

Management public  
POL-7025

**Travail de session**

*Bilan des réformes budgétaires prônées par le Nouveau Management Public:  
comparaison entre le Québec et l'Ontario (1998-2013)*

Remis à  
M. Sèyivè Wilfried Affodégon

Par  
Simon Moore  
Richard Turizeye  
Marc Ruben Claude

Faculté des sciences sociales  
Département de science politique

30 avril 2015



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	3
1. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE.....	4
1.1. Revue de la littérature des principales théories de réformes budgétaires.....	4
1.2. La théorie des choix collectifs (Public Choice).....	4
1.3. Le modèle d'analyse des réformes du management public (Pollitt & Bouckaert, 2004).....	5
1.4. Les acteurs des réformes (Bourgeault, 2006).....	7
1.5. Les tendances et les défis (Sterck, M. & al., 2004).....	8
1.6. Méthodologie.....	8
2. ARRIÈRE-PLAN HISTORIQUE.....	9
2.1. Québec.....	9
2.2. Ontario.....	12
3. RÉSULTATS .....	16
3.1. LES SIMILITUDES.....	16
3.1.1. Enchaînement des paradigmes (de la bureaucratie classique au NMP).....	16
3.1.2. Focus sur les activités primaires des ministères et organismes, la qualité des services et les besoins des utilisateurs.....	17
3.1.3. Mise en œuvre de la gestion par les résultats (GAR).....	17
3.2. LES DIFFERENCES .....	19
3.2.1. La gestion de la dette et du fardeau fiscal .....	19
3.2.2. Tarification de services publics .....	20
3.2.3. Investissement dans le social et l'emploi .....	20
3.2.4. Imposition des particuliers .....	21
3.2.5. Imposition des entreprises.....	22
3.2.6. Privatisation, sous-traitance et partenariat public-privé.....	22
4. BILAN DES REFORMES BUDGÉTAIRES AU QUÉBEC ET EN ONTARIO .....	23
4.1. Succès.....	23
4.2. Échecs.....	24
CONCLUSION .....	26
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	27

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 Modèle d'analyse des réformes du Management Public de Pollitt & Bouckaert .....	6
Figure 2 Contenu des réformes du service public en Ontario.....	14
Figure 3 Comparaison des réformes de services publics ontariens en 1997 et en 2001 .....	16
Figure 4 Les quatre phases de la gestion axée sur les résultats (GAR) .....	17
Figure 5 Budgétisation axée sur les résultats (BAR).....	18
Figure 6 Comparaison de l'utilisation des objectifs de performances dans les provinces canadiennes.....	19
Figure 7 Décomposition de la croissance des dépenses par habitant des administrations municipales et provinciales par poste budgétaire (1989-2009) .....	24

## INTRODUCTION

Depuis les années 1970, des réformateurs néolibéraux ont introduit la Nouvelle Gestion Publique comme alternative aux problèmes qui minaient les économies suivant le modèle de l'État-providence. Les premières réformes sont entreprises en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Hollande, en Suède et en Nouvelle Zélande dans la dernière moitié des années 1980 et début des années 1990 (Schwartz, 1994 et Hood, 1996).

Ces réformes étaient dictées par le souci d'éliminer des déficits permanents des budgets, des balances commerciales, l'accroissement des dettes publiques et la délocalisation de la production. Elles ont pris naissance dans le courant des idées néolibérales qui prônaient la gestion des entités publiques comme celle des entreprises privées.

Plusieurs pays se sont lancés dans ces réformes, chacun à sa façon: certains ont opté pour des politiques dures de privatisation de l'État-providence, d'autres pour la limitation des dépenses publiques et d'autres pour la quasi-contractualisation. L'aboutissement des réformes dépendait de la volonté institutionnelle de mettre en place ces nouvelles idées managériales (Hood, 1998).

Vers la fin des années 1990, ces efforts de modernisation ont été entrepris différemment dans les provinces du Québec et de l'Ontario. Les réformes ont emprunté des trajectoires différentes, mais vont aboutir à des résultats similaires au courant des années 2000.

**Problématique et question de recherche :** De 1998 à 2013, en quoi les voies empruntées par le Québec et l'Ontario dans la mise en œuvre des réformes budgétaires présentent-elles des similitudes et des divergences? De cette comparaison, quels sont les facteurs déterminant l'évolution des trajectoires poursuivies et les résultats obtenus en matière de gestion budgétaire?

# 1. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

## 1.1. Revue de la littérature des principales théories des réformes

L'administration traditionnelle est née de la théorie de la bureaucratie de Max Weber. Selon le modèle bureaucratique wébérien, le principe de hiérarchie légale-rationnelle s'applique du point de vue politique tandis que les utilisateurs sont tous traités équitablement (Merrien, 2004). Il en ressort que l'administration publique traditionnelle se caractérise notamment la séparation de la direction administrative et des moyens d'administration, la rétribution des fonctionnaires selon le rang hiérarchique ainsi que la codification des tâches et la hiérarchisation des fonctions. Le bureaucrate travaille exclusivement pour un employeur, voit sa responsabilité réduite au minimum et bénéficie d'un salaire fixe avec une sécurité d'emploi (Mercier, 2002)

Ensuite, un courant managérialiste survient dans les années 1980. Le managérialisme promeut la similarité entre le secteur public et le secteur privé: compétences, capacités, méthodes, procédures applicables à toutes les organisations. De nouvelles procédures et pratiques et termes-clés sont introduites dans l'administration publique : privatisations, partenariats public-privé (Peter & al. 2009), quasi-marchés, approche client, évaluation (Merrien, 2000) ainsi que l'optimisation des ressources (*value-for-money*, Fortin, 2010). Aussi des mesures d'incitation (ex : bonus, congés payés) visent-elles à accroître la performance.

La Nouvelle Gestion Publique (NGP) part du principe fondamental de non-différenciation entre le secteur public et le secteur privé. Ainsi, les pratiques en vigueur dans les affaires privées sont introduites dans la gestion des affaires publiques. Merrien (2000) a synthétisé les principes de la NGP : l'introduction des marchés et quasi-marchés dans la sphère publique, la décentralisation de l'administration publique, la contractualisation des services, le principe de la concurrence entre les organismes et agences publiques ou privées, l'approche client, la mesure de la performance et la reddition de compte.

## 1.2. La théorie des choix collectifs (Public Choice)

Du point de vue théorique, le nouveau management public s'inscrit dans le sillage de l'économie politique et de la théorie des choix collectifs (Public Choice). Née dans les années 1970, à la suite des constats d'échecs des politiques de Johnson Lyndon visant à réduire la pauvreté de la

société en générale, la théorie des choix collectifs exige que l'interventionnisme étatique au coeur des bureaucraties traditionnelles cède la place au libéralisme du marché ainsi qu'à un individualisme rationnel. Elle englobe les théories de l'inaction collective d'Olson et de Buchanan, celle de l'électeur médian de Duncan, la théorie du principal-agent ainsi que la typologie des fonctionnaires de Downs. Ces ramifications théoriques ont un tronc commun: elles reprochent toute à l'État-providence de ne pas être une organisation efficiente. De ce fait, la distinction entre le privé et le public est minimalisée de sorte à rechercher un meilleur partenariat entre les deux entités à la recherche de l'efficacité, de l'efficience et des économies d'échelles.

Dans le sillage de cette théorie, les réformes budgétaires prônées par le NGP passent donc par la contractualisation des services publics en vue de respecter les enveloppes budgétaires et d'aboutir à un service de qualité à moindre coût (analyse avantage-coût). La compétition, les quasi-marchés et les partenariats public-privé sont prisés pour l'acquisition des biens et la prestation des services publics. S'inspirant de l'individualisme rationnel et soucieux de son bien-être, la NGP placera donc le citoyen au centre des services publics – un focus évident à travers les déclarations de services aux citoyens. Ainsi, sur le plan économique, la théorie des choix collectifs (Ostrom & Ostrom, 1971) aura eu un apport fondamental dans l'orientation des réformes financières opérées sous l'emblème du Nouveau Management Public (NMP).

### **1.3. Le modèle d'analyse des réformes du management public (Pollitt & Bouckaert, 2004)**

Dans leur ouvrage intitulé *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2011), Christopher Pollitt et Geert Bouckaert présentent, entre autres, un modèle permettant d'analyser la trajectoire de l'état dans l'application des réformes de l'administration traditionnelle. Plus spécifiquement, les auteurs font appel à cinq éléments constituant les forces en œuvre dans un milieu et qui interagissent de sorte à encadrer une réforme du secteur public. Il s'agit de la prise de décision des élites, des forces socio-économiques, le système politique et le système administratif, à l'intérieur d'un continuum marqué par des événements aléatoires (scandales politiques ou catastrophes naturelles).

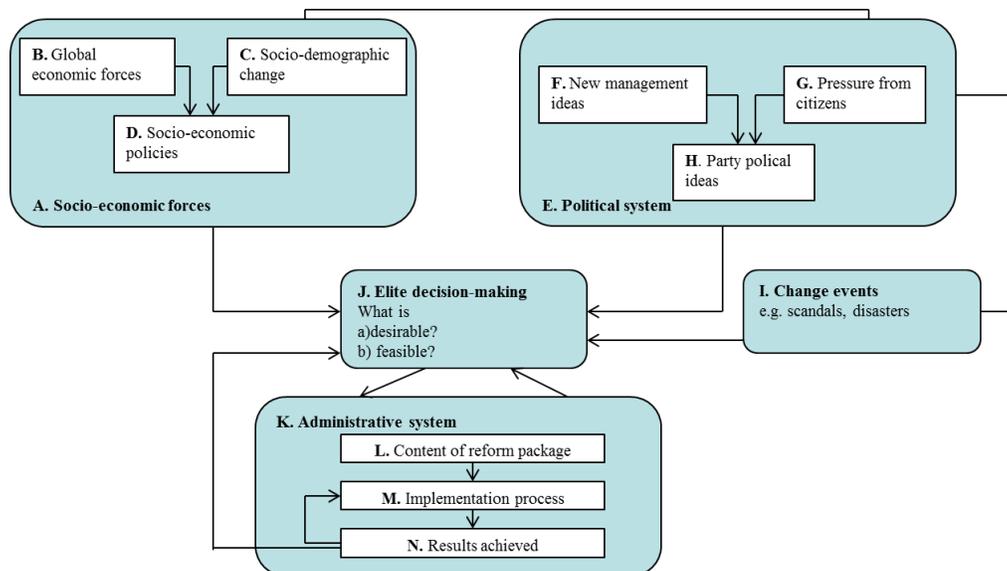
En premier lieu, les élites décident de ce qui est désirable et de ce qui est faisable. Autrement dit, c'est du haut que proviennent les résolutions et les choix relatifs à l'orientation des réformes. La

vision politique des dirigeants politiques (meneurs des partis politiques, président, premier ministre, conseils des ministres. etc.) s’articule généralement dans des textes-charnières, des manifestes, ou des discours politiques. Ainsi, la rhétorique de la réforme sera fondamentalement portée par les élites politiques tout en tenant compte des réalités du terrain.

En second lieu, des facteurs socio-économiques vont peser dans la balance. Il s’agit des forces économiques globales (telles que la globalisation du marché internationale ou la mobilité du capital), des changements socio-démographiques (vieillessement de la population); ou de politiques socio-économiques (choix entre des politiques conjoncturelles ou structurelles). Parallèlement, le système politique est à prendre en compte. Des facteurs comme l’émergence de nouvelles idées, les pressions des citoyens ou l’idéologie des partis politiques jouent un rôle prépondérant dans la trajectoire d’une réforme politique.

En outre, des évènements circonstanciels peuvent avoir un impact sur l’élan des réformes, notamment les scandales et les catastrophes naturelles. Finalement, le système administratif influe sur les décisions de réformes tant au niveau du contenu des projets de réformes que dans leur mise en œuvre et l’atteinte des résultats.

**Figure 1** Modèle d'analyse des réformes du Management Public de Pollitt & Bouckaert



Source : Pollitt & Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2011)

#### **1.4. Les acteurs des réformes (Bourgeault, 2006)**

Bourgeault (2006) fait le point sur les réformes budgétaires de type managérial dans les pays industrialisés. Au Canada, ces réformes procèdent de la convergence du programme comme unité budgétaire, l'approche par les résultats et la reddition de comptes devant les commissions parlementaires. C'est au niveau de ce dernier pan des réformes qu'interviennent des acteurs importants tels que le Vérificateur général, le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor.

Le Bureau du Vérificateur général assure le contrôle parlementaire sur les finances publiques par la vérification intégrée. Celle-ci comporte trois volets : l'attestation financière, la vérification de conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et la vérification de l'optimisation des ressources (VOR). Au terme des missions de vérification de l'optimisation des ressources, les vérificateurs législatifs produisent des rapports dans lesquels ils émettent des recommandations à l'endroit des dirigeants des entités publiques sur leur gestion des fonds publics – d'où leur intérêt à la gestion axée sur les résultats.

Pour ce qui est des comités parlementaires, ils s'assurent de l'imputabilité en matière budgétaire. D'une part, le comité des comptes publics présente surtout les rapports sur les comptes publics, analyse les rapports des vérificateurs législatifs et émettent des rapports sur des questions d'intérêt à la Chambre des communes. D'autre part, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires s'occupe d'analyser la gestion des ressources et des documents budgétaires en provenance des ministères et organismes.

Un dernier - mais non des moindres- acteur en matière budgétaire est le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Non seulement il pilote le cadre budgétaire, mais il s'assure du contrôle financier et de l'implémentation des réformes budgétaires auprès des ministères et organismes (Sterck & al. 2004). En cela, c'est l'acteur-clé de la budgétisation axée sur les résultats. Le SCT joue aussi un rôle prépondérant dans l'évaluation de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au sein des ministères et organismes à travers son unité d'évaluation.

### **1.5. Les tendances et les défis (Sterck, M. & al. 2004)**

Des défis peuvent être observés après plusieurs décennies. Selon Sterck et al. (2004), les principaux défis tournent autour du contrôle financier versus la budgétisation axée sur les résultats, du contrôle politique versus l'autonomie de gestion, de la modernisation de l'approbation du Parlement et la qualité des informations sur les prestations et les résultats.

En premier lieu, au delà de la rhétorique des acteurs, la budgétisation axée sur les résultats peut servir à masquer des programmes d'économies. Le choix d'un gouvernement de mettre l'accent sur les résultats et les performances peut souscrire à une politique de rigueur visant la réduction des dépenses et une plus grande efficacité. En second lieu, les réformes financières opérées dans le contexte de la NMP ont contribué à accroître la responsabilité des gestionnaires et leur autonomie de gestion. Dès lors, le défi se pose lorsque la politique cherche à orienter l'administration publique; enjeu bien évident lors des séances d'audiences publiques. Ceci amène à trouver un juste équilibre entre l'approche gestionnaire et l'approche politique.

Par ailleurs, l'orientation des budgets sur les résultats plutôt que sur les prestations ou les impacts accentue la nécessité pour les parlementaires de voir au delà des performances pour déterminer les réels avantages et les coûts des résultats poursuivis – une compétence que les membres du Parlement ne disposent pas forcément. Finalement, la qualité des informations sur les prestations et les résultats devrait être améliorée. En effet, les rapports des vérificateurs généraux ont souligné la nécessité d'améliorer la qualité des informations non-financières contenues dans les budgets. En outre, les informations sur les performances incluses dans les budgets devraient être validées par le biais d'audits de performance.

### **1.6. Méthodologie**

Au niveau méthodologique, l'approche retenue est comparative. Ensuite, on procède à une étude longitudinale: il s'agira de comparer l'évolution des trajectoires des deux provinces sur la période allant de 1998 à 2013. Les similitudes et les divergences dans l'application des réformes ainsi qu'aux mécanismes recourus seront particulièrement mises en relief. En outre, on procédera à une analyse documentaire portant sur les principaux documents émis par les instances publiques et les spécialistes en lien avec la mise en œuvre des réformes budgétaires dans les administrations publiques des deux provinces.

## 2. ARRIÈRE-PLAN HISTORIQUE

### 2.1. Québec

Pendant les années 1960, l'administration de la province de Québec a opéré une réorientation de ses discours et de son action politique vers les principes de l'État-providence. Outre un rôle accru de l'État dans la réglementation, la redistribution, l'économie et la vie sociale, cette période baptisée la Révolution tranquille marqua une séparation importante entre le clergé et l'appareil administratif, contribuant ainsi à forger l'identité québécoise moderne. Propulsé par des facteurs socio-économiques (période de croissance économique et démographique) et politiques (pression des citoyens et nouvelles idées des partis politiques), l'interventionnisme accru se traduit par une centralisation des services et une augmentation des dépenses de programmes en santé et en éducation. Enfin, des services sociaux de toutes sortes sont mis en place pour assister la population la plus vulnérable et un vent de syndicalisation souffle sur les employés du secteur public. Le défi de ce mode de budgétisation par programmes est alors de concilier la planification (à moyen et long terme) et l'augmentation importante des dépenses<sup>1</sup>.

La modernisation de l'État s'est poursuivie au cours des deux décennies suivantes, caractérisée par une institutionnalisation du management public<sup>2</sup>. Le premier ministre Lévesque insista sur l'importance d'une fonction publique professionnelle et les grandes écoles d'administration publique virent le jour (ÉNAP, HEC, réseau de l'Université du Québec). Pour stimuler la création d'emplois, Bourassa plaça ensuite Hydro-Québec, sa plus importante société d'État, au centre d'un ambitieux projet de complexe hydroélectrique à la baie James. La combinaison parfois fragile d'une forte hiérarchisation et de la syndicalisation, dans un mode de gestion axé sur les processus, agit comme un frein à la performance des organisations publiques. Vers la fin des années 1980, l'élargissement de l'État - l'augmentation des dépenses des paliers de gouvernements provinciaux et municipaux dépasse largement celle du fédéral - est telle que plusieurs réclament d'importantes coupures et remettent en question son rôle par rapport aux citoyens. On envisage alors des solutions «par le biais de privatisations, de dérèglementations, de démantèlement d'organismes et de recours à la sous-traitance»<sup>3</sup>.

---

1 Cliche, Pierre. *Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui*, Cahier n° 7, Dépôt légal, Bibliothèque et Archives Canada, 2014, chapitre 6. ISBN 978-2-89734-011-7 (PDF).

2 Dufour, Caroline. *L'institutionnalisation du Management Public au Québec*, Coll. Éducation supérieure, Québec, PUQ, 2012

3 Fortier, Isabelle. *La «réingénierie de l'État», réforme québécoise inspirée du managérialisme*, Revue française d'administration publique,

Or, au début des années 1990, la récession frappa l'ensemble du pays. Au Québec comme dans les autres provinces, la reprise passa par une appréciation accrue des principes du NMP, dans un courant de néolibéralisme : décentralisation, reddition de comptes, rentabilité et concurrence. Plusieurs ententes sont également négociées entre Québec et Ottawa afin de stabiliser les transferts fédéraux, notamment ceux touchant au secteur de la santé. En 1996, la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire permis de rétablir l'équilibre en 1999-2000, mais cela ne dura que quelques années (jusqu'à 2007-2008<sup>4</sup>). Une déconcentration s'opère par la création d'agences (unités autonomes de services), dans une «volonté d'alléger les processus administratifs, notamment les contrôles centraux, pour mieux responsabiliser les fonctionnaires»<sup>5</sup>, en contrepartie d'une marge de manœuvre accrue.

La *Loi sur l'administration publique* (LAP) de 2000 est ce qui a véritablement donné le coup d'envoi à une grande réforme de type managérial couvrant l'ensemble de la fonction publique québécoise, qualifiée de virage vers le citoyen-client. Elle est basée sur trois principes issus de la gestion dans le secteur privé, soit «l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, le développement d'une gestion axée sur les résultats et le renforcement de la transparence et de l'imputabilité»<sup>6</sup>. Élu en 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest entreprend une grande *réingénierie de l'État*. Ses relations avec la province voisine sont en plein essor et se renforceront pendant plus d'une décennie. Selon Savard, cela peut s'expliquer par une «réaction du Canada central face à la montée de l'Ouest, par une stratégie d'intégration pour surmonter la crise économique ou [par] l'effet des affinités libérales entre les gouvernements Charest et McGuinty»<sup>7</sup>. Dans les deux cas, les technologies de l'information et des communications sont un outil majeur utilisé pour permettre certains services en ligne, établir un système de guichet informatisé et améliorer la communication au sein de l'administration. Des économies importantes d'effectifs, de temps et de ressources matérielles visent ainsi à être réalisées à travers un processus de révision des structures et des programmes. On assiste à une centralisation des pouvoirs entre les mains du Conseil du Trésor et des trois agences centrales nouvellement créées

---

numéro 136, 2010, p.806.

4 Cliche, Pierre. *Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui*, Cahier n° 7, Dépôt légal, Bibliothèque et Archives Canada, 2014, p.2 ISBN 978-2-89734-011-7.

5 Côté, Louis. *L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique*, Administration Publique du Canada, volume 49, numéro 1, 2006, p.12.

6 Côté, Louis. *L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique*, Administration Publique du Canada, volume 49, numéro 1, 2006, p.2.

7 Savard, Jean-François et al. *Les relations Québec-Ontario : Un destin partagé?*, Presses de l'Université du Québec, 26 janvier 2012, p.1.

(Agence des services partagés, Services Québec et Agence des partenariats public-privé, devenu Infrastructures Québec). Néanmoins, «la faiblesse de l'État dans ses rapports au privé ouvre la porte aux abus de toutes sortes<sup>8</sup>»: corruption, collusion et mauvaise gestion des fonds publics.

Enfin, depuis la crise de 2009, le Québec affiche à chaque année fiscale un déficit budgétaire important (10 milliards de dollars entre 2009 et 2013<sup>9</sup>). Le gouvernement parvient toutefois à maintenir les déficits sous la barre des 1% de son PIB en augmentant ses revenus autonomes par une approche tarifaire «utilisateur-payeur» propre au néolibéralisme défendu par le Parti Libéral du Québec (augmentation de certaines taxes et hausses de tarifs). Son solde budgétaire est donc moins pire que l'Ontario et la moyenne des provinces canadiennes, mais le Québec demeure la province canadienne la plus endettée (175,5 milliards de dollars en 2012-2013, soit 49 % de son produit intérieur brut<sup>10</sup>).

Pourquoi en est-il ainsi? Cette situation est davantage la somme d'innombrables décisions politiques et choix de société qu'une conséquence des réformes de l'administration publique. Paradoxalement, la population est consciente du besoin de réduire les dépenses de l'État en période de stagnation des revenus, mais reste fortement attachée à l'État-providence. De plus, le vieillissement de la population, plus avancé au Québec qu'ailleurs au Canada, est un phénomène qui explique partiellement l'ampleur des dépenses en santé (plus important poste de dépenses du gouvernement). Mais c'est surtout le secteur des services sociaux et ses politiques familiales qui distinguent la province de l'Ontario et du reste du Canada. Entre 1981 et 2009, parmi tous les postes de dépenses en services sociaux (assistance sociale, prestations des régimes de retraite des employés, indemnités aux victimes d'accidents automobiles et de travail, etc.), c'est la catégorie «autres services sociaux» qui connu la plus forte augmentation. Elle regroupe, entre autres, «les dépenses d'hébergement des personnes âgées et des personnes souffrant de limitations physiques et psychologiques, les dépenses liées à l'appui aux ménages ayant des enfants à charge ainsi que les dépenses liées aux services de garde d'enfants»<sup>11</sup>. Les généreuses politiques familiales,

---

8 Fortier, Isabelle. *La «réingénierie de l'État», réforme québécoise inspirée du managérialisme*, Revue française d'administration publique, numéro 136, 2010, p.819.

9 Cliche, Pierre. *Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui*, Cahier n° 7, Dépôt légal, Bibliothèque et Archives Canada, 2014, p.6. ISBN 978-2-89734-011-7.

10 Institut Fraser. *Le Québec est la province la plus endettée du Canada, ce qui force les contribuables à débours des milliards de dollars pour le paiement des intérêts*, 11 mars 2014, site consulté le 29 avril 2015. URL: <http://www.fraserinstitute.org/fr/research-news/news/display.aspx?id=20940>

11 Deslauriers, Jonathan et Gagné, Robert. *Dépenses publiques au Québec : Comparaisons et tendances*, Centre sur la productivité et la

notamment le réseau public des Centres de la Petite Enfance mis en place en 1997 (garderies à tarif quotidien de 5\$, ajusté à 7\$ en 2004), encouragent la natalité mais ajoutent une charge colossale à l'État québécois. «Le constat qui se dégage est clair : 80 % de la croissance des dépenses municipales et provinciales au Québec entre 1989 et 2009 est due à un accroissement discrétionnaire des dépenses publiques alors que seulement 20 % de la croissance peut être expliquée par une augmentation de la population (65 % en Ontario et 63 % pour la moyenne des provinces canadiennes)»<sup>12</sup>.

## 2.2. Ontario

Comme au Québec, le début des années 1960 fut une période d'ébullition sociale et économique en Ontario, où le gouvernement étendit son rôle, ses effectifs et ses champs d'actions. Entre 1960 et 1965, les dépenses publiques du budget provincial passèrent de 900,9 à 1263 millions de dollars, une augmentation de 40%<sup>13</sup>. Plusieurs sources de cette croissance de la taille de l'État peuvent s'expliquer par le mode de budgétisation employé à l'époque par le Ministère des Finances de l'Ontario, qui évaluait davantage les programmes en fonction de leur capacité à se conformer aux enveloppes prévues dans les budgets précédents et faisait preuve d'un manque flagrant de planification et de coordination. Cette budgétisation dite traditionnelle était établie ligne par ligne (*line-item budget*), selon une procédure incrémentale et annuelle. Elle présentait une facilité d'utilisation, de négociation et de coordination. Cependant, ces budgets se ressemblaient beaucoup d'une année à l'autre, avaient de la difficulté à relier les crédits aux résultats attendus et manquaient généralement de vision à long terme.

La venue du PPBS, le *Planning-Programming Budgeting System*, est la solution qui fut adoptée en 1966 pour améliorer et simplifier une budgétisation devenue rapidement très complexe. Inspirée de la réforme du budget opérée par l'*American Department of Defense*, ce mode de gestion budgétaire est axé sur le contrôle des dépenses, l'évaluation des programmes et la planification à long terme. Plus complexes et coûteux, ces budgets avaient néanmoins le mérite d'établir clairement des liens entre les dépenses et leurs effets et de quantifier les objectifs de ces

---

prospérité, HEC Montréal, avril 2013, p.4, document PDF consulté le 30 avril 2015. URL : [www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP\\_2012\\_06.pdf](http://www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP_2012_06.pdf)  
12 Deslauriers, Jonathan et Gagné, Robert. *Dépenses publiques au Québec : Comparaisons et tendances*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, avril 2013, p.28, document PDF consulté le 30 avril 2015. URL : [www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP\\_2012\\_06.pdf](http://www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP_2012_06.pdf)  
13 Dufour, Caroline. *Innovation and Resistance: Crafting the Expenditure Budget, 1961-1985*, in P. A. Dutil, *The Guardian: Perspectives on the Ministry of Finance of Ontario*. Toronto, University of Toronto Press and Institute of Public Administration of Canada, 2011, p.230.

derniers. Ils permettaient une meilleure évaluation des programmes, une remise en question de ceux jugés redondants et une considération accrue de programmes alternatifs. En somme, il s'agit d'une réforme implantée par le bas, puisque les plans de gestion pluriannuels (*Multi-Year Forecast*) et les rapports financiers devaient d'abord être créés par les gestionnaires de chaque organisation gouvernementale avant d'être approuvés par le Conseil du trésor (*Treasury Board*).

C'est ensuite entre 1974 et 1985 que le gouvernement ontarien introduit la gestion par les résultats (*Management By Results* ou *Management By Objectives*). L'initiative venait directement du système administratif, qui constatait une faille majeure dans le modèle du PPBS; même avec une bonne planification et des cibles précises et atteignables, la mesure et l'évaluation fournissaient très peu de résultats fiables et objectifs. Jusqu'à 1995, le service public ontarien continua d'améliorer ses structures internes de révision de programmes et son processus de rétroaction avec le contenu des réformes et leur implémentation.

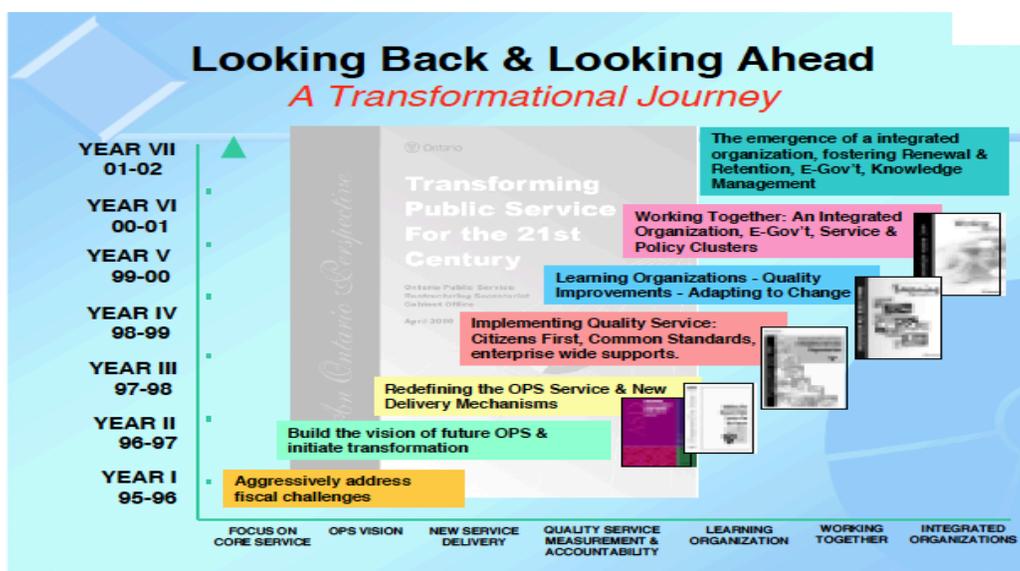
À partir de 1995, le gouvernement progressiste-conservateur de Mike Harris introduit le *Business Planning*, la plus importante et ambitieuse réforme de l'administration publique ontarienne en plus de trente ans. Directement inspirée du secteur privé et justifiée par une volonté de freiner l'augmentation des dépenses publiques, elle requiert de tous les ministères et organisations la production de rapports annuels qui seront ensuite soumis à une révision. Cette réforme managériale s'appuie sur des valeurs d'indépendance, de responsabilité et de reddition de comptes, tant au plan personnel qu'organisationnel. Elle met de l'avant l'innovation, grâce aux technologies de l'information et des communications et l'intégration des services gouvernementaux, qui travaillent en grappes (clusters). «The Business Plans closely emulate what can be found within the private sector and contain the following information: Identify the core business of the ministry, outline areas where cost savings are possible, and list any services that can be more effectively provided by nonprofit or private sector agencies.»<sup>14</sup> Une étude de Wesson et Barrows portant sur l'*Ontario Ministry of Community and Social Services* (MCSS), qui deviendra plus tard l'*Ontario Ministry of Community, Family and Children's Services* (MCFCS), affirme que de nombreux principes du NMP ont été rapidement implantés et que les

---

14 Wesson, Tom et Barrows, David. *Business Planning and the New Public Management: An Ontario Perspective*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 10(2), article 24, Schulich School of Business et York University, décembre 2005, p.4, document PDF [consulté le 30 avril 2015]. <http://www.innovation.cc/volumes-issues/wesson-barrow.pdf>

fonctionnaires en gardent une opinion largement positive. L'inquiétude majeure reste la très faible augmentation du financement permettant l'implantation de ces réformes (augmentation de 1% entre 1991-1992 et 2002-2003, alors que la charge salariale s'est accrue de 15.5%)<sup>15</sup>.

**Figure 2 Contenu des réformes du service public en Ontario**



Source: Covelli, M. & Cece, M. (2005), Ontario Delivers Innovation, Ontario Public Service Restructuring Secretariat, Cabinet Office, p.24

La rigueur budgétaire et la responsabilité fiscale mises de l'avant par ce gouvernement correspondent à l'idéologie du parti progressiste-conservateur, mais provoquent tout de même une certaine controverse. Une réforme majeure de l'aide sociale est entreprise pour contrer la fraude et orienter l'aide financière vers un retour sur le marché du travail. Elle aura pour effet d'exclure 250 000 prestataires en 1998, pour un total de 600 000 en 2002, et par le fait même de réaliser des économies de plus de 9 milliards de dollars. Parallèlement, le taux de chômage plus faible en Ontario qu'au Québec (l'écart entre les deux a grimpé de 1,5% en 1966 à 4,2% en 1989<sup>16</sup>) fait en sorte que la demande pour l'assistance sociale y est moindre. De manière générale, les emplois ontariens sont plus productifs que leurs équivalents québécois, puisqu'ils génèrent une part plus importante du PIB national que leur part de l'ensemble des emplois

15 Wesson, Tom et Barrows, David. *Business Planning and the New Public Management: An Ontario Perspective*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 10(2), article 24, Schulich School of Business et York University, décembre 2005, p.35, document PDF [consulté le 30 avril 2015]. <http://www.innovation.cc/volumes-issues/wesson-barrow.pdf>

16 K. Ip, Irene. *Big spenders : A survey of Provincial Government finances in Canada*, C.D.Howe Institute, Toronto, 1991, p.144.

canadiens. Des coupures importantes sont aussi imposées en éducation, en santé et dans les services sociaux, tandis que des fusions municipales obligatoires sont mises en place en quête d'économies d'échelle. Les pressions politiques de la grève des enseignants de 1997 furent en grande partie responsables de la refonte des lois du travail, contenant certaines nouvelles barrières à la syndicalisation et facilitant l'embauche de travailleurs remplaçants en cas de grèves. Par ailleurs, des événements fortuits tels que la tragédie de l'eau contaminée à Walkerton (2000), attribuée à la déréglementation des tests de qualité de l'eau et aux coupures au ministère de l'Environnement, ont mené à des correctifs (resserrement de la réglementation, augmentation du financement et des effectifs affectés aux inspections).

Enfin, le gouvernement de Dalton McGuinty, qui siègera entre 2003 et 2013, a accéléré la modernisation de la fonction publique en étendant à l'ensemble des ministères, agences et organismes le modèle de la gestion par les résultats et la budgétisation axée sur la performance. L'efficience et la gouvernance deviennent alors des thèmes abordés fréquemment par l'administration et le Forum des politiques publiques du Canada<sup>17</sup>. McGuinty a par ailleurs introduit une multitude de politiques sociales et économiques néolibérales (grandes réformes en santé et en éducation, harmonisation des taxes avec le palier fédéral) et développé le e-gouvernement. Ses critiques affirment cependant qu'il n'a pas été en mesure de réformer le système fiscal de manière à redresser les revenus autonomes de l'Ontario. Pendant ses trois mandats, les dépenses de programmes ont augmenté de 6,1%, bien au delà du taux nominal de croissance de la province (3.6%)<sup>18</sup>. Mais malgré cette hausse, l'écart avec le Québec au niveau des dépenses publiques reste important. «En 2009, [en proportion du PIB] le poids des dépenses publiques était de 47 % au Québec contre 38 % en Ontario et 39 % en moyenne au Canada...»<sup>19</sup>

---

17 Dean, Tony. *Modernizing Public Sector Organizations* dans 5 Trends that are Transforming Government, Forum des politiques publiques du Canada, 27 septembre 2007, p.5-10, document PDF consulté le 29 avril 2015. URL: [https://www.pforum.ca/sites/default/files/5\\_trends\\_e.pdf](https://www.pforum.ca/sites/default/files/5_trends_e.pdf)

18 Lammam, Charles et Palacios, Milagros. *Dalton McGuinty's legacy of poor fiscal management*, Institut Fraser, janvier-février 2013, p.22, document PDF consulté le 29 avril 2015, URL: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/articles/dalton-mcguintys-legacy-of-poor-fiscal-management.pdf>

19 Deslauriers, Jonathan et Gagné, Robert. *Dépenses publiques au Québec : Comparaisons et tendances*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, avril 2013, p.8, document PDF. [Consulté le 30 avril 2015 ] [www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP\\_2012\\_06.pdf](http://www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP_2012_06.pdf)

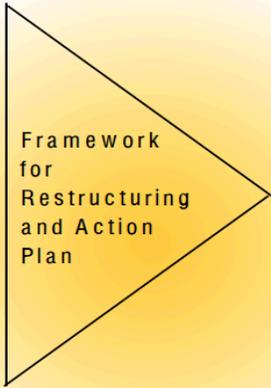
### 3. RÉSULTATS

#### 3.1. LES SIMILITUDES

##### 3.1.1. Enchaînement des paradigmes (de la bureaucratie classique au NMP)

Pour le gouvernement ontarien, le défi était de passer de la bureaucratie traditionnelle vers une réforme stratégique axée sur une vision claire des objectifs de résultats, sur la communication et l'anticipation sur ces résultats. Ainsi, un document sur la construction d'un service public du futur a été élaboré sur la période 1997-2001, incluant cinq objectifs repris dans la figure 3.

**Figure 3 Comparaison des réformes de services publics ontariens en 1997 et en 2001**

OPS 1997		OPS 2001
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 3 central agencies, 16 line ministries, over 200 agencies, boards &amp; commissions</li> <li>➤ transaction driven, massive direct service delivery</li> <li>➤ organized "inside-out" - ministries operating as separate entities</li> <li>➤ red tape, regulations, barriers</li> <li>➤ deficit financing</li> </ul>	 <p>Framework for Restructuring and Action Plan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ smaller government with a common vision</li> <li>➤ focused on core lines of business: policy development, service management, limited direct service delivery</li> <li>➤ organized from "outside-in" - integrated "Government of Ontario" service points</li> <li>➤ fewer barriers for business, individuals</li> <li>➤ balanced budget, reduced debt</li> </ul>

Source: Covelli, M. & Cece, M. (2005), Ontario Delivers Innovation, Ontario Public Service Restructuring Secretariat, Cabinet Office, p.9

Ce tableau explicite les processus du service public ontarien (OPS) pour atteindre ses objectifs: le plan d'affaire de chaque ministère, un service centré sur le consommateur, l'utilisation de la technologie de pointe, et la prise d'initiatives relatives à l'ingénierie administrative.

Au Québec, des mesures ont été dans le sens des réformes, telles que la loi de mai 2000 sur l'Administration publique (LAP). Celle-ci réaffirme la priorité que le gouvernement accorde à l'élaboration et à l'application des règles administratives visant la qualité des services rendus aux citoyens et une gestion axée sur les résultats. La LAP reconnaît le contrôle parlementaire sur l'administration publique par le biais d'un mécanisme de reddition de comptes.

En avril 2003, la réingénierie de l'État va accorder un rôle important au Conseil du trésor dans la mise en œuvre des réformes. Puis, de 2004 à 2007, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place un plan de modernisation de la gestion des ressources humaines et des agences de services partagés, un guichet unique pour un service à la clientèle et l'agence *Infrastructure Québec*.

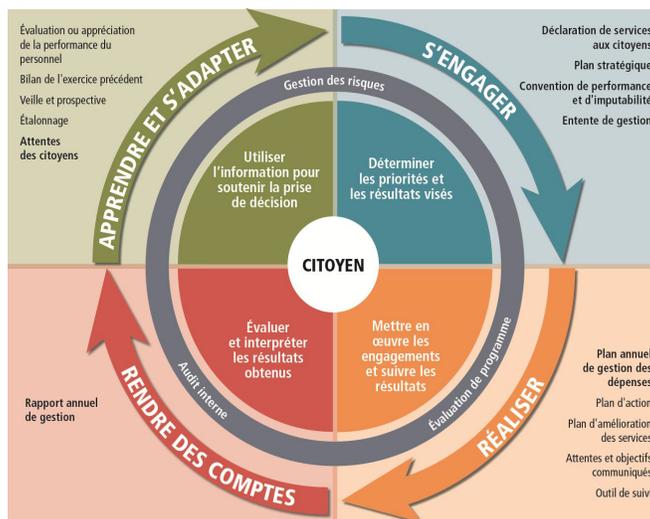
### 3.1.2. Focus sur les activités primaires des ministères et organismes, la qualité des services et les besoins des utilisateurs

En Ontario, l'accent a été mis sur l'information et l'agencement des services autour des besoins des utilisateurs (*Transforming Ontario Public Service for the 21st Century*), l'intégration des opérations et la réduction de la taille du secteur public. Au Québec, l'accent est mis aussi sur la déclaration des services aux citoyens, la connaissance des besoins et les attentes des citoyens.

### 3.1.3. Mise en œuvre de la gestion par les résultats (GAR)

La gestion par les résultats est une approche qui fixe les objectifs de performance qui octroie aux responsables une certaine liberté pour les atteindre, qui mesure la performance et présente les informations dans les rapports pour éclairer les décisions relatives à la conception des programmes et à leur fonctionnement (Cliche, 2010).

Figure 4 Les quatre phases de la gestion axée sur les résultats (GAR)



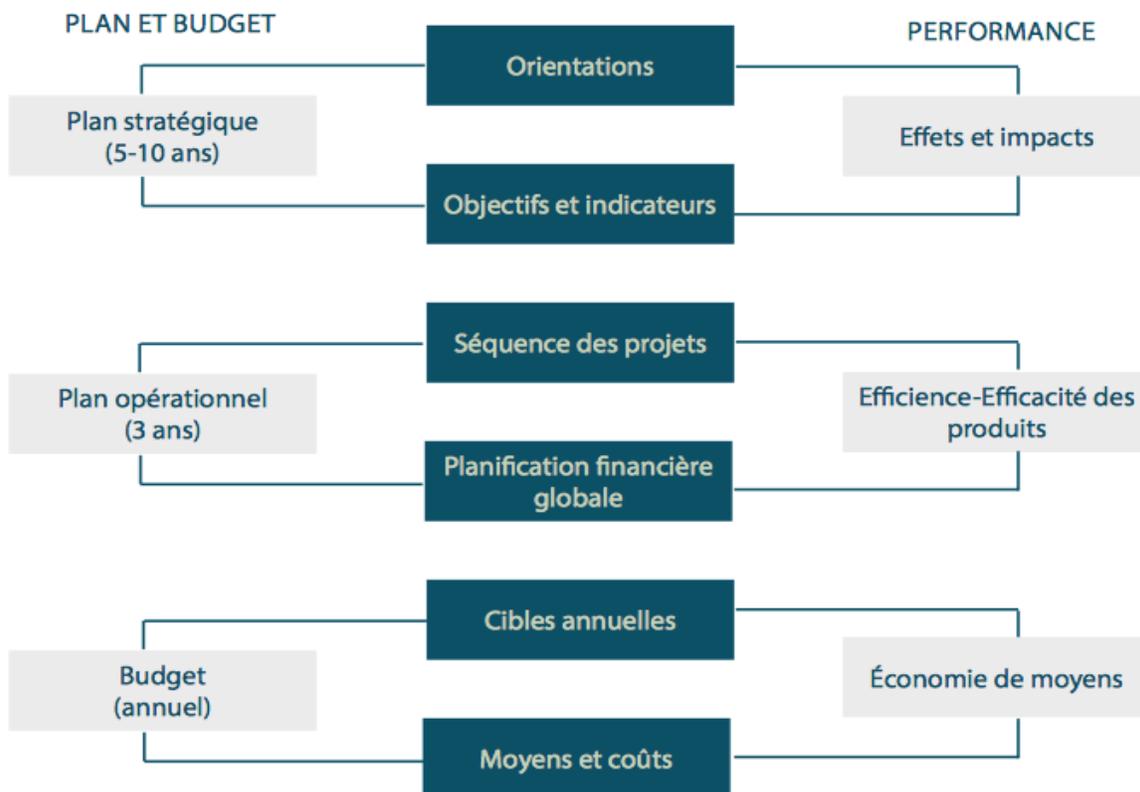
Source: Secrétariat du Conseil du trésor, Guide sur la gestion axée sur les résultats, figure 2, p. 12

En Ontario, on a eu recours à la prestation de services alternatifs (ADS), à la mesure de la performance et à la reddition des comptes, à la rémunération de la performance des

fonctionnaires et la mise en place des agences opérationnelles spéciales (Ford & Zussman 1997; Kernaghan 2000). Au Québec, en 1999, il y a eu une proposition d'un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental tourné vers la gestion axée sur les résultats (Cliche, 2012). Les différentes phases de la gestion axée sur les résultats sont présentées dans la figure 4.

On définit d'abord le plan et le budget avec des orientations, des objectifs et des indicateurs de performance sur une période de 5 à 10 ans avec des effets et impacts attendus. Ensuite on élabore un plan opérationnel de 3 ans avec des séquences de projets dotés d'une planification financière globale basée sur l'efficacité et l'efficacités des produits. En définitive, on élabore un budget annuel avec des cibles annuelles en privilégiant l'économie de moyens.

**Figure 5 Budgétisation axée sur les résultats (BAR)**



Source: Cliché, P. (2012) Gestion et budgétisation axée sur les résultats: où en est le Québec? *Cahier de l'Observatoire de l'ÉNAP*. Figure 9, p. 17

Dans le tableau suivant, on montre qu'en Ontario et au Québec, 81% à 100% des ministères et organismes utilisent les objectifs de performance.

**Figure 6 Comparaison de l'utilisation des objectifs de performances dans les provinces canadiennes**

Question 70 : Quelle est la proportion des ministères et organismes qui utilisent des objectifs de performance?	Provinces	Fédéral et territoires	Cumul au Canada	Pays de l'OCDE
0 % (ou absence de réponse)	N.-B.	Yn; Nt	3/14	13/30
1 % - 40 %	Î.-P.-É.; Sask.		2/14	8/30
41 % - 60 %	Man.		1/14	1/30
61 % - 80 %			0/14	0/30
81 % - 100 %	T.-N.-L.; N.-É.; Qc; Ont.; Alb.; C.-B.	Féd.; T.N.-O.	8/14	8/30

Source: Arsenault, P. & Rigaud, B. La gouverne budgétaire au Canada: Une comparaison des processus et des pratiques budgétaires du gouvernement fédéral, des gouvernements des provinces et des gouvernements des territoires, Observatoire de l'ENAP, 2011, p. 10

## 3.2. LES DIFFÉRENCES

### 3.2.1. La gestion de la dette et du fardeau fiscal

Depuis les années 1990 jusqu'en 1997, des politiques de rigueur dans la gestion budgétaire a permis un assainissement des finances publiques qui a conduit le Québec à l'équilibre budgétaire. A partir de cette année une stabilisation de l'économie a suivi pendant une dizaine d'années allant de 1998 à 2008.

Une croissance économique soutenue a permis à ces provinces de reprendre des dépenses publiques progressivement, mais suite à la crise financière de 2008, elles sont encore une fois replongées dans des déficits budgétaires successifs jusque en 2014 (Cliché, 2010). Un plan quinquennal d'infrastructures publiques a été financé par des emprunts qui ont contribué à l'accroissement de la dette publique au Québec. Pendant la période de 2008 à 2013 caractérisée par la réalisation de grands chantiers, la dette a augmenté de 36,5%, passant de 129 à 175 milliards de dollars (Les cahiers de l'Observatoire no 7). Tandis que Québec augmentait ses dépenses publiques, l'Ontario a préféré diminuer sa dette en opérant des remboursements progressifs. L'Ontario a ciblé le remboursement tandis que le Québec a continué de financer ses

dépenses publiques par l'augmentation de l'endettement. Ainsi, pendant la période de bonne situation financière, le Québec n'a pas pu en profiter pour rembourser une partie de sa dette. Par conséquent, celle-ci reste encore un grand fardeau pour la belle province dans la mesure où le gouvernement doit tenir compte du service de la dette dans son budget.

Le Québec a adopté une loi sur la réduction de la dette et sur l'équilibre budgétaire, ce qui a permis un retour à l'équilibre budgétaire quatre ans plutôt que l'Ontario. Une régression dans l'endettement a fait que sa dette nette s'est stabilisée. Le Québec va créer un Fonds des générations qui sera placé dans des caisses de gestion pour procurer des intérêts avant de les utiliser comme moyens de remboursement de la dette (Les cahiers de l'Observatoire no 7).

Le service de la dette du Québec va augmenter faiblement mais d'une manière assez régulière, pour enfin se stabiliser à un montant de 10 milliards de dollars vers la fin 2013. Compte tenu de l'augmentation des dépenses et du niveau d'endettement assez élevé, le Québec va opter pour la réduction des dépenses publiques puisque la pression fiscale ne permet plus un rehaussement des impôts. En même temps il va cesser de continuer à s'endetter.

Depuis que le Québec a pris des mesures de réduction de sa dette publique, celle-ci s'est stabilisée, contrairement à l'Ontario ayant opté pour un emprunt régulier suivi d'un remboursement progressif (Ministère des Finances de l'Ontario, 2012). Ainsi, l'Ontario utilise son budget annuel pour payer ses dettes.

### **3.2.2. Tarification de services publics**

Le Québec applique des tarifs plus bas que l'Ontario sur l'électricité. Par conséquent, les municipalités retirent 20,4% de leurs revenus de la tarification en 2012 contrairement aux municipalités de l'Ontario qui n'en percevaient que 23,9%. Pour sa part, l'Ontario a pris des mesures accordant 10% de rabais sur le prix d'électricité aux ménages. L'Ontario a également haussé les tarifs en garderie sur les ménages à haut revenu.

### **3.2.3. Investissement dans le social et l'emploi**

Le gouvernement ontarien a dirigé ses efforts vers le secteur social en augmentant légèrement les budgets pour la santé et l'éducation dans le but d'offrir de meilleurs services aux familles. Il a

rejeté la hausse d'impôts et la compression des services publics freinant la croissance à long terme. Différentes mesures ont été prises dans le but d'améliorer les conditions de vie des familles ontariennes:

- Un soutien aux entreprises afin de créer un fonds pour l'emploi et la prospérité,
- L'utilisation optimale des édifices publics et l'instauration d'un partenariat public-privé pour Service Ontario afin d'améliorer le service en réduisant les coûts.

Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement ontarien a mis en œuvre des écoles maternelles et des jardins d'enfants à temps plein sur l'horizon 2014 en maintenant des effectifs peu élevés dans les écoles ainsi que des réductions de l'ordre de 30% sur les frais scolaires.

Dans le domaine de la santé, l'Ontario a augmenté la participation des personnes âgées dans l'acquisition de leurs médicaments sur ordonnance. Par ailleurs, dans le domaine de l'emploi, un vaste programme d'investissements dans les infrastructures routières, dans les hôpitaux, dans les réseaux de transport, dans les établissements d'enseignements a été mis sur pied dans le but d'accroître l'emploi et la croissance. Des chantiers miniers ont également été créés.

Au Québec, l'investissement dans le social occupe une place importante dans le budget des public. Dans budget de l'exercice 2014-2015, les dépenses en santé et services sociaux, en éducation et culture, représentaient plus de 75% des dépenses totales, alors que l'Ontario exige la participation des couches aisées de la population à leurs soins de santé.

#### **3.2.4. Imposition des particuliers**

La loi ontarienne de 2009 sur le plan fiscal pour accroître l'emploi et la croissance proposait une série de réductions d'impôts pour les particuliers, les familles et les entreprises ainsi que d'autres mesures sur la taxe de vente harmonisée (TVH). Les mesures fiscales proposées dans cette loi accordaient d'importants crédits d'impôts permanents et un allègement fiscal temporaire aux particuliers et aux entreprises, ce qui créerait des emplois et stimulerait la croissance économique. En ce qui concerne les particuliers, il y a eu une augmentation de la taxe de vente de Québec (TVQ) pour les consommateurs.

### **3.2.5. Imposition des entreprises**

L'Ontario a réduit les impôts des nouvelles entreprises à concurrence de la moitié des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). La réduction du TEMI a amélioré considérablement la compétitivité fiscale de la province et sa capacité d'attirer de nouveaux investisseurs et la création d'emplois. Cette taxe a été considérablement diminuée pour les petites entreprises, passant de 28,6 à 13% en 2010 pour stimuler les petites entreprises qui représentent 90% des entreprises Ontariennes. Pour les sociétés, l'impôt sur le revenu (IRS) passe de 5,5% à 4,5%, tandis que les taux moyens effectifs d'imposition passent de 32,8% en 2009 à 18,6% pour les moyennes entreprises en 2010. De plus, le gouvernement ontarien a éliminé le taux d'impôt sur le capital des grandes entreprises pour attirer l'investissement et stimuler la création d'emplois.

Quant à Québec, il a opté pour une réduction graduelle des impôts des entreprises passant de 8 à 4% pour les petites et moyennes entreprises du secteur primaire (comme l'investissement dans la forêt, la pêche et l'agriculture) alors que ce taux est passé de 12 à 10% en Ontario. De plus, le taux général d'imposition des sociétés va baisser graduellement en passant de 11,9 à 11,5%.

### **3.2.6. Privatisation, sous-traitance et partenariat public-privé**

En Ontario, le gouvernement a adopté des plans d'affaires basés sur le partenariat public privé, et au Québec, les exigences de la loi sur l'administration publique et sur les Mos sont les plans stratégiques pluriannuels, les plans annuels de gestion des dépenses le rapport annuel de gestion et la contractualisation des services.

## 4. BILAN DES REFORMES BUDGÉTAIRES AU QUÉBEC ET EN ONTARIO

### 4.1. Succès

Dès les années 1990, l'application des principes du Nouveau Management Public s'est faite plus intensément et rapidement en Ontario qu'au Québec. On peut toutefois considérer qu'ils sont des leaders en la matière parmi l'ensemble des provinces et territoires. Le focus sur l'activité primaire des ministères et organismes, la qualité des services et les besoins des utilisateurs a été couronnée de succès. Au travers des agences Service Québec et Service Ontario et de la mise en place du e-gouvernement, le gouvernement a opéré un rapprochement entre l'État et ses citoyens, une meilleure identification des besoins et, par conséquent, une hausse de la satisfaction de la clientèle. Le délai de réponse aux demandes effectuées en ligne, par courriel et par téléphone s'est écourté<sup>20</sup>. Selon Arsenault et Rigaud, l'Ontario et le Québec figurent parmi les provinces canadiennes au sein desquelles le gouvernement provincial a le plus exhaustivement implanté la gestion par les résultats<sup>21</sup>. Ce modèle a entraîné rapidement une diminution des coûts d'opération des ministères et organismes. Enfin, la privatisation de certains secteurs du domaine de la santé s'est également avérée un succès pour les deux provinces. En pharmacie, en dentisterie, dans les soins de la vue (particulièrement les chirurgies au laser) ainsi que dans l'hébergement et les soins aux personnes âgées, le privé assure une grande part des services. Cela a plusieurs avantages pour les citoyens : compétition accrue, baisse des prix, plus grande accessibilité, réduction des temps d'attente et augmentation de la qualité des soins.

L'administration québécoise a connu beaucoup de succès dans la réduction de ses effectifs. En favorisant les départs à la retraite et en ne renouvelant pas certains postes permanents, il a réduit son nombre d'employé et sa masse salariale d'environ 20% entre 2004 et 2014. Par ailleurs, l'investissement dans le domaine social, en santé et en éducation mais surtout dans les services sociaux et politiques familiales, a permis d'entreprendre des réformes ciblées tout en respectant l'attachement de la population envers l'État providence. Le Québec a également su limiter les effets de la récente crise économique sur sa dette (faible augmentation des contributions mais faible progression de la dette globale).

---

20 Covelli, Mary Anne et Cece, Maria. *Ontario Delivers Innovation*, Ontario Public Service Restructuring Secretariat, Cabinet Office, Ontario, Canada, 16 janvier 2002, p.15, document PDF consulté le 29 avril 2015. URL :<http://www.innovation.cc/archives/news/innovation-conference/ontario.pdf>

21 Arsenault, P. & Rigaud, B. *La gouverne budgétaire au Canada: Une comparaison des processus et des pratiques budgétaires du gouvernement fédéral, des gouvernements des provinces et des gouvernements des territoires*, Observatoire de l'ENAP, 2011, p. 10.

**Figure 7 Décomposition de la croissance des dépenses par habitant des administrations municipales et provinciales par poste budgétaire (1989-2009)**

	Québec	Ontario	Canada
Transports et communications	9,2 %	3,4 %	7,1 %
Santé	28,6 %	38,8 %	36,4 %
Services sociaux	25,6 %	10,4 %	13,9 %
Éducation	15,4 %	22,5 %	21,4 %
Service de la dette	3,1 %	5,8 %	0,6 %
Autres	18,1 %	19,3 %	20,5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source: Centre sur la productivité et la prospérité (2013), Dépenses publiques au Québec: comparaisons et tendances, p. 31

L'échelle, l'ampleur et la coordination idéologique de la réforme ontarienne a été un succès en soi. Le *business planning* a été décrit comme une véritable rupture et une implémentation de la réforme qui se compare à peu de pays; «the most significant transformation that Ontario has ever experienced. Indeed, one would have to scan the industrialized world to find anything similar. Perhaps the New Zealand experience comes closest in terms of magnitude, time frame and ideology»<sup>22</sup>. L'administration a pris quelques années d'avance sur sa contrepartie québécoise et obtenue rapidement des services centralisés de première ligne plus accessibles et efficaces. La déconcentration a permis une plus grande flexibilité des organismes et ministères pour une meilleure prise en compte des particularités régionales et disparités entre milieux ruraux et urbains. Finalement, la réforme de l'assistance sociale et la tarification de certains services publics ont été également des réussites pour l'Ontario.

#### 4.2. Échecs

Le premier échec des réformes réalisées au Québec et en Ontario entre 1998 et 2013 s'explique par le paradoxe soulevé par Isabelle Fortier : «Contrairement à ses prétentions d'accroître l'autonomie des gestionnaires et d'ajouter plus de flexibilité au profit des organisations publiques, [...] on assisterait plutôt à une centralisation administrative à la faveur du Conseil du Trésor, appuyée par trois nouvelles agences centrales qui empièteront directement sur les

<sup>22</sup> Fortier, Isabelle. *La «réingénierie de l'État», réforme québécoise inspirée du managérialisme*, Revue française d'administration publique, numéro 136, 2010, p.812.

activités stratégiques et opérationnelles des ministères»<sup>23</sup>. De plus, le recours à la sous-traitance a permis des économies réalisées au détriment des employés et, par conséquent, des organismes et ministères qu'ils opèrent. Cette forme d'externalisation des emplois a démontré certains effets pervers : intensification du travail, précarisation de l'emploi, démotivation, perte de loyauté, stress et problèmes de santé mentale. Pour l'administration publique, cela cause une diminution de la formation offerte, la déqualification du travail et la perte d'expertise et de compétences organisationnelles<sup>24</sup> sans que ceci n'ait une incidence directe sur la qualité globale des services. Par ailleurs, les avancées sont plutôt limitées en terme de transparence et de reddition de comptes. Les administrations, bien qu'elles publient davantage d'informations sur leurs réseaux internes et externes, conservent une certaine opacité. L'utilisation de deux versions des plans stratégiques nourrit un certain cynisme chez la population exacerbée par les fréquents scandales de corruption, collusion, abus de pouvoir, gaspillage et mauvaise gestion des fonds publics.

Au Québec, la réforme amorcée en 1999 s'est avérée tardive et modeste<sup>25</sup>. La réingénierie de l'État amorcée en 2003 a eu des résultats paradoxaux en renforçant le rôle du Conseil du Trésor. L'évolution de l'administration publique y a été plus lente et linéaire qu'en Ontario. Suite à la crise économique de 2008 et le cap mis sur la croissance, le gouvernement a progressivement augmenté ses dépenses de programmes et proposé des projets d'envergure en collaboration avec des intérêts privés (ex : le complexe hydroélectrique la Romaine et le Plan Nord).

En Ontario, la réforme managériale amorcée en 1995 a été motivée par un besoin de réduire la taille de l'État. La rupture entre les gouvernements Harris et McGuinty est avant tout idéologique. Le faible taux de syndicalisation a permis une dégradation des conditions de travail et une précarité de l'emploi sans précédent. Depuis la crise, le gouvernement provincial investit généreusement dans le soutien aux entreprises pour sauver ces emplois tandis qu'il propose un allègement fiscal pour favoriser l'investissement. Ce faisant, il se prive de revenus autonomes et continue de s'endetter en affichant des déficits budgétaires encore plus importants que ceux du Québec.

---

23 Fortier, Isabelle. *La «réingénierie de l'État», réforme québécoise inspirée du managérialisme*, Revue française d'administration publique, numéro 136, 2010, p.812.

24 Hains-Pouliot, Jérémie. *La restructuration de la fonction publique québécoise : vers un nouveau modèle de prestation des services publics?*, 2013, p.12.

25 Côté, Louis. *L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique*, Administration Publique du Canada, volume 49, numéro 1, 2006, p.1-22.

## CONCLUSION

Partis sur les mêmes réalités économiques caractérisées par une croissance économique similaire, les deux provinces ont entrepris par la suite une série de mesures de gestion budgétaire semblables qui mettaient en place des textes comme la loi sur l'administration publique, la réingénierie de l'État, la loi sur l'équilibre budgétaire, la gestion axée sur les résultats, le guichet unique, la lutte contre le déficit budgétaire, la réduction de la dette publique par la création du fond des générations, le partenariat public privé, les agences d'exécution, l'incitation à l'investissement et la création d'emplois, ce qui a permis l'équilibre budgétaire au Québec en 2014 alors que l'Ontario y arrivera en 2018 selon les prévisions de la loi budgétaire de 2015.

L'Ontario ayant privilégié le remboursement de sa dette publique, la mise en place des conditions favorables aux investisseurs, la création d'un fond d'emplois pour lutter contre le chômage, la réduction des tarifs d'imposition pour les petites et moyennes entreprises, l'investissement dans les infrastructures routières, le transport, le maintien du niveau des dépenses dans l'éducation et la santé en les rehaussant dans les services sociaux comme les garderies et jardins d'enfants.

Les deux provinces sont arrivés à des résultats semblables n'eût été la dette publique qui reste problématique pour le Québec et le niveau d'imposition qui reste à diminuer pour inciter les consommations. Malgré cela les mesures de limitation des dépenses publiques, de stabilisation des taux d'impôt voir même une réduction graduelle pour les entreprises, les mesures de performances prises par Québec pour redresser son économie lui a permis une croissance économique de l'ordre de 1,5 à 2% selon la loi budgétaire de 2015-2016 et une réduction du chômage. Les réformes du nouveau management public entreprises par les deux provinces ont permis un redressement de leurs finances publiques, une gestion axée beaucoup plus sur les résultats, un bon service public rendu aux citoyens, la responsabilisation des gestionnaires par la reddition des comptes, le financement des secteurs de la santé, l'éducation, les services sociaux, les transports et la lutte contre le chômage, les déficits publics et la réduction de la dette. Suite à ces réformes du NMP, l'Ontario est devenu plus attractif pour les investisseurs suite aux mesures fiscales et dépenses opérées dans les infrastructures routières, l'énergie, la technologie de l'information et de la communication.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arsenault, P. & Rigaud, B. *La gouverne budgétaire au Canada: Une comparaison des processus et des pratiques budgétaires du gouvernement fédéral, des gouvernements des provinces et des gouvernements des territoires*, Observatoire de l'ENAP, 2011, p. 1-15.
- Boardman, Anthony E. et al., ed. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2001.
- Bourgault, J. (2006). Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs. *Revue française d'administration publique*, numéro 117, p.69-83.
- Cliche, Pierre. *Gestion budgétaire et dépenses publiques: description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*. PUQ, 2009.
- Cliche, P.. *La gestion et la budgétisation axée sur les résultats : où en est le Québec?.* Cahier de l'observatoire de l'ÉNAP. Québec. 2012
- Cliche, Pierre. *Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui*, Cahier n° 7, Dépôt légal, Bibliothèque et Archives Canada, 2014; ISBN 978-2-89734-011-7
- Côté, Louis. *L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique*, Administration Publique du Canada, volume 49, numéro 1, 2006, p.1-22.
- Covelli, Mary Anne et Cece, Maria. *Ontario Delivers Innovation*, Ontario Public Service Restructuring Secretariat, Cabinet Office, Ontario, Canada, 16 janvier 2002, p.1-29, document PDF consulté le 29 avril 2015. URL : <http://www.innovation.cc/archives/news/innovation-conference/ontario.pdf>
- Cutt, James and Richard Ritter. *Public Non-Profit Budgeting: The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1984.
- Dean, Tony. *Modernizing Public Sector Organizations* dans *5 Trends that are Transforming Government*, Forum des politiques publiques du Canada, 27 septembre 2007, p.5-10, document PDF consulté le 29 avril 2015. URL: [https://www.ppforum.ca/sites/default/files/5\\_trends\\_e.pdf](https://www.ppforum.ca/sites/default/files/5_trends_e.pdf)
- Deslauriers, Jonathan et Gagné, Robert. *Dépenses publiques au Québec : Comparaisons et tendances*, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, avril 2013, p.1-36, document PDF consulté le 30 avril 2015. URL : [www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP\\_2012\\_06.pdf](http://www.lapresse.ca/fichiers/4637036/PP_2012_06.pdf)
- Dufour, Caroline. *Innovation and Resistance: Crafting the Expenditure Budget, 1961-1985*, in P. A. Dutil, *The Guardian: Perspectives on the Ministry of Finance of Ontario*. Toronto, University of Toronto Press and Institute of Public Administration of Canada, 2011, p.230.

- Dufour, Caroline. *L'institutionnalisation du Management Public au Québec*, Coll. Éducation supérieure, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012.
- Ford, Robin et Zussman, David. *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. Toronto: IPAC, 1997.
- Fortier, Isabelle. *La «réingénierie de l'État», réforme québécoise inspirée du managérialisme*, Revue française d'administration publique, numéro 136, 2010, p.803-820.
- Hains-Pouliot, Jérémie. *La restructuration de la fonction publique québécoise : vers un nouveau modèle de prestation des services publics?*, 2013, p.12.
- Institut Fraser. *Le Québec est la province la plus endettée du Canada, ce qui force les contribuables à déboursier des milliards de dollars pour le paiement des intérêts*, 11 mars 2014, site consulté le 29 avril 2015. URL: <http://www.fraserinstitute.org/fr/research-news/news/display.aspx?id=20940>
- K. IP, Irene. *Big spenders : A survey of Provincial Government finances in Canada*, C.D.Howe Institute, Toronto, 1991, p.144.
- Kernaghan, Kenneth, Brian Marson, and Sandford Borins. *The New Public Organization*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.
- Lammam, Charles et Palacios, Milagros. *Dalton McGuinty's legacy of poor fiscal management*, Institut Fraser, janvier-février 2013, p.22, document PDF consulté le 29 avril 2015, URL: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/articles/dalton-mcguintys-legacy-of-poor-fiscal-management.pdf>
- Ontario Public Service. *Restructuring Secretariat. Transforming Public Service for the 21st Century*, 2000.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). *Public choice: A different approach to the study of public administration*. *Public Administration Review*, p.203-216.
- Savard, Jean-François et al. *Les relations Québec-Ontario : Un destin partagé?*, Presses de l'Université du Québec, 26 janvier 2012, 312 pages.
- Service du Conseil du Trésor. *Guide de la gestion axée sur les résultats*, Ontario, 2005.
- Sterck, M., Scheers, B., & Bouckaert, G. *Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis*. *Revue internationale de politique comparée*, 2004, numéro 11(2), p.241-269.
- Thériault, Luc et Vaillancourt, Yves. *La relance du système d'aide sociale en Ontario*, *Nouvelles pratiques sociales*, Volume 4, numéro 1, printemps 1991, p. 179-192, document consulté le 30 avril 2015. URL : <http://id.erudit.org/iderudit/301127ar>

Vailles, Francis. *L'Ontario souffre plus que le Québec*, La Presse, 7 mai 2013, site consulté le 29 avril 2015. URL : <http://affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/francis-vailles/201305/07/01-4648265-lontario-souffre-plus-que-le-quebec.php>

Wesson, Tom et Barrows, David. *Business Planning and the New Public Management: An Ontario Perspective*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 10(2), article 24, Schulich School of Business et York University, décembre 2005, document PDF consulté le 30 avril 2015. URL : <http://www.innovation.cc/volumes-issues/wesson-barrow.pdf>

White, Graham and David R. Cameron. *Cycling into Saigon: The Conservative Transition in Ontario*. Vancouver: UBC Press, 2000.