

Benoît Rigaud (ENAP) et Paul-Émile Arsenault (ENAP)

Que nous dit la méthode comparative du modèle canadien d'administration publique?

La gestion budgétaire dans les provinces, dans les territoires et au fédéral

INTRODUCTION

La gestion budgétaire et le modèle canadien d'administration publique

Dans un texte consacré au modèle canadien d'administration publique, Gow (2004 : 27) identifie les cinq caractéristiques principales de ce modèle :

- 1) un contrôle politique fort;
- 2) un solide cadre juridique;
- 3) une fonction publique autonome et professionnelle;
- 4) une tradition de pragmatisme et de modération;
- 5) une forte tolérance face à l'ambiguïté.

Dans un système fédéral, la notion de modèle d'administration publique suppose que l'on puisse observer une certaine homogénéité et une certaine constance quant à ses caractéristiques. Selon nous, la fédération canadienne constitue un cas intéressant en ce qui a trait aux implications de son architecture institutionnelle sur la manière dont sont gérées ses entités constituantes, les provinces. En effet, la méta-gouvernance (Kooiman, 2003) des provinces, à savoir les règles et principes généraux relatifs à l'organisation et à l'action des États provinciaux, est uniforme par la Constitution. Dans le domaine budgétaire qui nous intéresse particulièrement dans le présent texte, l'adoption du budget dans les provinces canadiennes répond par exemple à des coutumes et des traditions constitutionnelles communes découlant du droit parlementaire britannique. L'encadrement constitutionnel et légal du processus budgétaire est ainsi le même pour tous les gouvernements au Canada, notamment en ce qui a trait :

- au consentement parlementaire obligatoire pour prélever des impôts et encourir des dépenses;
- au pouvoir exclusif du gouvernement en matière financière;
- à l'obligation de rendre des comptes devant les parlementaires.

De plus, le processus budgétaire est régi par des principes (l'annualité, l'unité, la spécificité, la limitation, le secret), des règles (l'équilibre budgétaire, la limitation du poids de la dette) et des normes (établies notamment par l'Institut Canadien des

Comptables Agréés et promues par les Vérificateurs législatifs) qui freinent le changement et qui ont pour effet de perpétuer l'homogénéité du modèle canadien d'administration publique relativement aux questions budgétaires.

En revanche, en ce qui concerne les pratiques de gestion publique, les provinces canadiennes sont libres d'adopter celles qui leur paraissent les plus opportunes. Cette autonomie des provinces relativement à leurs pratiques de gestion publique s'expriment notamment par des différences dans les attributs des instruments budgétaires. Ces différences leur permettent de s'ajuster pour tenir compte de :

- l'expansion du secteur public et de ses effets sur le processus décisionnel;
- l'évolution du contexte dans lequel se font les choix budgétaires (mondialisation, crise économique, rôle des médias);
- du développement technologique.

Une grille d'analyse des variations pancanadiennes

Entre ce constat d'un cadre homogène et le foisonnement de pratiques administratives singulières, sur quelle base est-il possible de construire une comparaison pancanadienne de la gestion budgétaire? Pour répondre à cette question, Sartori (1970, 1994) affirme que le comparatiste doit être capable de monter et de descendre sur une échelle d'abstraction à trois niveaux, celui d'un niveau élevé d'abstraction où sont conçus des conceptualisations universelles, celui d'un niveau médian où les conceptualisations sont générales, et celui d'un niveau faible d'abstraction où les conceptualisations sont configuratives. En haut de cette échelle, se situent les principes, les règles et les normes de la gestion budgétaire qui sont au Canada fortement homogènes, ce qui présente l'avantage de limiter le nombre de variables de contrôle (Imbeau et al., 2000 : 782). En bas de cette échelle, on retrouve les pratiques budgétaires. Entre les deux, on peut retenir sept concepts généraux à partir des sept composantes interreliées d'un processus budgétaire efficace qui ont été identifiées par l'OCDE (Blöndal, 2003) :

1. La période sur laquelle s'étend le cadre budgétaire (court, moyen ou long termes);
2. Le degré de prudence des hypothèses économiques;
3. Le type de budgétisation (ascendante ou descendante);
4. Le type de contrôle des moyens (plus ou moins souple, plus ou moins rigide);
5. L'intégration ou non de la gestion par résultats dans la gestion budgétaire;
6. Le degré de transparence du processus budgétaire;
7. La modernité ou non des méthodes de gestion.

La collecte de données comparatives

Pour scruter les différences et les similitudes quant à ces concepts généraux, nous avons lié un partenariat avec l'unité Budgétisation à l'OCDE à Paris pour utiliser et adapter au contexte canadien leur outil de collecte de données comparatives : le questionnaire de l'OCDE sur les pratiques budgétaires. Ce questionnaire est un instrument éprouvé et très complet :

- Il est en usage depuis 10 ans et a été expérimenté dans 97 pays;
- Il couvre l'ensemble du cycle budgétaire.

- Son accès est gratuit aux données sur Internet à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html
- La base de données est fiable, étendue, disponible sur une base continue et est un référence souvent citée dans les publications.

À partir de ce questionnaire et avec l'accord de l'OCDE, nous avons changé la formulation de certaines questions, retranché d'autres, ceci afin d'obtenir un questionnaire de 80 questions à choix multiples. À l'été 2009, nous avons ensuite administré le questionnaire ajusté auprès des représentants des 14 gouvernements (le fédéral, les 10 provinces et les trois territoires) regroupés au sein de la Conférence intergouvernementale sur le budget. Les réponses à ce questionnaire ont été ensuite validées pour limiter les incohérences. L'ensemble de ces réponses constitue la première base de données comparatives sur les pratiques budgétaires au Canada. Cette base de données est d'un grand intérêt pour mieux connaître ces pratiques et pour effectuer une analyse comparative pancanadienne dont les résultats peuvent être interprétés en fonction des tendances internationales en la matière.

Grâce à cette base de données, nous tenterons dans ce texte de répondre à deux questions :

- 1) Dans quelle mesure les sept facteurs – clés de l'OCDE sont-ils présents dans les 14 gouvernements du Canada ?
- 2) Comment s'expliquent les similitudes et les différences ?

PARTIE 1: RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE ET POSITIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS CANADIENS PAR RAPPORT AUX FACTEURS D'UNE GESTION BUDGÉTAIRE EFFICACE

Selon l'OCDE (Blöndal, 2003), la croissance économique et la volonté politique jouent un rôle essentiel dans la maîtrise des finances publiques. Mais ces deux facteurs ne sont pas suffisants à eux seuls. Il faut aussi que le processus budgétaire soit doté de caractéristiques qui favorisent des décisions basées sur des données objectives. À cet effet, l'OCDE a répertorié sept composantes budgétaires qui s'avèrent indispensables pour garantir des finances publiques saines de manière durable. Ces composantes se renforcent mutuellement pour former un tout et sont :

1. Un cadre budgétaire à moyen terme;
2. Des hypothèses économiques prudentes;
3. Une budgétisation descendante;
4. Un contrôle des moyens plus souple;
5. Un accent mis sur les résultats;
6. La transparence budgétaire;
7. Des méthodes modernes de gestion.

Pour chacune de ces sept composantes, nous avons choisi une question particulièrement représentative sur la base de laquelle nous observerons les similitudes et les différences.

1. Un cadre budgétaire à moyen terme

La mise en place d'un Cadre budgétaire à moyen terme (CDMT) constitue l'une des conditions nécessaires à l'assainissement durable des finances publiques. Essentiellement, le CDMT est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes pluriannuelles. Cet outil est en effet conçu pour éviter que l'affectation des ressources se fasse au gré des décisions prises au jour le jour. C'est pourquoi il oblige le gouvernement à se doter d'un cadre budgétaire qui limite son niveau de dépenses pour les années à venir. De façon générale, ce cadre budgétaire couvre généralement l'exercice à venir plus les trois années qui suivent. Il s'agit donc d'un plan pluriannuel glissant, préparé tous les ans, sur la base d'hypothèses économiques et d'une projection du coût de reconduction des programmes existants.

Au Canada, tous les gouvernements sauf celui des Territoires du Nord-Ouest préparent un Cadre de dépenses à moyen terme. Parmi les treize administrations qui préparent un CDMT, on en retrouve huit qui le font uniquement sur une base globale. Pour produire tous ses effets au plan de la discipline budgétaire, l'approche du CDMT doit être étendue et conduire à l'établissement d'enveloppes sectorielles ou ministérielles, comme le font le gouvernement fédéral, le Nunavut et les provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard.

Tableau 1 : Le CDMT est-il soumis au Parlement?

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
NON		NWT	1/30
OUI, AU NIVEAU DES AGRÉGATS SEULEMENT	NFL, NS, NB, ON, QC, MB, SK	YK	10/30
OUI, NIVEAU MINISTÉRIEL + DÉTAILLÉ	BC, PEI, ALB*	FED NU	14/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*			5/30

2. Des hypothèses économiques prudentes

L'un des risques les plus importants qui guettent les autorités budgétaires provient des difficultés d'élaborer des hypothèses relatives à la conjoncture économique et sur l'évolution des dépenses et des revenus de l'État. En effet, des erreurs de prévisions apparemment peu significatives peuvent entraîner de fortes variations du solde budgétaire. Ainsi, les cibles pluriannuelles fixées dans le cadre du CDMT ne seront d'aucun secours si elles reposent sur des hypothèses qui s'écartent des données observées sur l'évolution de la conjoncture économique.

Les gouvernements disposent maintenant de certaines méthodes pour garantir la crédibilité des hypothèses budgétaires qu'ils utilisent et minimiser les risques qui leur sont associés. Ces méthodes consistent entre autres à comparer les hypothèses retenues pour le budget avec celles mises au point par des experts indépendants ou du secteur privé. Il s'agit là d'un cas manifeste de mise à distance du politique afin de permettre de prendre des engagements crédibles. Une autre approche, considérée encore plus prudente, consiste pour les gouvernements à demander un avis indépendant sur les hypothèses retenues ou encore à utiliser tout simplement les hypothèses économiques produites par le secteur privé.

Au Canada, la très grande majorité des gouvernements analysés, c'est-à-dire dix sur quatorze, se limitent encore à présenter les hypothèses budgétaires mises au point par le ministère des Finances ou un autre intervenant gouvernemental. Une telle approche n'est pas de nature à favoriser la discipline budgétaire puisqu'elle ne permet pas de démontrer la volonté gouvernementale d'adopter des hypothèses prudentes pour minimiser les risques d'erreur. Une approche plus rigoureuse consiste à comparer les hypothèses du budget avec celles du secteur privé comme le fait le Québec ou à demander un avis indépendant comme le font l'Ontario et la Nouvelle-Écosse. De son côté, le gouvernement fédéral fait preuve d'une prudence encore plus grande en utilisant systématiquement les prévisions économiques du secteur privé.

Tableau 2 : *Qui prépare les hypothèses économiques?*

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
ORGANISME CENTRAL SEUL (FINANCES, CT, PM)	NFL, NB, PEI, MB, SK, BC, ALB*	NWT, NU	18/30
ORGANISME CENTRAL + AVIS INDÉPENDANT	NS, QC, ON		3/30
ORG. PRIVÉ/ INDÉPENDANT		FED	5/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*		YK	4/30

3. La budgétisation descendante

La préparation du budget de dépenses a eu tendance traditionnellement à se faire de manière ascendante, c'est-à-dire en laissant aux ministères dépensiers (nommés ainsi selon l'expression consacrée par Wildavsky (1964)) le soin de formuler leurs demandes de crédits à l'autorité budgétaire centrale. Cette démarche ascendante engendre un processus très lourd qui démarre avec des demandes la plupart du temps impossibles à satisfaire. Il s'en suit des négociations entre le ministère dépensier et l'organisme central qui, par nature, sont source de frustrations et engendrent très souvent la méfiance entre les parties. Une telle dynamique de marchandage favorise la sédimentation des programmes plutôt que le redéploiement des ressources et l'amélioration continue des

programmes. Le budget qui se dégage de l'approche ascendante sert davantage à financer un cumul de besoins ministériels qu'à pourvoir à des priorités établies au sommet de l'État.

Beaucoup de pays ont aujourd'hui remplacé avec succès la méthode classique de budgétisation en adoptant une approche descendante. En vertu de cette méthode dite « top down », l'autorité budgétaire centrale commence par déterminer le volume global des dépenses puis le répartit en enveloppes sectorielles ou ministérielles. Dans les administrations qui font usage du CDMT mentionné ci-haut, ce sont les projections faites à cette étape qui servent à fixer la contrainte budgétaire qui est imposée au point de départ.

Dans sa version la plus rigoureuse, la méthode descendante prévoit que chaque ministère se voit assigner un plafond de dépenses à respecter dès le début du cycle annuel de préparation du budget. En contrepartie de cette contrainte, l'autorité budgétaire centrale renonce à s'immiscer dans les affectations internes des ministères, ce qui met fin au marchandage habituel et simplifie beaucoup l'exercice budgétaire annuel.

Au Canada, on remarque qu'une majorité de gouvernements, c'est-à-dire huit sur quatorze, ont adopté le principe d'une budgétisation « top down » et imposent sur une forme ou l'autre des plafonds aux ministères pour la formulation de leurs demandes budgétaires. Cinq des six autres gouvernements se servent de l'approche descendante mais d'une façon qui est périodique dans le cas de l'Ontario ou uniquement indicative dans le cas de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse, du Yukon et du Nunavut). Seul Terre Neuve et Labrador maintient une approche classique qui ne prévoit aucun plafond aux demandes ministères.

Tableau 3 : Y-a-t-il des plafonds aux demandes des ministères?

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
NON + À TITRE INDICATIF	NS, NFL, BC	YK, NU	6/30
OUI, NIVEAU DU MINISTÈRE OU PROGRAMMES	NB, PEI, MB, QC SK, ALB*	NWT FED	18/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*	ON		6/30

4. Un contrôle des moyens plus souple

L'assouplissement du contrôle central des moyens est une autre pratique budgétaire qui contribue à assurer des finances publiques saines. Le fait d'accorder aux gestionnaires

des ministères une plus grande flexibilité de gestion leur permet d'agencer leurs ressources de façon plus optimale. Ce sont en effet eux qui sont les plus près du terrain et qui, par conséquent, sont les mieux placés pour choisir les moyens les plus appropriés à retenir pour produire les services publics (en régie, à contrat, aide financière...).

L'assouplissement du contrôle central des moyens peut prendre diverses formes qui touchent notamment le domaine des ressources humaines ou la gestion du parc immobilier. Une autre forme d'assouplissement consiste à regrouper les lignes budgétaires qui composent le budget de fonctionnement pour remettre aux ministères ou organismes une dotation globale à l'intérieur de laquelle ils ont pleine autorité pour réaménager la répartition des ressources autorisées en début d'année.

Le tableau plus bas permet de montrer que les contrôles centraux sont encore très présents dans les administrations canadiennes. Il n'y a en effet que cinq gouvernements sur quatorze qui ont incorporé l'approche de la dotation globale, soit uniquement pour le fonctionnement (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, et Yukon), soit à la fois pour le fonctionnement et les investissements (Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador).

Tableau 4 : Y-a-t-il une dotation globale aux ministères pour assouplir les contrôles centraux ?

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
NON	PEI, ON, MB, SK, BC, QC*	FED NU, NWT	11/30
OUI, POUR DÉPENSES D'OPÉRATIONS	NS, NB	YK	13/30
OUI, POUR OPÉRATIONS + INVEST.	NFL, ALB*		4/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*			2/30

5. Un accent mis sur les résultats

Les réformes budgétaires réalisées dans les pays de l'OCDE depuis vingt ans ont comme fil conducteur le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. C'est le changement le plus radical : les gestionnaires sont tenus de rendre compte de ce qu'ils font et non de la manière dont ils le font. La gestion budgétaire est fondée sur les résultats plutôt que sur la conformité aux règles et procédures. La mise en œuvre de ce nouveau paradigme soulève cependant plusieurs difficultés, incluant la définition de résultats, l'établissement de cibles et la qualité des données qui servent à mesurer la performance. Malgré ses limites, l'information sur la performance permet de mieux éclairer les décisions à prendre quant à l'affectation des ressources et la gestion des programmes.

Au Canada, on constate que huit des quatorze gouvernements enquêtés utilisent des objectifs de performance et que, dans ces administrations, la proportion des ministères et organismes qui s'adonnent à cette pratique varie de 81% à 100%. À l'inverse, les six autres gouvernements ne font à peu près pas usage d'objectifs de performance. Dans les provinces de Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard, la proportion des ministères et organismes qui se fixent des objectifs de performance est inférieure à 20%. De leur côté, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, du Yukon et du Nunavut disent ne pas utiliser d'objectifs de performance.

Tableau 5 : Quel est le pourcentage des ministères et organismes qui utilisent des objectifs de performance?

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
AUCUN	NB, MB	YK, NU	10/30
1 – 20 %	PEI, SK		6/30
21 – 80 %			3/30
81 – 100 %	NFL, QC, ON, NS, BC, ALB*	FED NWT	8/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*			3/30

6. La transparence budgétaire

La transparence budgétaire est devenue l'un des vecteurs essentiels de la bonne gouvernance. On estime que des informations complètes et publiques sur le budget favorisent une meilleure compréhension des politiques et priorités du gouvernement et contribuent, ce faisant, à une meilleure discipline budgétaire. La transparence amène une responsabilisation accrue des gouvernements quant à l'élaboration de budgets réalistes et soutenables.

La transparence exige en premier lieu la diffusion systématique et en temps utile de toutes les informations budgétaires pertinentes. Cela inclut, entre autres, les objectifs fiscaux, les hypothèses économiques, le plan budgétaire du gouvernement et les données non financières sur la performance.

Le tableau plus bas examine la transparence dont font preuve les gouvernements au Canada en retenant cinq éléments qui devraient apparaître dans la documentation budgétaire. Sur cette base, on constate qu'il n'y a que la Colombie-Britannique qui possède les cinq éléments. Quatre gouvernements présentent quatre des cinq éléments, soit le fédéral, l'Alberta, l'Ontario et le Québec, comparativement à trois éléments sur cinq pour le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard. Il reste donc six autres gouvernements qui présentent deux éléments ou moins parmi ceux mentionnés.

Tableau 6 : Éléments contenus dans le budget soumis au Parlement

5 éléments choisis	OUI	NON	OCDE (Nb)
1. OBJECTIFS FISCAUX À MOYEN TERME	PEI, NS, NB, QC, ON, MB, ALB*, BC, NWT, FED	NFL, SK, YK, NU	26/30
2. HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES	PEI, NS, NB, QC, ON, SK, ALB*, BC, NWT, FED	NFL, MB, YK, NU	30/30
3. PLAN BUDGÉTAIRE	PEI, QC, ON, MB, ALB*, BC, NU, FED	NFL, NS, NB, SK, YK, NWT	21/30
4. OBJECTIFS DE PERFORMANCE	NS, ALB*, BC, YK, FED	NFL, PEI, QC, ON, MB, NB, SK, NWT, NU	16/30
5. DÉPENSES FISCALES	NS, QC, ON, MB, BC,	NFL, PEI, SK, NB, SK, YK, NWT, NU, ALB*, FED	15/30

7. Des méthodes modernes de gestion

Traditionnellement, la gestion budgétaire a été encadrée par des règles et des principes qu'il est très difficile de faire évoluer. Néanmoins, les efforts déployés pour moderniser les pratiques budgétaires ont entraîné « l'infléchissement de certains principes du droit budgétaire », pour reprendre l'expression utilisée par Nicaise (2004). Parmi les progrès observés, on note la possibilité de reporter des crédits afin de contrer la propension à engager inconsidérément des dépenses en fin d'année pour éviter que des crédits ne deviennent périmés. Cette nouvelle pratique, qui constitue une première brèche au principe de l'annualité budgétaire, demeure toutefois assujettie à des contraintes qui en limitent la portée de manière importante.

Au Canada, la technique du report de crédits est encore peu répandue puisqu'elle est ignorée par dix des quatorze gouvernements qui ont fait l'objet de l'enquête. Parmi les quatre gouvernements qui peuvent reporter des crédits de fonctionnement d'une année à l'autre, on note que deux d'entre eux, soit Terre-Neuve et le Yukon, ne peuvent le faire à moins d'obtenir le feu vert de l'autorité centrale. Seuls le gouvernement fédéral et celui du Québec peuvent reporter des crédits sans autorisation préalable, mais cela doit se faire à l'intérieur de certaines limites préétablies.

Tableau 7 : Y-a-t-il possibilité de report d'une année à une autre des crédits de fonctionnement?

	PROVINCES	FÉDÉRAL + TERRITOIRES	OCDE (Nb de pays)
NON	PEI, NS, NB, MB, ON, SK, BC, ALB*	NWT, NU,	10/30
OUI <u>AVEC</u> ACCORD DU CENTRAL	NFL	YK	22/30
OUI <u>SANS</u> ACCORD <u>MAIS</u> RESTRICTIONS	QC	FED	3/30
AUTRE / PAS DE RÉPONSE*			9/30

Conclusion de la partie 1

L'examen des pratiques budgétaires en usage dans les gouvernements du Canada s'est fait en retenant les sept composantes que l'OCDE juge essentielles pour assurer la maîtrise des finances publiques. Dans un premier temps, chacune de ces sept composantes a été mesurée en se référant à la réponse jugée la plus pertinente parmi les 80 questions posées aux 14 gouvernements.

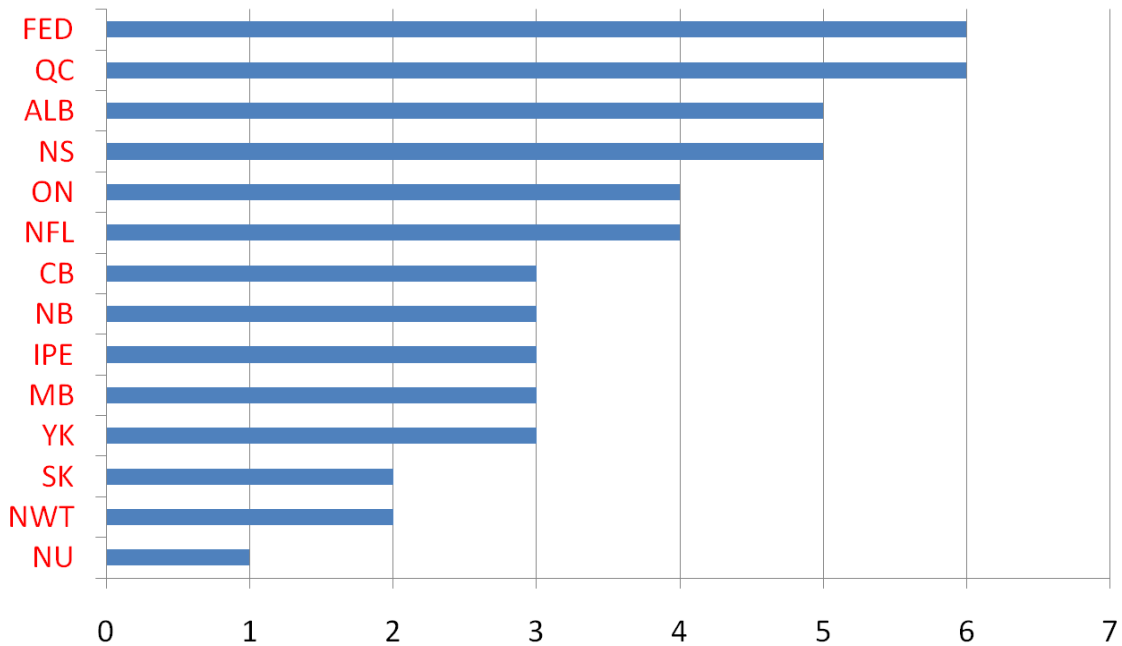
L'approche utilisée dans le cadre de la présente analyse reste perfectible puisqu'elle ne permet pas toujours de faire certaines nuances qui pourraient s'avérer utiles dans un tel exercice de comparaison. Cette approche pourrait être raffinée à l'aide d'indices composites tels que ceux développés par l'OCDE (2009). De tels indices composites permettraient de résumer des informations qui se retrouvent dans plus d'une réponse et de faciliter l'interprétation des tendances observées. Une méthode alternative consisterait à utiliser le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques mis au point par la Banque Mondiale (en ligne), un système de notation qui sert d'approche commune aux bailleurs de fonds pour les évaluations faites en vertu du programme « Public Expenditures and Financial Accountability (PEFA) ».

Quoiqu'il en soit de la méthodologie utilisée, l'analyse de la situation canadienne à partir des sept composantes identifiées par l'OCDE permet de donner un premier aperçu de l'état d'avancement des pratiques budgétaires dans les 14 gouvernements ayant fait l'objet de l'enquête. Un classement de ces gouvernements a été aussi effectué en retenant le nombre de facteurs-clés ou bonnes pratiques qui se retrouvent dans chaque administration. Selon ce classement, on constate que les pratiques budgétaires en vigueur dans les 14 gouvernements sont plutôt diversifiées. En effet :

- Six d'entre eux possèdent plus de la moitié des facteurs-clés considérés, soit le fédéral et le Québec avec six, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse avec cinq, l'Ontario et Terre-Neuve avec quatre;

- Cinq autres gouvernements ont trois facteurs : c'est-à-dire la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et le Yukon;
- Pour trois autres gouvernements, les facteurs-clés sont très peu présents, c'est-à-dire deux facteurs dans le cas de la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest et un seul facteur pour le Nunavut.

Graphique 1 : Classement selon le nombre de facteurs-clés



PARTIE 2 : EXPLICATIONS DES SIMILITUDES ET DES DIFFÉRENCES

2.1. Le cadre théorique : la théorie de la diffusion de Holzinger et Knill

En raison de l'autonomie relative des provinces, la manière dont est conçue la fédération canadienne favorise l'apparition de mécanismes de diffusion¹ des pratiques de gestion entre ses entités constituantes. Les mécanismes de diffusion n'existent cependant pas seulement entre les provinces. Ces dernières, le gouvernement fédéral et dans une moindre mesure les territoires s'inscrivent également dans un espace international de diffusion des idées et des pratiques en matière budgétaire qui est structuré principalement par les écrits de l'OCDE sur le sujet (Mahon et McBride, 2008; Schick, 2009). S'intéresser aux mécanismes de diffusion des pratiques de gestion revient ainsi à s'interroger sur la nature des processus de changement institutionnel². Selon Holzinger et

¹ Un mécanisme de diffusion « occurs when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior policy choices made in other countries » (Gilardi, 2008 : 76). .

² Selon Gilardi (2008), si on s'intéresse plutôt aux résultats du processus, on observe alors plutôt l'existence ou non de phénomènes de convergence, soit « the tendency of societies to grow more alike, to develop similarities in structures, processes, and performances » (Bennett, 1991 : 215).

Knill (2005), dans le contexte international, il existe huit mécanismes de diffusion en administration publique et en politiques publiques :

- 1) l'imposition, à savoir lorsqu'un acteur B est soumis au pouvoir de l'acteur A afin qu'il adopte certaines politiques ou pratiques;
- 2) l'harmonisation en fonction de règles adoptées volontairement par les parties (c'est le cas par exemple des accords internationaux);
- 3) la compétition, qui suppose que des mesures de l'étranger soient adoptées afin d'attirer des ressources (l'investissement particulièrement);
- 4) l'apprentissage (*lesson-drawing*), un mécanisme par lequel les acteurs d'un pays donné s'approprient les enseignements de certaines expériences étrangères afin de faire face à des problèmes qui leur sont propres;
- 5) la résolution transnationale de problèmes publics correspond aux cas où des solutions communes à plusieurs administrations nationales visent certains problèmes communs;
- 6) l'émulation qui renvoie à la situation où des mesures sont considérées, pour différentes raisons, supérieures et sont largement adoptées;
- 7) la promotion internationale de politiques qui s'observe lorsqu'un acteur ou des acteurs influents adoptent des mesures pour faire pression sur d'autres acteurs internationaux considérés comme non légitimes;
- 8) la résolution indépendante des problèmes qui est le propre de situations où des acteurs choisissent une même solution pour résoudre un problème sans qu'il y ait d'échanges entre eux.

Tableau 8 : Les propriétés des mécanismes de diffusion d'après Holzinger et Knill (2005 : 780)

	Mécanisme	Logique distinctive
1	Imposition	Soumission
2	Harmonisation	Conformité
3	Compétition	Ajustement mutuel et stratégique
4	Apprentissage	Appropriation
5	Résolution transnationale	Construction collective d'un modèle (de gestion ou d'intervention)
6	Émulation	Imitation
7	Promotion	Légitimité
8	Résolution indépendante	Mécaniste

Dans la fédération canadienne, en ce qui concerne la gestion budgétaire, l'harmonisation, la résolution transnationale, la promotion et la résolution indépendante sont des

mécanismes d'importance secondaire voire inexistant³. Les quatre autres mécanismes seraient en revanche opérants.

1) Dans la fédération canadienne, le mécanisme « imposition » renvoie au rôle du gouvernement fédéral dans le financement des provinces et des territoires par le truchement de transferts. Bien que ces transferts fassent l'objet de négociations intergouvernementales, le fédéral peut déterminer de manière discrétionnaire son niveau de dépenses à ce chapitre. Ses décisions s'imposent aux provinces et aux territoires;

2) En raison des implications de l'ALENA et des règles de l'OMC, le mécanisme « compétition » concerne tous les gouvernements au Canada dans la mesure où ces gouvernements recherchent d'être les plus attractifs possibles pour l'investissement étranger. Ceci a des conséquences sur le contenu des mesures fiscales et sur le rapport qualité-prix des services publics.

3) Le mécanisme « apprentissage » est supposé être important tant entre le gouvernement fédéral et l'OCDE qu'entre les provinces, le gouvernement fédéral et les territoires qui sont regroupés dans une Conférence intergouvernementale, une institution propice à l'échange. Toutefois, avoir connaissance des innovations étrangères ne suffit pas, il faut également être en mesure de les adapter à son milieu politico-administratif. Ayant une capacité administrative plus importante, les grandes provinces seraient ainsi mieux placées que les petites pour tirer des leçons de l'extérieur.

4) Le mécanisme « émulation » renvoie particulièrement à la mise en œuvre de réformes inspirées par le nouveau management public (NMP) dans les pays de l'OCDE. Depuis les années 1980, les préceptes du NMP ont modelé les manières de juger de l'efficacité des procédures budgétaires et ont intégré la gestion budgétaire à la gestion par résultats. En Amérique du Nord, compte tenu de l'ouverture de l'économie et des fortes pressions concurrentielles, ce mécanisme se confond avec le mécanisme « compétition ».

2.2. Hypothèses

En s'inspirant de cette typologie de Holzinger et Knill (2005) sur la diffusion en administration publique et en politiques publiques, trois hypothèses explicatives peuvent être avancées en ce qui concerne les similitudes et les différences qui ressortent des données du questionnaire :

- Hypothèse 1 découlant du mécanisme d'imposition : le niveau d'adoption de normes efficaces est inversement proportionnel au taux de dépendance des gouvernements provinciaux et territoriaux envers les transferts fédéraux. Plus les transferts fédéraux

³ Le mécanisme « harmonisation » concerne le gouvernement fédéral dans le cadre de ses engagements internationaux et également les gouvernements provinciaux lorsqu'ils adoptent des accords contraignants dans leur champ de compétence (par exemple l'Accord sur le commerce intérieur). Il serait possible que les gouvernements provinciaux adoptent des engagements volontaires en matière de gestion budgétaire. À notre connaissance, ce n'est pas le cas. Le mécanisme « résolution transnationale » ne s'applique pas au domaine de la gestion budgétaire. En revanche, le domaine annexe de la régulation des marchés financiers fait l'objet de nombreuses initiatives communes. Le mécanisme « promotion » sied particulièrement bien au contexte international et non à la dynamique entre l'ordre de gouvernement fédéral et les entités fédérées. Le mécanisme « résolution indépendante » est limité dans son application par les effets de la mondialisation sur la circulation de l'information. De plus, dans un espace fédératif, les occasions d'apprentissage sont nombreuses voire institutionnalisées.

représentent une part importante des revenus de ces gouvernements, moins l'adoption de normes efficaces est perçue comme une condition déterminante de leur bonne situation budgétaire;

- Hypothèse 2 découlant des mécanismes « compétition et émulation » : plus les gouvernements ont rencontré par le passé des difficultés budgétaires importantes, plus ils ont été incités à prendre des mesures innovantes pour les pallier.

- Hypothèse 3 découlant du mécanisme « apprentissage » : plus le gouvernement a de fortes capacités administratives (notamment en termes de personnel au sein de son ministère des Finances ou apparenté), plus il est en mesure de mettre en œuvre les enseignements tirés des expériences d'autres gouvernements.

La formulation de ces hypothèses exige de les tester en fonction de données continues afin de mesurer l'impact plus ou moins grand de certaines variables explicatives sur la variable dépendante (le degré d'adoption de pratiques innovantes). Cependant, compte tenu du faible nombre de cas, il est déconseillé de réaliser une analyse multivariée. En s'inspirant de l'analyse quali-quantitative développée par Ragin (1987), une solution est de formuler les hypothèses sous forme de conditions qui peuvent être validées ou invalidées de manière dichotomique, ce qui suppose de produire des données dichotomiques (0-1; oui-non). Ainsi, l'hypothèse 1 renvoie à la condition 1 (C1) suivante : si le taux de dépendance envers les transferts fédéraux⁴ est élevé, le nombre de mesures innovantes est faible (c'est-à-dire inférieur à 4⁵). Un taux de dépendance élevé renvoie à un écart positif entre le taux de dépendance de la province ou du territoire et le taux de dépendance moyen au Canada (qui est de 14,2% entre 2000 et 2009). Inversement, si le taux de dépendance est faible, le nombre de mesures innovantes est élevé (c'est-à-dire égal à 4 ou supérieur). Un taux de dépendance faible renvoie à un écart négatif (ou proche de 0) entre le taux de dépendance de la province ou du territoire et le taux moyen de dépendance au Canada;

L'hypothèse 2 renvoie à la condition 2 (C2) suivante : si le taux d'endettement⁶ est élevé, ce qui est une conséquence de la répétition sur une longue période de difficultés budgétaires, le nombre de mesures innovantes est élevé. Un taux d'endettement élevé renvoie à un écart positif entre le taux d'endettement de la province ou du territoire et le taux d'endettement moyen au Canada des provinces et des territoires (qui est de 23,5 % entre 1987 et 2007). Inversement, si le taux d'endettement est faible (écart négatif par rapport à la situation moyenne au Canada), le nombre de mesures innovantes est faible.

⁴ Le taux de dépendance aux transferts fédéraux est la part (en %) des revenus totaux d'une province ou d'un territoire qui proviennent des transferts fédéraux. Pour éviter les biais consécutifs à la comparaison des dernières données disponibles, nous avons calculé une moyenne pour cet indicateur sur plusieurs années (entre 2000 – première année pour laquelle les données pour le Nunavut existent - et 2009).

⁵ Ce seuil a été fixé de manière discrétionnaire et correspond à plus de la moitié du nombre de facteurs-clés.

⁶ Le taux d'endettement est le rapport (en %) entre la dette nette d'une province ou d'un territoire et son PIB. Plus exactement, les calculs sont basés sur la dette financière nette consolidée des administrations publiques provinciales, territoriales et locales au sens du Système de gestion financière de Statcan (voir le Tableau 385-0014 sur la base de données ESTAT). Pour éviter les biais consécutifs à la comparaison des dernières données disponibles, nous avons calculé une moyenne pour cet indicateur sur plusieurs années (entre 1987 et 2007). De plus, l'observation d'une longue durée permet de souligner l'effet cumulatif du problème et de potentiellement souligner les circonstances dans lesquelles furent mises en place des mesures plus efficaces de gestion budgétaire.

L'hypothèse 3 renvoie elle à la condition 3 (C3) suivante : si le nombre d'équivalents temps plein (ETP) de l'autorité budgétaire centrale⁷ (généralement le Conseil du trésor et/ou le ministère des Finances), un nombre qui témoigne de la capacité des administrations à tirer des leçons en provenance de l'extérieur, le nombre de mesures innovantes est élevé. Pour être considéré comme élevé, le nombre d'ETP doit être supérieur ou égal à 40⁸. Inversement, si le nombre d'ETP est faible, le nombre de mesures innovantes est faible.

2.3. Résultats et analyse de données

Selon les conditions précédemment énumérées, les résultats de la recherche peuvent prendre la forme du tableau synthèse ci-dessous :

Tableau 9 : Résultats

	Ecart dépendance (moyenne 2000-2009)	Ecart Dette/PIB (moyenne 1987-2007)	ETP au sein de l'autorité budgétaire centrale (2009)	C1	C2	C3	Innovation	Nombre de facteurs - clés
NFL	25,6	40,6	12	I	V	I	Oui	4
PEI	20,7	9,6	2,5	V	I	V	Non	3
NS	15,3	14,5	5	V	V	I	Oui	5
NB	16,5	9,8	20	V	I	V	Non	3
QC	0,1	21,0	218	V	V	V	Oui	6
ON	-3,6	-2,5	200*	V	I	V	Oui	4
MB	9,9	7,2	40	V	I	I	Non	3
SK	0,3	3,8	52	I	I	I	Non	2
AL	-6,3	-22,5	134**	V	I	V	Oui	5
BC	-2,1	-14,9	50	I	V	I	Non	3
YK	60,3	-41,1	12	V	V	V	Non	3
NWT	49,8	-26,3	10	V	V	V	Non	2
Nu	69,9	3,2	10	V	I	V	Non	1
Fed	Sans objet	Sans objet	250	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Oui	6
*Estimation sur la base des données issues de la divulgation des traitements pour 2010								
**Effectif du Treasury Board en 2007-2008								
V: valide								
I: invalide								

Seulement pour les cas du Québec, du Yukon et des Territoires-du-Nord-Ouest, chacune des trois hypothèses sont validées. Pour l'hypothèse 1, les cas de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique⁹ contredisent l'hypothèse, c'est-à-dire que la condition 1 n'est pas une condition nécessaire à la mise en œuvre de mesures innovantes. Toutefois, pour 10

⁷ Selon le glossaire de l'OCDE qui accompagne le questionnaire, « l'autorité budgétaire centrale est un organisme public, ou plusieurs entités coordonnées, responsable de la garde et de la gestion de la totalité (ou de la majorité) de l'argent public. Elle fait en général partie du ministère des Finances du gouvernement central. L'autorité budgétaire centrale joue un rôle fondamental dans le maintien d'une discipline fiscale commune, la garantie de l'accomplissement des lois budgétaires et l'application d'un contrôle efficace de la dépense budgétaire. Cette autorité régule également l'exécution budgétaire mais ne possède pas la fonction de déboursement de fonds publics exercée par le Trésor public ».

⁸ Un seuil également fixé de manière discrétionnaire.

⁹ Le cas de Terre-Neuve-et-Labrador n'est pas mentionné ici même s'il invalide également l'hypothèse. Avec quatre mesures innovantes sur sept, Terre-Neuve-et-Labrador se situe à la limite inférieure des cas jugés (de manière discrétionnaire) comme innovateurs.

cas sur 13, le lien de corrélation négatif entre le taux de dépendance aux transferts fédéraux et le degré de mise en œuvre de mesures innovantes est établi, c'est-à-dire que les provinces fortement dépendantes financièrement du fédéral sont celles qui innovent le moins en matière de gestion budgétaire et inversement celles faiblement dépendantes sont généralement celles qui innovent le plus en la matière.

Pour la condition 2, seulement six cas sur 13 confirment l'hypothèse 2, autrement dit la condition 2 n'est pas, tout comme la condition 1, une condition nécessaire de la mise en œuvre de mesures de gestion budgétaire innovantes. Cependant, en recoupant les valeurs relatives à la condition 2 avec celles relatives à la condition 1, il est possible d'observer que :

1) pour les trois provinces pour lesquelles le problème de l'endettement public est le plus grave entre 1987 et 2007 (dans l'ordre Terre-Neuve-et-Labrador, Québec et Nouvelle-Écosse), le nombre de facteurs-clés d'une gestion budgétaire efficace est relativement élevé (4 sur 7 pour Terre-Neuve-et-Labrador, 6 pour le Québec, 5 pour la Nouvelle-Écosse), ce qui peut témoigner d'une volonté de réagir au problème de l'endettement public en adoptant des mesures innovantes. Pour le Québec, le couplage d'une autonomie financière relativement importante (ce qui suppose que cette province ne soit pas incitée à adopter une attitude attentiste envers les innovations du fédéral) et de difficultés budgétaires répétées expliqueraient ainsi le nombre élevé de mesures innovantes;

2) pour les autres provinces ayant un taux d'endettement nettement supérieur à la moyenne canadienne (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba), la faiblesse du nombre de mesures innovantes adoptées s'expliquerait par une perception du problème de l'endettement public comme étant moins problématique et une considération de l'adoption de mesures innovantes comme étant moins nécessaire étant donné leur dépendance relativement forte envers les transferts fédéraux.

Dans cette démarche explicative, les cas de l'Ontario et de l'Alberta présentent un défi : comment expliquer que ces deux provinces faiblement dépendantes envers les transferts fédéraux et faiblement endettées au cours des vingt dernières années aient intégré un nombre relativement élevé de bonnes pratiques dans leur gestion budgétaire? Une tentative d'explication peut se fonder sur l'observation des séries chronologiques relatives à leur taux d'endettement. Celles-ci présentent une similarité : la croissance rapide de leur taux d'endettement au début des années 1990.

Tableau 10 : Le taux d'endettement de l'Ontario et de l'Alberta entre 1987 et 2007

	Ontario		Alberta	
	Taux d'endettement	Taux de variation annuelle	Taux d'endettement	Taux de variation annuelle
1987	13,5		-0,8	
1988	12,7	-5,9	3,7	-532,0
1989	11,8	-6,7	6,6	80,6
1990	13,3	12,7	8,3	24,9
1991	14,6	9,2	7,0	-15,2
1992	18,3	25,4	9,4	33,7
1993	22,2	21,5	12,6	33,9
1994	25,3	14,3	13,5	7,6
1995	26,6	5,0	11,7	-13,2
1996	29,1	9,4	9,3	-20,6
1997	29,4	1,0	4,4	-53,2
1998	28,9	-1,6	1,7	-59,9
1999	26,6	-8,0	0,3	-82,7
2000	24,4	-8,5	-1,5	-583,1
2001	22,8	-6,3	-7,0	380,6
2002	21,2	-6,9	-6,8	-2,7
2003	20,2	-4,9	-6,8	-1,0
2004	19,8	-2,3	-8,2	21,4
2005	19,9	0,6	-9,7	17,3
2006	19,8	-0,5	-12,3	27,2
2007	18,9	-4,4	-14,4	17,5

Source : Statcan, ESTAT, Tableaux 385-0014 et 384-0002 au 12 mai 2010.

En s'inspirant des travaux de Dolowitz et Marsh (2000) qui jugent primordiaux les logiques d'imitation pour expliquer les processus de diffusion, compte tenu du lien entre les mesures innovantes décrites par l'OCDE et les mesures de réduction de la dette publique préconisées au Canada au début des années 1990 par émulation des réformes prises au Royaume-Uni par Thatcher et aux États-Unis par Reagan (Rouillard et al., 2008), on peut formuler l'hypothèse que ces deux provinces ont été des terrains propices à la mise en place de mesures innovantes en raison de la proximité idéologique entre les premiers ministres conservateurs de l'époque (Klein en Alberta et Harris en Ontario) avec les leaders conservateurs britanniques et américains¹⁰. Cette émulation s'explique également par l'objectif de limiter les écarts de compétitivité des économies ontarienne et albertaine alors que ces économies sont fortement ouvertes et intégrées dans des échanges continentaux et internationaux. En effet, un endettement trop élevé peut avoir des conséquences négatives sur l'attractivité d'une économie nationale puisque l'endettement nécessite des efforts financiers (par l'intermédiaire du financement du service de la dette) qui pourraient être investis dans des services directs à la population, des services qui en retour pourraient contribuer à accroître la compétitivité du tissu socio-économique. Ce dernier argument justifie communément un processus de convergence d'inspiration néo-

¹⁰ Pour montrer cette influence, il s'agira ultérieurement de faire l'historique des processus d'adoption des mesures innovantes par ces deux gouvernements. S'ils ont accompagné la lutte à l'accumulation des déficits dans les années 1990, il sera supposé que cette influence a été déterminante.

libérale dans le cadre duquel le dénominateur commun de la compétition entre les économies nationales doit être la mise en place d'une régulation par le marché et une limitation du rôle de l'État à des fonctions dites régaliennes. Dans le contexte nord-américain, il est ainsi difficile de distinguer les mécanismes d'émulation et de compétition.

Bien que huit cas sur treize confirment l'hypothèse 3, l'indicateur retenu pour cette hypothèse manque de validité interne¹¹. En effet, le nombre de personnes travaillant au sein de l'autorité budgétaire centrale ne préfigure pas de la capacité d'élaborer des réformes favorisant une gestion plus efficace des budgets. Ce qui est déterminant, c'est plutôt la volonté politique de réaliser certaines réformes. Une fois cette volonté établie, une réforme peut impliquer des agents issus de différents organismes, voire parfois des experts externes à l'administration publique. La capacité d'apprentissage est donc conjoncturelle, elle varie selon la volonté politique, qui elle-même est tributaire de la conjoncture économique. De plus, le nombre de personnes travaillant au sein de l'autorité budgétaire centrale dépend de la nature de celle-ci : dans certaines provinces (Québec et Alberta), elle est bicéphale (Secrétariat du Conseil du trésor et ministère des Finances); dans d'autres (Ontario, Manitoba notamment), elle est unique (le Secrétariat du Conseil du trésor est une partie intégrante du ministère des Finances); ou encore ses fonctions sont prises en charge par l'unique organisme central du gouvernement (c'était le cas de la Nouvelle-Écosse en 2009). Il est également difficile de mesurer la taille de l'autorité budgétaire centrale puisqu'au sein du (ou des) organisme(s) central (centraux) en charge du processus budgétaires de nombreux fonctionnaires peuvent travailler sur des questions très éloignées de celles du budget.

Ce qui apparaît plus significatif que la taille de l'autorité budgétaire centrale dans le fonctionnement du modèle canadien d'administration publique pour expliquer la diffusion de certaines innovations est plutôt l'existence de réseaux, tels que la Conférence intergouvernementale sur le budget qui est le réseau le plus formalisé au Canada sur le sujet¹². La Conférence fait figure de « boîte à outils », des outils (les enseignements des autres administrations) qui peuvent ou non être utilisés tels que l'indique le *garbage can model* (Cohen et al., 1972). Les échanges entrent les responsables du budget facilitent la documentation des expériences étrangères (les autres provinces, celles du fédéral et des territoires), des expériences qui constituent des expérimentations qui peuvent être adaptées si la volonté politique est présente. Il convient donc plutôt d'analyser les processus d'apprentissage dans leur temporalité que d'en rendre compte pour le biais d'indicateurs quantitatifs.

Comme mentionné précédemment, deux cas, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, demeurent non expliqués : aucune des trois conditions n'est valide pour la Saskatchewan et seulement la condition 2 est valide pour la Colombie-Britannique alors que cette province, tout comme l'Alberta et l'Ontario, a connu une forte fluctuation de la dette publique depuis la fin des années 1980 sans toutefois connaître de remise en cause

¹¹ Pour cette raison, nous prévoyons soit supprimer cet indicateur soit le remplacer pour un autre plus pertinent.

¹² De manière générale, les échanges entre représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le cadre de Conférences intergouvernementales sont un élément important de la dynamique politico-administrative de la fédération.

radicale du rôle et de la place de l'État dans la société comme ce fut le cas sous Klein et Harris. Dans une étape future de la recherche, il s'agira donc de documenter ces cas « anormaux » par rapport à la théorie (Rogowski, 1995) que nous tentons de construire en essayant de savoir pourquoi ces deux provinces ont adopté si peu de mesures innovantes.

CONCLUSION : QUELS ENSEIGNEMENTS RELATIVEMENT AU FONCTIONNEMENT DU MODÈLE CANADIEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE?

Sans remettre en cause la méta-gouvernance de la fédération, l'adaptation d'innovations inspirées de l'extérieur du Canada a impliqué l'introduction de nouveaux instruments dans le processus budgétaire. Dans ce contexte, le présent texte a eu pour objet de scruter les différences et les similitudes entre les 14 entités administratives qui forment le Canada en ce qui concerne les pratiques et les processus budgétaires. La partie 1, en exposant les résultats d'une enquête menée auprès des 14 délégués à la Conférence intergouvernementale sur le budget, a décrit les caractéristiques du modèle canadien de gestion budgétaire qui sont largement en adéquation avec celles générales que Gow (2004) a identifiées :

- le contrôle de l'autorité budgétaire centrale reste fort (comme l'atteste notamment l'existence d'une budgétisation descendante), ce qui découle de manière plus générale de la centralisation de la gouverne par le premier ministre ou du moins par la perte de pouvoirs des ministres sectoriels (Savoie, 1999, Dunn, 1995). Cependant, au fédéral et au Québec, il convient de rappeler que l'existence d'une budgétisation descendante s'accompagne d'une plus grande autonomie octroyée aux gestionnaires des ministères (tel que l'atteste la pratique du report de crédits), ce qui témoigne de la possibilité que certaines administrations mettent en place des pratiques qui soient à la fois centralisatrices et habilitantes;

- le cadre juridique est très homogène car il se rattache à des coutumes et des traditions constitutionnelles communes. S'il peut y avoir des changements relativement aux instruments et aux pratiques de la gestion budgétaire, il est cependant difficile d'observer un changement de paradigme quant aux processus et pratiques budgétaires, notamment par l'introduction d'une budgétisation axée sur les résultats. Les innovations issues de la littérature sur la gestion par résultats se cantonnent ainsi à des usages strictement informatifs et non décisionnels;

- le rôle des fonctionnaires est manifeste (notamment en ce qui la transparence budgétaire) et limité (par respect du principe de la responsabilité ministérielle);

- une impression de pragmatisme et de modération ressort des résultats du questionnaire. Les administrations publiques canadiennes n'ont pas opté pour des mesures aussi radicales que celles de la Nouvelle-Zélande par exemple qui fait figure de cas extrême en ce qui concerne la mise en œuvre des préceptes du nouveau management public (NMP). Certaines administrations publiques canadiennes ont connu des remises en cause du rôle de l'État plus marquées (Alberta et Ontario), mais du fait de la continuité des politiques sociales dans le cadre fédéral et du fort dynamisme démographique et économique de ces

deux provinces, l'ampleur de ces entreprises de réduction de la taille de l'État n'a pas induit de changements drastiques comparables au cas néo-zélandais;

- cette position intermédiaire du Canada (tangible par le maintien d'une forte centralisation du contrôle des moyens alors que certaines provinces adoptent une budgétisation descendante) pourrait s'avérer source d'ambiguïté, voire de contradictions puisque les sept facteurs recommandés par l'OCDE doivent idéalement se renforcer mutuellement. Toutefois, ce rapport à l'ambiguïté dans l'exercice de la gestion budgétaire qui est structuré par des tensions favorisant une responsabilisation des gestionnaires publics et des contrôles des résultats plus sophistiqués, peut également s'avérer être une force du modèle canadien de gestion budgétaire. En effet, ceci laisse une certaine marge de manœuvre aux gestionnaires pour concilier les mesures nouvelles de la gestion budgétaire avec les coutumes et traditions qui prévalent en la matière. Dans ce contexte, la circulation d'idées et de bonnes pratiques lors des réunions de la Conférence intergouvernementale sur le budget constitue une source notable d'inspiration et d'innovations étant donné que la connaissance des réussites et des difficultés des autres acteurs gouvernementaux au Canada permet aux responsables administratifs de formuler rapidement des solutions à certains problèmes récurrents, si les responsables politiques le désirent.

La partie 2 a été une tentative d'explication des différences et des similitudes entre les 14 gouvernements du Canada. Aucune des conditions proposées dans cette partie ne s'est avérée ni nécessaire ni suffisante, ce qui signifie que le nombre de facteurs-clés dans le processus budgétaire dépend de caractéristiques propres à chaque cas. Toutefois, en raison de la nature des relations financières intergouvernementales au Canada, on a pu montrer que les incitatifs pour adopter des mesures préconisées par l'OCDE sont plus forts lorsque le taux de dépendance envers les transferts fédéraux est faible. En jumelant cette variable à une autre, celle du niveau d'endettement public, on a aussi montré que si le taux de dépendance est faible et si le taux d'endettement est élevé (comme c'est le cas au Québec notamment), le nombre de bonnes pratiques est important.

Dans cette partie explicative, il convient de souligner que nous avons été confrontés à de nombreuses difficultés, notamment en ce qui a trait à :

- la fiabilité des variations de la variable dépendante : les observations se fondent sur les réponses à huit questions parmi les 80 du questionnaire. Il s'agira ultérieurement de : soit multiplier les observations en ce qui concerne la grande majorité des réponses non analysées; soit de se limiter aux questions qui renvoient aux sept facteurs-clés identifiés par Blöndal (2003) en utilisant des indices composites ou le système de notation du PEFA (voir précédemment p. 17).

- le problème des seuils dans la détermination des valeurs dichotomiques : il serait préférable de mesurer les variations de la variable dépendante (le nombre de facteurs-clés) de manière continue et non de manière dichotomique;

- le manque de validité interne de la condition 3 qui amène à la substituer par une approche historique des processus d'apprentissage.

Plusieurs éléments méritent cependant d'être rappelés malgré ces difficultés :

1) au sein de la fédération canadienne, grâce à l'existence de la Conférence intergouvernementale sur le budget, il y a de nombreuses possibilités pour que les acteurs présents échangent de l'information, ce qui favorise des phénomènes d'émulation et d'apprentissage. Dans cette Conférence, en ce qui concerne les capacités d'apprentissage, la taille compte moins que l'accès à l'information, ce qui signifie que tous les gouvernements sont dans une certaine mesure égaux au sein de la Conférence intergouvernementale;

2) les dimensions processuelles ne doivent pas être sur-estimées. Elles sont une condition nécessaires mais non suffisantes de la bonne situation budgétaire d'une administration. Il faut également tenir compte de l'importance de la volonté politique et de la situation économique. Sur le sujet de la volonté politique, il est intéressant d'observer que la tolérance face aux difficultés budgétaires est très relative et doit être mise dans son contexte historique et culturel. Cela est manifeste lorsqu'on compare le Québec et l'Alberta par exemple. Au Québec, malgré les controverses sur le sujet, des facteurs culturels et historiques¹³ favorisent l'acceptation d'un haut niveau d'endettement; en Alberta, en revanche, la culture politique marquée selon Wiseman (2007 : 33) par « le populisme libéral » induit une sensibilité beaucoup plus vive à l'égard du problème de l'endettement public et des difficultés budgétaires de l'État.

Bibliographie

- Banque mondiale. (consulté le 18 mai 2010). *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, http://www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php.
- Bennett, Collin. 1991. « What is policy convergence and what causes it? », *British Journal of Political Science* 21, 2: 215-233.
- Blöndal, Jon R. 2003. « La réforme budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE: tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 2, 4: 7-27.
- Cohen, Michael D., James G. March et Johan P. Olsen. 1972. « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly* 17, 1: 1-25.
- Dolowitz, David P. et David Marsh. 2000. « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making », *Governance* 13, 5-24.
- Facal, Joseph et Luc Bernier. 2008. « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique* 127, 3: 493-510.
- Gilardi, Fabrizio. 2008. *Delegation in the regulatory state : independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Gow, James Iain. 2004. *A Canadian model of public administration?* Ottawa: Canada School of Public Service.

¹³ Sur ce point, lire Facal et Bernier (2008).

- Holzinger, Katharina et Christoph Knill. 2005. « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European Public Policy* 12, 5: 775-96.
- Imbeau, Louis, Réjean Landry, Henry Milner, François Pétry, Jean Crête, Pierre-Gerlier Forest et Vincent Lemieux. 2000. « Comparative Provincial Policy Analysis: A Research Agenda », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 23, 4: 779-804.
- Kooiman, Jon. 2003. *Governing as governance*. London: SAGE.
- Mahon, Rianne et Stephen McBride, dir. 2008. *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- Nicaice, Mede. 2004. « La nouvelle gestion budgétaire: l'expérience des budgets de programme au Bénin », *AFRILEX* 4, 62-73.
- OCDE. 2009. *Panorama des administrations publiques*. Paris: OCDE.
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative method : moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rogowski, Ronald. 1995. « The role of theory and anomaly in social-scientific inference », *American Political Science Review* 89, 2: 467-470.
- Rouillard, Christian, dir. 2008. *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Sartori, Giovanni. 1970. « Concept Misformation in Comparative Politics », *American Political Science Review* 64, 4: 1033-1053.
- Sartori, Giovanni. 1994. « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée* 1, 1: 19-36.
- Savoie, Donald J. 1999. *Governing from the centre : the concentration of power in Canadian politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schick, Allen et OECD Senior Budget Officials. 2009. *Evolutions in Budgetary Practice*. Paris: OECD.
- Wildavsky, Aaron B. 1964. *The politics of the budgetary process*. Toronto: Little, Brown.
- Wiseman, Nelson. 2007. *In search of Canadian political culture*. Vancouver: UBC Press.