux, un système de comités du Cabinet et une grande diversité d'organismes, d'entreprises, de conseils et de fondations. En outre, les organismes et les systèmes des administrations provinciales se sont beaucoup bureaucratisés au cours des dernières décennies. Dans toutes les provinces, on a assisté à une plus grande spécialisation des tâches dans le Cabinet et les ministères, à la création de niveaux hiérarchiques supplémentaires, à un foisonnement de procédures et de manuels régissant les activités et les rapports, et à la création d'un personnel auxiliaire afin de maintenir et de coordonner des systèmes d'administration et de gestion.

Dès le début des années 1980, toutes les provinces avaient mis sur pied des systèmes de comités du Cabinet, dotés d'un comité ou conseil de la planification, de la politique et des priorités présidé par le premier ministre, de même que d'un Conseil du Trésor de gestion nouveau ou rajeuni chargé du contrôle des dépenses, et d'autres comités permanents et spéciaux du Cabinet. Dans l'ensemble, la taille des cabinets provinciaux a connu une croissance spectaculaire depuis 1945. La plupart des cabinets ont en effet doublé, voire triplé, traduisant ainsi l'importance et les responsabilités grandissantes des provinces. Voici la taille des cabinets en 1983 : 30 ministres en Alberta, 19 en Colombie-Britannique, 23 en Nouvelle-Écosse, 29 en Ontario et 26 au Québec. Un cabinet

provincial moyen constitue une partie très importante de la représentation de son parti à la législature et compte même pour une bonne part de tous les élus de la province. À l'heure actuelle, le rapport des ministres à l'ensemble des élus provinciaux varie de 21 p. cent en Ontario à 44 p. cent en Nouvelle-Écosse. La taille relativement importante des cabinets provinciaux confère aux premiers ministres un contrôle considérable à la fois sur leur caucus et sur l'Assemblée nationale ou législative.

Toutes les provinces ont élargi les cadres auxiliaires de leur Cabinet depuis le milieu des années 1970, bien qu'elles aient comprimé la taille de ces secrétariats exécutifs et organismes centraux dernièrement. Elles se sont également initiées à divers éléments de planification et de programmation, ainsi qu'à des techniques d'évaluation et de vérification (les incorporant, dans une mesure variable, dans leur appareil budgétaire); et elles ont toutes recruté des fonctionnaires spécialisés dans ces techniques et ces procédés. Deux provinces, soit l'Ontario et le Québec, ont aussi créé des portefeuilles horizontaux de coordination de politiques. Dans l'ensemble, les administrations provinciales se sont transformées en institutions mûres<sup>48</sup>.

Dans chaque province, le cycle budgétaire annuel est donc devenu plus officiel, plus spécialisé, plus perfectionné; bref, plus complexe. Il existe un plus grand nombre de centres d'expertise au sein des ministères, des secrétariats chargés d'élaborer les politiques, des organismes centraux et des comités du Cabinet. Le cycle budgétaire s'est bureaucratisé, mais il reste essentiellement le point de mire périodique des conflits et des négociations, les organismes et ministères cherchant à défendre, voire à accroître, leurs ressources alors que les organismes centraux s'efforcent d'imposer les priorités gouvernementales et les contraintes budgétaires<sup>49</sup>.

D'après Bryden, les secrétariats et les Comités du Cabinet, notamment ceux du Conseil du Trésor/de gestion, se sont taillé une place de plus en plus importante pour ce qui concerne l'établissement des politiques; d'aucuns prétendent qu'il en résulte une concentration indésirable de pouvoir au centre<sup>50</sup>. Burns, pour sa part, met l'accent sur les limites éventuelles du pouvoir des organismes centraux des provinces dans le processus budgétaire :

Les fonctionnaires d'un Conseil du Trésor ou de tout autre organisme de contrôle central sont évidemment limités dans l'influence qu'ils peuvent exercer; en revanche, si on leur explique bien les intentions du gouvernement, ils réussissent généralement à préciser avec bonheur là où il est souhaitable d'apporter des modifications aux présentations des ministères. L'importance que le Cabinet, et notamment le ministre des Finances, accorde à cette étape du processus compte pour beaucoup. Quelle que soit la compétence des membres du personnel de l'organisme de contrôle, l'étendue de leur autorité sur les ministères sera sévèrement restreinte s'ils ne jouissent pas de l'appui du gouvernement<sup>51</sup>.

Les positions de Bryden et Burns, en contradiction apparente, mettent en relief le besoin de considérer l'étape de mise en oeuvre et de contrôle du cycle budgétaire comme un élément clé de la politique de budgétisation. La gestion de la mise en oeuvre budgétaire peut donner au parti au pouvoir un ascendant considérable et un levier puissant sur la législature et sa bureaucratie. La mesure dans laquelle les fonctions de mise en oeuvre et de contrôle sont exercées en vue de concrétiser une volonté politique semble dépendre du style de leadership du premier ministre, d'une expression claire des intentions et de la direction du gouvernement en matière de politique fiscale, de la présence d'analystes compétents pour aider le Cabinet et de l'appui de ce dernier pour le rôle de l'organisme central dans la budgétisation. Cette dynamique interne est également influencée par l'ampleur et la forme de la consultation prébudgétaire auprès des intéressés du secteur privé.

### **Le point sur la consultation prébudgétaire**

Traditionnellement, la consultation prébudgétaire se fait en vase clos, ou presque, afin de conserver au budget son caractère secret. Essentiellement, le gouvernement ne fait que réagir : il reçoit des présentations et des arguments de particuliers et de groupes de pression, qui portent souvent sur des postes précis de recettes et de dépenses, puis il y répond. Or, un nouveau type de processus de consultation prébudgétaire semble se dégager dans certaines provinces. Plus ouverte et plus visible, cette approche fait du gouvernement, et plus particulièrement du ministre des Finances ou du Trésor, un participant plus actif : il amorce des consultations spéciales, lance des ballons d'essai en matière de politique fiscale, invite des commentaires par le biais de comités et d'organismes consultatifs, et publie des documents de travail.

En Alberta, il n'existe aucune consultation prébudgétaire particulière, bien que le gouvernement entretienne des rapports très étroits avec le secteur commercial, notamment l'industrie du gaz naturel et du pétrole et les secteurs de services connexes. Il est vrai que le gouvernement prend en quelque sorte le pouls du caucus conservateur à l'Assemblée législative, surtout dans le but d'atténuer toute mesure déplaisante susceptible d'être incorporée dans le prochain budget. Cependant, pendant les jours fastes du milieu et de la fin des années 1970, les budgets albertains ont constitué des occasions essentiellement plaisantes. Les problèmes se résumaient à une certaine insatisfaction devant le fait que le gouvernement ne consacrait pas davantage aux dépenses à caractère social. Invariablement, la présence manifeste du Fonds du patrimoine (le « Heritage Fund ») signifiait qu'il ne manquait effectivement pas de fonds. En revanche, l'argument selon lequel le Fonds devait être mis de côté en cas de besoin, c'est-à-dire pour le moment où les ressources non renouvelables de l'Alberta seraient épuisées, ne passait pas toujours la

rampe. Quant aux dimensions tactiques du processus budgétaire, il est manifeste qu'en Alberta le budget constitue une occasion importante dont le gouvernement compte retirer le maximum de capital politique. Le gouvernement profite également de ses déclarations hors budget. Ainsi, des mesures jugées favorables sont annoncées avec fracas à l'occasion de l'exposé budgétaire lui-même et font l'objet d'allusions tellement transparentes et fréquentes au cours du mois qui précède l'exposé que le budget devient, par contraste, presque décevant.

Le gouvernement de l'Alberta a néanmoins entrepris une consultation spéciale en diffusant, dès juillet 1984, un Livre blanc sur une stratégie industrielle et scientifique pour la province de 1985 à 1990. Les idées et les notions exposées dans ce document ont fait l'objet de discussions et de débats à l'occasion d'une série de réunions publiques<sup>52</sup>. Bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'un exercice budgétaire, cette publication traduit le besoin ressenti par un gouvernement dominant de se redresser par suite des critiques grandissantes dont il fait l'objet depuis la récession de 1982 et des retombées du Programme énergétique national.

En Colombie-Britannique, le processus budgétaire revêt généralement un caractère très secret. Bien qu'on parle de consultation du bout des lèvres, il existe peu de discussions prébudgétaires officielles et ouvertes. Il est vrai, néanmoins, que le Conseil du patronat et d'autres intérêts commerciaux de la province font l'objet de consultations discrètes. Peut-être pour suppléer à ce manque de consultation, le gouvernement Bennett compte beaucoup sur les sondages, à l'instar des gouvernements ontarien et québécois. Par ailleurs, un appareil officieux de consultation et de responsabilité s'est créé entre certains fonctionnaires provinciaux, l'opposition et les journalistes. Les rumeurs, les fuites et les enveloppes brunes servent parfois à transmettre l'information. Comme en Alberta, le gouvernement a dernièrement amorcé (à l'automne 1984) une série de discussions prébudgétaires sur un document de travail gouvernemental traitant du fardeau fiscal des entreprises en Colombie-Britannique. Le ministre des Finances a parcouru la province à la recherche de réactions et de suggestions, et il en a profité pour poser ses propres questions et proposer des choix<sup>53</sup>. Pour ce qui concerne la consultation intergouvernementale, force est de constater qu'il y en a avec Ottawa; de l'avis de la Colombie-Britannique, toutefois, le gouvernement fédéral des Libéraux a manqué de souplesse et a refusé toute consultation ou négociation réelle sur un certain nombre de questions importantes<sup>54</sup>.

La consultation prend une place de plus en plus grande dans le processus budgétaire de l'Ontario. Avant le budget de 1984, le trésorier a reçu plus de 50 mémoires de divers organismes, allant du Conference Board à l'Institut de recherche C.D. Howe, en passant par les banques commerciales et un grand nombre de groupes de pression. Ce processus

de consultation active a été lancé lors du budget de 1975. Or, on ne s'entend pas sur son efficacité. Les fonctionnaires ont tendance à le considérer comme une manifestation politique, car le trésorier et les groupes de pression avaient tout à gagner de leur participation au processus. Pour d'autres observateurs, la consultation constituait une perte de temps monumentale, alors que d'autres encore concédaient qu'elle dégagait dans bien des cas des idées budgétaires utilisables. Selon une autre opinion, le processus de consultation a perdu de son importance au cours des dernières années parce que le gouvernement a généralement fait preuve d'une plus grande ouverture et que de nombreux groupes y ont accès pour des questions qui les préoccupent. Une forme de consultation officielle conserve toutefois son importance pour les groupes qui n'ont pas un tel accès au gouvernement. Dans la plupart des cas, les réunions sont fréquentées uniquement par le trésorier et certains hauts fonctionnaires. Il arrive aussi que le ministre concerné fasse acte de présence. Comme on peut s'y attendre, les consultations ne se limitent pas uniquement au budget qui s'annonce. En effet, les groupes profitent de l'occasion pour passer en revue la presque totalité de leurs préoccupations touchant au secteur public et à l'administration de la province.

Depuis son arrivée au pouvoir en 1976, le Parti québécois a maintes fois eu recours à la consultation, notamment par la tenue de conférences au sommet<sup>55</sup>. Parmi ces dernières, deux portaient expressément sur les perspectives budgétaires; la première, en 1981, concernait les coupures dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être, tandis que la seconde, tenue au printemps 1982, avait trait à la crise financière du gouvernement québécois. Celui-ci a d'ailleurs profité du sommet de 1982 pour préparer sa réduction des salaires dans les secteurs public et parapublic au début de 1983. Il concrétisait ainsi son rapprochement avec le milieu des affaires. Pour ce qui concerne les consultations sur une plus vaste échelle, le Parti québécois recourait énormément aux sondages, lesquels ont influencé sa stratégie de sabrer dans les salaires et les dépenses du secteur public sans réduire les services. En effet, les sondages avaient révélé que les Québécois voyaient d'un mauvais oeil les fonctionnaires et leurs grèves, mais qu'ils tenaient beaucoup aux services publics qu'ils en recevaient.

La nature de la consultation entreprise par le gouvernement du Québec a amené les participants à se prononcer sur la stratégie globale, qui consistait à rester ferme sur le déficit, à augmenter le fardeau fiscal le moins possible et à axer les efforts sur l'encadrement des dépenses. Cette stratégie a provoqué des remous au sein du Parti et chez les syndicats, mais elle s'est mérité l'approbation des chefs d'entreprises. Le gouvernement a d'ailleurs promis un Livre blanc sur la fiscalité.

Pour ce qui concerne la consultation intergouvernementale, les gouvernements québécois ont prêté beaucoup d'attention, au fil des ans, à la réforme fiscale municipale; ils ont également publié des documents

budgétaires au cours des dernières années invitant les administrations locales et les communautés urbaines de toute la province à exprimer leurs points de vue. Quant à la consultation avec Ottawa, les exposés budgétaires québécois reprennent toujours le thème de la frustration provinciale et d'une certaine déception devant la collaboration intergouvernementale et les négociations bilatérales<sup>56</sup>.

En Nouvelle-Écosse, l'exposé budgétaire de 1983 était le premier où le ministre des Finances mentionnait qu'il avait rencontré des intéressés du secteur privé pour discuter de questions qui les intéressaient particulièrement, à savoir le déficit gouvernemental, le contrôle des coûts dans les ministères, la taille de la fonction publique et le niveau des salaires et des avantages des fonctionnaires. D'autre part, le budget de 1979 annonçait la création d'un Bureau des Affaires intergouvernementales, chargé de planifier et de contrôler les rapports fiscaux et économiques de la province avec Ottawa. De plus, le nouveau bureau devait assurer une liaison permanente avec les responsables fédéraux de la planification et de la mise en oeuvre des programmes, pour éviter qu'une occasion ne soit ratée.

## Conclusions

Dans les trois chapitres sur la budgétisation provinciale, nous avons d'abord présenté un répertoire de base des caractéristiques fondamentales, et nous avons enchaîné avec deux groupes de données très diverses sur la dynamique budgétaire. Aussi ne faut-il pas se surprendre si des « données » quantifiables, à nuances diverses, sur les institutions et les processus ne donnent pas des tendances tout à fait uniformes. N'oublions pas que nous essayons de décrire et d'expliquer le fonctionnement des dix appareils politiques en en soumettant cinq à un examen un peu plus approfondi.

L'exposé officiel du chapitre 6 révélait l'importance de puissantes coutumes juridico-constitutionnelles et de l'habitude généralisée d'un rythme budgétaire annuel. Les réformes étaient axées plutôt sur le pouvoir exécutif que sur le raffermissement des législatures. Si l'on ajoute les données de divers types relevées aux chapitres 7 et 8, on constate que le pouvoir relatif de la budgétisation provinciale axée sur l'exécutif est renforcé par le fait que la budgétisation est davantage centrée sur le premier ministre. À cela il faut ajouter le recours plus fréquent à une budgétisation keynésienne, bien qu'elle soit limitée et très variable. D'après les données disponibles, les provinces ne peuvent poursuivre une politique fiscale contracyclique que dans une mesure limitée.

Les objectifs de la budgétisation se sont manifestement élargis, tout comme la subtilité du discours qui sert à les exprimer, à les réemballer et à les reformuler. La tendance globale des sorties est essentiellement la

même d'une province à l'autre, ce qui donne à entendre une grande coordination fédérale-provinciale; cela n'empêche pas pour autant une variation considérable au niveau des microdépenses, comme en témoignent les diverses économies régionales et les différents ordres du jour politiques. Tous les gouvernements provinciaux succombent allègrement au calcul du cycle électoral en matière de budgétisation des dépenses. Enfin, comme au niveau fédéral, on récolte les fruits des premières expériences de la consultation prébudgétaire officielle, quoiqu'elle soit diversifiée et épisodique selon la province. D'une manière générale, les impératifs du secret budgétaire s'imposent, avec tout ce que cela peut apporter à la consolidation du pouvoir du Cabinet.



---

## Application et conclusions



# L'établissement de budgets de compression : *application des trois thèmes*

La dernière partie de cette étude commence par un examen détaillé de l'établissement de budgets de compression. Il importe de préciser que le mot « compression » a servi à qualifier récemment plusieurs programmes de budgétisation. Nous allons examiner les compressions en regard des trois grands thèmes de notre étude. Cet examen nous permettra de passer en revue les données relatives à la budgétisation fédérale et provinciale, en gardant présente à l'esprit la notion de compression.

Avant de tirer des conclusions, dans le chapitre 10, sur l'ensemble de la période examinée, nous établirons des liens entre ces trois thèmes et la période des années 1980, qualifiée d'époque de compressions budgétaires. Nous pourrions ainsi démystifier, du moins en partie, la notion de compression dans le contexte de la budgétisation canadienne.

Dans notre examen des budgets en tant qu'occasions de définir des tactiques et de fixer des objectifs, nous nous demandons ce que « compressions » signifie. Est-ce un phénomène récent? Comment ces compressions se sont-elles traduites? Ont-elles été définies dans les budgets fédéraux et provinciaux? Quels objectifs ont été fixés par les administrations canadiennes relativement aux compressions?

Pour ce qui est de la réforme budgétaire, dans le contexte de l'exercice actuel du pouvoir et de l'administration, nous nous posons les questions suivantes : les compressions ont-elles entraîné une réforme budgétaire? Quel type d'efforts ont été déployés dans l'établissement des budgets de compression? Comment ont été utilisés les instruments de la politique fiscale pour comprimer la taille et la croissance de l'État? Les structures et les procédés budgétaires déjà en place étaient-ils de nature à permettre d'atteindre les objectifs fixés à l'égard des compressions, ou a-t-on plutôt adopté des procédés budgétaires spéciaux? Qui et quels postes ont été touchés par ces compressions?

Pour ce qui est de notre troisième thème — la budgétisation comme mécanisme de coordination intergouvernementale —, nous nous sommes demandé si les gouvernements fédéral et provinciaux avaient coordonné leurs politiques de compressions et, le cas échéant, si cette coordination s'était faite par anticipation, à la suite de consultations et de négociations, par réaction, ou par obligation? Que nous a appris l'établissement des budgets de compression sur la nature de la coordination qui s'exerce dans le système politique fédéral?

Il importe de fixer dès le départ les limites de notre enquête : nous nous sommes intéressés aux objectifs officiels visés par les compressions gouvernementales et aux raisonnements qui les sous-tendent, sans toutefois nous être interrogés sur les causes des pressions fiscales ou des arguments politiques ayant amené ces compressions. De plus, bien que nous nous soyons penchés sur les résultats budgétaires ayant découlé directement des politiques de compression, nous n'avons pas évalué les effets de ces résultats sur le rendement économique, le développement social ou le régime politique<sup>1</sup>. Comme dans les chapitres précédents, nous avons signalé les controverses que ces questions avaient suscitées, sans toutefois nous y attarder. Nous avons plutôt creusé davantage les comportements adoptés par les administrations, comportements qui se reflètent dans leur système budgétaire. Nous allons donc examiner les compressions budgétaires pratiquées par l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Québec, de même que celles du gouvernement fédéral depuis le milieu des années 1970.

## **Les budgets en tant que définition des tactiques et des objectifs**

La notion de compression est primordiale dans le contexte des politiques budgétaires des années 1980. Le mot « compression » a toutes sortes de connotations pouvant prêter à controverse. Il s'agit également d'une notion fort nébuleuse. Le rapport entre les mots et les actions qu'ils décrivent est souvent équivoque. Notre première tâche consistera donc à préciser la signification du mot « compression » et des notions connexes.

### ***Qu'est-ce que la compression budgétaire?***

Nombreuses sont les raisons qui expliquent la confusion entourant la notion de compression en tant que réaction à des pressions fiscales. Il est rare qu'on retrouve une définition générale du mot dans les publications gouvernementales ou autres. On se contente de donner des exemples précis qui ne font que l'illustrer sans le définir. Dans les exposés du budget et autres documents politiques, il est souvent remplacé par des figures de style et des métaphores : « quelques ceintures ont dû être

resserrées » ou « les ministères ont été obligés de perdre un peu de poids » sont des expressions qui donnent une idée de la signification du mot « compression » sans toutefois le définir de façon précise. D'autres publications ont recours à une terminologie lourde de sens : « réduire le gaspillage grâce à une saine administration », « débarrasser un régime de son gras », « éliminer les dépenses non productives », « ramener le personnel à un niveau plus raisonnable » et « éliminer le bois mort », pour ne donner que quelques exemples<sup>2</sup>. Les expressions de ce genre laissent sous-entendre que les compressions étaient justifiées, nécessaires ou inévitables. Elles ne donnent malheureusement pas une définition objective du mot. L'interchangeabilité du mot compression aggrave la confusion notionnelle; dans les exposés budgétaires, on remplace indifféremment « compression » par « suppression », « amputation », « rationalisation », « réduction » et bien d'autres termes encore. De façon plus générale, les compressions sont quelquefois définies par les ministres des finances comme une manière d'exercer une responsabilité fiscale et de pratiquer une politique de gestion financière prudente. D'une certaine façon, donc, tous les budgets sont des budgets de compression, car en les préparant leurs auteurs, les ministres des finances, tentent de trouver le juste milieu entre un pessimisme exagéré et un optimisme béat.

Par définition, un budget fixe les limites des dépenses et des recettes en plafonnant les dépenses, les impôts et les emprunts; il relie directement les dépenses aux activités auxquelles elles sont destinées (procédé qui, en principe, empêche une utilisation non autorisée des deniers publics) : il définit le choix en matière de politique fiscale et rejette bon nombre d'options et de solutions de rechange; il peut en outre servir à réserver certains fonds à des fins ultérieures. Par conséquent, dire qu'un budget de compression parviendrait à réglementer et à rationaliser l'affectation des ressources publiques est un énoncé beaucoup trop général puisqu'il s'applique à n'importe quel budget. Il importe donc de faire une distinction entre les compressions effectives et celles qui relèvent simplement du rituel politique.

Les politiciens ont de bonnes raisons de laisser dans l'ombre la définition du mot compression. Les administrations provinciales — tant dans les régions favorisées que dans les milieux nantis — parlent de compressions dans leurs exposés budgétaires depuis au moins les années 1960. Après tout, aucun gouvernement n'oserait admettre devant l'opposition, l'électorat et les marchés financiers qu'il ne fait rien pour freiner ses dépenses. Les politiciens et les hauts fonctionnaires utilisent à dessein un langage ambigu, car « compression » est un terme hasardeux qui prête à controverse. Les politiques dites de compression servent à distinguer ceux qui ne recevront rien de ceux qui recevront moins, et à définir l'objet, les modalités et les échéanciers des répartitions de ressources. Il s'agit donc d'une bataille ayant pour enjeux des res-

sources et des valeurs. On peut, en choisissant bien ses mots, nier ou minimiser l'importance des compressions, ou en simplifier l'application. Un énoncé vague et creux des objectifs et des politiques de compression peut contrer ou saper les protestations des fonctionnaires, syndicats, groupes de clients et autres. De plus, lorsque ce langage véhicule des valeurs comme l'efficacité, la productivité et la responsabilité, il peut servir à recruter au sein de la collectivité des appuis favorables aux mesures de compression proposées.

On peut énumérer les différentes acceptions du terme « compression » dans la classe politique et dans les exposés de budgets. Au Canada, les compressions ont été définies comme moyens :

- d'accroître la productivité;
- de faire des choix entre les responsabilités et les ressources;
- d'équilibrer le budget;
- de stabiliser l'économie;
- de limiter l'importance relative du secteur public;
- de réduire l'importance absolue du secteur public;
- de réduire l'écart entre recettes et dépenses; ainsi que le déficit;
- de décourager les revendications et les attentes du public en matière d'action gouvernementale;
- d'éviter d'intervenir et de prendre des décisions;
- de remettre à plus tard l'exécution des promesses électorales et de retarder l'échéance de certains objectifs politiques;
- de redistribuer les dépenses entre les programmes gouvernementaux;
- de répondre à une nouvelle réalité économique.

Ces différentes significations du mot compression, tout comme le rapport entre compression de fait et besoin de réforme, nous ramènent aux étapes de la réforme budgétaire discutée au chapitre 2. Le principe fondamental de tout programme de budgétisation classique, par exemple, est l'équilibre annuel du *budget* : les administrations doivent être prudentes et gérer le pays en bonnes ménagères. Les idées maîtresses des formules de compression classiques sont l'honnêteté, la probité et la droiture fiscales. L'établissement des budgets est surtout confié aux comptables, contrôleurs, vérificateurs et commis. Les méthodes classiques de compression comprennent la prévérification, la vérification interne ainsi que les vérifications et les contrôles détaillés.

Par ailleurs, les compressions de type keynésien sont basées sur la notion d'une *économie* équilibrée, sur la stabilité et l'activité contracyclique. Les budgets sont confiés aux économistes. La compression fait appel en premier lieu aux stabilisateurs automatiques. Viennent ensuite les compressions « rationnelles » qui ont fait leur apparition au cours des années 1960 et qui visaient une société juste et une administration active. On pensait alors que savoir, c'était pouvoir. Les responsables de ce type de compressions étaient principalement les analystes

politiques, les planificateurs et les conseillers. Les techniques préconisées comprenaient des exercices de fixation d'objectifs et de priorités ainsi que les nouveaux systèmes et les nouvelles méthodes budgétaires (par ex., la rationalisation des choix budgétaires, le budget à base zéro, la gestion par objectifs, la gestion par résultats).

La dernière en date des réformes budgétaires — d'inspiration néo-conservatrice — donne sa propre version du terme « compression » : le problème, c'est le gouvernement. Il faut une *société* équilibrée, il faut réduire l'importance des administrations et le degré d'intervention de l'État. On croit à la supériorité inhérente du secteur privé et on se fie au libre jeu du marché pour la production et la distribution de la plupart des biens et des services. Les responsables de budgets engagés dans ce type de compression gouvernementale sont des vérificateurs qui se soucient du rapport qualité/prix, des évaluateurs de programmes et des consultants en efficacité. Les méthodes et les techniques de compression privilégiées sont la privatisation, la déréglementation, les mesures de temporarisation ainsi que la limitation des dépenses et des impôts.

Aujourd'hui, au milieu des années 1980, l'établissement des budgets de compression est un procédé visant à limiter et à diminuer l'importance et le rôle du secteur public. Le budget de compression tente de maîtriser les finances de l'État en dépouillant le service public de certaines ressources. Les politiques de compression effectuent d'autorité des coupes sombres dans les ressources du secteur public. Il faut alors éliminer ou alléger la pression fiscale<sup>3</sup>, gérer le déficit et aligner le budget sur les ressources disponibles. On se méfie des programmes et on demande des preuves tangibles du bien-fondé des revendications budgétaires. Les budgets de compression semblent être le signe d'une volonté de règlement des problèmes économiques par le gouvernement : que ce signe soit privilégié au détriment, par exemple, de la politique keynésienne d'accroissement des dépenses pour réduire le chômage, donne à penser que le monétarisme et le néo-conservatisme constituent aujourd'hui les piliers de la budgétisation.

Une autre façon de comprendre la signification des compressions consiste à mettre en relief toutes les grandes stratégies que peuvent utiliser les gouvernements pour limiter l'importance et la croissance du secteur public. Les nombreuses interprétations du mot compression énumérées ci-dessus donnent aux administrations canadiennes la possibilité de choisir entre différentes façons d'aborder l'établissement de budgets de compression. Le tableau synoptique 9-1 présente les principales méthodes employées pour l'établissement des budgets de compression et des exemples de chacune d'elles.

La restriction représente la forme de compression la plus modérée. Elle prévoit le respect des limites du budget de base tout en freinant le taux de croissance des dépenses, du personnel, des services ou des impôts. Il s'agit toujours d'une budgétisation par addition de crédits,

**TABLEAU SYNOPTIQUE 9-1 Établissement de budgets de compression : lignes de conduite et méthodes principales**

<b>Lignes de conduite</b>	<b>Exemples de méthodes</b>
Restriction	Limitation des dépenses, de l'embauche, de la majoration des impôts
Blocage	Plafonnement du recours aux consultants, des achats, des salaires
Production de recettes	Tarification des utilisateurs Augmentation des impôts Élimination des échappatoires fiscaux
Retranchement	Réduction des effectifs Baisses des contrats et des salaires Application plus limitée des programmes
Cessation d'emploi	Licenciements Fermeture d'établissements Suppression de programmes
Privatisation	Vente de sociétés ou de biens de l'État Vente de terres appartenant à l'État Désinstitutionnalisation des clients Sous-traitance de services

mais d'une étendue plus limitée. Ainsi, la restriction est une compression marginale. La deuxième grande méthode adoptée pour l'établissement de budgets de compression est le blocage. Il s'agit d'une immobilisation des dispositions antérieures ou, si l'on veut, du maintien du statu quo. La troisième est la production de recettes. Bien qu'aux yeux de certains observateurs et citoyens, une augmentation d'impôts ne constitue pas une preuve de compression gouvernementale, la production de recettes est un moyen de réduire les besoins de trésorerie du gouvernement ainsi que la dette publique. Les trois méthodes qui suivent — retrait, suppression et privatisation — sont des formes plus sévères de compressions; toutes visent à réduire l'importance du secteur public. Le retrait est une élimination de certaines dépenses inscrites au budget de base d'un organisme, d'une politique, d'un programme ou encore d'une activité. Les intrants (et éventuellement les extrants) du secteur public sont fortement réduits. On a recours à l'attrition pour

diminuer le nombre de fonctionnaires. La seconde solution — suppression — vise non pas la réduction de politiques, de programmes et du personnel, mais bel et bien leur élimination. Cette compression prend donc la forme d'une révocation : le gouvernement annule ou supprime certaines activités. La réduction des effectifs de la fonction publique se fait par des mises à pied et des congédiements. Vient enfin la privatisation. Selon les intérêts en cause et l'angle sous lequel elle est perçue, la privatisation peut être considérée comme la plus sévère ou la plus nécessaire des compressions gouvernementales. Elle prend la forme d'une restitution et rétablit une fonction à sa place initiale et « naturelle » : famille, collectivité, entreprise privée, selon le cas.

De cette classification des méthodes de compression peuvent être dégagées certaines généralités. Tout d'abord, les compressions varient en fonction de leur étendue (budget de base ou marginal, réductions générales ou réductions particulières) en fonction de leur degré d'austérité (limitation de la croissance allant jusqu'aux mises à pied) et en fonction des instruments politiques utilisés (dépenses, recettes, réglementations et entreprises publiques). De plus, n'importe laquelle de ces méthodes peut exiger des efforts supplémentaires pour accroître l'efficacité des programmes, ainsi que des refontes et des fusions. Ajoutons que la compression est un constat de pression fiscale et que la notion dépasse de très loin le contrôle des dépenses ou la réduction du déficit. Enfin, « compression » est un terme générique recouvrant un ensemble de phénomènes, alors que des mots comme « suppression » et « retrait » sont des termes spécifiques. Notre classification soulève également certaines questions relatives aux thèmes examinés dans les chapitres antérieurs : les administrations canadiennes ont-elles adopté des lignes de conduite? Ont-elles favorisé certaines méthodes par rapport à d'autres? La coordination gouvernementale a-t-elle favorisé une certaine harmonisation des politiques de compression? Nous reviendrons à ces questions un peu plus loin dans ce chapitre.

### ***Pourquoi des compressions?***

L'étude des explications officielles des compressions gouvernementales est un exercice d'analyse politique. Comme toute autre forme de rationalisation et d'affectation des ressources, l'établissement des budgets de compression est une mesure normative. Les budgets de compression annoncent des objectifs à atteindre, précisent un credo socio-économique et expliquent les mobiles de certaines initiatives ou lacunes. Un aperçu des raisonnements qui président aux compressions budgétaires nous permet de mieux comprendre le pourquoi des mesures adoptées par les administrations canadiennes, ainsi que la nouvelle conception des politiques budgétaires<sup>4</sup>.

Les six gouvernements à l'étude ont défendu leurs mesures de compression. On trouve généralement des explications dans les exposés du budget (par exemple, en 1983 et en 1984, pour la Colombie-Britannique), dans les exposés de mini-budgets (Nouvelle-Écosse et Québec), dans des documents accompagnant les exposés de budget (Ontario et Alberta), ou dans l'analyse complémentaire du programme des dépenses (Ottawa). Les documents budgétaires traitant des compressions sont plus ou moins nombreux et complets selon l'administration. Depuis 1975, l'Ontario publie des rapports périodiques sur l'état des compressions budgétaires dans des exposés annuels. La plupart des autres gouvernements n'ont commencé à justifier de façon explicite leurs mesures de compression qu'au début des années 1980. Ils déplorent depuis tout un arsenal d'arguments et de théories pour justifier l'instauration ou le maintien des mesures de compression.

Le tableau synoptique 9-2 dresse la liste des 18 raisons invoquées pour justifier l'établissement de budgets de compression au Canada. Certaines sont communes à la totalité ou à la majorité des provinces à l'étude; d'autres sont propres à certaines et les dernières sont des cas uniques.

Certaines explications se retrouvent presque partout : permettre au secteur privé d'emprunter des capitaux sur les marchés monétaires, et donc alléger la pression sur les taux d'intérêt; réduire la poussée inflationniste engendrée par des dépenses gouvernementales « excessives »; donner à tous les secteurs l'exemple d'une administration rigoureuse et responsable en des temps difficiles; accroître la souplesse du gouvernement en lui permettant d'adopter de nouvelles mesures; établir un niveau d'imposition qui préserve la compétitivité des entreprises et qui n'accable pas trop les particuliers; offrir un cadre aux réductions et/ou dépenses fiscales afin de soulager la tendance à la hausse des coûts et de favoriser la croissance économique; assurer la parité relative des rémunérations dans les secteurs public et privé; savoir s'adapter aux nouvelles réalités et nécessités économiques; réparer les « désastres financiers » d'un gouvernement précédent (par exemple, la Colombie-Britannique en 1975, la Nouvelle-Écosse en 1972 et 1979, le Québec en 1970 et 1976 et Ottawa en 1979 et 1984)<sup>5</sup>.

Certaines justifications des mesures de compression sont moins courantes : protéger la cote de solvabilité gouvernementale (certaines provinces, le Québec et la Nouvelle-Écosse notamment, ont en effet vu leur cote se dégrader au cours des dernières années); améliorer la productivité gouvernementale; compenser la diminution des transferts fédéraux, en particulier dans le domaine de la santé; accéder à l'autonomie fiscale par rapport à Ottawa.

Enfin, certaines explications sont le fait de gouvernements précis. En Alberta, l'affectation au Fonds du patrimoine de 30 p. cent des recettes tirées des richesses non renouvelables (une forme de compression du

taux de croissance des recettes et des dépenses) a été décrite comme une « mesure de protection », afin que les futures générations d'Albertains ne soient assujettis à de lourds fardeaux fiscaux pour entretenir la pléthore de services publics générée par la dépense inconsiderée des recettes tirées de la vente de richesses non renouvelables<sup>6</sup>. En Colombie-Britannique, le budget de compression et les 26 projets de loi déposés devant le Parlement en juillet 1983, peu après le retour en force de Bill Bennett, ont été décrits comme l'expression de la volonté populaire. Fort de sa victoire, le gouvernement Bennett déclara que les électeurs lui avaient clairement donné le mandat de maintenir sa politique de compression budgétaire. Il ajouta que, faute de mécanismes internes d'ajustement aux réalités du marché, tout gouvernement doit avoir recours aux mesures de compression<sup>7</sup>. Le gouvernement Trudeau, quant à lui, a affirmé que la réduction des transferts de fonds aux provinces « entraînerait un partage mieux défini des responsabilités fédérales et provinciales, question qui a été au coeur des récentes discussions constitutionnelles<sup>8</sup> ». Le gouvernement du Parti québécois, enfin, a annoncé que « le chemin de l'indépendance passait par un sain financement » et par « une bonne discipline financière<sup>9</sup> ».

Les diverses déclarations illustrent et mettent en lumière certaines idées maîtresses de l'art de gouverner : stabilité des prix, des impôts et des cotes de solvabilité; leadership et sens des responsabilités du gouvernement; souplesse et sensibilité aux orientations; autonomie fiscale; équité entre les générations et entre les secteurs; efficacité et croissance économiques. Souvent, les compressions cherchent à promouvoir le développement économique dans le secteur privé et par son intermédiaire. Par ailleurs, certaines raisons invoquées ont trait plus directement aux processus des grandes orientations. Dans cette optique, les compressions veulent éliminer les contraintes et l'inertie administrative, donner aux preneurs de décisions la latitude de repenser les priorités et les programmes et d'innover surtout en matière d'économie et d'emploi.

À la lecture de tous ces raisonnements, on s'aperçoit que, tant dans les provinces qu'à Ottawa, on accuse le secteur public de contribuer largement à l'inflation, au marasme économique et à la récession depuis le milieu des années 1970. Aujourd'hui, les administrations fédérale et provinciales entérinent le grief de « surcharge gouvernementale » : le gouvernement s'est engagé trop loin, et son appareil est trop lourd pour répondre efficacement aux attentes et aux exigences des Canadiens<sup>10</sup>. L'équilibre est donc devenu l'un des fondements des budgets « durs ». Les gouvernements adoptent des budgets de compression, pour tenter de réduire leur part du budget total ou, du moins, d'en freiner la croissance. Dans une large mesure, on « comprime » pour rétablir l'équilibre souhaité entre secteur public et secteur privé, entre recettes et dépenses, entre demandes et ressources, entre attentes et possibilités d'exécuter les promesses.

**TABLEAU SYNOPTIQUE 9-2 Raisons invoquées par diverses administrations canadiennes pour justifier les compressions budgétaires**

	Nouvelle-Écosse	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Respecter la volonté des électeurs					X	
Favoriser les investissements privés			X	X	X	X
Réduire l'inflation	X	X	X	X	X	X
Faire preuve de leadership	X	X	X	X	X	X
Acquérir une souplesse en matière de politique		X	X	X	X	X
Protéger la cote de solvabilité du gouvernement	X		X	X	X	
Améliorer la productivité de l'administration		X	X		X	
Fournir aux administrations les moyens de s'adapter aux lois du marché					X	
Protéger les générations futures				X		
Maintenir le fardeau fiscal à des niveaux concurrentiels et attirer les investissements	X	X	X		X	X
Permettre des réductions d'impôts et de dépenses		X	X		X	X
Délimiter les compétences du fédéral et des provinces						X



Les exposés de budgets et les discours du Trône parlent beaucoup depuis quelques années de compression et d'équilibre. Plusieurs principes se dégagent à la lecture des textes : le rôle du gouvernement doit être très nettement circonscrit; le gouvernement doit assumer ses responsabilités fiscales en restreignant ses dépenses; le « filet de sécurité » des programmes sociaux doit rester en place; le secteur privé doit continuer à être le principal moteur de la croissance économique et de la création d'emplois au Canada. Voilà pour les grandes règles. Pour savoir dans quelle mesure elles ont été respectées, nous allons maintenant examiner les objectifs officiels des politiques de compression.

### *Objectifs des politiques de compression*

Dans son budget de juin 1975, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il avait l'intention de limiter l'accroissement des dépenses publiques en l'alignant sur la courbe du produit national brut. Cette volonté de compression, qui précédait l'instauration du programme anti-inflationniste d'octobre 1975, en est devenue partie intégrante « car l'accroissement des dépenses publiques a exacerbé l'inflation<sup>11</sup> ». De fait, freiner l'accroissement des dépenses constitue depuis 1975 l'objectif n° 1 des budgets de compression fédéraux. Les derniers budgets de l'État avaient en outre pour but de réduire les déficits sans gêner la reprise (budgets de 1977, 1982 et 1983), d'alléger le fardeau de la réglementation gouvernementale, de suivre, et non de devancer, le secteur privé dans l'établissement des salaires des fonctionnaires fédéraux (1978), et de réduire radicalement les transferts de fonds aux provinces (1980).

On relève des différences considérables entre les objectifs de compression de l'éphémère budget des Conservateurs (1979) et ceux des budgets libéraux qui lui ont succédé au début des années 1980. Le budget conservateur se donnait pour tâche essentielle la réduction progressive et soutenue du déficit. « Pour atteindre cet objectif, nous fixerons un plafond à nos dépenses. Nous limiterons la croissance à 10 p. cent par an, ce qui veut dire que compte tenu de l'inflation, il n'y aura aucun accroissement des dépenses<sup>12</sup> ». Même s'ils ne l'ont pas précisé dans leur exposé du budget, les Conservateurs entendaient également réduire l'importance de la fonction publique fédérale par la suppression de 60 000 postes et par la privatisation de certaines sociétés d'État. Lorsque les Libéraux sont revenus au pouvoir en 1980, ils ont déclaré dans leur discours du Trône, que les Canadiens voulaient un gouvernement efficace et non un gouvernement d'importance réduite. Dans leur discours du budget de 1980, il était mentionné que « seule une diminution modeste du déficit était nécessaire l'an prochain » et qu'ils entendaient réduire le taux de croissance des dépenses de 13 à 10 p. cent au cours des trois prochains exercices financiers<sup>13</sup>. La réduction du déficit n'a pas constitué, pour les Libéraux, une mesure aussi importante, ni fait l'objet

d'un énoncé aussi précis. Dans l'ensemble, le principal objectif du gouvernement fédéral en matière de compressions visait la réduction du taux de croissance des dépenses. Ainsi, Ottawa avait adopté la plus modérée des six grandes méthodes de compression budgétaire.

Pendant une période de compression fiscale de la fin des années 1960, l'Alberta, s'était donné pour objectif de maintenir un certain équilibre budgétaire, en ne levant aucun nouvel impôt, en ne prévoyant aucune augmentation d'impôt (1968) et en limitant les hausses des dépenses à celles des recettes (1969). Puis, en 1976, après une période de croissance relativement rapide du secteur public albertain, certains objectifs de compression budgétaire ont commencé à apparaître de façon régulière dans les budgets. Ces objectifs étaient les suivants : « comprimer considérablement » le taux de croissance des dépenses provinciales (1976), « empêcher une croissance anormalement élevée des dépenses publiques tout en maintenant un niveau élevé de services » et veiller à ce que les augmentations ne dépassent pas 10 p. cent, sauf dans le cas de certains programmes de premier plan dans le domaine de l'énergie et de l'habitation (en 1977), limiter à 6 et 7 p. cent les hausses de salaires du secteur public (en 1978 et 1979), aligner les augmentations de dépenses d'exploitation sur le taux de croissance de l'économie albertaine (1980), « contenir la croissance moyenne de la fonction publique pour qu'elle ne dépasse pas le taux de croissance de la population albertaine » (1981) et limiter à 5 p. cent les augmentations de salaires de la fonction publique et le relèvement des subventions aux hôpitaux, aux écoles et aux universités (1983). En outre, l'un des principaux objectifs du Fonds du patrimoine de l'Alberta a été d'assurer « un compte d'épargne en fiducie » en prévision d'une baisse des recettes pétrolières et gazières. Ce fonds a été décrit comme un fonds d'investissement, non une dépense<sup>14</sup>. Tout comme Ottawa, le gouvernement albertain a appliqué une formule de compression modérée en insistant davantage sur le taux de croissance des transferts et des dépenses d'exploitation.

En Colombie-Britannique, les compressions se sont précisées et accentuées dans les budgets les plus récents. Les principes d'équilibre budgétaire et d'imputation fondés sur les sorties de fonds auxquels avait souscrit le gouvernement W. A. C. Bennet ont été davantage nuancés sous Dave Barrett et Bill Bennett. Pour réduire la part des frais généraux de l'État par rapport au budget total, on s'est donné pour objectifs, vers la fin des années 1970, de maintenir les augmentations des dépenses provinciales en dessous du taux de croissance du Produit provincial brut (PPB); de bloquer ou de réduire les impôts afin d'élargir le cadre d'exploitation des ressources; de s'assurer que les salaires dans le secteur public n'augmenteraient pas plus rapidement que ceux du secteur privé; et réduire la paperasserie, afin d'accélérer le traitement des demandes individuelles et de diminuer les frais d'exécution des réglementations gouvernementales. Les budgets plus récents, en particulier ceux de 1983

et de 1984, ont annoncé des mesures plus sévères de suppressions, de cessations d'emplois et de privatisation : les rajustements de salaires devaient varier entre -5 p. cent et +5 p. cent et devaient être conditionnels à des améliorations de la productivité; le service public devait être réduit de 25 p. cent, soit amputé de 11 000 personnes; et les comités, conseils, commissions et organismes « qui utilisaient une main-d'oeuvre professionnelle excessive et fortement rémunérée, pour appliquer les réglementations » devaient être abolis. Le premier ministre Bennett a laissé entendre qu'il avait pour objectif d'empêcher que la province ne s'endette d'ici à 1988.

Les objectifs fixés dans les budgets de la Nouvelle-Écosse reflètent une façon plus modérée d'aborder les compressions gouvernementales. Pendant toutes les années 1970 et les années 1980, la Nouvelle-Écosse, dans ses budgets, a tenté d'éviter de financer son déficit dans le but de protéger sa cote de solvabilité; de maintenir la croissance des dépenses à un minimum ou de faire en sorte qu'elle ne dépasse pas celle des recettes; de refuser de participer à des programmes de coûts partagés dans des domaines jugés « non essentiels »; et d'éviter de majorer les impôts de façon considérable. Les cibles de compression visées n'ont été annoncées que périodiquement. En 1972 les augmentations des salaires de la fonction publique ont été limitées à 5 p. cent dans l'ensemble et en 1976 une marge de 1 p. cent a été décrétée relativement à la croissance de la fonction publique. Pour préserver les services essentiels et prémunir les Néo-écossais contre d'autres difficultés, après la récession de 1981 et 1982, les récents budgets n'ont pas eu recours à des réductions massives, mais se sont engagés à maintenir en vigueur leurs mesures de compression relatives à l'exploitation afin de réduire le déficit. Il n'en reste pas moins que la dette directe nette de la Nouvelle-Écosse s'est considérablement accrue au cours des dernières années et que sa cote de solvabilité en 1983 est passée de A+ à A sur les marchés monétaires américains.

L'Ontario a institué un programme de compression dans le secteur public dès 1975. Préalablement à cette époque, les budgets provinciaux contenaient des exhortations à resserrer le taux de croissance du secteur public, à limiter le fardeau fiscal et à ne pas dépasser certaines limites financières jugées « prudentes ». Depuis le milieu des années 1970, les budgets ont établi des mesures de compression plus délimitées. Le budget de 1975 visait à réduire de 2,5 p. cent la taille du service public et à maîtriser la croissance des dépenses de façon que la part de la production totale de l'économie ontarienne représentée par la fonction publique ne soit pas en hausse. L'objectif primordial visé était de freiner les augmentations de dépenses dans le but de faire échec à l'inflation. La principale mesure de compression budgétaire de 1976 consistait à réduire davantage le taux de croissance des dépenses provinciales. En 1977, l'Ontario prévoyait un budget équilibré pour 1981, à la condition que la

conjoncture économique soit favorable. (Le dernier budget équilibré, dans cette province, remonte à l'exercice 1969–1970.) Cet objectif d'équilibre budgétaire a été réitéré en 1978; l'exposé accompagnant ce budget précisait que « l'objectif à long terme de l'Ontario était de restaurer un équilibre plus approprié entre le secteur public et le secteur privé, en réduisant le fardeau des dépenses gouvernementales et le financement du déficit<sup>15</sup> ». Pour multiplier ses chances d'atteindre un équilibre budgétaire, l'Ontario, dans son budget de 1979, s'est efforcé de limiter la croissance de ses dépenses à celle de ses recettes. Son objectif à long terme était de réduire graduellement les besoins de trésorerie plutôt que de viser des taux de croissance des recettes et des dépenses préétablies.

L'équilibre budgétaire a été considéré comme la plus importante des mesures de compression budgétaire<sup>16</sup>. Fait intéressant à noter, l'Ontario et les autres administrations canadiennes se sont donné pour objectif l'équilibre d'un budget en expansion constante. L'enjeu n'était donc pas de réduire considérablement le budget, mais de réaliser un équilibre budgétaire d'un niveau supérieur. Dans les budgets ontariens de 1980 et de 1981, toutefois, il était prévu que le déficit s'accroîtrait, en raison de la détérioration des perspectives économiques. Par conséquent, l'équilibre budgétaire a été sérieusement retardé. Des budgets plus récents ont remodelé cet objectif : on vise maintenant à marquer certains progrès à moyen terme à l'égard de l'équilibre budgétaire provincial et à diminuer le déficit au rythme de l'expansion économique.

À l'instar des autres provinces, l'administration ontarienne a cherché d'abord et avant tout à contenir la croissance de ses dépenses, bien qu'elle ait également tenté d'alléger les réglementations publiques et d'accroître la productivité du secteur public. Comparé aux autres provinces, l'Ontario s'est davantage engagé à atteindre un équilibre budgétaire vers la fin des années 1970, mais cet engagement semble s'être atténué pendant les années 1980.

Les compressions budgétaires ont été à l'ordre du jour de la plupart des exposés de budgets du Québec depuis le début des années 1970. L'un des principaux objectifs du budget de 1972, par exemple, était de veiller à ce « que les dépenses publiques, dans l'ensemble, n'augmentent pas plus rapidement que la richesse totale<sup>17</sup> ». De façon plus précise, on devait faire échec au taux de croissance des dépenses courantes de façon à ne pas surcharger la capacité de paiement des contribuables. Pour financer des dépenses croissantes en immobilisations sans accroître les impôts, il fallait, en vertu de cette politique, maîtriser la croissance des dépenses d'exploitation. Le ministre québécois des Finances déclarait néanmoins en 1976 : « La difficulté que doit surmonter l'administration publique québécoise est de ramener le taux de croissance des dépenses à un niveau ne dépassant pas le taux de croissance de la richesse collective<sup>18</sup> ». Le budget de 1976 visait essentiellement à niveler l'accroissement des dépenses et à réduire le programme d'emprunts, pour pouvoir

atténuer le déficit. Ce budget a également fait ressortir la nécessité de ne pas instituer de nouveaux programmes.

Pour assurer un meilleur contrôle des dépenses, il a été établi dans le budget de 1977 que le gouvernement avait l'intention « d'entreprendre, par étapes, la réorganisation des finances publiques sans toutefois amputer de façon draconienne les services essentiels<sup>19</sup> ». Le mot d'ordre était la prudence. Le financement à long terme de la fonction publique québécoise devait être limité. Les emprunts devaient être ramenés à 6 p. cent environ du PPB, niveau qu'elles avaient atteint au début des années 1970.

Le budget québécois de 1979 annonçait trois mesures de compression. Il fallait d'abord contrôler les dépenses gouvernementales; tous les ministères et les organismes relevant du Conseil du Trésor devaient réduire leur personnel de 2,5 p. cent. On devait ensuite émonder le déficit actuariel des caisses de retraite gérées par le gouvernement. Enfin, le troisième objectif visait à ralentir le taux de croissance des salaires dans la fonction publique. En 1980, le principal objectif de compression visait « une croissance à base zéro » du personnel administratif. L'objectif essentiel des budgets plus récents a été de ralentir la croissance effrénée des dépenses, particulièrement dans le domaine de la santé, de l'éducation et des affaires sociales. Un point de repère a été visé par l'administration : les services au Québec devaient être assurés à des coûts comparables à ceux des autres provinces<sup>20</sup>. Les lignes de conduite suivantes ont été adoptées pour un meilleur contrôle des dépenses de l'exercice 1983–1984 : les majorations des coûts des programmes établis ne devaient jamais dépasser l'indice des prix à la consommation; en outre, toutes les dépenses, y compris le coût des nouvelles activités, devaient être parallèles à l'accroissement du Produit provincial brut. L'objectif retenu par le gouvernement du Québec était « d'achever de ramener la croissance des dépenses de l'État à un niveau compatible avec le niveau de l'économie<sup>21</sup> ». Enfin, le gouvernement a déclaré que « la productivité était un objectif de toute première importance qu'il fallait poursuivre sans répit au cours des années à venir ». Le but ultime de ce programme d'amélioration de la productivité était « de fournir les mêmes services à un coût moins élevé<sup>22</sup> ».

Les six administrations ont établi des programmes d'austérité généraux, assortis d'objectifs précis. Les remaniements du budget ont été des occasions cruciales d'établissement et de réitération de politiques en matière de compressions. Les compressions exercées par les provinces et Ottawa démontrent que les bureaucraties des services civils sont souvent la cible des politiques publiques et qu'elles servent en même temps d'instruments pour l'application de ces politiques<sup>23</sup>. Les politiques de compression ont servi de moyens d'action face à la conjoncture économique, dans le domaine des affaires sociales, de la gestion comptable et des relations intergouvernementales.

Bien sûr, les mesures de compression ne représentent pas les seuls et uniques objectifs des politiques gouvernementales. Elles ont influé sur d'autres objectifs gouvernementaux dans le domaine de l'énergie, des politiques fiscales et monétaires, des politiques étrangères et militaires et des politiques sociales, de même qu'elles ont été influencées par ces dernières. Les objectifs en matière de compressions n'ont pas remplacé les objectifs politiques préalablement établis, non plus qu'ils y ont succédé; ils ont plutôt été intégrés à un ensemble, forçant la réorganisation des priorités et interagissant avec d'autres. Les gouvernements ont tenté de créer des emplois et de soutenir l'activité économique sans accroître leur déficit, et de brider l'importance et le coût des administrations sans diminuer les services sociaux essentiels.

### **L'établissement de budgets de compression en tant que réforme : la théorie et la pratique**

Nous allons maintenant évaluer la mesure dans laquelle les résultats budgétaires des six administrations ont reflété les nombreux objectifs poursuivis. Notre évaluation sera axée sur les compressions fiscales. Les données relatives aux recettes et aux dépenses serviront d'indicateur du rendement des administrations et nous aideront à déterminer dans quelle mesure les administrations canadiennes ont atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés en matière de compressions ou s'en sont approché. Bien sûr, nous reconnaissons que pour être complète, notre analyse devrait tenir compte de l'activité des organismes de réglementation<sup>24</sup>, des entreprises publiques et mixtes et des données se rapportant à l'emploi dans le secteur public<sup>25</sup>.

#### *Grandes tendances budgétaires*

Le tableau 9-1 présente des données sur les taux de croissance des dépenses de l'État fédéral et des cinq administrations provinciales se rapportant à des périodes précises s'échelonnant entre 1962 et 1982. Nous avons eu recours à trois périodes de sept ans pour obtenir une vue d'ensemble et pour pouvoir établir une comparaison entre la période de compressions la plus récente et les périodes antérieures. Dès l'annonce, en 1975, des politiques provinciales en matière de compressions budgétaires et du programme anti-inflationniste fédéral, un revirement en faveur de compressions budgétaires a été constaté dans le budget de 1976<sup>26</sup>.

L'un des dénominateurs communs des administrations étudiées a été la réduction du taux de croissance des dépenses gouvernementales. Les données du tableau 9-1 montrent clairement que la moyenne de la croissance annuelle du total des dépenses gouvernementales (établies en dollars constants) a été en baisse pour toutes les administrations sans

**TABLEAU 9-1 Taux de croissance des dépenses des administrations au cours de diverses périodes, 1962-1982**

	Croissance annuelle moyenne en pourcentage <sup>a</sup>		
	1962-1968	1969-1975	1976-1982
Ottawa	3,5	6,7	2,0
Alberta	8,4	9,0	8,2
Colombie-Britannique	5,7	11,4	3,2
Nouvelle-Écosse	8,0	7,7	3,8
Ontario	10,1	9,2	0,1
Québec	13,0	8,4	3,4

*Source* : Calculé à partir des données des tableaux A-4, A-6, A-7, A-10, A-11, A-14 et A-27 de l'annexe, préparée séparément et disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

*Note* : a Ces moyennes sont établies d'après la variation annuelle relative des dépenses publiques brutes en dollars constants (1971) pour chaque administration pendant chaque période.

exception pendant la période de compressions. Le taux de croissance des dépenses de l'Alberta n'a subi que des modifications marginales tandis qu'en Nouvelle-Écosse, au Québec et à Ottawa, ce taux a chuté de moitié ou plus et qu'en Colombie-Britannique et en Ontario, il a diminué de façon notable. L'application des compressions visant les dépenses avait commencé un peu plus tôt et celles-ci ont été plus répandues que ne le laisse croire l'opinion populaire.

Dans le cadre de leurs programmes de compressions fiscales, les administrations canadiennes se sont engagées à ne pas hausser les impôts, alléguant que les contribuables étaient incapables de verser davantage, ou non disposés à le faire, et faisant valoir les répercussions que pourraient avoir des hausses majeures d'impôts sur l'activité économique et sur la confiance des entreprises et des consommateurs. Le tableau 9-2 montre qu'en période de compressions, le taux d'accroissement des recettes totales tirées de sources propres dans les provinces ainsi que les recettes générales brutes de l'État fédéral avaient considérablement décliné dans tous les cas. Cette chute de la croissance des recettes, comme nous l'avons vu au chapitre 5, est en partie attribuable aux changements structurels apportés au régime fiscal, comme l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers. Certaines de ces compressions, cependant, ne peuvent être attribuées aux choix faits par les administrations et sont plutôt imputables à une économie en déclin, qui entraîne une baisse des recettes.

En comparant les tableaux 9-1 et 9-2, nous constatons qu'au cours de la période d'analyse la plus récente, les recettes se sont accrues à un rythme annuel moyen plus rapide que celui des dépenses en Alberta, en Colombie-Britannique ainsi qu'à Ottawa, à un rythme plus lent en Nouvelle-Écosse et au Québec et en tandem en Ontario. Les données

**TABLEAU 9-2 Taux de croissance des impôts des administrations au cours de diverses périodes, 1969-1982**

	Croissance annuelle moyenne en pourcentage <sup>a</sup>	
	1969-1975	1976-1982
Ottawa	8,3	3,0
Alberta	18,0	8,7
Colombie-Britannique	10,6	3,9
Nouvelle-Écosse	11,3	1,2
Ontario	9,1	0,1
Québec	10,4	2,2

*Source :* Voir les tableaux A-30, A-32, A-33, A-36, A-37 et A-40 de l'annexe préparée séparément. Nous n'avons pas pu tenir compte de la période comprise entre 1962 et 1968, comme dans le tableau 9-1, en l'absence de données sur le total des recettes tirées de sources propres pour les années antérieures à 1967.

*Note :* a Ces moyennes sont calculées d'après la variation annuelle relative du total des recettes tirées de sources propres en dollars constants dans le cas des gouvernements provinciaux et des recettes publiques brutes en dollars constants dans le cas du gouvernement fédéral.

plus détaillées de l'annexe révèlent que dans certaines provinces les recettes par habitant en dollars constants ont augmenté de façon presque ininterrompue pendant la période écoulée entre 1960 et 1982 (par exemple, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Québec) bien qu'elles aient fléchi à compter des années 1980. Dans d'autres cas, toutefois, cette tendance a été essentiellement uniforme depuis le milieu des années 1970 (c'est le cas de la Nouvelle-Écosse); ailleurs (en Ontario et à Ottawa) les recettes réelles par habitant ont été inférieures, en 1982, à ce qu'elles avaient été vers le milieu des années 1970.

Le tableau 9-3 où figure le total des dépenses par habitant exprimé en termes réels présente un aperçu de la taille des administrations en proportion de leur population. Ce tableau montre que toutes les administrations ont dépensé davantage par habitant au début des années 1980 qu'à la fin des années 1960. Un examen plus approfondi révèle qu'au cours de la période écoulée entre 1976 et 1982, période de compressions budgétaires, la Colombie-Britannique et Ottawa ont été témoins d'un nivellement de cet indicateur et que l'Ontario a subi une baisse réelle.

Une autre grande ligne directrice de l'établissement des budgets de compression veut que les administrations stabilisent, et réduisent même, leur part de la richesse totale pour pouvoir assurer plus de ressources au secteur privé lequel, en retour, sera mieux en mesure d'enrichir la production et de créer de nouveaux emplois. Le tableau 9-4 présente les dépenses totales en proportion du Produit provincial brut des administrations provinciales et en regard du Produit national brut de l'État fédéral. Dans les six cas, les dépenses ont été accrues par rapport au produit, pendant la période indiquée. La période écoulée entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970 a été une période de

**TABLEAU 9-3 Total des dépenses publiques, par habitant, en dollars constants, 1969-1982**

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Ottawa	731	741	774	829	878	938	1 021	1 013	982	999	1 006	1 032	1 067	1 080
Alb.	683	731	810	854	817	879	1 014	1 055	1 108	1 097	1 133	1 417	1 218	1 310
C.-B.	567	633	652	683	716	782	906	971	875	904	912	933	969	975
N.-É.	590	635	676	704	736	832	830	851	818	881	924	891	913	1 023
Ont.	595	638	737	785	786	831	864	875	845	847	843	837	801	807
Qué.	582	617	737	820	849	889	962	988	1 008	1 038	1 087	1 107	1 145	1 159

Source : Calculé à partir des tableaux A-4, A-6, A-7, A-10, A-11, A-14 et A-27 de l'annexe préparée séparément.

**TABLEAU 9-4 Dépenses publiques en pourcentage du PPB/PNB, 1969-1982**

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Ottawa	17,0	17,3	17,9	18,8	19,0	18,7	20,3	21,5	21,1	21,4	21,2	21,2	22,5	23,5
Alb.	14,2	15,3	16,7	17,2	15,4	14,0	14,3	15,5	17,8	16,2	15,9	18,5	15,8	17,6
C.-B.	11,9	13,4	14,1	14,2	14,0	13,8	16,5	19,0	16,9	17,2	16,9	16,6	17,6	18,4
N.-É.	20,3	21,3	22,4	23,1	22,7	24,3	24,9	26,9	26,2	28,0	28,6	27,6	30,4	34,3
Ont.	11,5	12,4	14,3	15,0	14,4	14,4	15,6	16,7	16,3	16,4	16,1	15,7	15,3	15,7
Qué.	15,0	16,0	18,9	20,7	20,6	20,2	21,8	23,6	24,1	24,7	25,2	25,3	26,6	27,7

Source : Adaptation du tableau A-1 de l'annexe préparée séparément.

Note : L'annexe est disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

croissance pour toutes les provinces, tandis qu'au cours des dernières années, cette courbe a poursuivi son ascension pour le Québec et la Nouvelle-Écosse, a fluctué à la hausse et à la baisse en Alberta et en Colombie-Britannique et est demeurée fondamentalement stable dans la plupart des autres provinces ainsi qu'à Ottawa, bien qu'elle ait été en régression, en termes réels, en Ontario.

Quel sort a été réservé aux principaux secteurs politiques pendant la période de compressions budgétaires? Le tableau 9-5 présente une façon simple de retracer les priorités des administrations puisqu'il souli-

**TABLEAU 9-5 Pourcentage moyen des dépenses par principal secteur de dépenses au cours de diverses périodes, 1962-1982**

Administration/ années	Secteurs de dépenses			
	Services généraux	Développement économique	Développement social	Dettes publiques
Ottawa				
1962-1968	32,4	14,6	40,6 <sup>a</sup>	12,2
1969-1975	21,9	17,7	51,5 <sup>a</sup>	8,7
1976-1982	17,0	19,8	53,6 <sup>a</sup>	9,6
Alberta				
1962-1968	11,6	22,9	65,2	0,3
1969-1975	11,4	15,5	67,6	5,5
1976-1982	14,9	22,3	58,5	4,3
Colombie-Britannique				
1962-1968	15,0	26,9	57,9	0,1
1969-1975	12,0	19,0	67,1	1,9
1976-1982	13,5	18,8	64,9	2,7
Nouvelle-Écosse				
1962-1968	6,7	26,7	56,7	9,7
1969-1975	7,6	21,4	60,1	10,9
1976-1982	10,4	22,4	58,6	8,6
Ontario				
1962-1968	9,9	21,7	62,6	5,6
1969-1975	10,0	13,4	69,9	6,6
1976-1982	11,4	11,7	67,9	9,0
Québec				
1962-1968	11,3	21,3	63,8	3,4
1969-1975	11,6	15,3	68,3	4,7
1976-1982	12,7	12,7	68,3	6,3

Source : Calculé à partir des tableaux A-17, A-19, A-20, A-23, A-24 et A-27 de l'annexe préparée séparément.

Note : Les totaux peuvent ne pas correspondre à 100, les chiffres ayant été arrondis. L'annexe est disponible à l'École d'administration publique de l'Université Carleton.

<sup>a</sup> Comprend les transferts fédéraux aux autres paliers de gouvernement. Voir le tableau A-27.

gne les niveaux des dépenses consacrées à quatre grands secteurs, soit l'administration générale, le développement économique, le progrès social et la dette publique<sup>27</sup>. L'administration générale englobe toutes les fonctions de l'État se rapportant « à la paix, à l'ordre et à une bonne administration » : la protection des personnes et de la propriété, les fonds consacrés à la défense, aux affaires étrangères et à l'aide internationale ainsi que les frais généraux des fonctions administratives et législatives. Le développement économique comprend le transport et les communications, la main-d'oeuvre et l'immigration, l'expansion régionale, l'agriculture, l'industrie, le commerce et le tourisme, les entreprises de recherche et les opérations de transfert pour acquérir des entreprises. Les dépenses relatives au progrès social comprennent la santé, le logement, les transferts de services sociaux et d'assistance sociale, l'éducation, l'environnement, la culture et les activités récréatives. La dette publique comprend l'ensemble des sommes versées au service de la dette.

Le tableau 9-5 nous apprend qu'au cours de la période écoulée entre 1976 et 1982, les dépenses d'administration générale ont atteint des proportions un peu plus importantes dans les budgets provinciaux, mais un peu moins considérables dans les budgets fédéraux. Ces chiffres reflètent probablement l'importance accordée au respect de la loi et de l'ordre, à l'échelle provinciale, et la diminution de l'intérêt manifesté envers les dépenses relatives à la défense et à la rééducation au niveau fédéral<sup>28</sup>. Les dépenses liées au développement économique ont représenté une part plus importante des budgets de trois administrations, durant la période de compressions, en l'occurrence celles d'Ottawa, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse tandis que pour les autres, cette proportion a été réduite. Il est intéressant de noter que l'intérêt grandissant accordé aux questions économiques au cours des dernières années n'est pas plus amplement reflété dans ces données. Comme il a été établi au chapitre 8, cette carence peut être attribuable au fait que certaines administrations ont tenté de rationaliser les programmes de subvention des entreprises et d'utiliser avec plus de discernement les encouragements fiscaux, notamment les dépenses fiscales.

Pour la plupart des administrations, le progrès social a été en baisse pendant les périodes de compressions bien qu'il ait représenté plus de la moitié des dépenses totales dans tous les cas. Le service de la dette publique a pris de l'ampleur dans la plupart des administrations bien qu'au cours de la période la plus récente, son importance ait diminué en Alberta et en Nouvelle-Écosse. Cet accroissement constitue dans une large mesure une priorité involontaire, puisqu'il reflète la réduction de la croissance des recettes et la majoration des taux d'intérêt du début des années 1980. Nous vous invitons donc à la prudence dans l'interprétation de la tendance à la hausse de cet élément, qui ne doit pas être considéré comme une preuve d'échec des compressions gouvernementales.

Pour résumer, notons que toutes les administrations se sont rapprochées des objectifs qu'elles s'étaient fixés à l'égard des compressions budgétaires même si aucune d'entre elles ne les a totalement atteints. Les données reproduites révèlent que toutes les administrations ont freiné leur taux de croissance des dépenses, que quelques-unes ont réduit leur taux de croissance des impôts; que certaines ont stabilisé la part du budget total qu'elles représentent, bien que très peu d'entre elles l'aient réduite; et que des changements sont intervenus dans l'ordre des priorités politiques pendant les périodes de compressions, le financement du progrès social ayant diminué en termes relatifs et l'administration générale ainsi que le service de la dette ayant pris de l'ampleur.

### *Mesures de compressions particulières*

Avec, comme toile de fond, ces tendances budgétaires générales, examinons maintenant plus en détail les mesures de compressions particulières appliquées par les six administrations. Toutes les administrations canadiennes ont retenu des objectifs comparables, dans les grandes lignes, mais quelques-unes ont adopté des stratégies différentes pour les atteindre. De façon générale, les programmes de compressions budgétaires se distinguent les uns des autres de la façon suivante : l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et Ottawa ont limité leurs augmentations de la rémunération versée au secteur public; l'Ontario a pour sa part contenu, puis graduellement réduit, les effectifs de la fonction publique ainsi que la part du budget provincial que représente le service public; la Colombie-Britannique, elle, a réduit de façon draconienne son service public grâce à l'attrition, à des mises à pied et à des suppressions de postes; le Québec a rabaissé les niveaux de rémunération de la fonction publique.

Les administrations canadiennes ont privilégié certaines stratégies par rapport à d'autres pour limiter la croissance et la taille de l'État. Pour s'adapter aux politiques anti-inflationnistes instaurées par l'administration fédérale entre 1975 et 1978, et entre 1982 et 1984, toutes les provinces ont adopté certaines formules de contrôle des salaires de la fonction publique. Le tableau 9-6 présente une vue d'ensemble de la nature et de l'envergure des différentes politiques adoptées par les administrations fédérale et provinciales dans le domaine de la rémunération en 1983. Il montre bien que les programmes de compression de la rémunération dans le secteur public présentent des différences quant à leur sévérité, leur durée et leur champ d'application.

En vertu du programme « 6 et 5 » les augmentations des salaires versés à la fonction publique fédérale ont été de l'ordre de 5,5 p. cent en 1983. La plupart des administrations provinciales ont été des employeurs plus intransigeants. Les employés du secteur public des provinces qui ont paraphé de nouvelles ententes en 1983 ont dû se contenter de 4,2 p. cent, en moyenne. Les travailleurs du secteur privé, en 1983, ont touché en

**TABLEAU 9-6 Mesures de restriction des salaires dans les administrations fédérale et provinciales, 1983**

Administrations	Nature du programme de contrôle	Effets sur les négociations collectives	Personnel touché
Gouvernement fédéral	6 % la première année, 5 % la deuxième.	Clauses actuelles maintenues; conventions prolongées pour deux ans, grèves interdites.	500 000 fonctionnaires et employés des sociétés d'État, syndiqués ou non.
Colombie-Britannique	Plafond de 10 % la première année et 9 % la deuxième. Valeur réelle des augmentations déterminée par des critères économiques et salariaux fixés par le gouvernement, comme l'inflation, le chômage et les moyens financiers.		40 000 fonctionnaires provinciaux, totalité des employés des hôpitaux, des conseils scolaires et des municipalités.
Alberta	Plafond officieux de 10 % pour les fonctionnaires syndiqués. Limite de 6 %, plus 2 % selon le mérite, pour les fonctionnaires cadres.		Fonctionnaires provinciaux cadres. Plafond officieux pour les fonctionnaires provinciaux.
Ontario	Augmentations limitées ou ramenées à 5 % pendant une année.	Prolongement des conventions pendant un ou deux ans selon la date d'expiration. Les augmentations négociées en 1983 sont ramenées à 5 %. Par suite de l'interdiction des grèves et de la suspension de l'arbitrage, la négociation des clauses normatives est fort limitée.	Les fonctionnaires provinciaux et les employés des sociétés d'État; les employés des conseils scolaires, des municipalités et des hôpitaux; les enseignants. Environ 500 000 travailleurs sont touchés.

Québec	<p>Programme triennal à la base des négociations dans la fonction publique. Les salaires des fonctionnaires sont réduits de 18,89 % pendant 3 mois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1983; les augmentations futures ne pourront dépasser en moyenne 5 % par année en 1983, 1984 et 1985.</p>	<p>300 000 travailleurs du secteur public provincial, dont les enseignants, les employés d'hôpitaux, les employés des conseils scolaires.</p>
Nouvelle-Écosse	<p>Directives fixant un plafond de 6 % pour un an.</p>	<p>Enseignants, fonctionnaires municipaux, personnel hospitalier, fonctionnaires provinciaux et employés des sociétés d'État.</p>
	<p>Respect des conventions existantes, aucune réduction. Aucune restriction à la négociation des clauses monétaires et normatives. Les conventions échéant après le 1<sup>er</sup> septembre 1982 sont prolongées pour un an; les négociations doivent être terminées en février 1983.</p>	

moyenne 5,6 p. cent de plus. Toutes ces augmentations de salaire étaient bien en dessous du taux d'inflation qui s'était élevé, cette année-là, à 5,8 p. cent<sup>29</sup>.

En plus de limiter la rémunération dans le secteur public, la plupart des administrations ont limité ou réduit le nombre de leurs fonctionnaires. Le nombre total d'années-personnes autorisées dans le service public fédéral relevant du Conseil du Trésor s'est stabilisé depuis l'entrée en vigueur des compressions gouvernementales en 1975. L'impact de cette limitation a varié parmi les ministères et les organismes. Les ministères les plus durement touchés par ces compressions ont été les Affaires des anciens combattants, les Affaires indiennes et du Nord, la Commission de la fonction publique ainsi que la Défense nationale (civile). Ces réductions ont résulté du transfert aux provinces de certaines responsabilités à l'égard des hôpitaux pour anciens combattants et des bandes indiennes; elles ont également découlé d'une baisse des exigences de certains programmes de formation linguistique, de la réduction de la charge de travail et de la diminution des besoins de certains programmes<sup>30</sup>.

Depuis 1977–1978 il y a eu fléchissement de la croissance des services civils provinciaux, par rapport aux années antérieures. Incidemment, l'administration ontarienne a maintenu cette pratique en vigueur jusque vers le milieu des années 1970. Elle a réduit de 2,5 p. cent les effectifs de son service public en 1975 et 1976 (une suppression de 1 741 postes) et s'est efforcée de supprimer 1 000 autres postes en 1976–1977. Puis, en 1977, elle a substitué à ces mesures de limitation des effectifs (qui avaient été concentrées sur le nombre de titulaires d'un emploi classifié à temps plein) des diminutions en numéraire des charges de personnel de tous les ministères, y compris les titulaires de postes non classifiés et autres employés de la Couronne. Ce remplacement de la limitation des effectifs par une limitation des charges de personnel a su endiguer plus efficacement les coûts des salaires versés; cette mesure a en outre permis une plus grande souplesse dans l'utilisation du personnel des ministères et a contribué à acquérir plus d'informations sur la composition et le nombre total des membres du personnel. L'objectif visé en 1977 était la croissance 0 des charges de personnel. En 1978, les frais de personnel ayant résulté des augmentations de la rémunération des fonctionnaires dépassant 4 p. cent devaient être compensés par les réductions de personnel ou par les économies réalisées au niveau de l'administration. En 1979, l'objectif visé était de maintenir les augmentations de salaire à un niveau équitable mais non inflationniste et, par conséquent, à contenir l'étendue des effectifs du service public. Un programme officiel de compression des salaires a été institué pendant la période écoulée entre 1982 et 1984. En 1984, l'Ontario comptait 9 fonctionnaires pour 1 000 citoyens, en regard de 11, en 1975<sup>31</sup>.

La plupart des autres provinces ont également réduit le nombre de leurs employés; mais elles l'ont fait plus récemment et, dans un cas, de façon plus draconienne<sup>32</sup>. Les postes approuvés de la fonction publique en Colombie-Britannique ont diminué de 15 p. cent en 1983-1984 et devaient, selon les prévisions, subir une nouvelle diminution de l'ordre de 11 p. cent en 1984-1985. Le nombre de fonctionnaires albertains a diminué de moins de 1 p. cent en 1983-1984 et l'exposé du budget de 1984-1985 prévoyait une réduction de 2,5 p. cent des postes à temps plein. Au Québec, il y a eu peu de changement depuis la réduction de 2,4 p. cent remontant à l'exercice 1981-1982. Le Québec a réduit les salaires, mais a supprimé relativement peu de postes en regard de la Colombie-Britannique. Les effectifs de la fonction publique, en Nouvelle-Écosse, ont été majorés de 2,5 p. cent en 1982-1983, ont diminué d'un peu moins de 1 p. cent en 1983-1984 et, selon les prévisions, demeureront inchangés en 1984-1985.

Une autre ligne de conduite adoptée dans le cadre des compressions budgétaires a été de limiter, de bloquer, de réduire ou de supprimer certaines dépenses et services d'assurance sociale. L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec ont réduit le personnel de leurs services sociaux. En Ontario, bien que l'étendue des programmes sociaux n'ait pas été touchée, les plafonds d'admissibilité ont été abaissés et les critères d'admissibilité (accessibilité) ont été resserrés. Il y a eu blocage des dépenses au chapitre des services de garderie et d'assistance à l'enfance.

Les budgets récents, en Colombie-Britannique, ont été perçus par bon nombre comme une attaque aux politiques sociales<sup>33</sup>. Dans son exposé du budget de 1983, en dépit d'une majoration de 12 p. cent des dépenses publiques et de la légère augmentation de la proportion des dépenses liées au secteur social, en termes généraux, le gouvernement Bennett a réduit les dépenses pour certains services sociaux, a démantelé les équipes d'évaluation des mauvais traitements fait aux enfants, aboli les contrôles des loyers et le Rentalman's Office, supprimé le financement des écoles postsecondaires, bloqué les versements d'assistance sociale, comprimé les allocations d'aide au logement, accru les frais d'hospitalisation, éliminé les organismes de protection des consommateurs ainsi que de nombreux programmes d'éducation des consommateurs, réduit fortement l'aide aux étudiants, diminué le financement des peuplements d'immigrants, et aboli la Commission des droits de la personne. Dans le budget de 1984 de la Colombie-Britannique, les dépenses publiques ont été réduites de 5 p. cent en termes absolus, mais ici encore, la part des dépenses représentée par les services sociaux est demeurée inchangée. Cependant, certains programmes sociaux ont été amputés; les dépenses relatives à certains services sociaux ont été réduites; le financement des programmes d'aide

juridique et de soins pharmaceutiques a été en baisse; le financement des programmes de formation et de création d'emplois a été réduit de 15 p. cent; les prestations d'assistance sociale aux célibataires et aux jeunes couples sans enfant sont passées de 375 \$ à 350 \$ par mois; et une taxe de 8 p. cent a été prélevée pour le maintien en vigueur des services de la santé. Ces mesures d'austérité ont également entraîné des réductions des prestations versées aux victimes d'actes criminels ainsi qu'une diminution de la part des frais de formation des policiers et des pompiers, assumée par la province.

Certaines administrations, notamment Ottawa, l'Ontario et le Québec, ont jugé nécessaire de comprimer ou de réduire les emprunts des sociétés d'État. Certaines encore (l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec) ont haussé leurs impôts et leurs cotisations au nom des compressions fiscales. Certaines mesures de compressions uniques en leur genre valent également la peine d'être notées. L'Ontario a tenté, sans succès, de fermer certains hôpitaux vers le milieu des années 1970; Ottawa, en 1981, a vainement essayé de mettre un terme à certains privilèges fiscaux et d'en réduire d'autres; et le Québec a rouvert les contrats du secteur public de façon unilatérale et est revenu en arrière sur certaines augmentations déjà négociées.

Pour la mise en application de leurs mesures de compressions, les administrations ont utilisé un assortiment de voies et de moyens fiscaux, et d'autres instruments politiques, comme la persuasion morale et la privatisation. Dans la plupart des cas, toutefois, elles ont eu principalement recours aux dépenses, sous de nombreuses formes. Elles ont limité les paiements de transfert aux particuliers et aux ménages, ont réduit également les salaires des fonctionnaires, leurs achats de biens et services, de même que les paiements de transfert aux autres administrations et organismes. Certaines ont également diminué leurs activités de prêteurs sur les marchés financiers, en particulier au profit des sociétés d'État. Pendant toute la durée de cette récente période de compressions, les placements de capitaux ont été de façon générale exemptés de ces mesures. Plus particulièrement, les investissements à orientation économique dans le domaine des transports, des travaux publics et du développement industriel et technologique ont connu une croissance continue dans la plupart des territoires. Il ne fait aucun doute que les administrations considèrent les dépenses en immobilisations comme des placements productifs et des moyens efficaces de politique fiscale. Les dépenses en immobilisations ont été soutenues et accélérées, au cours des dernières années, en réponse à la récession économique et aux tentatives de reprise.

Les administrations ont été beaucoup moins disposées à avoir recours à des augmentations générales des impôts sur le revenu des particuliers ou sur les bénéfices des sociétés pour réduire leur déficit. En plus de la réaction prévisible des contribuables à des majorations d'impôts, les

administrations craignaient qu'une augmentation des impôts éloigne les investisseurs, en particulier les investisseurs étrangers qui se tourneraient vers d'autres provinces canadiennes ou encore vers les États-Unis, ce qui aurait entraîné une hausse des prix, une diminution des stimulants, un ralentissement des dépenses de consommation ou encore des demandes de hausses des salaires<sup>34</sup>. Fait tout aussi important, les agences new-yorkaises d'évaluation du crédit ont déclaré aux administrations canadiennes qu'une hausse des impôts visant à financer les déficits, en particulier ceux qui sont engendrés par des dépenses d'exploitation, ne démontrait pas une attitude responsable sur le plan fiscal. Ce type de mesure pourrait avoir des effets néfastes (et cela s'est déjà produit) sur la cote de solvabilité accordée à la dette directe garantie d'une administration. Une baisse de cette cote peut entraîner chaque année des coûts d'emprunt de plusieurs dizaines de millions de dollars<sup>35</sup>. Comme nous l'avons noté au chapitre 8, il s'agit là d'une réalité à laquelle doivent faire face tous les ministres des finances provinciaux au Canada.

Au début des années 1980, ces derniers ont, pour la plupart, maintenu les niveaux des impôts sur le revenu des contribuables, sur les bénéfices des sociétés et des entreprises au détail, dans le but de favoriser une reprise. Ils nourrissaient, bien sûr, l'espoir que cette reprise économique serait accompagnée d'une augmentation des recettes. Pendant la période de compressions à l'étude, les éternelles cibles des sanctions fiscales, soit le tabac, l'alcool et le carburant, n'ont pas été ménagées. Ni, d'ailleurs, les prestations de soins de la santé. Pour accroître leurs recettes, les administrations ont majoré les frais des utilisateurs. Ottawa a passé en revue et tenté d'éliminer ou de réduire un bon nombre de dépenses fiscales dans son budget de 1981, mais elle a été forcée de battre en retraite et d'abandonner cette ligne de conduite dans une large mesure.

Le dernier aspect politique de l'établissement des budgets de compression que nous allons examiner a trait aux structures et aux procédés utilisés pour la formulation et la mise en vigueur des politiques. Il semble que les priorités accordées par les administrations aux champs de compressions ne concordent pas toujours avec les procédés internes d'affectation des ressources. Les mécanismes et les procédés employés par les administrations publiques ont été partout modifiés pour que soit réalisée une meilleure concordance entre les objectifs retenus en matière de compressions et les décisions concernant les ressources. Diverses méthodes budgétaires extraordinaires ont été tentées, notamment des exercices spéciaux et des mini-budgets, des fonds de recettes distincts et de nouvelles structures d'organisation et de systèmes.

À l'échelle fédérale, plusieurs types de mesures d'établissement des priorités ont été adoptées dans le cadre du programme de compressions budgétaires. Le contrôle des salaires et des prix, en 1975 et la création

d'une Commission de lutte contre l'inflation (CLI), une compression des dépenses de l'ordre de 2 milliards de dollars, imposée par le premier ministre Trudeau en août 1978 et le budget des « 6 et 5 » de juin 1982, qui prévoyait un contrôle statutaire des salaires de la fonction publique, ont tous été le résultat de dispositifs spéciaux qui allaient à l'encontre de la réglementation normale pour l'établissement des priorités<sup>36</sup>.

Le Fonds du patrimoine de l'Alberta, établi en 1976, a été décrit par le premier ministre Lougheed comme la « poire pour la soif » des générations futures. Ce Fonds est une prudente façon de préserver une portion des recettes tirées des ressources provinciales. Il fait de la province un fiduciaire. En 1982, l'administration de la Colombie-Britannique a constitué le « Resource Revenue Stabilization Fund ». L'objectif de ce fonds est de protéger le budget d'exploitation provincial contre les effets d'une instabilité des recettes tirées des ressources. Il a été prévu qu'il fonctionnerait de la façon suivante :

Toutes les recettes tirées des ressources sont dirigées vers ce fonds, qui affiche un solde créditeur, les années où les recettes sont considérables, ce qui sert à compenser les effets de toute diminution subséquente des recettes. En tempérant ainsi les fluctuations annuelles des recettes tirées des ressources, il deviendra beaucoup moins nécessaire de redresser annuellement les politiques gouvernementales relatives aux recettes et aux dépenses<sup>37</sup>.

Alors que le Fonds du patrimoine de l'Alberta a pour objectif l'accumulation à long terme des recettes tirées des ressources, le Fonds de stabilisation de la Colombie-Britannique vise à stabiliser les fluctuations à moyen terme et à faciliter, par conséquent, la gestion du budget provincial.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a créé un programme spécial d'endiguement des dépenses publiques vers la fin de 1975. En 1979, il instituait certaines réformes organisationnelles et améliorations de procédés afin d'appuyer les efforts de responsabilité fiscale. Un conseil de gestion du Cabinet, de nouveaux procédés de planification et de budgétisation et un nouveau système d'information pour l'évaluation des programmes furent ainsi créés. On en trouvera une description détaillée au chapitre 6.

L'Ontario, qui n'a pas fait exception à la règle, a eu recours à des méthodes exceptionnelles de budgétisation pour le contrôle des dépenses. En 1975, et de nouveau en 1982 et 1983, des programmes spéciaux qui visaient à déterminer les voies et les moyens de comprimer les coûts ont été analysés. Des réductions de coûts internes et des compressions de programmes ont procuré les ressources nécessaires au financement de mesures fiscales supplémentaires ayant été annoncées par des mini-budgets, en juillet 1975 et en novembre 1983. Peu après le dévoilement du programme anti-inflationniste fédéral, le trésorier de

l'Ontario a annoncé son nouvel objectif de croissance des dépenses pour l'exercice financier subséquent.

Vers la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'administration ontarienne a entrepris diverses activités pour renforcer la gestion et les systèmes de contrôles fiscaux. Ces mesures comprenaient notamment : des pouvoirs élargis concédés au vérificateur provincial, des compressions salariales de la main-d'oeuvre, l'obligation d'évaluer les impacts économiques et fiscaux de toute nouvelle législation, la présentation de rapports financiers trimestriels au trésorier par les douze plus grandes sociétés d'État, l'établissement du budget sur la base zéro dans certains ministères et des dispositions de temporisation des lois de certains conseils.

Au terme du budget ontarien de 1982, un programme de compression des salaires dans le secteur public a été institué et plus tard, dans la même année, la *Loi sur la répression de l'inflation*, dont a découlé la création du Conseil de répression de l'inflation, a été adoptée. Ce Conseil doit remplir trois grandes fonctions : la gestion de quelque 15 000 programmes de rémunération régissant environ 683 000 membres du personnel du secteur public ontarien; la communication d'avis, sur demande, sur tout changement proposé dans les quelque 3 000 prix et tarifs établis ou réglementés par la province; et la surveillance de toute modification apportée aux prix et aux salaires, dans le secteur privé ontarien ainsi que la promotion, au sein du public, d'une meilleure compréhension du processus inflationniste<sup>38</sup>.

Au Québec, le Conseil du Trésor a été doté de son propre ministre en 1981, ce qui le rendait distinct, pour la première fois, du ministère des Finances. Le nouveau président du Conseil du Trésor s'est vu confier la responsabilité de solutionner le problème financier de la rémunération de la fonction publique québécoise. Les salaires, dans le secteur public, comptaient pour environ la moitié du budget provincial. Le nouveau président du Conseil du Trésor a entrepris une campagne publique visant à recueillir des appuis en faveur des compressions budgétaires. Le ministre des Finances a présenté un mini-budget prévoyant des majorations d'impôts. En 1982, le gouvernement a unilatéralement rouvert les conventions collectives des membres de la fonction publique et a réduit les augmentations de salaires préalablement convenues. En 1983, le ministère de la Fonction publique était aboli et la majeure partie de ses fonctions étaient confiées au Conseil du Trésor<sup>39</sup>.

Nous dégageons de notre analyse des politiques de compressions budgétaires les observations suivantes :

- La plupart des administrations ont opté pour la compression des salaires dans le secteur public et la réduction du taux de croissance des dépenses et de l'embauche dans leurs services publics respectifs.
- Peu d'entre elles ont congédié ou mis à pied une partie importante de leurs effectifs, favorisant plutôt l'attrition.

- Les administrations ont refreiné leurs dépenses sociales, leurs dépenses d'exploitation ainsi que les emprunts des entreprises publiques. Les dépenses en immobilisations n'ont toutefois pas été resserrées dans la même mesure.
- Elles ont été, pour la plupart, peu disposées à recourir à des majorations d'impôts importantes pour réduire leur déficit. Elles ont préféré se concentrer sur des compressions de dépenses.
- Toutes les administrations ont institué de nouveaux programmes et créé de nouveaux organismes pour la gestion des compressions. Ainsi, l'établissement de budgets de compression a entraîné, d'une certaine manière, une réforme budgétaire.

## **La budgétisation : un moyen de coordination intergouvernementale**

Les controverses sur les compressions ont été au coeur des pourparlers fédéral-provinciaux et provinciaux-municipaux sur la fiscalité au cours des dernières années. Les sujets de discussion sur les compressions dans un fédéralisme fiscal ont porté sur les recettes et les dépenses ainsi que sur les politiques et les rapports de force entre les différents paliers de gouvernement. Au nombre des compressions ayant exigé des ententes intergouvernementales, notons : le programme anti-inflationniste, entre 1975 et 1978, les réductions des transferts fédéraux aux provinces en 1978 et 1981, la politique « 6 et 5 », la nouvelle *Loi canadienne sur la santé* et plusieurs autres programmes ayant nécessité des accords provinciaux-municipaux. Dans certains cas, les efforts de compression déployés par les administrations ont été harmonisés par des ententes de coopération; dans d'autres, ils l'ont été à la suite de réactions et d'une adaptation; certaines compressions ont été imposées et quelques-unes enfin ont été appliquées par anticipation. Pour illustrer l'étendue de la coordination des mesures de compressions dans le système politique fédéral, nous examinerons brièvement le programme fédéral anti-inflationniste appliqué entre 1975 et 1978, la politique fédérale des « 6 et 5 », entre 1982 et 1985 et les négociations relatives au Financement des programmes établis, en 1982.

### ***Le Programme anti-inflationniste : un cas de fédéralisme exécutif coopératif***

Le 13 octobre 1975, le premier ministre annonçait un programme de réduction du taux d'inflation au Canada. Les principales caractéristiques de ce programme étaient : l'institution de contrôles nationaux des prix et des revenus dans le secteur privé, de certaines ententes avec les provinces relatives à des contrôles dans le secteur public, ainsi que la compression des dépenses fédérales. Cette compression des dépenses

prévoyait des réductions de l'ordre de 1,5 milliard de dollars et la cessation de programmes tels Information Canada, Perspectives-jeunesse et la Compagnie des Jeunes Canadiens.

Avant la publication du programme fédéral, quelques administrations provinciales avaient déjà annoncé des mesures de compressions budgétaires. Le budget ontarien du mois d'avril 1975 avait institué une politique de compression fiscale, et au moins de juin, cette même année, l'administration ontarienne avait entrepris un examen des programmes spéciaux dans le but de réduire certains coûts internes. En septembre 1975, le gouvernement de l'Alberta a annoncé une compression budgétaire de l'ordre de 10 p. cent pour l'exercice financier qui s'annonçait.

Les provinces ont rapidement réagi à l'annonce du programme fédéral, le 13 octobre. En effet, dès le 16 octobre, le premier ministre du Québec déclarait qu'une commission provinciale de contrôle des prix et des revenus allait être établie. Le 24 octobre, l'administration de la Colombie-Britannique imposait un blocage des prix sur les aliments et sur les denrées et les services essentiels. Des mesures de contrôle des loyers furent annoncées cinq jours plus tard et une limitation, à 8 p. cent, des augmentations de salaires fut décrétée le 1<sup>er</sup> janvier 1976. La Nouvelle-Écosse, elle, allait créer une commission de révision des loyers et plafonnait à 8 p. cent les augmentations de loyers pour 1976.

Le 30 octobre 1975, le trésorier de l'Ontario a présenté un exposé détaillé des politiques gouvernementales à l'appui des moyens d'action entrepris par l'État fédéral; ces politiques comprenaient une limitation de la croissance des dépenses de l'ordre de 10 p. cent en 1976 et 1977 et un blocage des salaires des hauts fonctionnaires, pendant un an. Un plafonnement à 8 p. cent des augmentations de loyers, pendant une période d'un an, a été annoncé en novembre avec effet rétroactif au mois de juillet. En décembre, l'administration ontarienne a ordonné à tous les hôpitaux de bloquer les salaires ainsi que le nombre de leurs effectifs en 1976. En janvier 1976, l'Ontario a paraphé un accord avec Ottawa, en vertu duquel le secteur public de cette province était placé sous la tutelle du programme fédéral. Les groupes du secteur public provincial touchés par cette entente comprenaient les employés relevant directement de l'administration provinciale et de toutes les administrations municipales ainsi que ceux des sociétés d'État, des organismes, commissions et conseils provinciaux, des commissions scolaires, des collèges et universités et des conseils des hôpitaux. L'insertion de ces groupes assujettissait un secteur d'emploi provincial important aux systèmes de contrôles fédéraux.

Dans un exposé du budget de 1976, l'Ontario décrivait de la façon suivante les efforts déployés conjointement par les administrations fédérale et provinciales dans leurs activités de compression des dépenses :

En soumettant le secteur public ontarien aux dispositions du programme anti-inflationniste national, le gouvernement de l'Ontario a choisi de s'en

remettre à la Commission fédérale de lutte contre l'inflation pour l'application de ses lignes directrices. Il a opté pour cette forme de coopération dans le but d'empêcher un chevauchement des fonctions bureaucratiques et d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la réglementation. Un délai inévitable dans le traitement des ententes relatives aux salaires a été consécutif à ce recours à une commission nationale nouvellement créée. Néanmoins, les grandes orientations nationales ont déjà eu un impact sur l'Ontario : les règlements et les jugements arbitraux touchant aux employés de la commission scolaire, par exemple, ont été réduits en vertu du CAI. En négociation directe avec l'administration ontarienne, l'Association médicale ontarienne a accepté une augmentation de 8,1 p. cent de son échelle de tarifs. Les employés cadres de la fonction publique ontarienne ont dû se contenter d'augmentations qui ont varié entre 0 et 8,5 p. cent. Manifestement, ces faits laissent présager le succès des objectifs nationaux en Ontario et celui de la compression des dépenses gouvernementales<sup>40</sup>.

En dépit des inquiétudes qu'ont suscitées les retombées d'une intervention fédérale excessive dans l'économie et la durée d'application du programme fédéral, l'Alberta a également conclu une entente avec le gouvernement canadien au mois de février 1976, en vertu de laquelle allaient être appliquées les dispositions du programme fédéral au secteur public de cette province jusqu'au 31 mars 1977. Cette entente touchait à tous les ministères et aux organismes de la province de même qu'aux sociétés d'État, aux commissions scolaires, aux administrations municipales, aux universités, aux hôpitaux et aux cliniques de santé. Aux termes de cette entente, toutes les conventions collectives et tous les autres accords de rémunération touchant au secteur public de cette province allaient être soumis aux révisions et aux contrôles de la Commission fédérale de lutte contre l'inflation. Dans son exposé du budget de 1976, le trésorier de l'Alberta déclarait :

Cette entente scelle une coopération intensive entre notre administration et le gouvernement canadien. Les dispositions de cet accord, de même que la *Loi sur les mesures temporaires de réglementation des loyers*, maintenant en vigueur, ainsi que les compressions des dépenses préconisées dans le présent budget concourront largement au succès de l'ensemble des efforts déployés pour venir à bout de l'inflation<sup>41</sup>.

La transposition des directives anti-inflationnistes fédérales aux secteurs publics provinciaux et municipaux de nombreuses provinces canadiennes qui, dans la plupart des cas, a été confirmée par des accords officiels entre les plus hauts paliers de gouvernement, constitue, à notre avis, un exemple de coopération intergouvernementale dans les mesures de compressions. Cette coordination a été rendue possible grâce à une initiative fédérale (qui, en partie, faisait suite à des demandes provinciales) et grâce à une consultation et à des négociations bilatérales qui ont eu pour cadres des tribunes administratives et bureaucratiques. Même si elle a nécessité des accords formels, cette coordination a été rendue possible dans des délais assez brefs.

## *La politique des « 6 et 5 » : un cas d'adaptation critique*

L'enjeu principal du budget fédéral du mois de juin 1982 a été le suivant : comment en arriver à une régénérescence de l'économie en abaissant l'inflation et en accroissant la productivité? Les principales mesures de compressions comprenaient la limitation, à 6 p. cent, en 1983 et à 5 p. cent en 1984, des salaires de la fonction publique fédérale et la mise en veilleuse des négociations collectives; la limitation, à 6 et 5 p. cent également, des prix sous tutelle fédérale; et la limitation de l'indexation des impôts et de certaines prestations sociales à 6 et 5 p. cent plutôt qu'au taux d'inflation. Ces mesures ont été les fondements du programme « 6 et 5 », qui visait manifestement à miner l'inflation au moyen d'une politique de contrôle statutaire de la rémunération du service public.

Comme dans le cas précédent, avant même que ne soit annoncé le programme « 6 et 5 » dans le budget fédéral de juin 1982, quelques provinces avaient déjà instauré certaines mesures de contrôle des salaires de la fonction publique. En février 1982, l'administration de la Colombie-Britannique a annoncé qu'elle allait établir certaines lignes de conduite relativement aux salaires de tous les membres du personnel du secteur public provincial. Le plafond de la rémunération a été fixé à 10 p. cent. Au mois de mai de cette même année, le premier ministre Bennett abaissait ce plafond. Le Québec, pour sa part, a annoncé un programme de compressions en mai 1982 visant une réduction de près de 19 p. cent des salaires des effectifs du secteur public (soit environ 300 000 travailleurs), pour le premier trimestre de 1983.

Selon le gouvernement fédéral, il était de toute première importance que les provinces conviennent d'appliquer des programmes à peu près semblables, afin d'assurer le succès des dernières politiques anti-inflationnistes fédérales et d'empêcher des mesures plus draconiennes. Ottawa a demandé aux provinces de contenir les augmentations des salaires de leurs secteurs publics respectifs afin qu'elles ne dépassent pas 6 et 5 % pendant les deux années à venir, d'imposer des contrôles équivalents pour les prix réglementés à l'échelle provinciale et d'avoir recours à des subventions et à des contrats gouvernementaux pour persuader le secteur privé de suivre les traces de ce programme.

À la veille de la Conférence annuelle des premiers ministres au mois d'août 1982, le ministre des Finances fédéral invita le président de la Conférence à exhorter les provinces à adopter le programme biennal de contrôle des prix et des salaires du secteur public. Lors de cette Conférence, la plupart des premiers ministres provinciaux ont critiqué la politique de compressions fédérales en la taxant de limitative et d'inapte à engendrer une reprise économique. Les provinces se sont unanimement engagées à « exercer des compressions sur les dépenses, les prix et les salaires dans le secteur public, dans leurs juridictions respectives<sup>42</sup> ». À l'appel lancé par Ottawa à un ralliement national autour

d'une politique de compression des prix et des salaires, neuf premiers ministres ont répondu être d'avis que des programmes de compressions individuels, conçus par chaque province, étaient plus susceptibles d'avoir du succès qu'un programme national, institué par le Fédéral. Seul le premier ministre de l'Ontario, M. William Davis, a privilégié le programme national<sup>43</sup>. En d'autres termes, bien qu'il y ait eu unanimité, lors de cette Conférence, pour reconnaître la nécessité de mesures de compressions pour neutraliser les pressions fiscales, peu de provinces ont convenu qu'une seule et unique politique nationale était souhaitable.

Nous présentons au tableau 9-6 certaines données comparatives relatives aux politiques fédérale et provinciales de compression des salaires versés au secteur public. Bien que les provinces n'aient pas paraphé des ententes officielles avec Ottawa en ce qui a trait à la politique des « 6 et 5 », les programmes provinciaux ont emprunté plusieurs des caractéristiques du projet fédéral. Les programmes provinciaux ont été maintenus en vigueur en 1983 et jusqu'en 1984, suivant ainsi les traces du programme fédéral, ou le devançant, dans certains cas. Tous les programmes provinciaux se sont guidés sur des lignes de conduite qui n'étaient pas très éloignées des moyennes établies par Ottawa. La totalité des programmes, à l'exception du programme albertain, ont été obligatoires et ont touché, en général, à la plupart ou à la totalité des effectifs des secteurs publics provinciaux.

Ce cas illustre un exemple d'une coordination intergouvernementale moins heureuse à l'égard des compressions budgétaires. Il a été néanmoins possible d'en arriver à une certaine forme de coopération. Comme l'a déclaré le premier ministre Lévesque en 1982, « la direction empruntée est essentiellement la même, car nous savons tous que nous devons pratiquer une politique d'économies, d'une façon ou d'une autre, en ce qui a trait aux dépenses du secteur public; nous voulons néanmoins le faire chacun à notre façon<sup>44</sup> ». Grâce à certaines actions provinciales, suivies par une proposition fédérale ayant elle-même entraîné des réactions, des critiques et une certaine adaptation de la part des provinces, le contrôle des salaires dans le secteur public s'est conformé à un gabarit général. La mise en vigueur des variantes de la politique des « 6 et 5 » aux deux paliers de gouvernement est un bon exemple d'un ajustement réciproque et d'une adaptation critique dans le domaine de la budgétisation. Cet exemple, de même que celui qui précède, démontrent les possibilités de coordination intergouvernementales, en ce qui a trait aux compressions, encore qu'il s'agisse de procédures différentes de négociations de coopération bilatérale, à défaut d'une adaptation critique unilatérale.

Les deux cas précités illustrent que l'un des éléments importants de l'établissement des budgets de compression a été l'interaction entre l'administration fédérale et les administrations provinciales. Ainsi, même si des tensions et des conflits ont généralement accompagné les

relations intergouvernementales au Canada, le processus fédéral-provincial a été une occasion d'encourager l'adoption de politiques de compression communes.

### ***Les réductions du F.P.E. : un cas de coordination hiérarchique***

Dans son budget du 28 octobre 1980, le ministre fédéral des Finances a créé un programme de réduction du déficit d'Ottawa s'étendant sur quelques années. La plus controversée, peut-être, des nombreuses mesures mises en vigueur pour réduire le déficit a été celle qui visait la réalisation « d'économies considérables » (de l'ordre de 1,5 milliard de dollars pour la période s'échelonnant entre 1982 et 1987) « grâce à des réductions des transferts fédéraux aux provinces, dans des domaines de juridiction provinciale ». À cette époque, le gouvernement fédéral et les provinces renégociaient les dispositions des accords fiscaux fédéral-provinciaux et celles de la *Loi sur le Financement des programmes établis*, de même que les clauses du Régime d'assurance public du Canada.

Les motifs invoqués par le gouvernement fédéral à l'appui de cette politique de compression des transferts étaient de trois ordres. D'abord, pour contenir le déficit, il était nécessaire de réduire les engagements pris à l'égard des dépenses, et puisque les transferts intergouvernementaux représentaient un élément appréciable du budget fédéral, ils ne pouvaient pas être soustraits aux contrôles des dépenses. Deuxièmement, les économies considérables que permettrait de réaliser cette réduction des opérations de transfert étaient nécessaires à l'acquisition d'une souplesse fiscale et à la répartition des dépenses à de nouveaux postes prioritaires. Troisièmement, une telle action contribuerait à débroussailler le partage des responsabilités entre les administrations fédérale et provinciales dans certains secteurs politiques. Ce dernier motif était lui-même lié à deux grandes questions. La première consistait à déterminer si les provinces affectaient les sommes qu'elles touchaient en vertu du F.P.E. aux secteurs visés par ce programme, soit l'assurance-santé, l'assurance-maladie et l'éducation postsecondaire ou si elles ne « détournaient » pas plutôt ces fonds au bénéfice d'autres secteurs. L'autre question avait trait au respect de certaines normes nationales dans le domaine des soins de la santé (par exemple, la transférabilité, l'administration publique des services, l'universalité) au détriment d'une autonomie provinciale dans l'administration et le financement des programmes, qui entraînait des frais d'utilisateurs, une facturation supplémentaire et la gestion privée des installations, dans certaines provinces.

Le 5 février 1981, le ministre fédéral des Finances a annoncé la création d'une équipe de travail parlementaire qui avait pour mandat

d'examiner les ententes fiscales, dans le contexte du programme des dépenses publiques, établi dans le budget d'octobre. Cette équipe de travail devait présenter son rapport à la fin du mois de juin 1981. Elle assurait, pour la première fois au Canada, une tribune législative pour l'examen des ententes fiscales, préalablement aux négociations d'exécution. En même temps, elle offrait aux groupes d'intérêt l'occasion de collaborer aux négociations fédérale-provinciales en matière fiscale<sup>45</sup>.

Fait non étonnant, les provinces et de nombreux groupes d'intérêt ont réagi fortement et négativement à l'annonce d'Ottawa de réduire les transferts. Nous allons décrire brièvement la réaction du gouvernement de l'Ontario afin d'illustrer le point de vue des provinces sur cette question. Dans son budget de 1981, le trésorier de l'Ontario déclarait : « J'appuie bien sûr tous les efforts déployés, bien que tardivement, par Ottawa pour maîtriser son budget. Je m'empresse d'ajouter toutefois que pour nombre de raisons très valables, nous trouvons injustifiées et inappropriées les suppressions importantes annoncées dans les transferts fiscaux aux provinces<sup>46</sup> ». Les autres administrations provinciales ont également partagé cet avis. Les raisons invoquées par l'Ontario pour sa différence d'opinion sur les réductions de transferts étaient les suivantes :

- Les opérations de transfert aux provinces n'ont pas été à l'origine des difficultés fiscales de l'État fédéral.
- L'amélioration escomptée des recettes pétrolières et gazières fédérales donne à penser qu'Ottawa pourrait être en mesure d'éviter des réductions précipitées de ces transferts.
- Les provinces les plus fiscalement démunies sont celles qui, précisément, seront les plus durement touchées par l'ensemble de ces réductions de transfert, étant donné que les transferts fédéraux sont concentrés sur l'Est et le Centre du Canada en vertu des populations et des assiettes fiscales.
- Les ententes survenues aux termes du F.P.E. n'ont pas produit des sommes plus importantes ni plus généreuses qu'il n'avait été prévu au départ. Ottawa n'a pas versé davantage que sa juste part.
- L'action fédérale rendra plus difficile le maintien en vigueur des normes nationales et compromettra inévitablement l'équilibre de la croissance économique au Canada<sup>47</sup>.

Dans son énoncé du budget de 1982, le trésorier ontarien a fait cette mise en garde : « Les réductions fédérales coïncideront avec la baisse de croissance de l'ensemble des recettes de la province. Par conséquent, si nous voulons préserver le niveau de nos services essentiels tout en continuant d'assumer nos responsabilités fiscales, nous n'aurons d'autre choix que d'imposer des recettes fiscales supplémentaires<sup>48</sup> ». Pour compenser les pertes de recettes occasionnées par ces réductions

fédérales, le trésorier de l'Ontario a élargi l'assiette d'imposition des taxes sur les ventes au détail, en éliminant les exemptions se rapportant à certains articles.

Contrairement aux deux autres cas discutés ci-dessus, celui du F.P.E. a provoqué des conflits de taille entre l'administration fédérale et les administrations provinciales. Ces relations conflictuelles ont nourri une tension qui n'est pas passée inaperçue. En fait, la réaction placide des provinces à la politique des « 6 et 5 » avait été fortement teintée par les intentions du fédéral à l'égard du F.P.E. Cet exemple démontre à quel point une activité peut en influencer une autre dans l'arène intergouvernementale. Enfin, la forme d'interaction et de coordination dont on a été témoin, dans ce cas, peut être décrite comme une imposition centrale ou une coordination hiérarchique<sup>49</sup>.

## Conclusions

L'établissement de budgets de compression regorge de significations et de modes d'expression normatifs. Dans ce sens, il ressemble à la budgétisation « expansionniste ». Il ne fait aucun doute que des compressions ont été pratiquées depuis 1976, du moins lorsqu'on examine l'ensemble des taux de croissance réelle des recettes et des dépenses. Mais les compressions font partie intégrante de la fixation des objectifs budgétaires depuis beaucoup plus longtemps qu'on semble le croire. Dans la pratique, il s'avère par ailleurs que la distinction entre « bons » et « méchants » n'est pas aussi tranchée que ne laissent croire les discours. Ainsi, l'Ontario a subi plus de compressions que la Colombie-Britannique et le Québec, davantage également que la Nouvelle-Écosse. Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a réduit ses dépenses au cours de la période écoulée entre 1976 et 1982 plus fortement que ne l'ont fait les provinces, précisément au moment où ces dernières étaient perçues, par certains, comme de bonnes gestionnaires et qu'Ottawa, au contraire, était jugé en plein désarroi.

La plupart des données utilisées ne vont pas au-delà de 1982 et, par conséquent, ne tiennent pas compte des effets de la récession. Les dépenses fédérales ont manifestement augmenté, en raison des stabilisateurs automatiques. Si tel n'avait pas été le cas, les budgets provinciaux ou, du moins, les revendications budgétaires du secteur de l'assistance sociale auraient été gonflées. Le fédéral, par conséquent, a connu des déficits immenses et n'a pas donné l'impression d'avoir exercé des compressions. Si des stabilisateurs automatiques n'avaient pas été en place, les provinces auraient été grevées de dettes et l'État fédéral aurait été perçu comme étant plus prudent, au plan fiscal. La coordination fédérale-provinciale a, comme à l'accoutumée, pris différentes directions. Depuis 1976, les administrations ont, dans l'ensemble, emprunté les mêmes voies, coordonnant leurs actions pour pouvoir

réagir à des pressions comparables. Toutefois, elles ont progressé à des rythmes différents, ont employé des tactiques différentes et ont coopéré à des degrés différents : cette coopération a donc été caractérisée, tantôt par une bonne volonté manifeste, tantôt par des actions entreprises à contrecœur, tantôt par de graves conflits.

Le kaléidoscope budgétaire peut être retourné de multiples façons. Dans ce chapitre, seules ont été examinées quelques combinaisons d'images, reflétées en regard d'une seule notion : les compressions ayant été exercées au cours d'une période légèrement inférieure à une décennie. Nous n'avons pas examiné les résultats réels ou les effets de ces compressions sur les différents groupes d'intérêt et de revenus. Nous avons néanmoins réussi à obtenir un aperçu assez précis pour tirer des conclusions générales sur l'ensemble de la période couverte dans notre étude.



---

# Conclusions

Nous avons annoncé au début de notre étude que nous voulions rendre compte de l'évolution de la budgétisation fédérale et provinciale depuis 1960 environ. Pour atteindre notre but, il nous fallait, à notre avis, parvenir à un certain équilibre analytique entre les paliers fédéral et provinciaux, entre les impôts et les dépenses, et entre les résultats et les processus budgétaires. Parvenir à ces équilibres était d'autant plus nécessaire que nous nous étions donné pour double cadre de référence la tâche de la Commission (étudier les processus fondamentaux mis en jeu) et l'examen critique des lacunes de la recherche sur la budgétisation. À cet égard, nous avons relevé l'absence d'études comparées sur la budgétisation provinciale et nous avons également constaté le cloisonnement rigide des dépenses et des impôts.

En dépit d'un objectif global déjà ambitieux et bien que cette étude nous ait permis, nous l'espérons, de suivre l'évolution des régimes fiscaux, nous avons cru bon de faire certaines réserves importantes. Primo, nous ne nous sommes pas intéressés systématiquement aux résultats budgétaires et à leurs effets. Nous avons néanmoins examiné les grandes controverses suscitées par les résultats réels ou déclarés puisqu'elles sont essentielles à la compréhension du débat. Secundo, nous avons séparé les dépenses des autres grands instruments et processus d'action gouvernementale, comme la réglementation et l'entreprise publique par exemple.

Nos conclusions se rapportent donc étroitement aux trois grands points de notre introduction : la budgétisation en tant que fixation d'objectifs, la coordination budgétaire fédérale et provinciale et la réforme budgétaire. Nous établissons également des liens entre ces points et les préoccupations suscitées par les compressions, en particu-

lier en ce qui a trait aux déficits et aux contrôles. La nature et les limitations de la réforme budgétaire sont fonction de l'analyse des deux premières questions, mais elles sont également tributaires d'autres facteurs essentiels dont nous traitons par la suite : l'examen des dépenses en regard des impôts, les examens législatifs en regard des examens exécutifs, le secret entourant les budgets dans le contexte de l'examen des intérêts publics par rapport aux intérêts privés, qui, aujourd'hui, revendiquent leur part des deniers publics.

## **La budgétisation et la fixation d'objectifs**

Notre analyse fait ressortir quelques nouveautés assez claires sur le rôle de la budgétisation en tant que fixation d'objectifs; tout ce qui touche à la réforme, toutefois, n'est pas aussi limpide. Disons d'abord que, aux deux paliers de gouvernement, l'éventail des objectifs budgétaires retenus par les politiciens élus s'est considérablement élargi. Dans un certain sens, il ne faudrait pas s'en étonner. Bien que le dépôt des budgets soit depuis toujours, pour les politiciens, une occasion privilégiée (l'autre étant les élections) de présenter leurs choix et de montrer qu'ils partagent la totalité ou la plupart des valeurs de leurs électeurs, les appareils gouvernementaux ont considérablement grossi depuis les années 1950. Il en a été de même pour le nombre et la diversité des groupes d'intérêt qui, tantôt ouvertement, tantôt de façon détournée, réclament leur part des deniers publics. Les groupes d'intérêt spéciaux sont en effet plus nombreux que jamais; certains analystes y voient le triomphe d'une société avide de rentes économiques et davantage axée sur ses droits, dans laquelle la croissance économique doit céder le pas à la redistribution des revenus. Les budgets reflètent en partie ce phénomène. Notons ensuite que, au cours des dernières années et particulièrement au palier fédéral, la multiplication des objectifs, conjuguée à la fréquence accrue des budgets (sans parler du cloisonnement des budgets de dépenses et des budgets de recettes, qui sont déposés séparément) ont engendré une diminution marquée de l'importance de la fonction de fixation d'objectifs du budget et, parallèlement, un recours de plus en plus manifeste aux budgets fédéraux en tant que moyens de définir des tactiques. Signalons enfin que l'accumulation des strates de normes et de modèles de réforme budgétaire a été à la fois la cause, la conséquence et la base des nouvelles tendances : équilibre des budgets, keynésianisme et monétarisme, d'une part, contrôle et rationalisation gestionnels, d'autre part. Ces options sont étroitement liées à des idéologies politiques plus générales, mais elles sont aussi renforcées par l'apport des groupes de professionnels qui interviennent en nombre sans cesse croissant dans le processus budgétaire. Ce processus a, du coup, atteint un haut niveau de professionnalisme et passe par d'innombrables rouages administratifs. Dans une certaine mesure, le processus budgétaire a une existence autonome.

Les différentes répercussions de ces tendances sont loin d'être claires. Constaté un amenuisement de la fonction de fixation d'objectifs des budgets donne à penser que les budgets antérieurs (ceux des années 1950 et 1960) s'acquittaient mieux de ce rôle. Cette constatation signifie-t-elle que « mieux » égale « moins d'objectifs », comme dans la politique macro-économique d'obédience keynésienne? Ne pourrait-on pas tout aussi bien dire que la fixation d'objectifs s'est améliorée, du fait, précisément, que les budgets reflètent maintenant une plus vaste gamme d'objectifs, dont l'adoption a été confirmée, à des degrés variés, par les verdicts électoraux rendus successivement dans onze structures se chevauchant partiellement? Bref, les budgets ne servent plus à établir des politiques économiques mais, plutôt, des politiques socio-économiques. Autrement dit, si l'on pousse un peu plus loin l'analyse, on peut aisément alléguer que nous avons essentiellement obtenu ce que nous souhaitons tous. Forts de cette déduction, nous pourrions facilement conclure à l'inévitabilité des recours de plus en plus fréquents aux budgets, arguant de la nécessité de s'ajuster de plus en plus souvent à une conjoncture politique et économique toujours plus instable et précaire : de là, la fréquence accrue des budgets.

Ces constatations laissent supposer que certains dilemmes analytiques sont inévitables, mais que nous ne devons pas tous les considérer comme inéluctables. C'est pourquoi nous nuancions nos conclusions sur la fixation d'objectifs. La simple prolifération des objectifs n'est pas une preuve, selon nous, de la diminution de leur importance. Nous ne déplorons pas non plus l'adoption partielle, par l'État fédéral, de politiques macro-économiques keynésiennes, ni leur intégration à des réalités micro-économiques que des questions d'ordre structurel imposent au programme budgétaire moderne. Une multiplicité d'objectifs engendre probablement plus de confusion, car elle implique plus de compromis, ce qui n'est pas en soi un mal dans une démocratie. La réunion (partielle) des préoccupations macro-économiques et micro-économiques est un bien. Elle peut signifier une attention accrue à la restructuration des tribunes budgétaires de façon à se donner les moyens, dans les débats et les examens, de mieux tenir compte des complexités du monde moderne. Nous reviendrons sur cette question plus loin. Nous estimons néanmoins qu'il est néfaste de multiplier les budgets et d'y recourir trop souvent comme moyen de définir des tactiques, car ce genre de solution réduit la portée des orientations (si minimes soient-elles) que les budgets permettent normalement de dessiner. Si les forces conjuguées des médias (la télévision surtout), des tactiques de l'opposition et de la volonté des élus de montrer qu'ils « font quelque chose » encouragent la budgétisation à des fins tactiques, il serait alors souhaitable d'instituer des réformes propres à freiner ces mauvaises habitudes. Notons encore que les moyens suggérés plus loin sont fonction de l'examen préalable des autres aspects de toute réforme, auxquels ils sont inévitablement liés.

## Coordination budgétaire fédérale-provinciale

Nous avons examiné la question de la coordination budgétaire fédérale-provinciale sous trois angles. D'abord, au chapitre 3, nous nous sommes directement attaqués à la question, en exposant les différents aspects de cette coordination et en nous inspirant des analyses déjà publiées sur ce sujet. Ensuite, nous avons examiné les différents secteurs de budgétisation aux deux paliers de gouvernement. Enfin, nous avons étudié l'établissement des budgets de compression, particulièrement à la lumière de la coordination fédérale-provinciale, dans les administrations choisies pour nos études de cas. Ces trois façons d'aborder la coordination nous ont permis de dégager différents modèles d'interdépendance et d'indépendance.

Trois grandes conclusions peuvent être tirées d'une question difficile à cerner, la coordination. Relevons d'abord, dans l'ensemble, un grand effort de coordination. Cette coordination s'est manifestée non seulement au chapitre de la péréquation, du partage consécutif, de l'assiette fiscale et des accords fiscaux, mais également dans l'ensemble des tendances qui se sont dessinées dans les résultats des dépenses. La similitude de ces résultats est, bien sûr, en grande partie attribuable aux principaux programmes de subventions conditionnelles et aux autres programmes fédéraux-provinciaux conçus au cours des années 1960 et au début des années 1970. Bon nombre de ces programmes entrent aujourd'hui dans la catégorie des programmes « bien coordonnés », ce qui, toutefois, fausse les impressions sur la façon dont cette coordination a été réalisée et sur son uniformité. Comme il a été indiqué dans le chapitre 3, les principaux programmes intergouvernementaux ont tous été la cible de vives critiques quant à leur bien-fondé, au choix du moment de leur instauration et aux valeurs sur lesquelles ils devraient s'appuyer. De plus, les controverses auxquelles ils ont donné lieu n'ont pas été exclusivement intragouvernementales, puisqu'elles étaient bien présentes dans les vieilles querelles secteur public-secteur privé.

Cette coordination est perturbée par de très forts courants d'incoordination. Le fédéralisme démocratique est justement conçu pour permettre cette liberté d'action; et en principe cette incoordination n'aurait pas dû être critiquée. Comme toujours, il faut savoir trouver le juste milieu entre coordination excessive et coordination insuffisante et ce qui définit des « excès » de liberté. À notre avis, la majeure partie de cette activité budgétaire n'est nullement nocive pour « l'union économique » ou l'union politique, qu'elle contribuerait plutôt à renforcer. Nous avons observé aux chapitres 7 et 8 que certaines provinces avaient pratiqué, avec modération, une politique fiscale contracyclique. Les modalités de ce choix sont variées et limitées par différentes réalités.

Tout d'abord, il ne relève que partiellement des politiques fiscales purement provinciales; il s'agit aussi pour les provinces de contrer les

effets néfastes de la politique fiscale fédérale, étant donné que cette dernière (et plus encore la politique monétaire) n'est pas particulièrement soucieuse des retombées régionales qu'elle peut avoir. Ensuite, les gouvernements provinciaux doivent réagir à certaines pressions et exigences économiques locales. Enfin, la plupart des provinces ne peuvent ni ne veulent, ne serait-ce qu'à cause des limites de leurs revenus, jouer pendant très longtemps le rôle de mini-élaborateurs de politiques keynésiennes.

Un deuxième exemple de la liberté budgétaire se trouve dans notre examen détaillé des dépenses, au chapitre 7. Nous avons vu quelques cas de décisions budgétaires intimement liées aux convictions idéologiques des gouvernements en place ou à la conjoncture économique de telle ou telle province. À notre avis, ces libertés ne sont pas préoccupantes, vu les principes de base du fédéralisme. À cet égard, il est important de souligner que nos opinions ne concernent que l'examen général de la budgétisation et des relations fédérales-provinciales de ces trente dernières années. Nous pourrions très bien condamner certaines libertés prises par les provinces, en particulier lorsqu'elles ont entraîné, par exemple, des compressions sévères des budgets d'éducation ou de quelque autre secteur, mais nous nous refusons à juger. De la même façon, nous ne voulons pas nous prononcer sur les règlements provinciaux qui gênent la libre circulation des capitaux et de la main-d'oeuvre.

En règle générale, donc, nous n'estimons pas que la coordination budgétaire fédérale-provinciale — ou son absence — soit un grave problème. Nous déplorons, bien sûr, l'aigreur des conflits fédéraux-provinciaux et le verbiage qui les accompagne, mais nous insistons davantage sur le fait que, dans la plupart des cas, les intérêts en cause étaient réels et fort divergents. La seule volonté d'un retour en arrière et de la réhabilitation du fédéralisme coopératif des années 1960 ne peut suffire à gommer ces conflits. L'époque fut certes un âge d'or économique, mais nous nous exagérons peut-être l'harmonie qui aurait alors existé entre Ottawa et les provinces.

## **La signification de la réforme budgétaire**

Les réflexions que nous inspirent les deux premiers points étudiés ne nous permettent pas d'apprécier toutes les composantes de la réforme budgétaire. Les chapitres précédents ont indiqué qu'il n'y avait pas pénurie de propositions de réformes budgétaires, de la disgrâce partielle du keynésianisme à la redécouverte du monétarisme, et de la Commission Carter à la vérification d'optimisation des ressources. Une nouvelle documentation budgétaire est apparue et des organismes de consultation indépendants responsables de l'élaboration de politiques et de prévisions budgétaires ont été créés, alors qu'il n'en existait pas en 1960. La création de ces organismes a certes contribué à aiguïser l'esprit

critique des électeurs mais a, par ailleurs, donné naissance à une horde de fervents spécialistes de la chose budgétaire qui s'évertuent à réformer là où nulle réforme ne s'impose et qui auraient tout intérêt à se taire.

Les déséquilibres de la réforme macrobudgétaire auxquels cette étude a prêté une attention toute particulière se perdent dans le microréformisme de ces faits nouveaux. Nous insistons sur ces déséquilibres, non pas dans le but de proposer, pour chacun d'entre eux, une réforme qui aurait pour effet de les enrayer un à un, mais plutôt pour montrer que, à cause de leur impact collectif, il serait tout indiqué de les inscrire au programme des réformes budgétaires. Nous traiterons de trois sortes de déséquilibres : les impôts, en regard des dépenses; les intérêts publics en regard des intérêts privés; et les tribunes exécutives d'examen et de pouvoir, en regard des tribunes législatives.

### *L'examen des dépenses, en regard de l'examen des impôts*

Nous constatons que, en règle générale, les corps élus qui scrutent le système de dépenses sont davantage étayés que ceux qui examinent le régime fiscal. Les deux s'appuient sur un même mode d'examen « d'avant-poste », au sens parlementaire classique du terme, et qui fait que des intérêts particuliers surveillent leurs parts réciproques des segments des deux moitiés de l'assiette fiscale. Mais là s'arrête l'analogie : les postes d'observation d'arrière-garde (les plus importants), eux, diffèrent. Au palier fédéral, il n'existe pas de fonctions équivalentes, du côté impôts, à celles du Vérificateur général, du côté dépenses. Nous ne voulons pas laisser entendre que la fiscalité n'est pas du tout critiquée, c'est plutôt la question d'équilibre institutionnel qui pose problème. Nous ne prétendons pas non plus être en parfait accord avec le type d'examen que doit effectuer le Vérificateur général. Les questions que nous nous posons exigent toutefois que nous analysions d'abord le deuxième déséquilibre, celui que crée l'examen des intérêts publics par rapport à celui des intérêts privés.

Le Parlement élu est l'institution légitime par excellence des Canadiens, puisqu'ils lui ont accordé leurs suffrages. De par leur structure, les intérêts privés, qui revendiquent démocratiquement des parts différentes, sont moins faciles à définir au plan de leur légitimité, qui a toujours été en conflit avec la démocratie parlementaire. C'est peut-être encore plus vrai dans les années 1980, où le souci de faire valoir les droits de tous a multiplié le nombre des intervenants et des groupes de pression. Le Parlement est là pour y veiller, mais la réalité politique, c'est que les intérêts privés sont les principaux bénéficiaires de telle ou telle part de l'assiette des impôts et des dépenses. En outre, les pouvoirs privés se prononcent de plus en plus souvent sur les politiques fiscales et monétaires, que ce soit en public ou au cours de consultations prébudgétaires. Leurs représentants s'arrangent toujours pour expliquer en sous-main

comment ils procéderaient, eux, s'ils étaient à la place du gouvernement, sans toutefois proposer de solutions concrètes et sans établir de liens entre leurs propres revendications et celles d'autrui. En démocratie, chacun est libre de s'exprimer. Le déséquilibre vient plutôt de ce que les opinions ainsi exprimées ne sont pas systématiquement décortiquées comme le sont les positions et les opinions du gouvernement ou même celles des partis d'opposition. Ceci tient au fait que le gouvernement, dans un système parlementaire, a des responsabilités sociales, alors que les pouvoirs privés n'en ont pas. En ces temps de gigantisme gouvernemental, institutionnel, commercial et industriel, cette situation exige de sérieux remaniements.

C'est à cet égard que le déséquilibre entre l'examen des impôts et l'examen des dépenses soulève de graves préoccupations. De nombreux pouvoirs privés ont tendance à considérer les mesures fiscales comme des non-interventions. Leur conception du régime fiscal n'est, bien sûr, jamais totalement cohérente, car ils se plaignent en même temps de sa complexité et des taux élevés d'imposition. Certaines volontés de réforme se sont manifestées dans le domaine de l'obligation redditionnelle fiscale, qui ont incité Ottawa, ainsi que la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, à publier des comptes rendus sur leurs dépenses fiscales. Deux ans après son institution, cette pratique a été abandonnée en Colombie-Britannique, ainsi qu'à Ottawa. Nous avons expliqué au chapitre 5 et au chapitre 9 pourquoi, dans la seconde moitié des années 1970, la cause première du déficit était une insuffisance de recettes plutôt qu'une fuite de dépenses. Le débat public, au cours de cette période, n'a pas reflété cette réalité. Nous ne voulons pas insinuer, par la présentation de ces exemples, que le marchandage politique est de règle et que des réformes s'imposent. L'affrontement des intérêts dans un régime parlementaire est bien sûr très complexe. Un examen critique du début des années 1970 montrerait que la croissance des dépenses attribuables à une rentrée de recettes faciles a reçu une attention méritée. Ce qui importe, c'est d'atteindre un plus juste équilibre entre les groupes d'examen, d'avant-poste et d'arrière-poste, des impôts et des dépenses, de façon que le débat public cible mieux et plus vite les changements sous-jacents et leurs composantes.

Même si nous estimons que le côté dépenses de notre équation se porte relativement mieux que le côté impôts, nous avons critiqué, au chapitre 4, certaines distorsions dans l'obligation de rendre des comptes, distorsions qui sont imputables à l'adoption, par le Vérificateur général, d'une méthode de vérification d'optimisation des ressources et de vérification intégrée. Nul ne met en doute l'importance du rôle du Vérificateur général, ni sa présence dans le réseau des institutions, mais son nouveau rôle déforme en partie l'obligation redditionnelle sous deux rapports. D'une part, le Vérificateur général (non élu) dispose de plus en plus de ressources pour examiner les dépenses.

Comme il n'a pas le droit de juger les politiques, il a inventé une langue de bois pour discuter des « systèmes ». D'autre part, les élus du Parlement, dont le travail consiste à examiner les politiques établies, n'ont pas suffisamment de ressources à leur disposition pour s'adonner à un examen approfondi, en dépit des appuis supplémentaires qu'ils reçoivent pour la recherche. Le Vérificateur général est toujours populaire auprès des médias, qui le considèrent un peu comme le Robin des bois de la vie politique. Nous estimons cependant qu'il est abusif d'associer le bureau du Vérificateur général au Parlement lui-même, comme cela se fait souvent de façon implicite. Nous favoriserions plutôt un renversement des rôles institutionnels où le Vérificateur général s'occuperait surtout de vérification au sens traditionnel du terme (c'est-à-dire d'honnêteté et de probité dans les finances gouvernementales), tandis que les politiciens s'intéresseraient davantage à l'examen des programmes et des politiques à proprement parler. Ces derniers devraient davantage se concentrer sur l'optimisation des ressources, plutôt que sur les réalisations par rapport aux coûts engagés (bien que l'efficacité demeure un critère important) et, de ce fait, classeraient l'examen au rang des autres éléments de l'éventail des objectifs politiques qui, en fait, président à tous les choix en matière de fiscalité et de dépenses. À cet égard, le fait que seules quatre des dix provinces aient adopté, totalement ou en partie, la vérification intégrée constitue, à notre avis, une décision sage.

### ***Les examens et l'obligation redditionnelle : l'exécutif par rapport au législatif***

Les questions d'équilibre entre les dépenses et les impôts et entre les intérêts publics et les intérêts privés mises à part, quels autres aspects de la réforme budgétaire opposent l'exécutif et le législatif? Notre analyse nous a servi à faire plusieurs constatations sur les réformes, qui ne pointent toutefois pas toutes dans la même direction. D'abord, la diffusion de l'information a progressé. Ensuite, la réforme dans les provinces a été davantage centrée sur le côté exécutif. L'obligation de rendre des comptes aux législatures provinciales peut avoir « diminué » ou « augmenté » par rapport à celle qui est exigée au fédéral, selon l'importance attachée aux différents types de pressions et de débats. Plusieurs provinces s'attachent au rôle du Comité sans imposition d'échéance au passage des estimations, ce qui donne plus de poids à l'ancienne politique du « blocage des crédits ». Ce phénomène est toutefois peut-être plus que compensé par la réalité du pouvoir budgétaire détenu par le premier ministre et par la médiocrité des rapports entre les vérificateurs provinciaux et les comités des comptes publics de la législature (voir chapitres 7, 8 et 9).

Une question d'ordre général doit être prise en compte : si l'examen parlementaire fédéral du budget est considérablement rehaussé par

rapport à l'examen fédéral exécutif, et que les législatures provinciales demeurent centrées sur le premier ministre, l'aptitude de l'État fédéral à agir et à gouverner de façon responsable et, au besoin, de façon décisive, est-elle mise en cause? Peut-être. Par conséquent, notre argumentation devrait porter autant sur les réformes provinciales que sur les réformes fédérales. Nous ne pouvons, faute de place, présenter des propositions pour chaque province; la question reste donc en suspens, mais elle devrait avoir sa place dans l'ensemble des critères d'évaluation.

Un autre facteur influant sur l'équilibre législatif-exécutif est le rôle des médias, en particulier celui de la télévision. Dans le chapitre 2, nous avons noté les excès suscités par l'« épate » politique. Nous les avons attribués aux rapports étroits entre gouvernement, guérilla parlementaire de l'opposition et goût des médias pour l'événement « à chaud ». Des progrès ont été accomplis : on peut voir aujourd'hui les séances parlementaires au petit écran [...] mais ce sont pourtant les empoignades de la période des questions qui sont les plus populaires. Les séances de la Chambre des communes sont télédiffusées à des heures différentes de celles des périodes de questions, et on n'y voit généralement que quelques députés qui se contentent de s'écouter parler les uns les autres. Il est indéniable que ces deux représentations de la vie politique en faussent l'image. Nous ne prétendons pas que l'esprit de parti et le mitraillage verbal ne sont pas importants, mais il faudrait que la télévision montre aussi les autres aspects de la réalité politique sans passer systématiquement par ces « rois du condensé-éclair » que sont les journalistes. Bref, étant donné que la télévision est le plus important des médias, nous croyons nécessaire d'établir un lien entre le rôle souhaité des budgets — fixer des objectifs — et la création au Parlement national de nouvelles tribunes télévisées consacrées aux comités clés.

### ***Réforme budgétaire, secret budgétaire et examen des intérêts privés***

Avant d'aller plus avant, il nous faut parler du secret entourant la préparation des budgets. Dans la mesure où cette question est liée à la réforme budgétaire, le but de notre analyse préalable a été de montrer le peu d'importance accordé à ce sujet dans le programme de réforme. Nos opinions là-dessus sont très claires. Si les gouvernements se cramponnent à la tradition du secret budgétaire, ce n'est pas par nécessité; c'est plutôt pour entretenir un climat de mystère qui permet par la suite d'exploiter à fond les possibilités tactiques ou politiques de l'annonce du budget. Or, la fréquence accrue des budgets fédéraux au cours des dernières années rend cet avantage tactique douteux ou du moins aléatoire.

Les trois raisons invoquées au chapitre 5 suffisent à démontrer pourquoi la pratique du secret budgétaire devrait être abandonnée. Les

ministres ne démissionnent pas lorsqu'il y a des fuites; le fameux secret ne fait donc que discréditer une convention du gouvernement Cabinet-Parlement. Étant donné que l'obligation du secret empêche la tenue d'un débat approfondi au sein du Cabinet, elle contribue à diminuer la responsabilité collective du Cabinet à l'égard de ce qui peut être tenu pour les décisions les plus importantes que puisse prendre un gouvernement. De plus, elle accroît les risques d'erreurs graves, comme celles qui se sont produites dans le budget de 1981. Enfin, aucun autre type de décision ne se prend dans un huis clos aussi rigoureux, même si les possibilités de gains sont tout aussi réelles. La pratique du secret est donc le dinosaure de la vie politique canadienne. Nous ne préconisons pas un déballage tous azimuts; le secret entourant les activités du Cabinet doit subsister si l'on veut y encourager de francs débats. De plus, toute décision gouvernementale d'importance devrait être annoncée d'une façon ordonnée et systématique, au lieu d'être lâchée par bribes.

On peut justifier le bien-fondé d'un accord fédéral-provincial sur la présentation des budgets. On pourrait, par exemple, s'entendre sur un même mois, chaque printemps ou chaque automne, au cours duquel les budgets des recettes et des dépenses seraient présentés par les provinces et à Ottawa. Actuellement, les budgets provinciaux sont déposés au printemps. Que la présentation plus ou mois simultanée se fasse à l'automne ou au printemps, à la suite d'un accord ou d'un amendement à la Constitution, et elle concentrerait toutes les attentions et les énergies sur des consultations prébudgétaires entre fédéral et provincial, mais également entre secteur public et secteur privé. On nous rétorquera qu'aucun ministre des Finances ne voudra renoncer à la souplesse tactique autorisée par le suspense des dates de budget. De plus, même en cas d'entente sur telle ou telle date, un ministre pourrait toujours devancer l'appel en faisant un énoncé économique. La fréquence accrue des budgets fait partie du problème, bien sûr, mais ce n'est pas tout le problème. La coordination des dates de présentation des onze budgets n'est pas au cœur de notre argumentation. Ce qui est plus important, c'est ce que nous avons dit à propos des déséquilibres; nos propositions — et nous pensons surtout aux institutions parlementaires de base, particulièrement à celles du fédéral — pourraient encourager l'une des fonctions importantes du budget, à savoir la fixation d'objectifs économiques et sociaux. Nous ne considérons pas ces changements comme la panacée universelle, mais ajoutés aux réformes dont nous parlerons plus loin, ils peuvent s'avérer utiles.

Quiconque connaît l'extrême complexité de la vie politique et économique moderne ne peut s'attendre à ce que la consultation soit réservée à une seule arène politique. Les discussions provinces-fédéral et secteur public-secteur privé auront lieu sur plusieurs scènes. Si, comme nous

l'avons suggéré ci-dessus, il existait un lieu de débat parlementaire, on pourrait envisager, pour favoriser une réforme budgétaire équilibrée, de donner ce rôle à la Chambre des communes, c'est-à-dire à l'institution démocratique la plus représentative au Canada.

C'est à l'intérieur de cette tribune que des efforts plus concertés pourraient être déployés pour corriger les deux déséquilibres dont nous avons parlé plus haut : la négligence de l'examen fiscal au profit de l'examen des dépenses et l'absence relative de remise en question des idées fiscales et budgétaires des grands intérêts privés, auxquels il faudrait ajouter les différents groupes d'experts économiques et les groupes de prévisions. Sans entrer ici dans les détails, nous pouvons esquisser le profil général d'un tel processus de réforme.

Dans les huit semaines qui précèdent le budget, un comité permanent de la Chambre des communes sur le budget (les recettes et les dépenses), dont les débats seraient télédiffusés (tout comme l'ont été ceux du Comité de 1982 sur la constitution), tiendrait des séances au cours desquelles les points de vue des grands intervenants ainsi que le rendement du gouvernement seraient soumis à un examen minutieux. Nous insistons sur l'importance de la télévision ici. Le Comité sur la constitution a montré le Parlement à son meilleur, dans un cadre qui n'était pas celui de la période de questions. Les critiques partisans étaient à l'honneur, mais les commentaires objectifs n'étaient pas exclus. À ces audiences, les représentants des groupes d'intérêt ne pouvaient s'en tirer avec leur habituel exposé-pirouette de vingt minutes. Ils devaient répondre à des questions très précises. De plus, beaucoup de Canadiens ont pu voir et entendre eux-mêmes les échanges, au lieu d'aller chercher des résumés superficiels dans la presse et au téléjournal. Là encore, ce n'est pas la panacée universelle. Dix millions de Canadiens ne deviendront pas subitement des fanatiques de la politique fiscale télédiffusée! Toutefois, nous pensons qu'il est essentiel de voir de ses propres yeux les tribunes inédites ou rajeunies, où sont débattus les grands éléments de l'élaboration des budgets et les intérêts, ainsi que les protagonistes publics et privés du débat.

Pour ce qui a trait au déséquilibre de l'examen des politiques fiscales, nous estimons qu'il serait nécessaire de donner un appui supplémentaire au comité évoqué plus haut (le Conseil économique du Canada pourrait peut-être remplir ce rôle avec un mandat révisé). Le supplément d'analyse envisagé ne viserait pas l'évaluation des régimes présidant aux prises de décisions en matière fiscale, mais plutôt l'impact des politiques fiscales. Nous pensons à une tribune grâce à laquelle les politiciens élus, s'appuyant sur des analyses solides, pourraient passer au crible les décisions fiscales prises ou proposées préalablement au budget ou pendant les débats entourant d'autres questions, au cours de l'exercice. À

cet égard, les ressources analytiques d'un organisme comme le Conseil économique, appuyées par le personnel du bureau du Vérificateur général, pourraient servir de base à l'analyse des impôts et des dépenses.

Ce genre de réforme soulèvera des doutes chez les critiques. Certains prétendront qu'elle révèle simplement une nouvelle foi naïve en un processus politique « rationnel » — autrement dit, créons de bonnes tribunes de débats, et tout ira bien. On pourrait aussi objecter que d'autres éléments de la réforme parlementaire devraient être considérés. Toutefois, les détracteurs de la réforme devront soumettre leurs arguments aux épreuves auxquelles nous avons tenté de soumettre notre propre analyse.

## **Compressions et déficits**

Notre analyse du chapitre 9 montre que le concept de budget de compression dépasse le débat sur le contrôle des dépenses et le déficit. Elle démontre ainsi la nécessité de voir la réforme dans une perspective plus large. Quatre points méritent d'être examinés. D'abord, nous avons indiqué que les compressions pouvaient prendre de nombreuses formes et étaient appliquées depuis beaucoup plus longtemps que pouvaient le laisser croire les écrits du début des années 1980. Les provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont été les premières à voir leur valeur tactique. L'État fédéral n'a guère comprimé ses dépenses durant la dernière moitié des années 1970, ce qui est passé inaperçu dans la grande cacophonie des débats de cette époque. De plus, les déficits désignent des choses très différentes dans les provinces. Ils influent directement sur la notation des obligations des provinces, alors que cet effet direct n'est pas ressenti au gouvernement fédéral. Enfin, si le déficit fédéral doit être considérablement réduit, cette réduction ne peut virtuellement se produire en l'absence d'accords conjoints fédéraux-provinciaux, particulièrement en ce qui a trait aux provinces défavorisées. Ainsi, toute mesure visant à réduire le déficit fédéral entraînera vraisemblablement un accroissement des déficits provinciaux. Tous ces points, ainsi que notre argumentation générale, suggèrent que, quelle que soit la stratégie employée pour réduire le déficit, celle-ci doit être équitable à tous les égards et tenir compte de ses répercussions intergouvernementales, des secteurs public et privé et des impôts par rapport aux dépenses.

Notre argumentation n'est pas unidimensionnelle. Il ne s'agit pas de préconiser un supermarché de la consultation et du débat budgétaires. Nous ne sous-estimons pas l'énorme et utile solidité des bases institutionnelles du pouvoir politique enracinées dans le fédéralisme, le gouvernement Cabinet-Parlement et le droit des grands intervenants de recourir au lobbyisme. Notre argumentation souligne l'écart persistant entre les réalités sous-tendant les décisions et les choix de dépenses

d'impôts, ainsi que les discussions qui les concernent. Ces disparités ne posent pas toutes de problème et nous n'accusons aucune institution en particulier. Les systèmes politiques doivent inévitablement faire face au problème de l'apprentissage et de l'adaptation. Les grandes institutions sont toujours apparentées. Néanmoins, certains écarts doivent être corrigés. Nous avons constaté le gouffre qui sépare les réalités des mythes budgétaires; les changements du régime fiscal des opinions sur l'intervention; la perte de recettes de la croissance des dépenses considérées comme les causes du déficit, selon les époques, et la théorie de la pratique en matière de compressions. Nous avons comparé les réalités de la croissance des gouvernements et de celle des différents programmes à différentes époques; nous avons aussi relevé les divergences quant au palier de gouvernement le plus responsable de cette croissance. Pour faire bouger le système, il faut ouvrir des tribunes représentatives et les doter de tous les moyens de communication et d'information modernes.

## Notes

Étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, décembre 1984. Traduit de l'anglais.

### INTRODUCTION

1. Paul G. Thomas, « Public Administration and Expenditure Management », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 4, hiver 1982, p. 674–695.
2. *Ibid.*, p. 675.

### CHAPITRE I

1. J. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, 2e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
2. Donald Smiley, *Canada in Question*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
3. David C. Smith (édit.), *Economic Policy Advising in Canada*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1981.
4. G. Bruce Doern et R.W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, chap. 3; Garth Stevenson, *Unfulfilled Union*, Toronto, Macmillan, 1979; G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1985, chap. 1.
5. Pour différents points de vue, voir Robert D. Tollison, « Rent Seeking: A Survey », *Kyklos*, vol. 35, n° 4, 1982, p. 575–602; Thomas J. Courchene, « Entitlements versus Efficiency », *Policy Options*, juillet 1984, p. 16–19; Alan Cairns et Cynthia Williams, « Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada : un aperçu », tiré de *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*, vol. 33 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
6. Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959, chap. 1.
7. Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 2.
8. D.G. Hartle, *Public Policy Decision Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherche politique, 1979; Harold D. Clark *et al.*, *Absent Mandate*, Toronto, Gage, 1984.
9. H. Heclo et A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, London, Macmillan, 1973; Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 7–11.
10. Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, chap. 2.
11. Allan M. Maslove, « Tax Expenditures, Tax Credits and Equity » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends Your Tax Dollars, 1981*, Toronto, James Lorimer, 1981, chap. 7.
12. Voir M.J. Trebilcock *et al.*, *Le choix des instruments d'intervention*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982; Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 5 et 12; W.T. Stanbury et L. Howard, « The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans George Lerner (édit.), *Probing Leviathan*, Vancouver, Fraser Institute, 1984, chap. 4 et annexe.
13. R.W. Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978; D.G. Hartle, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982. Voir également W. Irwin Gillespie, « The Department of Finance and PEMS: Increased Influence or Reduced Monopoly Power? » dans Allan M. Maslove (édit.), *How Ottawa Spends, 1984: The New Agenda*, Toronto, Methuen, 1984, chap. 6.
14. Ministère des Finances, *Réforme budgétaire*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982; Evert Lindquist, *Consultation and Budget Secrecy*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1984.
15. Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 12; Hartle, *The Revenue Budget Process*; David Good, *The Politics of Anticipation: Making Federal Tax Policy*, Ottawa, Carleton University, School of Public Administration, 1980.

## CHAPITRE 2

1. Ce bref compte rendu puise à différentes sources : J.E. Hodgetts, *Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; Richard W. Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978; Paul G. Thomas, « Public Administration and Expenditure Management », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1982, p. 674–695; D.G. Hartle, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982; Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1979.
2. Hartle, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada*.
3. Thomas J. Courchene, *Money, Inflation and the Bank of Canada*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1981.
4. S.L. Sutherland, « On the Audit Trail of the Auditor General: Parliament's Servant 1973–1980 », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 4, hiver 1980, p. 615–645.
5. A.R. Bailey et D.G. Hull, *The Way Out*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980; Richard M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1976.
6. Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980; Allan M. Maslove, « Tax Expenditures, Tax Credits and Equity » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends, 1981*, Toronto, James Lorimer, 1981, chap. 7.
7. Edward A. Carmichael, *Tackling the Federal Deficit*, Toronto, Institut de recherche C.D. Howe, 1984; David Wolfe, « Les dimensions politiques des déficits », dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986; David W. Conklin et Thomas J. Courchene, *Deficits: How Big and How Bad?*, Toronto, Ontario Economic Council, 1983; Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, chap. 2 et 3.
8. Pour une revue des exposés des budgets fédéraux et des discours du Trône pendant l'époque Trudeau, voir G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, chap. 10.
9. *Ibid.*, chap. 15.
10. Robin W. Boadway, *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980; Richard M. Bird, *Financing Canadian Government: A Quantitative Overview*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979, chap. 2.

## CHAPITRE 3

1. Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982; Robin W. Boadway, *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980; S. Dunn et Richard Simeon, *The Politics of Fiscal Federalism*, Toronto, Ontario Economic Council, 1984.
2. Donald Smiley, *Canada in Question*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980; Garth Stevenson, *Unfulfilled Union*, Toronto, Macmillan, 1984; Marsha A. Chandler et William M. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979.
3. Alan Cairns, « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue canadienne de science politique*, vol. 10, n° 4, 1977, p. 695–725.
4. R.A. Young, P. Faucher et André Blais, *The Concept of Province Building: A Critique*, exposé présenté à l'Association canadienne des sciences politiques, Vancouver, juin 1983.
5. Au cours des dernières années, divers observateurs du régime fédéral canadien se sont intéressés aux tentatives faites à l'égard du « province building » et aux autres mesures

qui ont entraîné l'érection de barrières interprovinciales empêchant la libre circulation des ressources économiques. Notons à titre d'exemple les restrictions régissant l'achat de terrains par les résidents des autres provinces ainsi que celles qui ont trait à l'embauche de la main-d'oeuvre au Québec et à Terre-Neuve. Tout tend à démontrer que ces barrières ne sont pas très importantes mais qu'elles pourraient le devenir. Pour ces questions, voir Kenneth Norrie, Richard Simeon et Mark Krasnick, *Le fédéralisme et l'union économique au Canada*, vol. 59 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

6. Une économie nationale ouverte est assujettie aux mêmes fuites sur le plan international.
7. Pour la question d'harmonisation fiscale, voir Richard M. Bird, « Tax Harmonization and Federal Finance: A Perspective on Recent Canadian Discussion », *Analyse de politiques*, vol. 10, n° 3, septembre 1984, p. 253–266; Dunn et Simeon, *The Politics of Fiscal Federalism*.
8. Le stimulant produit par la baisse des impôts levés sur cette activité pourrait avoir des effets expansionnistes neutres au niveau régional.
9. Voir, par exemple, W. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; R. Musgrave et P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1973.
10. Pour de bonnes descriptions ainsi que pour l'historique des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, voir le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, août 1981; Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération*; Dunn et Simeon, *The Politics of Fiscal Federalism*.
11. A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
12. Malcolm Taylor, *Health Insurance and Canadian Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1978; Stefan Dupré et al., *Federalism and Policy Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; Keith Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982; R. Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972; G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: the Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1984.
13. Breton et Scott, *The Economic Constitution of Federal States*.
14. A. Breton, *An Economic Theory of Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1974.
15. D.G. Hartle et al., *A Separate Personal Income Tax for Ontario: An Economic Analysis*, Toronto, Ontario Economic Council, 1983; Ontario Economic Council, *A Separate Personal Income Tax for Ontario: An Ontario Economic Council Position Paper*, Toronto, Ontario Economic Council, 1983.

#### CHAPITRE 4

1. Comme il a été souligné dans l'introduction de cette monographie, notre analyse de la budgétisation fédérale est basée sur des sources secondaires de documentation. Les auteurs ont toutefois participé activement à l'élaboration d'une partie de cette documentation grâce à des recherches menées dans le cadre d'un ouvrage intitulé *How Ottawa Spends* de la School of Public Administration, une analyse annuelle des dépenses fédérales.
2. Pour une analyse générale du système de budgétisation fédérale, voir R. Van Loon, « Ottawa's Expenditure Process: Four Systems in Search of Coordination » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends, 1983*, Toronto, James Lorimer, 1983, p. 93–120; D.G. Hartle, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1978; G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, chap. 11 et 12.

3. Ils ont été abolis par l'éphémère gouvernement Turner, en 1984, en même temps que deux ministères d'État pour le développement social et pour le développement régional et économique.
4. Harry Rogers, M.A. Ulrich et K. Traversy, « Evaluation in Practice: The State of the Art in Canadian Governments », *Administration publique du Canada*, n° 24, automne 1981, p. 371–386.
5. Richard W. Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978; Richard French, *How Ottawa Decides*, Toronto, James Lorimer, 1980.
6. Phidd et Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, chap. 4, 6 et 7. Pour une analyse comparative du pouvoir croissant des banques centrales, voir « Reluctantly at the Helm », *Economist*, 22 septembre 1984, p. 5–68.
7. Pour une analyse plus détaillée, voir S.L. Sutherland et G. Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme*, vol. 43 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, chap. 3.
8. Malcolm Taylor, *Health Insurance and Canadian Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1978.
9. G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1985, chap. 5.
10. Sutherland et Doern, *Bureaucracy*, chap. 3.
11. *Ibid.*, chap. 3 et 5.
12. Allan M. Maslove, « Loans and Loan Guarantees: Business as Usual Versus the Politics of Risk », dans G. Bruce Doern et James Lorimer (édit.), *How Ottawa Spends, 1983*, 1983, p. 121–123.
13. R. Van Loon, « Reforming Welfare in Canada », *Analyse de politiques*, vol. 27, n° 4, automne 1979, p. 469–504; Keith Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982.
14. Michael Prince, « Whatever Happened to Compassion? Liberal Social Policy 1980–1984 » dans Allan M. Maslove (édit.), *How Ottawa Spends, 1984*, Toronto, Methuen, 1984, p. 79–121.
15. Eugene Swimmer, « Six and Five » dans Allan M. Maslove (édit.), *How Ottawa Spends, 1984*, Toronto, Methuen, 1984, p. 240–281.
16. French, *How Ottawa Decides*; Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 15.
17. Harvey Lithwick, « Regional Policy: The Embodiment of Contradictions », dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends, 1982*, Toronto, James Lorimer, 1982, p. 131–146; Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble, une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
18. Doern, *How Ottawa Spends, 1982*, chap. 1.
19. En 1982, le ministère de l'Expansion économique régionale a été rebaptisé ministère de l'Expansion industrielle régionale.
20. Doern, *How Ottawa Spends, 1982*, chap. 1. Voir également Kenneth Norrie, « Not much to Crow About : A Primer on the Statutory Grain Freight Rate Issue », *Analyse de politiques*, n° 9, décembre 1983, p. 434–445.
21. Pour une analyse du PEN et des considérations en matière de prix, d'impôts et de dépenses, voir Doern et Toner, *The Politics of Energy*, chap. 1, 2, 9 et 10. Une enveloppe de l'énergie distincte a cessé d'exister lorsque les Conservateurs de Mulroney ont pris le pouvoir en 1984.
22. Michael Tucker, *Canadian Foreign Policy*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980; Dan Middlemiss, « The Department of National Defence » dans G. Bruce Doern (édit.), *Spending Tax Dollars—81*, Ottawa, Carleton University, School of Public Administration, 1980, chap. 3.
23. G. Bruce Doern, « Liberal Priorities 1982: The Limits of Scheming Virtuously », dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends, 1983*, Toronto, James Lorimer, 1982, chap. 1.
24. Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, chap. 10.

## CHAPITRE 5

1. David A. Good, *The Politics of Anticipation: Making Canadian Federal Tax Policy*, Ottawa, Carleton University, School of Public Administration, 1980.
2. D.G. Hartle, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada: Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982. Voir également Richard W. Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978.
3. W. Irwin Gillespie, « The Department of Finance and PEMS: Increased influence or Reduced Monopoly Power? » dans Allan M. Maslove (édit.), *How Ottawa Spends, 1984: The New Agenda*, Toronto, Methuen, 1984.
4. Evert Lindquist, *Consultation and Budget Secrecy*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1984, chap. 3.
5. L'interprétation de cette interdiction peut être poussée à la limite du ridicule. Ainsi, Marc Lalonde avait ajouté 200 millions de dollars à son budget d'avril 1983, pour bien montrer que le montant des dépenses, découvert par la presse, était « faux » et qu'il ne s'agissait pas d'une « fuite ».
6. Quel que soit leur contenu, les budgets du PEN (octobre 1980) et le budget des « 6 et 5 » (juin 1982) ont été, à cet égard, un succès politique.
7. Good, *The Politics of Anticipation*.
8. W. Irwin Gillespie, « The 1981 Federal Budget: Muddling Through or Purposeful Tax Reform? » *Canadian Tax Journal*, n° 31, novembre-décembre 1983.
9. Allan M. MacEachen, *Le processus budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances, avril 1982.
10. Notons, à titre d'exemples, les exposés du budget de l'honorable Donald Macdonald (mai 1976) et de l'honorable John Crosbie (décembre 1979).
11. Douglas D. Purvis et Constance Smith, « La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984 » dans *Les politiques budgétaire et monétaire*, vol. 21 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986. Voir également G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983, chap. 10.
12. Donald Macdonald, par exemple, a déclaré en mars 1977 : « Je tiens à souligner que le gouvernement fédéral reconnaît et assume ses responsabilités à l'égard des moyens à prendre pour atteindre ces buts. Mais la responsabilité économique doit être partagée par les autres. Le pouvoir politique et économique est très dispersé, dans notre pays, ce qui reflète la pluralité canadienne et le souci de protection de nos libertés fondamentales. Tous ceux qui se partagent le pouvoir se partagent donc également la responsabilité de la réalisation de nos objectifs économiques. » M. Macdonald a poursuivi en faisant des références précises à la responsabilité des chefs syndicaux et des chefs d'entreprises. Jean Chrétien, en octobre 1977, déclarait pour sa part : « Nous devons nous rendre compte que non seulement les ressources du gouvernement sont limitées, mais encore que nous ne voulons pas, au Canada, d'un type de société ou tout viendrait de l'État [ . . . ] Pour maintenir le niveau de vie que nous connaissons, tous les Canadiens doivent apprendre à travailler davantage, à être plus efficaces et à être plus productifs. » Allan MacEachen, lui, déclarait en octobre 1980 : « Nous avons tous appris que nous ne pouvons parvenir au plein emploi, à une stabilité des prix et à d'autres objectifs économiques en nous contentant tout simplement d'influer sur la demande de biens et de services par la réduction des impôts ou par l'accroissement des dépenses publiques, ou, en sens inverse, par l'accroissement des impôts et la diminution des dépenses. »
13. Donald Macdonald, par exemple, soulignait l'importance, en mars 1977, « d'éviter des décalages trop considérables entre les orientations politiques », l'engagement à des compressions de dépenses et divers autres facteurs de limitation des politiques fiscales. Une phrase du budget déposé par John Crosbie en décembre 1979 est devenue célèbre : « Souffrir à court terme pour y gagner à long terme. » Dans son budget d'octobre 1980, M. MacEachen déclarait : « Il n'existe pas de solutions rapides; nous

devrons donc être patients et nous accommoder d'un cadre de référence à plus long terme. Il n'y a pas, non plus, de solutions uniques; nous devons donc apprendre à harmoniser les politiques structurelles, industrielles et régionales avec les politiques fiscales et monétaires appropriées. »

14. Macdonald, en mars 1977, et MacEachen, en octobre 1980 : « La limitation des dépenses publiques au taux de croissance de l'économie [ . . . ] »
15. Cette attitude rappelle un argument semblable sur le comportement de la Banque du Canada, qui tenterait d'atténuer ce qu'on peut attendre d'une banque centrale compte tenu de ses moyens. Voir John F. Chant et Keith Acheson, « Mythology and Central Banking », *Kyklos*, vol. 26, n° 2, 1973, p. 362-379.
16. Ministère des Finances, *Gouvernement du Canada, compte de dépenses fiscales*, décembre 1979 et décembre 1980. Au sujet des dépenses fiscales, voir Allan M. Maslove, « The Other Side of Spending: Tax Expenditures in Canada » dans G. Bruce Doern et Allan M. Maslove (édit.), *The Public Evaluation of Government Spending*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979; Allan M. Maslove, « Tax Expenditures, Tax Credits and Equity » dans G. Bruce Doern, (édit.), *How Ottawa Spends Your Tax Dollars: Federal Priorities 1981*, Toronto, James Lorimer, 1981; Roger S. Smith, *Tax Expenditures: An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979.
17. Les données relatives aux dépenses fiscales ne peuvent être directement comparées aux données relatives aux recettes dans les tableaux 5.1 et 5.2 en raison des différences dans les conventions comptables. Les comparaisons des taux de croissance relative et des ordres de grandeur sont néanmoins valables.
18. Voir, par exemple, David A. Wolfe, « Les dimensions politiques des déficits » dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
19. Allan M. Maslove, « The New Agenda: The Issue and the Constraints », dans Allan M. Maslove (édit.), *How Ottawa Spends, 1984: The New Agenda*, Toronto, Methuen, 1984; Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, chap. 2.

## CHAPITRE 6

1. Les sources les plus utiles sont les publications de l'Association canadienne d'études fiscales sur les finances provinciales. Il s'agit fondamentalement de données descriptives accompagnées d'une analyse limitée.
2. Certains de ces thèmes sont habilement traités dans les ouvrages suivants : D.G. Hartle, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1978; H.V. Kroecker, *Accountability and Control: The Government Expenditure Process*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1978; Fred Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.
3. J.E. Hodgetts et O.P. Dwivedi, « Administration and Personnel » dans David J. Bellamy *et al.* (édit.), *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*, Toronto, Methuen, p. 345.
4. Pour des données provinciales, voir S.L. Sutherland et G. Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme*, vol. 43 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, chap. 4.
5. Christopher Dunn, *The Evolution of Financial Administration Legislation in Western Canada*, thèse de doctorat non publiée, University of Saskatchewan, avril 1984, p. 2-3. Bien que Dunn ne cite que les provinces de l'Ouest, ses remarques s'appliquent à l'ensemble des provinces. Voir également Schindeler, *Responsible Government*, chap. 3.

6. On note cependant certaines dérogations, comme par exemple au Manitoba. Pour ce qui a trait au Québec, voir le *Financial Post* du 9 octobre 1982, p. 53.
7. Kroeker, *Accountability and Control*, p. 24.
8. Norman Ward, *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1962; Schindeler, *Responsible Government*, chap. 7 et 8.
9. J.I. Gow, *The Quebec Budget Process*, exposé non publié préparé pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, juillet 1984, p. 9.
10. Schindeler, *Responsible Government*, p. 156 et 161; J. Terence Morley *et al.*, *The Reins of Power*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983, chap. 2.
11. Schindeler, *ibid.*, p. 249. Voir également Christopher Dunn, *The Budget Process in Western Canada Legislatures*, mai 1984, p. 8–11, exposé non publié, Saskatoon, University of Saskatchewan, Department of Political Science, 1984.
12. Schindeler, *ibid.*, p. 243–248; Morley *et al.*, *Reins of Power*, p. 38–41; Philip Laundry, « Legislatures », et R.M. Burns, « Budgeting and Finance » dans David J. Bellamy *et al.* (édit.), *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*, Toronto, Methuen, p. 284 et 332–333 respectivement.
13. Dunn, *The Budget Process*, p. 13–14 et entrevues.
14. Le paragraphe suivant est fortement inspiré de l'article de Dunn, *The Budget Process in Western Canada Legislatures*, ainsi que des conclusions que nous avons tirées de nos propres recherches et entrevues.
15. Dunn, *The Budget Process*, p. 6–7.
16. *Ibid.*, p. 18–19. Pour la période de questions et les règlements de fermeture, voir Laundry, « Legislatures », p. 287–291.
17. John J. Kelly et Hugh R. Hanson, *Improving Accountability: Canadian Public Accounts Committees and Legislative Auditors*, Ottawa, Canadian Comprehensive Auditing Foundation, 1981, p. 7.
18. *Ibid.*, p. 7–8. Voir également Simon McInnes, « Improving Legislative Surveillance of Provincial Public Expenditures: The Performance of Public Accounts Committees and Auditors General », *Administration publique du Canada*, n° 20, 1977, p. 36–86.
19. Burns, « Budgeting and Finance », p. 326; Kelly et Hanson, *Improving Accountability*, p. 7–10; McInnes, *ibid.*, p. 65–66; Schindeler, *Responsible Government*, p. 250–257.
20. McInnes, *ibid.* Le sondage le plus récent de Kelly et Hanson (1981) est en accord avec la conclusion de McInnes.
21. Kelly et Hanson, *Improving Accountability*, p. 10.
22. *Ibid.*, p. 55. Voir également l'Institut canadien des comptables agréés, *Financial Reporting by Governments*, Toronto, Institut canadien des comptables agréés, 1980, chap. 11.
23. Gow, *Quebec Budget*, p. 8–9.
24. Kelly et Hanson, *Improving Accountability*, p. 64.
25. Dunn, *The Budget Process*, p. 27.
26. Kelly et Hanson, *Improving Accountability*, p. 103.
27. Schindeler, *Responsible Government*, chap. 8, et Kroeker, *Accountability and Control*, chap. 2.
28. B.D. Tocher, *Resource Allocation in Government: A Comparative Review and Analysis of Canadian Experience and Some International Perspectives*, Ottawa, Carleton University, School of Public Administration, mai 1982, p. 32. Voir également J.A. Raffel *et al.*, *Program Accounting and Budgeting in Alberta: Retrospect and Prospect*, Edmonton, Human Resources Research Council, 1972.
29. Les progrès qui suivent sont en grande partie inspirés de l'article de James Cutt, « Zero-Base Budgeting in the Government of British Columbia », *Canadian Tax Journal*, 1984, p. 64–78, de même que des entrevues réalisées.

30. *Ibid.*, p. 67 – 68. Voir également James Cutt et Richard Ritter, *Public Non-Profit Budgeting: The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*, manuscrit, 1984; Conseil du Trésor de la Colombie Britannique, *Budget Estimates Preparation Procedures, 1978–1980* et *Budget Estimates Policy and Procedures*, 1981.
31. *Ibid.*, p.70.
32. James Cutt, *Postscript*, manuscrit inédit, sans date, p.2.
33. Peter Aucoin, *The Expenditure Budget Process: Management Systems and Political Priorities*, étude préparée pour la School of Public Administration, Dalhousie University, 1984.
34. Tocher, *Resource Allocation*, p. 3.25–3.26. Voir également D.S. Campbell, « Planning, Programming and Budgeting — the Ontario Government », *Cost and Management*, juillet-août 1975, p. 6–13.
35. Aucoin, *Expenditure Budget Process*, p. 10.
36. Entrevues.
37. Cow, *Quebec Budget*. Voir également L. Burgeat, R. Dussault et B. Ouellet, *L'administration québécoise*, Québec, ENAP et les Presses de l'Université du Québec, 1982, p. 140–164; Jacques Benjamin, « La rationalisation des choix budgétaires : les cas québécois et canadiens », *Revue canadienne de sciences politiques*, n° 5, septembre 1972, p. 348–364.
38. Voir André Blais et K. McRoberts, « Dynamique et contraintes des finances publiques au Québec », *Politique*, n° 3, hiver 1983, p. 27–62; Gow, « Perspectives historiques sur les compressions budgétaires », *Politique*, n° 3, hiver 1983, p. 5–25; Daniel Latouche, *The Organizational Counter culture of State-Owned Enterprises: An Exploratory Study of the Quebec Case*, étude présentée à la Conférence sur les entreprises d'État du Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1984.
39. Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*, Boston, Little, Brown, 1975.
40. *The Citizen*, Ottawa, le 12 octobre 1983.
41. Gouvernement du Québec, « Énoncé complémentaire aux politiques budgétaires du gouvernement », *Budget 1983–1984*, 15 novembre 1983.
42. Discours du budget de l'Alberta, 1972, p. 3–4.
43. Discours du budget de l'Alberta, 1976, p. 8.
44. Exposés du budget de la Colombie-Britannique, 1982, p. 62.
45. Dunn, *The Budget Process*, p. 28.
46. Cutt, « Zero-Base Budgeting », p. 69.
47. Nouvelle-Écosse, *Annual Report of the Auditor General, 1982*, p. 9.
48. Pour des exemples, consulter les discours du budget du Québec de 1975–1976, p. 15 et 37, et de 1978–1979, p. 41, 48 et 53.
49. Entrevues.
50. Exposés du budget de 1980 de la Colombie-Britannique, p. 1. À noter également que la Saskatchewan a elle aussi publié des prévisions à moyen terme, réunies dans un document intitulé *Economic and Financial Position*.
51. Par exemple, W.A.C. Bennett, dans chacun de ses budgets (de 1952 à 1971), a comparé l'exercice financier en cours à 1952, la première année où il a été au pouvoir.
52. Documents d'information qui ont accompagné le budget de 1981 de la Colombie-Britannique, p. 16.

## CHAPITRE 7

1. Voir, par exemple, le Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980; Anthony Carless, *Initiative and Response*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977; Harvey Lithwick, *Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978; Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada 1984.

2. *L'Ouest en transition*, p. 29.
3. *Ibid.*, p. 29.
4. Marsha A. Chandler et William M. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979, chap. 4 et Martin Robin (édit.), *Canadian Provincial Politics*, 3e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1978.
5. Pour la politique de la C.-B., voir Edwin Black, « British Columbia, The Politics of Exploitation » dans W.E. Mann (édit.), *Social and Cultural Change in Canada*, Toronto, Copp Clark, 1970, p. 112-129; Martin Robin, *Pillars of Profit: The Company Province 1934-1972*, Toronto, McClelland and Stewart, 1973; Paddy Sherman, *Ben-nett*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966; J. Terence Morley et al., *The Reins of Power*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983; Paul Tenant, « The NDP Government of British Columbia: Unaided Politicians in an Unaided Cabinet », *Canadian Public Policy*, automne 1977, p. 489-503.
6. Christopher Dunn, *Responsible Government and the Budgetary Process in Western Canada*, exposé préparé à l'intention de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984, p. 8.
7. Pour la politique de l'Alberta, à l'époque Lougheed, voir John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979; G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1985.
8. Les résultats quelque peu mitigés de cette stratégie sont reconnus par Lougheed dans un livre blanc (1984) à la rédaction duquel il a directement participé : gouvernement de l'Alberta, *White Paper Proposals for an Industrial and Science Strategy for Albertans 1985 to 1990*, Edmonton, gouvernement de l'Alberta, 1984. Voir également le Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*.
9. Allan Warrack, *The Alberta Heritage Savings Trust Fund: An Historical Evaluation*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
10. Pour la politique québécoise, voir Graham Fraser, *P.Q.: René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Toronto, Macmillan, 1984; Hubert Guindon, « The Modernization of Quebec and the Legitimacy of the Canadian State », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 15, n° 2, 1978, p. 227-245; Denis Monière, *Ideologies in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1981; James deWilde, « The Parti Québécois in Power » dans Richard Simeon (édit.), *Must Canada Fall?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1971, p. 15-27; Daniel Latouche, « The Constitutional Misfire of 1982 » dans Keith Banting, Richard Simeon et Richard French (édit.), *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983, p. 96-118; *Governing Without Business: The Parti Québécois in Power*, exposé présenté à la Conférence on Business-Government Relations, York University, les 26 et 27 avril 1984.
11. Institut de recherche C.D. Howe, *Why do the Balances Differ on Federal Receipts and Expenditures in Quebec?*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1977; Judith Maxwell et Gérard Bélanger, *Taxes and Expenditures in Quebec and Ontario: A Comparison*, Montréal, Institut de recherche C.D. Howe, 1978; André Blais et K. McRoberts, « Dynamiques et contraintes des finances publiques au Québec », *Politique*, n° 3, hiver 1983, p. 27-62.
12. Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
13. Gérard Hébert, « Public Sector Bargaining in Quebec » dans M. Thompson et G. Swimmer (édit.), *Conflict of Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations*, Montréal, Institut de recherche politique, 1984.
14. Doern et Toner, *Politics of Energy*, chap. 7.
15. Gow, *The Quebec Budget Process*, exposé non publié préparé pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984.
16. Fred Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969; Donald C. MacDonald (édit.), *The Government and Politics of Ontario*, 2e éd., Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980.

17. Doern et Toner, *Politics of Energy*, chap. 5 et 7.
18. Peter Aucoin, *The Nova Scotia Expenditure Budget Process*, exposé non publié, School of Public Administration, Dalhousie University, Halifax, 1984. Pour une analyse historique de la politique néo-écossaise, voir Murray Beck, *The Government of Nova Scotia*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.
19. Doern et Toner, *Politics of Energy*, chap. 7.
20. On doit toutefois reconnaître que la distribution des recettes ne se fait pas simplement en fonction de la richesse d'un territoire. L'Ontario est la province qui enregistre le plus bas niveau de recettes totales par habitant, tandis qu'au chapitre des recettes tirées de sources propres, par habitant, sa situation, par rapport aux autres provinces, est médiane.
21. Chandler et Chandler, *Public Policy*, p. 295. Allan Kornberg *et al.*, *Representative Democracy in the Canadian Provinces* (Prentice-Hall, 1982), signalent que les similitudes constatées entre les provinces sont nombreuses et fondamentales : « populations bien éduquées, économies mixtes, systèmes de valeurs à prédominance libérale, panoplie complète de droits et libertés civiles, nombreux groupes d'intérêt organisés, suffrage universel, partis politiques rivalisant à l'occasion d'élections régulières, libres, et bien sûr, un gouvernement fédéral commun » (p. ix).

## CHAPITRE 8

1. G. Bruce Doern et Peter Aucoin (édit.), *Public Policy in Canada, Organization, Process, and Management*, Toronto, Macmillan, 1979, chap. 2.
2. R.M. Burns, « Budgeting and Finance » dans David J. Bellamy *et al.* (édit.), *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*, Toronto, Methuen, 1976, p. 338-339. Voir également C.L. Barber, *Theory of Fiscal Policy as Applied to a Province*, étude préparée à l'intention de l'Ontario Committee on Taxation, Toronto, l'Imprimeur de la Reine, 1967.
3. Budget de la Nouvelle-Écosse de 1982.
4. *Ibid.* Voir également les discours du budget de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec.
5. K. Bryden, « The Politics of Budgets » Donald C. MacDonald (édit.), *The Government and Politics of Ontario*, Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1982, p. 434.
6. Énoncé du budget ontarien de 1979.
7. Exposé du budget de la Colombie-Britannique de 1982, p. 26.
8. Discours du budget québécois de 1975-1976, p. 37.
9. Discours du budget québécois de 1978-1979, p. 42.
10. *Ibid.*, p. 43.
11. Discours du budget québécois de 1980-1981, p. 37.
12. *Ibid.*, p. 43-44.
13. Bryden, « Politics of Budgets », p. 436.
14. Burns, « Budgeting and Finance », p. 338.
15. Canada, ministère des Finances, *Background Paper on Fiscal Arrangements*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980, p. 19.
16. *Ibid.*, p. 24.
17. Voir tableau A-1, à l'Annexe de cette étude.
18. Burns, « Budgeting and Finance », p. 339. Voir également Barber, *Theory of Fiscal Policy*.
19. Marsha Chandler et William Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill, 1976, p. 136-137.
20. *Ibid.*, p. 128.
21. Discours du budget québécois de 1968-1969, énoncé du budget de l'Ontario de 1968, énoncé du budget de l'Ontario de 1969 et discours du budget québécois de 1975-1976.
22. Discours du budget de la Colombie-Britannique de 1981.

23. Voir par exemple les budgets de la Nouvelle-Écosse de 1980 et de 1981, les budgets de la Colombie-Britannique de 1973 et 1974 ou de 1983 et 1984, les budgets de l'Ontario de 1975 et de 1977, et les budgets du Québec de 1975 et de 1981.
24. Discours du budget du Québec de 1974–1975, p. 25.
25. Budget de l'Alberta de 1977. Voir également John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979, ainsi que G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1984, chap. 5 et 7.
26. Voir les budgets de l'Alberta de 1975 et 1979.
27. Voir les budgets de l'Alberta de 1973, 1979 et 1981. Voir aussi John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979; G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy*, Toronto, Methuen, 1984, chap. 5 et 7.
28. Voir les budgets de la Colombie-Britannique des années 1960.
29. Document d'information, budget de 1980 de la Colombie-Britannique, p. 12.
30. *Ibid.*
31. Budget de 1968 de la Colombie-Britannique.
32. Voir les budgets de 1982 et de 1983 de la Colombie-Britannique.
33. Par exemple, voir les budgets de 1974, 1982 et 1983 de la Nouvelle-Écosse.
34. Voir John Wilson, « The Red-Tory Province » dans Donald C. MacDonald, (édit.), *The Government and Politics of Ontario*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980.
35. Voir James J. Rice, « Social Policy, Economic Management and Redistribution », dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin (édit.), *Public Policy in Canada*, Toronto, Macmillan, 1979, p. 106–131.
36. Voir les budgets du Québec de 1977–1978 et de 1979–1980. Voir également Dale Posgate et Kenneth McRoberts, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976, chap. 8.
37. Les questions traitées dans cette section sont inspirées d'un exposé préparé par Herb O'Heron, *Electoral Self-Interest: A Contributing Factor in the Allocation and Timing of Government Expenditures*, septembre 1984.
38. Plusieurs ouvrages représentatifs de cette école de pensée pourraient être cités. L'apport d'Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957, est particulièrement précieux.
39. Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine, 1974.
40. Chandler et Chandler, *Public Policy*, p. 114–115.
41. Pour les styles de leadership et les façons d'exercer le pouvoir des premiers ministres, voir Allan Kornberg *et al.*, *Representative Democracy in the Provinces*, Toronto, Prentice-Hall, 1982, p. 171–174; S.J.R. Noel, « Leadership and Clientalism » dans David J. Bellamy *et al.*, (édit.), *Provincial Political Systems*, p. 197–213; J. Terence Morley *et al.*, *The Reins of Power*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983, chap. 3; James A. McAllister, *The Government of Edward Schreyer*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1984.
42. Il y a des exceptions à cette tendance générale. En Saskatchewan, par exemple, il y a eu quatre ministres des Finances différents au début des années 1970. Pour les leaders des politiques économiques fédérales, voir Richard Phidd et G. Bruce Doern, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Toronto, Macmillan, 1978, chap. 5 et annexe C.
43. Burns, « Budgeting and Finance », p. 337.
44. Basé sur des données de 1983 de Statistique Canada.
45. Richard Schultz, *Federalism, Bureaucracy and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980, p. 201, note 41.
46. Donald J. Savoie, « The General Development Agreement Approach and the Bureaucratization of Provincial Governments in the Atlantic Provinces », *Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 1, en particulier les p. 123–124.
47. Burns, « Budgeting and Finance », p. 334.

48. Kornberg *et al.*, *Representative Democracy*, p. 185.
49. Chandler et Chandler, *Public Policy*, p. 135.
50. Bryden, *Politics of Budget*, p. 321–322.
51. Burns, « Budgeting and Finance », p. 331–332. Voir également Allan Blakeney, « Goal-setting: Politicians' Expectations of Public Administrators », *Administration publique du Canada*, vol. 24, n° 1, p. 1–7.
52. *Financial Post*, 28 juillet 1984, p. 9.
53. *Ibid.*, p. 4. Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique a également parcouru la province pour effectuer des consultations sur les révisions apportées à la législation sur les impôts fonciers en 1982–1983 et certains comités du Cabinet, comme l'Economic Development Committee, ont été en rapport avec différents groupes de cette province.
54. Voir, par exemple, les commentaires du budget de 1982 de la Colombie-Britannique sur le budget fédéral de novembre 1981. Voir également Morley *et al.*, *Reins of Power*, chap. 9.
55. Les propos suivants sont tirés de l'ouvrage de J.I. Gow, *The Quebec Budget Process*, exposé préparé pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, juillet 1984, p. 4–6.
56. Voir, par exemple, le discours du budget du Québec de 1982–1983.

## CHAPITRE 9

1. Pour de la documentation sur les causes des crises et des pressions fiscales, voir James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973 et Leo Panitch (édit.), *The Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 1977. Pour les effets des compressions, voir John J. Kirlin, *The Political Economy of Fiscal Limits*, Toronto, D.C. Heath, 1982; Peter Aucoin (édit.), *The Politics and Management of Restraint*, Montréal, Institut de recherche politique, 1981; Warren Magnusson *et al.* (édit.), *The New Reality: The Politics of Restraint in B.C.*, Vancouver, New Star Books, 1984; William Schworm, *The Economic Impact of the British Columbia 'Restraint' Budget*, Vancouver, Université de Colombie-Britannique, B.C. Economic Policy Institute, mai 1984.
2. Notre exemple préféré des figures de style employées pour la définition du mot « compression » se retrouve dans le budget québécois de 1980–1981, p. 20, où le gouvernement parle de tenter de découper toute excroissance, de faire perdre tout excès de poids et de ramener les aventuriers de la dépense à des goûts moins extravagants.
3. Pour des définitions des pressions et crises fiscales, voir L.R. Jones, « Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations », *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 1, p. 48–65, et Allen Schick, « Budgetary Adaptations to Resource Scarcity » dans Charles Levine et Irene Rubin (édit.), *Financial Stress and Public Policy*, Beverly Hills (Californie), Sage Publications, 1980, p. 113–134.
4. Comme nous l'avons noté plus tôt, nous ne cherchons pas à déterminer si les politiques de compressions sont les effets de causes empiriques ou le résultat de choix politiques, autrement dit, si elles représentent une nécessité économique inévitable par rapport à des préférences idéologiques, ou un mélange des deux. Certains facteurs pouvant éventuellement inciter les administrations à poursuivre leurs politiques de compressions ont été identifiés : la conjoncture économique, les pressions politiques, les échecs de certaines politiques et les rigidités budgétaires. Pour les causes et les motifs des compressions, voir par exemple Kirlin, *The Political Economy of Fiscal Limits*, chap. 1 et 6; A.R. Dobell, « Doing a Bennett », *Policy Options*, n° 5, mai 1984, p. 6–10; Magnusson *et al.* (édit.), *The New Reality*; James N. Danziger et Peter Smith King, « Fiscal Limitations: A Selective Review of Recent Research », *Public Administration Review*, janvier/février 1982, p. 47–55.
5. Ces raisonnements comportent des propositions empiriques et théoriques sur l'économie et le gouvernement, en particulier des énoncés sur les rapports qui existent entre les compressions, l'inflation, les emprunts, les taux d'intérêt et la croissance économi-

- que. Bien qu'elles débordent le cadre et l'objectif de la présente étude, ces propositions doivent être mises à l'épreuve. Voir par exemple Gideon Rosenbluth et William Schworm, *British Columbia Budgets and the Need for Restraint*, Vancouver, Université de Colombie-Britannique, B.C. Economic Policy Institute, mai 1984.
6. Discours du budget de 1976 de l'Alberta, p. 5.
  7. A.R. Dobell, *What's the B.C. Spirits?*, manuscrit non publié, deuxième révision, septembre 1983.
  8. Discours du budget fédéral de 1980, p. 13.
  9. Budget québécois de 1977–1978, p. 35.
  10. Anthony King, « Overload: Problems of Governing in the 1970s », *Political Studies*, n° 23, 1975, p. 284–296; Richard Simeon, « The Overload Thesis and Canadian Government », *Analyse de politiques*, n° 2, automne 1976, p. 541–552.
  11. Document du budget fédéral de 1977, p. 29.
  12. Discours du budget fédéral de 1979, p. 3.
  13. Discours du budget fédéral de 1980, p. 4 et 13.
  14. Discours du budget de l'Alberta de 1979, p. 6.
  15. Discours du budget de l'Ontario de 1978, exposé C du budget, p. 7.
  16. Kenneth Bryden, « The Politics of the Budget » dans Donald C. MacDonald (édit.), *The Government and Politics of Ontario*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980, p. 444.
  17. Discours du budget du Québec de 1972–1973, p. 3.
  18. Discours du budget du Québec de 1976–1977, p. 19.
  19. Discours du budget du Québec de 1977–1978, p. 28.
  20. Voir, par exemple, le débat dans le budget québécois de 1983–1984, Renseignements supplémentaires, Estimations, p. 8–9.
  21. *Ibid.*, p. 6.
  22. *Ibid.*, p. 7.
  23. S.L. Sutherland et G. Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme*, volume 43 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, chap. 2.
  24. John L. Howard et W.T. Stanbury, « Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Government in Canada » dans George Lermer (édit.), *Probing Leviathan*, Vancouver, Fraser Institute, 1984, chap. 4.
  25. Sutherland et Doern, *Bureaucracy*, chap. 4.
  26. Judith Maxwell, « The 1976 Budgets: A Shift Toward Restraint », *Administration publique du Canada*, n° automne 1976, p. 620–626; Aaron Wildavsky, « From Chaos Comes Opportunity: The Movement Toward Spending Limits in American and Canadian Budgeting », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 2, 1983, p. 163–181.
  27. Pour des analyses semblables sur les orientations politiques, voir Marsha A. Chandler et William M. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill, 1979, chap. 8, et *How Ottawa Spends*, la revue annuelle des priorités nationales et des dépenses, préparée par l'École d'administration publique de l'Université Carleton.
  28. M. Whittington, « Royal Canadian Mounted Police » et D.G. McPetridge, « Research and Development Expenditures », dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends, 1981*, Toronto, James Lorimer, 1981; S.L. Sutherland, « The Justice Portfolio: Social Policy Through Regulation » dans G. Bruce Doern, (édit.), *How Ottawa Spends, 1983*, Toronto, James Lorimer, 1983.
  29. *The Globe and Mail*, 18 mars 1984, p. 1.
  30. *The Government Expenditure Plan, Part 1*, estimations 1981–1982, p. 57.
  31. Budget ontarien de 1984, p. 16. Voir également Michael Hicks, « Cutback Management in Canada », *Australian Journal of Public Administration*, 42, juin 1983, p. 193–206.
  32. Les informations qui suivent sont puisées dans l'article de Catherine Harris, « Government Wages, Jobs kept in Check », *Financial Post*, 13 mai 1984, p. 10.

33. Voir R. Marvyn Novick, « Social Policy », dans Donald C. MacDonald (édit.), *The Government and Politics of Ontario*, 2<sup>e</sup> éd., chap. 20. Voir également Graham Riches, « Restraint and the Personal Social Services: Some Issues and Strategies for Canadian Social Work », *Intervention*, n<sup>o</sup> 59, automne 1980, p. 24–27; et Angela Redish, *Is There a Social Policy in British Columbia? Who Has Been Hurt and Why?*, Vancouver, Université de Colombie-Britannique, B.C. Economic Policy Institute, mai 1984.
34. Voir le discours du budget fédéral de 1980, p. 4 et le *Financial Post*, 21 mai 1983, p. 10.
35. Entrevues.
36. Pour une analyse détaillée des priorités fédérales et de l'élaboration des politiques, voir G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Politique publique canadienne*, Toronto, Methuen, 1983.
37. Gouvernement de la Colombie-Britannique, ministère des Finances, *Financial and Economic Review*, 42<sup>e</sup> éd., août 1982, p. 8.
38. Gouvernement de l'Ontario, *Report of the Inflation Restraint Board*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1983.
39. *The Financial Post*, 9 octobre 1982, p. 53, et J.I. Gow, *The Quebec Budget Process*, p. 4 et 11, exposé non publié préparé pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984, p. 4 et 11.
40. Budget ontarien de 1976, exposé C du budget, p. 5.
41. Discours du budget de l'Alberta, 1976, p. 8.
42. *Financial Post*, 28 août 1982.
43. *The Citizen*, Ottawa, 27 août 1982, p. 4.
44. *The Globe and Mail*, 25 août 1982, p. 2. Voir aussi Hicks, « Cutback Management », p. 203–204.
45. Richard Simeon, « Fiscal Federalism in Canada: A Review Essay », *Canadian Tax Journal*, n<sup>o</sup> 30, janvier-février 1982, p. 45–51.
46. Énoncé du budget de l'Ontario, 1981, p. 13.
47. Énoncé du budget 1981 de l'Ontario, exposé B du budget, p. 4–16, et énoncé du budget de 1982, p. 9.
48. Énoncé du budget 1982 de l'Ontario, p. 2.
49. Richard Simeon, *Federal Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 309.



---

***Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada***

**L'ÉCONOMIE**

**La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada** (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,  
*F. Vaillancourt* (R)\*

**La structure industrielle** (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge* (R)  
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge* (R)  
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge* (R)  
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,  
*D.G. McFetridge* (R)  
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et  
les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki* (M)  
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,  
*F. Mathewson et R. Winter* (M)  
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock* (M)

**Le commerce international** (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,  
*J. Whalley* (M)  
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley* (R)  
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley* (R)  
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,  
*J. Whalley* (R)  
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,  
*R.G. Harris* (M)  
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,  
*J. Whalley* (R)

**Le marché du travail et les relations de travail** (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)  
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)  
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)  
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada,  
*C. Riddell* (R)

**La macro-économie** (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)  
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)  
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent* (R)  
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives,  
*J. Sargent* (R)

\* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)  
Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)  
Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

**La pensée économique et les questions sociales** (vol. 26 et 27), *David Laidler*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)  
Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

**LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT**

**Le Canada et l'économie politique internationale** (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,  
*coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)  
Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)  
Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

**L'État et la société dans le monde moderne** (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)  
Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

**Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société** (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,  
*coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)  
Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)  
Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

**Les institutions de représentation** (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)  
Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)  
Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)  
Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

**Les dimensions politiques de la politique économique** (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)  
Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)  
Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)  
Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

**La politique industrielle** (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)  
Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

## LE DROIT ET LA CONSTITUTION

**Le droit, la société et l'économie** (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,  
*coordonnateurs de la recherche*

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,  
*I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir  
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

**Le milieu juridique international** (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la  
recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)

Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce  
international, *M.M. Hart* (M)

Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

**L'harmonisation du droit au Canada** (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,  
*coordonnateur de la recherche*

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

**Les accords institutionnels et constitutionnels** (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et  
A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et  
A.W. MacKay* (R)

Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

## LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

**Le fédéralisme et l'union économique** (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et  
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et  
M. Krasnick* (M)

Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)

Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)

Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)

Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)

Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)

Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)

Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique  
canadienne, *N. Roy* (M)

Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)

Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)

Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le  
système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)

Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)

Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et  
I. Robinson* (M)

## LE NORD

Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

# ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

## Président

Donald S. Macdonald

## Commissaires

Clarence L. Barber  
Albert Breton  
M. Angela Cantwell Peters  
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton  
John R. Messer  
Laurent Picard  
Michel Robert

Daryl K. Seaman  
Thomas K. Shoyama  
Jean Casselman-Wadds  
Catherine T. Wallace

## Direction

*Directeur exécutif*  
J. Gerald Godsoe

*Directeur de  
l'élaboration des  
politiques*  
Alan Nymark

*Secrétaire*  
Michel Rochon

*Directrice des services  
administratifs*  
Sheila-Marie Cook

*Conseillers  
principaux*  
David Ablett  
Victor Clarke  
Carl Goldenberg  
Harry Stewart

*Directeur des  
publications*  
Ed Matheson

*Directeurs de recherche*  
Ivan Bernier  
Alan Cairns  
David C. Smith

*Codirecteurs de recherche*  
Kenneth Norrie  
John Sargent

## Recherche

### Économie

*Directeur de recherche*  
David C. Smith

*Attachée de direction  
et directrice adjointe  
(Services de recherche)*  
I. Lilla Connidis

*Coordonnateurs*  
David Laidler  
Donald G. McFetridge  
Kenneth Norrie\*  
Craig Riddell  
John Sargent\*  
François Vaillancourt  
John Whalley

*Agents de recherche*  
Caroline Digby  
Mireille Éthier  
Judith Gold  
Douglas S. Green  
Colleen Hamilton  
Roderick Hill  
Joyce Martin

### Politique et institutions de l'État

*Directeur de recherche*  
Alan Cairns

*Attachée de direction*  
Karen Jackson

*Coordonnateurs-trices*  
Peter Aucoin  
Keith Banting  
André Blais  
G. Bruce Doern  
Richard Simeon  
Denis Stairs  
Cynthia Williams  
Gilbert R. Winham

*Agents de recherche*  
Claude Desranleau  
Ian Robinson

*Auxiliaire administrative*  
Donna Stebbing

### Droit et Constitution

*Directeur de recherche*  
Ivan Bernier

*Attaché de direction  
et administrateur du  
Programme de recherche*  
Jacques J.M. Shore

*Coordonnateurs-trices*  
Clare F. Beckton  
Ronald C.C. Cuming  
Mark Krasnick  
Andrée Lajoie  
A. Wayne MacKay  
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche  
et à l'administration*  
Nicolas Roy

*Agent de recherche*  
Nola Silzer

\*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT  
Les dimensions politiques de la politique économique

## La budgétisation au fédéral et au provincial

A.M. MASLOVE, M.J. PRINCE et G.B. DOERN

Deuxième de quatre volumes qui portent sur **Les dimensions politiques de la politique économique** (voir la liste à la fin du volume).

Cet ouvrage est l'un des seuls à faire la lumière sur les dimensions politiques et économiques de la prise de décision, aux paliers fédéral et provincial depuis vingt ans. Les auteurs font une analyse détaillée de la budgétisation des dépenses et des impôts en y intégrant de façon unique les deux moitiés du portefeuille public.

En examinant les budgets de cinq gouvernements provinciaux et celui du gouvernement fédéral, les auteurs s'intéressent au processus de décision du point de vue de la dynamique politique, et ce, afin de déterminer dans quelle mesure les provinces pourraient effectuer la budgétisation contre-cyclique. Ils évaluent les mesures de restriction récentes et se penchent sur les fonctions que remplit la budgétisation, notamment comme instrument servant à définir et à atteindre certains objectifs, comme moyen de coordination intergouvernementale et comme outil servant à des fins de consultation et d'élection. Ils proposent également d'importantes réformes sur le rôle des intérêts privés et leurs revendications à l'égard du portefeuille public.

Ces auteurs jettent une lumière nouvelle sur le débat entourant les déficits et les restrictions et soulignent la nécessité d'une réforme budgétaire générale.

ALLAN M. MASLOVE est professeur agrégé à l'École d'administration publique, Université Carleton, Ottawa.

MICHAEL J. PRINCE est professeur agrégé à l'École d'administration publique, Université Carleton, Ottawa.

G. BRUCE DOERN a coordonné la recherche sur *Les dimensions politiques de la politique économique* et est professeur à l'École d'administration publique, Université Carleton, Ottawa.



**Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91534-0