

4. GARDIENS DU TRÉSOR ET PROMOTEURS DE PROGRAMMES : LES RÔLES BUDGÉTAIRES DANS LES DISCOURS DE POLITIQUE PUBLIQUE DU GOUVERNEMENT CHAREST

Louis M. Imbeau

Le processus budgétaire d'un gouvernement moderne est un mécanisme complexe par lequel les responsables politiques déterminent qui contribuera au trésor (et à quelle hauteur) et qui en bénéficiera. S'étendant sur plus d'une année avant et après le début de l'année budgétaire, ce processus culmine avec le discours du budget dans lequel le ministre des Finances expose les priorités budgétaires du gouvernement. Cependant, en amont du discours du budget, on trouve un discours tout aussi significatif dans le processus parlementaire, le discours inaugural par lequel le premier ministre présente le programme législatif du gouvernement pour la session qui vient. En aval, les autres membres du cabinet ont l'occasion de défendre formellement les choix budgétaires du gouvernement lors des audiences de la commission des Finances publiques. Ce sont là trois discours formels qui marquent les étapes du processus budgétaire.

Il y a plusieurs façons d'analyser ce processus. Certains adoptent une perspective institutionnelle et cherchent à comprendre comment les lois et les règles contraignent les décisions. Pour eux, le processus budgétaire est un ensemble complexe de normes qui forcent les responsables gouvernementaux à adopter un certain type de budget à un moment spécifique. D'autres, préférant une perspective causale, s'intéressent aux résultats budgétaires – par exemple, le niveau de dépenses ou l'allocation des dépenses parmi divers secteurs de politique publique – en vue de montrer que les dépenses covarient avec certains facteurs politiques et économiques. D'autres encore choisissent une perspective mixte dans laquelle les facteurs institutionnels sont ajoutés aux facteurs économiques et politiques dans la recherche de covariations.

Un grand nombre d'observateurs du processus budgétaire adoptent une quatrième perspective, actancielle celle-là (Berthelot 1990). Par exemple, suivant Wildavsky (1964 ; 1988), que Niskanen a qualifié d'« Adam Smith du processus budgétaire » (Niskanen 1989 : 765)¹, plusieurs s'intéressent aux interactions stratégiques entre les acteurs impliqués. Ainsi, ils considèrent que les budgets du gouvernement découlent de l'interaction entre des acteurs jouant leur rôle (en tant que gardien du trésor ou promoteur de programmes) sur la scène politico-administrative. De la même façon qu'un acteur de théâtre module son comportement suivant la pièce à interpréter et le rôle qu'on lui a assigné dans cette pièce, un responsable gouvernemental se voit confié un rôle par le biais de la position qu'il occupe dans la structure administrative et il adopte le

1. Je suis reconnaissant envers Jean-Philippe Petit d'avoir attiré mon attention sur la recension de Niskanen.

point de vue qui est relié à ce rôle. C'est ce qu'Allison exprimait dans sa fameuse maxime : « *Where you stand depends on where you sit* » (Allison 1969 : 711). C'est la perspective que je vais adopter ici.

Dans ce texte, je veux répondre à trois questions : 1) Peut-on observer des jeux de rôle « à la Wildavsky » dans les discours des responsables politiques québécois ? 2) Quel rôle budgétaire le premier ministre joue-t-il ? 3) Le gouvernement de Jean Charest se distingue-t-il de ses prédécesseurs sur ces points ? Pour répondre à ces questions, je procéderai en trois étapes. D'abord, sur le plan conceptuel, je décrirai la conception du processus budgétaire, telle que proposée par Wildavsky, décrivant les rôles budgétaires que l'on devrait pouvoir observer. Ensuite, sur le plan opératoire, je détaillerai la méthode utilisée pour identifier les jeux de rôle dans les discours de politiques publiques sur la base d'une analyse de contenu. Enfin, je présenterai mes résultats pour répondre à ces trois questions.

Gardiens et promoteurs dans le processus budgétaire : les fondements conceptuels

Dans sa conceptualisation du processus budgétaire, Wildavsky s'est intéressé à la division du travail entre les participants au processus budgétaire, en particulier sous la forme des rôles – c'est-à-dire des « comportements attendus d'une personne occupant un poste donné »² (Wildavsky 1964 : 160) – assumés par chacun. Pour lui, les acteurs du processus sont soit des gardiens du trésor, soit des promoteurs de programme. Par définition, ces rôles sont rattachés à des positions institutionnelles. Les gardiens sont les acteurs rattachés aux agences centrales qui contrôlent le budget, les promoteurs appartiennent plutôt aux agences à programmes. Les gardiens et les promoteurs interagissent de manière complémentaire et leur rôle doivent être vus dans un ensemble. Les interactions entre ces acteurs créent une structure stable d'attentes mutuelles qui a l'avantage de réduire le fardeau du calcul rationnel devant conduire à des décisions satisfaisantes :

Les ministères à programmes se comportent comme des promoteurs de dépenses alors que les agences centrales gardent le trésor. Chacun s'attend à ce que l'autre fasse son travail. Ainsi, les ministères peuvent promouvoir les dépenses car ils savent que les agences centrales imposeront des limites et les agences centrales peuvent exercer leur contrôle car elles savent que les ministères pousseront les dépenses autant qu'ils le pourront. C'est de cette façon que les rôles servent de mécanismes de calcul. (Wildavsky 1975 : 7, ma traduction)

Au sein des provinces canadiennes, les agences centrales sont typiquement le ministère des Finances et le secrétariat du Conseil du trésor. Les agences à programmes sont les ministères responsables des programmes, les plus importants étant le ministère de la Santé et le ministère de l'Éducation. Doern, Maslove et Prince (1988 : 88) ont noté que, dans le contexte canadien, il n'existe pas d'analyse de la micro-politique du processus budgétaire « à la Wildavsky ». Quelque temps après, Donald Savoie publiait son *The Politics of*

2. « [T]he expectations of behavior attached to institutional positions ».

Public Spending in Canada (1990) dans lequel il appliquait justement le modèle de Wildavsky. Par ailleurs, dans son introduction, Savoie (1990 : 6) soutenait que, comme leurs contreparties américaines, les ministères fédéraux dépensiers du Canada agissent comme des promoteurs de leurs programmes et de la croissance des dépenses alors que les agences centrales, comme le ministère des Finances et le secrétariat du Conseil du trésor, font de leur mieux pour contrôler les dépenses à titre de gardiens. C'était la première application systématique du modèle de Wildavsky au contexte canadien. Dix ans plus tard, j'ai présenté une analyse du processus budgétaire dans trois provinces canadiennes sur la base de la conceptualisation de Wildavsky. Dans cette étude, j'ai montré comment le premier ministre pouvait altérer la dynamique gardien-promoteur par des interventions procédurales et rhétoriques (Imbeau 2000).

Plusieurs ont critiqué le modèle de Wildavsky. On reproche entre autres à la théorie de Wildavsky de ne pas être falsifiable. En effet, Wildavsky n'a pas identifié de façon de montrer que sa théorie des rôles budgétaires était fausse. Un de mes objectifs est justement de fournir un tel test empirique. En postulant que le discours est une forme de comportement, je fais l'hypothèse que le contenu des discours de politique publique devrait varier selon le rôle joué par le locuteur. Si les rôles de gardiens et de promoteurs sont à l'œuvre dans le processus budgétaire, le discours des gardiens devrait être systématiquement différent de celui des promoteurs. C'est vers cette hypothèse que je me tourne maintenant.

L'évaluation du contenu des discours : définitions opérationnelles et hypothèses

Si les gardiens et les promoteurs ne parlent pas le même langage, nous devrions pouvoir identifier ces différences par une analyse du contenu de leurs discours. À cette fin, j'ai isolé trois aspects de la politique budgétaire susceptibles de se retrouver dans les discours : les implications en matière de dépenses publiques, les références au déficit et à la dette et la vision, totale ou partielle, du gouvernement. Les implications en matière de dépenses dans les discours des gardiens devraient différer de celles des promoteurs : le discours des promoteurs devrait impliquer une augmentation des dépenses alors que le discours des gardiens devrait impliquer un frein à cette augmentation (c'est-à-dire un maintien ou une diminution des dépenses) puisque les premiers défendent des programmes qui exigent des dépenses et les seconds se préoccupent de la situation financière du gouvernement. Il devrait aussi y avoir des différences en ce qui concerne le déficit et la dette. Les gardiens devraient y référer plus souvent pour la même raison. Enfin, les promoteurs devraient faire preuve d'une vision partielle du gouvernement en faisant référence à des projets de politiques publiques spécifiques plus souvent que les gardiens qui devraient manifester une vision totale du budget et référer plus souvent au gouvernement en général.

Par conséquent, je définis le discours de gardien comme étant celui qui :
1) implique le maintien ou la réduction des dépenses ; 2) réfère plus souvent au

déficit et à la dette publics ; et 3) réfère plus souvent au gouvernement en général par opposition à des projets de politiques publiques spécifiques. Le discours de promoteur est défini comme ayant les caractéristiques opposées : 1) il implique une augmentation des dépenses ; 2) il réfère moins souvent au déficit et à la dette publics ; et 3) il réfère à des projets de politiques publiques spécifiques plus souvent qu'au gouvernement en général. L'hypothèse de base est que les discours du ministre des Finances (les discours du budget) ont les caractéristiques d'un discours de gardien et les discours des ministres de l'Éducation et de la Santé (les remarques préliminaires aux audiences du comité des Finances publiques sur le budget) ont les caractéristiques d'un discours de promoteur.

Pour tester cette hypothèse, j'ai procédé, avec des étudiants de premier cycle, à une analyse de contenu de 130 discours comptant en tout plus de 32 000 phrases (voir tableau 4.1)³. Tous ces discours ont été prononcés à l'Assemblée nationale du Québec de 1970 à 2004 : 34 d'entre eux sont des discours du budget, 35 sont des remarques préliminaires de ministres de l'Éducation, 33 sont des remarques préliminaires de ministres de la Santé et 28 sont des discours inauguraux du premier ministre. Pour réduire la taille de ce corpus, j'ai tiré un échantillon systématique de 5039 phrases⁴ dont j'ai extrait 10 échantillons aléatoires d'environ 500 phrases chacun (tirage sans remise). Chacun des 10 étudiants du séminaire a analysé les phrases d'un de ces échantillons en utilisant un questionnaire simple de huit items, dont trois correspondaient directement à des définitions opératoires (voir tableau 4.2).

Cette analyse a permis de produire une matrice de données de 5039 lignes (les phrases servant comme unités d'analyse) par 11 colonnes (les réponses aux 8 items de l'identification du discours, de la phrase et du codeur).

La *fiabilité inter-codeurs* est un enjeu fondamental de ce type d'analyse. La fiabilité inter-codeurs, ou la reproductibilité, mesure l'uniformité de la compréhension qu'ont plusieurs codeurs d'un contenu donné (Weber 1990 : 17). Quelle qu'en soit la source (différences cognitives entre les codeurs, ambiguïté des instructions de codage ou erreurs aléatoires de codage), une faible fiabilité inter-codeurs rend l'analyse invalide. Afin de se prémunir contre les différences cognitives et l'ambiguïté des instructions, les codeurs ont été formés en appliquant les règles de codage à des discours réels dans un processus itératif.

3. Je suis reconnaissant envers mon assistant, André Gosciniak, et les étudiants de mon séminaire (Sébastien Arel, Étienne Boisjoli, Véronique Côté, Julie de Bellefeuille, Amélie Descheneau-Guay, Nancy Émond, Nathalie Hébert, Jean-Philippe Petit, Yan Plante et Marco Sirois) qui ont accepté de s'engager dans ce projet qui n'a été possible que grâce à leur dévouement. Bien sûr, j'assume l'entière responsabilité des limites de cette analyse.

4. Pour chaque type de discours, nous voulions analyser environ 1250 phrases. Nous avons extrait ces phrases à partir d'un point de départ choisi aléatoirement, puis en sautant un certain nombre de phrases, la longueur du saut ayant été calculée à partir du nombre total de phrases de chaque type de discours (Inaugural : 5; Budget : 16; Santé : 6; Éducation : 4). Par exemple, pour les discours du budget, nous avons extrait les phrases 4, 20, 36, 52, 68... ; pour les remarques préliminaires du ministre de l'Éducation, nous avons retenu les phrases 6, 10, 14, 18, 22...

Après chaque exercice de codage, les désaccords étaient discutés et les règles de

Tableau 4.1 – Description des discours analysés

	Nombre de discours analysés	Nombre total approximatif de phrases	Nombre de phrases analysées (10 codeurs)	Nombre de phrases retenues (4 codeurs) 1980-2004	Phrases retenues en pourcentage du total 1980-2004
Discours inauguraux	28	5398	1334	407	7,5
Discours du budget	34	16107	1246	318	2,0
Remarques préliminaires (Éducation)	35	6553	1328	404	6,2
Remarques préliminaires (Santé)	33	3992	1131	394	9,9
Total	130	32 050	5039	1523	4,8

Tableau 4.2 – Questionnaire d’analyse des échantillons

Item 1 : Si cette phrase a quelque chose à voir avec une aire d’activité gouvernementale, quelles en sont les implications pour les dépenses publiques ?

- A- Réduire les dépenses publiques
- B- Maintenir les dépenses publiques
- C- Accroître les dépenses publiques
- D- Aucune implication pour les dépenses publiques
- E- Ne s’applique pas

Item 2 : Si cette phrase a quelque chose à voir avec une aire d’activité gouvernementale, y fait-on référence au déficit ou à la dette public ?

- A- Non
- B- Oui
- C- Ne s’applique pas

Item 3 : Si cette phrase a quelque chose à voir avec une aire d’activité gouvernementale, y réfère-t-on à un projet spécifique de politique publique ou bien au gouvernement en général ?

- A- Projet spécifique de politique publique
 - B- Gouvernement en général
 - C- Indéterminé
 - D- Autre
 - E- Ne s’applique pas
-
-

codage amendées jusqu’à l’atteinte d’un consensus. Afin d’éviter les erreurs de saisie, un programme informatique a été élaboré pour afficher sur un seul écran une phrase et son contexte (le contexte était formé des cinq lignes précédant et suivant la phrase cible), de même que la liste des huit questions et des choix de réponses. Tout ce que le codeur avait à faire était de lire la phrase et son contexte et de cocher la bonne réponse à chaque question. La matrice de données était ensuite générée automatiquement.

Tableau 4.3 – Fiabilité inter-codeurs (tests du khi carré)

	10 codeurs	Codeurs 1, 4, 6 et 8	
	1970-2004	1970-2004	1980-2004
Item 1: Implications concernant les dépenses publiques ?			
Cas valides	2066	868	688
Cas manquants	2973	1082	835
Nombre total de cas	5039	1950	1523
Khi carré	62,421	6,101	3,897
dl	18	6	3
Sig.	0,000	0,412	0,324
Item 2: Référence au déficit ou à la dette ?			
Cas valides	4471	1697	1328
Cas manquants	568	253	195
Nombre total de cas	5039	1950	1523
Khi carré	48,182	3,206	2,878
dl	9	3	3
Sig.	0,000	0,361	0,411
Item 3: Projet de politique ou gouvernement en général ?			
Cas valides	3561	1296	1007
Cas manquants	1478	654	516
Nombre total de cas	5039	1950	1523
Khi carré	83,788	3,634	5,901
dl	9	3	3
Sig.	0,000	0,304	0,117

En plus de ces mesures, j'ai effectué un test du khi carré dans le but de vérifier si, pour chaque item, il y avait une différence significative entre les codeurs. Si nous considérons les 5039 unités d'analyse comme une population, nous pouvons dire qu'il n'existe qu'une seule vraie distribution de fréquences pour chaque variable (ou, de manière équivalente, pour chaque question posée ou pour chaque item de l'analyse de contenu). Par conséquent, des échantillons aléatoires tirés de cette population devraient donner la même distribution de fréquences à l'intérieur d'une certaine marge d'erreur. Comme les 500 phrases analysées par chaque codeur étaient choisies aléatoirement, chaque ensemble de 500 phrases constitue un échantillon aléatoire tiré de la population de 5039 phrases. Donc, si le codage est uniforme d'un codeur à l'autre, des tests du khi carré comparant les 10 distributions de fréquences de chaque item ne devraient pas rejeter l'hypothèse nulle d'égalité des pourcentages à l'intérieur des catégories de réponse. Les résultats de ces tests sont rapportés au tableau 4.3. Quand je compare le codage des 10 codeurs, les tests du khi carré montrent qu'il y a une différence significative entre les codeurs pour chacun des trois items. Ce n'est qu'en sélectionnant les codeurs 1, 4, 6 et 8 que j'obtiens des khi carré non

significatifs : il n'y a pas de différence significative entre ces quatre codeurs. C'est la raison pour laquelle j'ai finalement rejeté le travail des six autres codeurs. De plus, comme en rejetant ce travail, je rejetais du même coup une grande partie des phrases tirées des discours du budget pendant la période 1971-1979 que le hasard avait assignés pour la plupart aux échantillons de ces six codeurs, j'ai limité la période de l'analyse à la période 1980-2004. L'analyse qui suit porte donc sur 1523 phrases qui représentent 6,4 % des discours prononcés de 1981 à 2004. La perte dans la taille de l'échantillon est largement compensée, je crois, par le gain en validité.

Analyse des résultats

Description générale

Le tableau 4.4 présente le contenu des 1523 phrases analysées pour chacun des trois items. Par exemple, pour l'item 1, on voit que 45,2 % des phrases ont une implication en matière de dépenses publiques et que, de ce sous-ensemble, 78,3 % impliquent une augmentation des dépenses. Les résultats de l'item 2 correspondent à ce que le sens commun nous suggérerait : les ministres parlent peu du déficit et de la dette publics. Seuls 3,1 % des phrases font référence à ces sujets. Enfin, les résultats de l'item 3 montrent que 66,1% du discours porte sur des projets de politique publique ou sur le gouvernement en général. De ce sous-ensemble, 82,7 % porte sur des projets spécifiques de politique publique.

En général, ces résultats indiquent que les discours de politique publique au Québec, de 1980 à 2004, sont des discours typiques de promoteurs de programmes puisqu'ils ont tendance à impliquer une augmentation des dépenses, qu'ils ignorent la dette et le déficit et qu'ils réfèrent plus souvent à des projets spécifiques de politique publique qu'au gouvernement en général. Cela est vrai lorsque nous considérons le discours sans faire de distinction en ce qui concerne les locuteurs. Or, notre hypothèse veut que le ministre des Finances se distingue des ministres de la Santé et de l'Éducation. L'analyse de contenu confirme-t-elle cette hypothèse ?

Gardiens et promoteurs

La question que je pose dans cette section est la suivante : les gardiens du trésor parlent-ils comme les promoteurs de programme ? Si oui, il ne devrait pas y avoir de différence significative dans la façon dont les uns et les autres parlent

Tableau 4.4 – Distribution de fréquences 1980-2004

	Fréquences	Pourcentages	Pourcentages valides
Item 1: Implications concernant les dépenses publiques ?			
Réduire	90	5,9	13,1
Maintenir	59	3,9	8,6
Augmenter	539	35,4	78,3
Total (valide)	688	45,2	100,0
Données manquantes	835	54,8	
Total	1523	100,0	
Item 2: Référence au déficit ou à la dette ?			
Non	1281	84,1	96,5
Oui	47	3,1	3,5
Total (valide)	1328	87,2	100,0
Données manquantes	195	12,8	
Total	1523	100,0	
Item 3: Projet de politique ou gouvernement en général ?			
Projet de politique publique	833	54,7	82,7
Gouvernement en général	174	11,4	17,3
Total (valide)	1007	66,1	100,0
Données manquantes	516	33,9	
Total	1523	100,0	

des dépenses, insistent ou non sur le déficit et la dette ou réfèrent à des projets de politique publique. Sinon, les différences entre les discours des ministres de l'Éducation et de la Santé devraient être semblables d'un ministre à l'autre, mais significativement différents des discours des ministres des Finances. Par ailleurs, je me demande quelle place occupe le premier ministre dans ce jeu de rôles. Est-il un promoteur ou un gardien ? Enfin, je soulève la question de la différence d'une législature à l'autre, en particulier la différence entre les discours prononcés durant la 37^e législature qui a commencé le 4 juin 2003 avec le gouvernement libéral de Jean Charest et ceux des législatures précédentes depuis 1981.

Une tâche préliminaire s'impose avant de commencer cette analyse, soit celle de synthétiser les résultats des trois items en un seul indice composite. À cette fin, j'ai calculé un indice composite de promotion des programmes dans les discours à partir des catégories de chacun des trois items. Lorsqu'une phrase est codée dans la catégorie représentant la position du promoteur de programmes, par opposition à celle du gardien du trésor, pour chacun des trois items, elle obtient un score de 3 sur cet indice composite. Les trois catégories en question sont :

- Item 1 : Augmenter les dépenses
- Item 2 : Non (pas de référence au déficit ou à la dette)
- Item 3 : Projet de politique publique

Lorsque la phrase est codée deux fois sur trois dans la catégorie « promoteur de programmes », elle obtient un score de 2 ; le score est de 1 lorsqu'elle est ainsi codée une fois sur trois ; le score est de 0 autrement. L'indice composite ainsi créé est donc une variable d'intervalle allant de 0 à 3. La moyenne de cette variable pour les 632 phrases ayant un score valide sur chacun des trois items est de 2,65 pour un écart-type de 0,654 (voir le tableau 4.5). Ce résultat confirme ce qui a été conclu à partir de chacun des items pris séparément au tableau 4.4. En général, le discours de politique publique des gouvernements québécois sur la période allant de 1981 à 2004 fait la promotion des programmes plus qu'il ne défend le trésor.

À la lumière des résultats rapportés au tableau 4.5 pour l'ensemble des législatures (32^e à 37^e inclusivement), nous pouvons déjà répondre à la première question. Les gardiens du trésor ne parlent pas comme les promoteurs de programmes. La moyenne des ministres de l'Éducation (2,73) est très près de celle des ministres de la Santé (2,77) et ces deux moyennes sont significativement différentes de la moyenne des ministres des Finances (2,38), comme le montre l'analyse de variance avec une statistique F égale à 33,213 ($p < 0,001$). La mesure d'association Êta (0,25) indique que la corrélation entre l'indice de promotion et la position institutionnelle du locuteur est faible ou modérée. Autrement dit, le jeu des rôles est présent, mais son impact sur le discours est faible, le rôle expliquant seulement 6 % de la variance dans le discours ($E^2 = 0,063$). Il est clair que le rôle ne suffit pas à expliquer le contenu des discours de politique publique, mais il est aussi clair que le rôle budgétaire a quelque chose à voir avec ce contenu. L'intuition de Wildavsky se vérifie donc dans les discours prononcés à l'Assemblée nationale du Québec, un système politique relativement différent du système américain et à une époque très différente, du moins en ce qui concerne la place des finances publiques dans l'agenda gouvernemental et dans l'opinion publique.

Si l'on examine le score des différents gouvernements sur l'ensemble de la période, on constate que les discours des gouvernements s'alignent plus sur celui des promoteurs que sur celui des gardiens, avec un score moyen de 2,65. Le discours le plus promoteur a été celui de la 36^e législature (Bouchard-Landry) avec une moyenne de 2,78 et le moins promoteur, celui de la 35^e législature (Parizeau-Bouchard) avec une moyenne de 2,50. Les discours présentés durant la 37^e législature (celle de Jean Charest) se retrouvent directement sur la moyenne. Le gouvernement libéral de Jean Charest se retrouve donc au centre avec le gouvernement Parizeau-Bouchard à sa droite (les moins promoteurs) et le gouvernement Bouchard-Landry à sa gauche.

Tableau 4.5 – Indice de promotion des programmes dans les discours de politique publique, selon les rôles : statistiques descriptives et analyse de variance

Législatures	Ensemble des locuteurs	Locuteurs par poste					ANOVA* Promoteurs (μ_1) vs Gardiens (μ_2)			
		P.M.	Finance	Éducation	Santé	Santé+ Éduc.	$\mu_1 - \mu_2$	F	Sig.	E ²
Législatures 32 à 37 incl.										
Moyenne	2,65	2,69	2,38	2,73	2,77	2,75	0,37	33,213	0,000	0,063
Écart-type	0,654	0,598	0,886	0,512	0,517	0,514				
N	632	142	147	159	184	343				
32^e - Lévesque 2 (1981-85)										
Moyenne	2,55	2,72	2,00	2,76	2,67	2,72	0,72	9,792	0,003	0,176
Écart-type	0,764	0,566	0,918	0,752	0,651	0,702				
N	85	36	20	17	12	29				
33^e - Bourassa 3 (1985-89)										
Moyenne	2,68	2,78	2,19	2,74	2,91	2,83	0,64	25,977	0,000	0,203
Écart-type	0,604	0,441	0,895	0,448	0,294	0,377				
N	112	9	26	34	43	77				

Tableau 4.5 – Indice de promotion des programmes dans les discours de politique publique, selon les rôles : statistiques descriptives et analyse de variance (suite)

34° - Bourassa 4 (1989-1994)										
Moyenne	2,71	2,88	2,33	2,76	2,82	2,80	0,47	16,453	0,000	0,102
Écart-type	0,598	0,338	0,926	0,435	0,454	0,446				
N	173	24	36	41	72	113				
35° - Parizeau-Bouchard (1994-1999)										
Moyenne	2,50	2,56	2,45	2,56	2,41	2,51	0,06	0,134	0,715	0,002
Écart-type	0,738	0,801	0,91	0,598	0,666	0,622				
N	117	27	29	39	22	61				
36° - Bouchard-Landry (1999-2003)										
Moyenne	2,78	2,77	2,93	2,88	2,4	2,66	-0,27	4,028	0,050	0,068
Écart-type	0,514	0,497	0,267	0,332	0,828	0,653				
N	90	31	27	17	15	32				
37° - Charest (2003-2004)										
Moyenne	2,65	2,33	2,11	2,91	3,00	2,97	0,86	16,404	0,000	0,303
Écart-type	0,7	0,724	1,167	0,302	0	0,180				
N	55	15	9	11	20	31				

* Gardiens : ministres des Finances; Promoteurs : ministres de la Santé et de l'Éducation.

Quel rôle les premiers ministres jouent-ils dans leurs discours inauguraux ? Sur l'ensemble de la période examinée, les discours des premiers ministres s'alignent eux aussi plus sur celui des promoteurs que sur celui des gardiens, avec une moyenne de 2,69. Le discours le plus promoteur a été celui de Robert Bourassa (34^e législature) avec une moyenne de 2,88 et le moins promoteur, celui de Jean Charest avec une moyenne de 2,33. Le contenu du discours inaugural du premier ministre Charest a donc été le plus « gardien » du dernier quart de siècle et il se distingue clairement de la moyenne d'ensemble des discours des autres premiers ministres québécois de cette période.

Quant aux jeux de rôles, ils varient d'une législature à l'autre. La différence entre les moyennes ($\mu_1 - \mu_2$) indique que les jeux de rôles sont les plus importants sous Jean Charest au point où la position institutionnelle explique 30 % de la variance dans le contenu du discours ($E^2 = 0,30$). Ce résultat est comparable à celui du dernier gouvernement Lévesque et des deux derniers gouvernements Bourassa. Les jeux de rôles disparaissent complètement sous la législature Parizeau-Bouchard avec une différence de moyenne non significativement différente de zéro. Qui plus est, la différence devient négative et significative durant la législature Bouchard-Landry ($\mu_1 - \mu_2 = -0,27$), ce qui contredit l'hypothèse de Wildavsky qui veut que la différence soit toujours positive. Une différence négative implique que les ministres de la Santé et de l'Éducation parlent plus comme des gardiens et les ministres des Finances comme des promoteurs. Autrement dit, les rôles sont inversés. Ces deux résultats (pas de jeu de rôles durant la 35^e législature et des rôles inversés durant la 36^e) sont des anomalies qu'il faut expliquer.

L'absence possible de jeu de rôles dans le processus budgétaire a été prédite par Kelly et Wanna (2000) qui soulignent que sous des réformes institutionnelles de type « nouveau management public » (NMP) les jeux de rôles peuvent disparaître. En bref, les réformes de type NMP cherchent à établir de nouvelles conventions budgétaires basées sur des rapports principal-agent dans le processus budgétaire, sur une gestion financière et des techniques de budgétisation de performance (*outcome-based*) et sur la compétition. Kelly et Wanna identifient les thèmes récurrents du NMP comme étant la reformulation des objectifs et de la culture budgétaires, le contrôle centralisé des grands agrégats budgétaires et la déconcentration de la gestion financière. Les idées du NMP ont été présentes dans l'administration publique québécoise tout au long de la période étudiée, mais ce n'est que sous le gouvernement du Parti québécois de la 35^e législature qu'elles ont vraiment été implantées afin de rendre possible l'élimination du déficit budgétaire de 6,3 milliards de dollars de 1995 (3,7% du PIB [produit intérieur brut] provincial). Il n'est donc pas surprenant que les jeux de rôles disparaissent à cette époque. C'est ce que soutiennent Kelly et Wanna :

[Sous le NMP] se forment des relations plus complexes dans lesquelles la distribution des rôles budgétaires entre les acteurs n'est pas claire. De plus, plusieurs réformes de type NMP ont pour objectif délibéré de brouiller la séparation entre les positions institutionnelles et les rôles budgétaires. Ainsi, on demande aux gardiens et aux promoteurs de remplir des fonctions à la fois de rationnement et de développement. En d'autres mots, les nouvelles fonctions budgétaires ne corres-

pondent pas toujours aux rôles institutionnels traditionnels. (Kelly et Wanna 2000 : 45, ma traduction)

Dans le langage de nos hypothèses, la différence de moyenne entre les indices de promotion des promoteurs et des gardiens devrait être nulle lorsque des réformes de type NMP sont implantées. C'est bien ce que nous observons dans la 35^e législature. Mais comment expliquer la différence négative qui apparaît dans la législature suivante sous Bouchard-Landry ?

Afin de répondre à cette question, considérons l'attitude d'un acteur budgétaire par rapport au budget du gouvernement, en plus de son rôle dans le processus. Cette attitude correspond-elle à une vision totale ou à une vision partielle du budget ? Une vision partielle du budget de la part d'un acteur budgétaire implique qu'il accorde plus d'importance à ses propres intérêts et à ceux de son organisation qu'à la santé financière du gouvernement. Ainsi, le ministre à vision partielle ne se souciera pas du déficit budgétaire éventuel que ses demandes pourraient entraîner ni du possible manque à gagner de ses collègues d'autres ministères. Ce qui compte pour lui ou elle, ce sont les gains et les pertes de son ministère. À l'inverse, la vision totale du budget est celle du ministre qui limite ses demandes lorsqu'elles risquent de mettre en péril l'équilibre budgétaire ou une mission gouvernementale importante hors de sa responsabilité. L'acteur à vision totale accorde plus d'importance au budget total qu'aux intérêts particuliers de son organisation⁵. La raison pour laquelle les réformes de type NMP ont un impact sur les jeux de rôle est que leur mise en œuvre change les attitudes des acteurs budgétaires. En effet, l'essence du processus budgétaire décrit par Wildavsky est que les gardiens du trésor assument une vision totale du budget, alors que les promoteurs de programmes ont une vision partielle. Cela donne un processus incrémental décrit à la figure 4.1. Lorsque ce modèle est à l'œuvre, le discours des promoteurs devrait avoir un indice de promotion plus élevé que celui des gardiens, ou $\mu_1 - \mu_2 > 0$. Quand des réformes de type NMP sont mises en œuvre, les promoteurs réagissent rationnellement en résistant aux changements qui réduisent leur marge de manœuvre. Pressentant cette résistance, les leaders gouvernementaux cherchent à convaincre les promoteurs de la nécessité des réformes proposées. À mesure que la persuasion agit, les promoteurs changent d'attitude à l'égard du budget et adoptent une vision totale. Un autre processus est alors à l'œuvre, le processus de crise budgétaire et les différences dans le discours des gardiens et des promoteurs disparaît ($\mu_1 - \mu_2 = 0$)⁶. C'est ce que prédisent Kelly et Wanna.

Il y a un autre cas de figure où les différences dans le discours des gardiens et des promoteurs disparaissent, soit le processus de crise sociale. Imaginez un état de guerre avec un autre pays. Le programme dominant du gouvernement sera l'effort de guerre et tous les ministres, qu'ils soient gardiens ou promoteurs, prioriseront ce programme au détriment de l'équilibre budgétaire.

5. J'ai proposé une interprétation similaire concernant les partis politiques dans Imbeau (2004).

6. Il est approprié de parler de crise dans ce cas car, pour être efficace, le travail de persuasion s'appuie le plus souvent sur la nécessité des réformes. On crée donc une « crise » dont la résolution exige les réformes que l'on veut implanter.

taire. On s'occupera de la dette après la guerre. Ainsi, gardiens et promoteurs adoptent une vision partielle du budget et ils tiennent un discours semblable : $\mu_1 - \mu_2 = 0$.

Figure 4.1 – Types de processus budgétaires selon la vision du budget

		Promoteurs	
		Vision partielle	Vision totale
Gardiens	Vision totale	Type I Processus incrémental $\mu_1 - \mu_2 > 0$	Type II Processus de crise budgétaire $\mu_1 - \mu_2 = 0$
	Vision partielle	Type III Processus de crise sociale $\mu_1 - \mu_2 = 0$	Type IV Processus à rôles inversés $\mu_1 - \mu_2 < 0$

Reste le dernier cas de figure, le « processus à rôles inversés », où les gardiens ont un discours plus promoteur que les promoteurs, comme nous l'avons observé dans la 36^e législature ($\mu_1 - \mu_2 < 0$). Cette situation est plus difficile à imaginer. Elle correspond pourtant à ce que plusieurs fonctionnaires provinciaux dans l'Ouest canadien m'ont confié en entrevue à la fin des années 1990. Les promoteurs agissent souvent en gardiens. Par exemple, considérant que les crédits qu'un autre ministère ou un autre programme obtient du Conseil du trésor sont autant de ressources qui ne sont plus disponibles pour leurs propres programmes, certains promoteurs indiquent aux officiers du Conseil du trésor les endroits où des économies peuvent être faites dans un ministère concurrent. Il arrive aussi que des promoteurs à qui on a demandé de prévoir des réductions importantes de budget fassent des propositions plus agressives que ce que le Conseil du trésor est prêt à supporter. Les gardiens doivent alors se substituer aux promoteurs pour défendre certains programmes qu'ils jugent importants.

La prise en compte des changements d'attitude vis-à-vis du budget permet d'explicitier le mécanisme par lequel les réformes administratives de type NMP ont un effet sur les jeux de rôles dans le processus budgétaire. Il y aurait donc une interaction entre le rôle et l'attitude d'un acteur qui déterminerait le discours et le comportement. Dans le cas spécifique dont il est question ici, les modifications dans le processus de budgétisation auraient suivi la séquence suivante : incrémental, crise budgétaire, rôles inversés, incrémental. Des recherches additionnelles seraient nécessaires en vue de déterminer si ce résultat est généralisable à d'autres sociétés et à d'autres époques.

Que retenir de cette analyse en rapport avec les réalisations du gouvernement Charest ? Deux choses principalement. D'abord, les jeux de rôles dans les discours de politique publique ont été sensiblement plus intenses sous Jean Charest que durant toute la période. Les ministres de l'Éducation et de la

Santé de ce gouvernement ont les discours les plus promoteurs de la période et le ministre des Finances l'un des discours les plus gardiens. Le gouvernement Charest semble donc s'être démarqué de son prédécesseur du Parti québécois pour renouer avec le processus traditionnel de budgétisation où les acteurs du processus adoptent un discours conforme à leur position institutionnelle. À cet égard, le gouvernement Charest se trouve plus près du dernier gouvernement péquiste de René Lévesque que des gouvernements libéraux dirigés ensuite par Robert Bourassa. Ensuite, le contenu du discours du premier ministre Charest est le plus « gardien » de la période avec un score moyen de 2,33, ce qui le démarque clairement de ses prédécesseurs. Le discours du premier ministre Charest est même plus gardien que les discours des ministres des Finances du PQ des années 1990. En cela, il est plus près de la 35^e législature dirigée par Parizeau puis Bouchard que des autres. Il n'y a donc pas d'alignement partisan sur l'intensité des jeux de rôles dans le processus budgétaire ni sur la place qu'y occupe le premier ministre, mais il y a une coupure nette entre le gouvernement libéral de Jean Charest et les deux gouvernements péquistes qui l'ont immédiatement précédé.

Conclusion

Une analyse de contenu des trois types de discours les plus importants du processus budgétaire des gouvernements québécois pour la période allant de 1981 à 2004 a montré que le modèle de Wildavsky est toujours pertinent dans la compréhension du processus budgétaire et qu'il s'applique bien à un régime parlementaire, confirmant ainsi les conclusions de Donald Savoie (1990) sur le processus budgétaire au niveau fédéral canadien. Les rôles budgétaires ont eu un impact sur le comportement des ministres des gouvernements du Québec, les ministres des Finances agissant (et parlant) comme gardiens du trésor et les ministres de l'Éducation et de la Santé comme promoteurs de programmes. Le rôle joué par le locuteur explique une part non négligeable de la variance dans les discours de politiques publiques à l'intérieur du processus budgétaire. Cette analyse a aussi montré que les jeux de rôles pouvaient varier d'une législature à l'autre et qu'ils pouvaient même disparaître et s'inverser dans certaines situations particulières, notamment sous l'effet de mesures reliées au « nouveau management public ».

La validation des résultats rapportés ici nécessiterait des études plus poussées. D'une part, il serait utile de reproduire cette étude dans d'autres lieux et à d'autres moments. Il serait intéressant, par exemple, d'étudier les discours tenus dans les autres provinces canadiennes et au gouvernement fédéral au cours de la même période. Il serait intéressant aussi d'étudier d'autres périodes historiques, en particulier les périodes précédant et suivant le krach boursier de 1929 ou la Seconde Guerre mondiale, en vue de tester empiriquement l'idée d'un « processus de crise sociale ». D'autre part, une étude approfondie des moments charnières de passage d'un processus budgétaire à l'autre à l'aide d'entrevues des acteurs concernés permettrait de mettre en lumière la façon dont ces passages sont « vécus » par les acteurs concernés. Une telle étude permettrait de rendre plus explicites les mécanismes à l'œuvre et en particulier la place qu'y

tient le discours. Une telle validation permettrait de raffiner l'instrument d'évaluation des processus budgétaires que nous avons élaboré dans cette étude en vue d'en améliorer notre compréhension.

Bibliographie

- Allison, G. T. (1969), « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3, p. 689-718.
- Berthelot, J.-M. (1990), *L'intelligence du social : le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris, Presses universitaires de France.
- Doern, G. B., A. M. Maslove *et al.* (1988), *Budgeting in Canada: Politics, Economics, and Management*, Ottawa, Carleton University Press.
- Imbeau, L. M. (2000), « Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces », dans J. Kleist et S. Huffman (dir.), *Canada Observed: Perspectives from Abroad and from Within*, New York, Peter Lang.
- Imbeau, L. M. (2004), « Public Deficits and Surpluses in Federated States: A Review of the Public Choice Empirical Literature », *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 23, n° 3, p. 123-145.
- Kelly, J. et J. Wanna (2000), « New Public Management and the Politics of Government Budgeting », *International Public Management Review*, vol. 1, n° 1, p. 33-55.
- Niskanen, W. A. (1989), « Book Review of: The New Politics of the Budgetary Process by Aaron Wildavsky », *Cato Journal*, vol. 8, n° 3, p. 765-767.
- Savoie, D. J. (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Weber, R. P. (1990), *Basic Content Analysis*, Newbury Park, Sage Publications.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston et Toronto, Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. (1975), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston et Toronto, Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Harper Collins.