La transparence budgétaire sous l'ère Trudeau

Budget transparency during the first Trudeau term in office

Geneviève Tellier

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eccs/3928>

DOI : 10.4000/eccs.3928

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2020

Pagination : 65-87

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Geneviève Tellier, « La transparence budgétaire sous l'ère Trudeau », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 89 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 22 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/3928> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eccs.3928>

La transparence budgétaire sous l'ère Trudeau¹

Geneviève TELLIER, Université d'Ottawa

En 2015, le Parti libéral du Canada a remporté une victoire éclatante, que très peu d'observateurs auraient pu prédire quelques mois auparavant. Le succès du Parti libéral repose en partie sur un programme électoral ambitieux. Les libéraux ont notamment promis d'être un gouvernement transparent et ouvert s'ils sont élus. Plusieurs de ces promesses concernaient directement des questions de transparence budgétaire. L'objectif de cet article est d'analyser la vision sous-jacente à ces promesses ainsi qu'à leurs réalisations. Comme nous le démontrerons, les libéraux de Justin Trudeau ont principalement agi en fonction de considérations partisans plutôt que pour véritablement réformer le processus budgétaire.

In 2015, the Liberal Party of Canada won a resounding victory, which very few observers could have predicted a few months earlier. The success of the Liberal Party rests in part on an ambitious electoral platform. In particular, the Liberals promised to be a transparent and open government if elected. Several of these promises directly concerned budget transparency issues. The objective of this article is to analyze the vision underlying these promises as well as their implementation. As we will demonstrate, Justin Trudeau's Liberals have acted primarily on partisan considerations rather than actually reforming the budget process.

Lors de la campagne électorale de 2015, le Parti libéral dirigé par Justin Trudeau a présenté plusieurs promesses visant à accroître la transparence budgétaire du gouvernement fédéral. Cinq ans plus tard, nous constatons que plusieurs engagements ont effectivement été adoptés : élargissement des responsabilités du directeur parlementaire du budget, adoption d'un cadre budgétaire axé sur l'analyse comparative entre les sexes, création d'une base de données centralisant toutes les informations budgétaires parlementaires à un même endroit, etc. Si ces initiatives méritent d'être soulignées, il semble aussi opportun d'analyser si elles participent à une réelle transformation du processus budgétaire au Canada. En effet, on peut s'interroger sur les motivations qui inciteraient les gouvernements à accepter de se soumettre à des mécanismes additionnels de reddition de comptes. Notre analyse tentera d'apporter des éléments de réponse à cette question.

Pour ce faire, nous aborderons les deux aspects suivants. Premièrement, nous examinerons la nature des changements proposés lors de la campagne électorale de 2015 par les libéraux de Justin Trudeau. Nous porterons une attention particulière à la vision sous-jacente à ces changements. Veut-on informer davantage la population ? Accroître la capacité d'analyse des parlementaires ? Convaincre de l'honnêteté et la probité du gouvernement ? etc. Deuxièmement,

¹ J'aimerais dédier ce texte à François Pétry, professeur à l'Université Laval et créateur du Polimètre. François nous a quitté bien trop vite. J'aimerais aussi remercier Frédéric Boily, Laurence Cros, ainsi que les évaluateurs anonymes de ce manuscrit pour leurs commentaires constructifs.

nous comparerons les promesses faites pendant la campagne électorale avec les initiatives adoptées subséquemment par le gouvernement libéral durant son premier mandat. Nous pourrions ainsi vérifier si les actions ont suivi les paroles et examiner les contraintes et les motivations qui ont pu guider le gouvernement Trudeau dans la mise en œuvre d'initiatives de transparence budgétaire. L'approche méthodologique utilisée pour cette étude est qualitative et repose sur l'analyse de contenu de divers documents : programmes des partis politiques, documents législatifs (projets de loi, travaux de comités législatifs, d'agents du Parlement), documents du gouvernement fédéral (notamment du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances) ainsi que des articles d'actualité. Les promesses analysées sont celles qui apparaissent dans le programme électoral dévoilé par le Parti libéral durant la campagne électorale de 2015 (PARTI LIBÉRAL 2015) et qui l'engagent « à réaliser une action ou un but explicite » et que nous pouvons « évaluer objectivement si cette action ou ce but a été réalisé ultérieurement » (selon la méthodologie utilisée par l'équipe du Polimètre de l'Université Laval ; POLIMÈTRE 2019).

Le reste du texte se divise comme suit. Dans un premier temps, nous décrirons ce qu'est la transparence budgétaire. Par la suite, nous examinerons les études portant sur ce thème afin de déterminer les facteurs qui pourraient inciter les partis politiques et les gouvernements à adopter des mesures de transparence budgétaire. Cette revue de la littérature nous permettra ensuite d'analyser les promesses faites pendant la campagne électorale, puis les réalisations effectuées une fois les libéraux au pouvoir. Nous terminerons notre analyse en dressant un bilan du premier mandat du gouvernement Trudeau. Comme nous le verrons, les changements qui ont été apportés relèvent davantage d'un exercice de relations publiques afin de convaincre les électeurs qu'un gouvernement libéral sera honnête et transparent. Cependant, certaines de ces initiatives n'en demeurent pas moins intéressantes, comme par exemple, l'estimation des promesses électorales par le directeur parlementaire du budget et l'adoption de la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes*.

Qu'est-ce que la transparence budgétaire ?

Les discussions relatives à la transparence budgétaire ont surgi à divers moments à travers l'histoire (FÉLIX 2015 ; IRWIN 2013). Pourtant, ce concept n'a pas reçu une grande attention au XX^e siècle, malgré l'accroissement substantiel des budgets publics. À vrai dire, on n'aborde sérieusement la question de la transparence budgétaire que depuis quelques années. Elle doit notamment sa popularité à l'attention que lui portent plusieurs organisations internationales qui y voient un mécanisme permettant d'améliorer la qualité de la gouvernance des finances publiques (OCDE 2002), de réduire l'occurrence des crises économiques

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

(FMI 1999) ou encore de lutter contre la pauvreté et favoriser le développement économique durable et équitable (NATIONS UNIES 2012).

Qu'entend-on précisément par transparence budgétaire ? Les définitions sont assez similaires d'une source à l'autre. On décrit habituellement la transparence budgétaire « comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires » (OCDE 2002, 7), en valorisant « la clarté, la fiabilité, la fréquence, l'actualité et la pertinence des rapports financiers publics » (FMI 2018, 1). Pour plusieurs, être plus transparent veut aussi dire favoriser l'ouverture du processus budgétaire (OCDE 2018 ; TANAKA 2007). Le secret budgétaire a longtemps été perçu comme une qualité : il ne fallait pas que certains aient accès à des informations avant les autres. Les choses ont changé cependant. Il y a des avantages à pouvoir discuter, commenter, critiquer publiquement les choix budgétaires. Les citoyens sont mieux informés et les gouvernements peuvent expliquer plus en détail leurs initiatives et leurs plans budgétaires. Par ailleurs, l'ouverture peut aussi mener à une plus grande participation de la population à la prise de décision (EBDON et FRANKLIN 2006). Le processus budgétaire devient donc plus inclusif, plus démocratique. Cependant, les modalités d'une participation publique ne font pas consensus (TELLIER 2011). Selon certains, il faut une réforme en profondeur des institutions parlementaires pour mettre en place une démocratie délibérative, où la prise de parole par les citoyens serait au cœur des institutions. Pour d'autres, notre système actuel de démocratie représentative est encore pertinent, mais il devrait être amélioré pour que le rôle et l'influence des élus, notamment les parlementaires, soient davantage valorisés.

Ces divers points de vue sont à l'origine d'une grande variété d'outils qui ont été élaborés pour rendre le processus budgétaire plus transparent et accessible. On parle maintenant de consultations prébudgétaires, de budgets participatifs, de simulations budgétaires, de budgets de genre, etc. Les gouvernements utilisent ces techniques pour diverses raisons. Dans certains cas, ils cherchent à mieux communiquer leurs intentions ou décisions à la population. On produit ainsi plus de rapports et d'analyses. Ces rapports et analyses peuvent être fournis par le gouvernement lui-même (principalement le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor) ou encore par des organismes indépendants (comme le bureau du vérificateur général ou celui du directeur parlementaire du budget). Dans d'autres cas, les gouvernements peuvent chercher à mieux connaître les désirs des citoyens en les écoutant, les consultant davantage. On invite donc la population à transmettre ses suggestions et recommandations au gouvernement (par sondage, en faisant des audiences publiques, des assemblées citoyennes, des jurys de citoyens, etc.). Enfin, on peut vouloir inclure la population dans la prise de décision. Il s'agit donc d'élargir le nombre de

décideurs dans le processus budgétaire (budget participatif, référendums, par exemple). Comme on peut le constater, la transparence budgétaire peut prendre plusieurs formes et permet d'atteindre plusieurs buts. On ne sera donc pas surpris de constater que les raisons qui amènent les gouvernements à rendre leur processus budgétaire plus transparent sont elles aussi variées.

Les déterminants de la transparence budgétaire

La question de l'adoption ou non de mesures de transparence budgétaire a fait l'objet de plusieurs études. La plupart sont empiriques et comparatives : elles tentent d'identifier quels pourraient être les facteurs qui inciteraient les États à rendre le processus budgétaire plus transparent. La très grande majorité des analyses utilise comme prémisse que certains pays sont plus transparents que d'autres. Ceci a d'ailleurs été documenté par la publication de plusieurs indicateurs de transparence budgétaire². Le but est donc de déterminer les facteurs qui seraient à l'origine des différences observées entre les États. Les résultats de la recherche suggèrent que les pays industrialisés, démocratiques, dont le système juridique repose sur les principes de la *common law*, ayant une population fortement scolarisée sont en général plus susceptibles d'adopter des mesures de transparence budgétaire que les autres pays (KHAGRAM, FUNG et de RENZIO 2013 ; MCNAB et WILSON 2018 ; OCDE 2002; RÍOS, BENITO et BASTIDA 2013 ; WILLIAMS 2009). Sur la base de ces facteurs, le Canada fait très certainement partie de ce groupe de pays³.

Toutefois, très peu de chercheurs se sont intéressés à l'évolution des mesures de transparence budgétaire ou encore aux circonstances précises qui ont incité des gouvernements à les adopter. Pourtant un examen attentif du cas canadien montre à la fois la variété des mesures de transparence budgétaire mises en place et la diversité des circonstances ayant mené les gouvernements à les mettre en œuvre (TELLIER 2018). Par exemple, on constate que plusieurs lois provinciales de transparence budgétaire ont été adoptées lorsque les gouvernements ont décidé d'assouplir les dispositions des lois d'équilibre budgétaire (TELLIER 2016). L'atteinte de l'équilibre budgétaire n'étant plus possible, ces gouvernements ont préféré mettre en place un cadre de surveillance et de reddition de compte budgétaire beaucoup plus strict. L'adoption de règles de transparence budgétaire plus sévères a donc servi de contrepoids à l'assouplissement des règles d'équilibre

² Voir à titre d'exemple l'Open Budget Index créé par le International Budget Partnership. On trouvera plus d'information sur cet indice à l'adresse suivante : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>.

³ Le Canada a notamment été admis comme membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. On trouvera plus d'information sur cette initiative à l'adresse suivante : <https://www.opengovpartnership.org/fr/>.

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

budgétaire. Dans d'autres cas, on observe que des mesures de transparence budgétaire ont été adoptées après avoir été promises en campagne électorale (ce fut notamment le cas en Colombie-Britannique en 2000), ou encore tout juste avant le déclenchement d'une élection (comme au Nouveau-Brunswick en 2014).

Par ailleurs, il est assez surprenant de constater que le Canada jouit d'une bonne réputation de transparence budgétaire sur la scène internationale, alors qu'il n'existe aucune loi fédérale à cet égard. S'il est vrai que le gouvernement fédéral publie régulièrement des informations financières et que la Chambre des communes mène des études sur des questions financières et budgétaires, aucune de ces mesures n'est régie par un cadre juridique. Le gouvernement fédéral peut donc facilement changer ses propres règles au gré des circonstances. Certains répliqueront, avec raison, que des lois peuvent être elles aussi modifiées, abrogées. Cependant, ces changements imposent au gouvernement l'obligation de justifier publiquement ses décisions puisqu'il doit obtenir l'approbation des parlementaires pour faire adopter ses projets de loi. Les lois sont donc plus contraignantes que les règlements parlementaires ou administratifs.

Comment expliquer ces variations, dans le temps et dans l'espace ? La recherche d'une explication requiert notamment que l'on examine plus attentivement le comportement des acteurs. Pourquoi, par exemple, un parti politique, ou encore son chef, veut-il promettre et mettre en œuvre (ou non) des mesures de transparence budgétaire ? Plusieurs réponses ont été proposées pour répondre à cette question. Celle qui a le plus retenu l'attention est la thèse de la compétition partisane, qui suggère qu'il existe un lien entre l'intensité de la compétition électorale entre les partis politiques et le degré de transparence budgétaire : plus la lutte est serrée entre les partis pour gagner une élection, plus ils s'engagent à mettre en œuvre des initiatives pour renforcer la transparence budgétaire. Ces engagements sont faits pour atteindre l'un des deux objectifs suivants, lesquels ne sont toutefois pas incompatibles. D'une part, les politiciens tentent de convaincre les électeurs qu'ils agiront de manière honnête et responsable en acceptant de se soumettre eux-mêmes à un contrôle externe sévère une fois au pouvoir. (CICATIELLO, SIMONE et GAETA 2017 ; SCHNELL et JO 2019). Le but est donc d'inspirer confiance aux électeurs. Cette motivation sera d'autant plus grande si les gouvernements doivent faire des choix budgétaires difficiles (TELLIER 2016). D'autre part, ces promesses permettent aussi de lier les mains des adversaires. En instaurant des mesures de transparence budgétaire, un gouvernement force tous les partis politiques (et peut-être futurs gouvernements) à se plier aux mêmes nouvelles exigences et ainsi à rendre compte de leurs décisions (ALT et LASSEN 2006 ; FEREJOHN 1999 ; WEHNER et DE RENZO 2013). On peut supposer que cette motivation incitera à rendre les règles plus sévères et plus difficiles à contourner, en imposant ces règles avec une loi.

Une autre explication établit un lien entre la transparence budgétaire et l'idéologie du gouvernement. Des gouvernements désireux d'augmenter les dépenses publiques seraient ainsi plus disposés à instaurer des mesures de transparence budgétaire. Ce lien existerait, car des électeurs plus informés seraient plus susceptibles de soutenir une hausse des dépenses publiques puisqu'ils seraient mieux outillés pour surveiller eux-mêmes plus attentivement les actions des gouvernements (FEREJOHN 1999). Des partis politiques plus interventionnistes, donc plus à gauche, seraient donc davantage incités à adopter des mesures de transparence budgétaire. Une variante de cette explication peut être formulée à propos du chef de parti ou de gouvernement, c'est-à-dire le premier ministre. Comme l'a expliqué Wildavsky (1974), le processus budgétaire met en relation deux grandes catégories d'acteurs : les gardiens du trésor public, qui prônent le contrôle des dépenses publiques, et les gestionnaires ou promoteurs de programmes publics qui utilisent les fonds publics pour offrir des services à la population. S'il est facile d'associer certains acteurs à l'un ou l'autre de ces deux groupes (le ministre des Finances est un gardien, celui de la Santé un promoteur), le lien est moins clair pour le premier ministre. En fait, ce dernier peut être soit un gardien, soit un promoteur (IMBEAU 2006). Un premier ministre qui se rallie à la promotion des programmes publics serait donc plus disposé à soutenir la transparence budgétaire.

Outre le gouvernement et plus précisément le pouvoir exécutif, d'autres acteurs politiques pourraient aussi réclamer davantage de mesures de transparence budgétaire. C'est le cas des parlementaires. Les institutions parlementaires démocratiques octroient à ces derniers la responsabilité d'examiner, de débattre, d'approuver et de demander des comptes au gouvernement à propos de sa politique budgétaire (IMBEAU et STAPENHURST 2019 ; MCGEE 2007). Pour remplir adéquatement ces fonctions, les parlementaires doivent donc avoir accès à de l'information budgétaire de qualité (détaillée, exhaustive, objective, publiée rapidement, etc.), à des ressources (notamment des services d'analyse parlementaires crédibles et fiables) et doivent aussi pouvoir participer au processus de décision budgétaire parlementaire (lors de travaux de comité, en séance plénière, etc.). En comparaison à d'autres systèmes parlementaires, les institutions fédérales canadiennes ne sont pas connues pour octroyer des responsabilités étendues aux parlementaires (TELLIER 2015; 2019). Par contre, certaines innovations intéressantes ont eu lieu récemment dont la création du poste de directeur parlementaire du budget et l'instauration de consultations prébudgétaires parlementaires.

S'il est possible d'identifier des acteurs qui pourraient être en faveur de l'adoption de règles de transparence budgétaire, d'autres pourraient cependant s'y opposer. Ainsi, des règles jugées trop rigides par ceux qui doivent s'y conformer pourraient

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

tout simplement être ignorées ou encore contournées (MILESI-FERRETTI 2003). Cette obstruction pourrait notamment venir de la fonction publique, qui chercherait à préserver son influence dans le processus de décision budgétaire. Il existerait donc un « activisme » pour préserver la culture et les valeurs organisationnelles de la fonction publique (COHEN 2013). Par conséquent, les fonctionnaires n'auraient pas d'incitatifs à présenter des budgets simples, clairs et transparents.

Les promesses du Parti libéral lors de la campagne électorale de 2015

Un défi de taille attend le Parti libéral du Canada (PLC) à l'élection générale de 2015. Relégué au rang de deuxième parti d'opposition, ayant eu plusieurs chefs à sa tête en un laps de temps assez court (Paul Martin, Stéphane Dion, Michael Ignatieff, en plus de deux chefs intérimaires entre 2004 et 2013), le parti peine à présenter une nouvelle proposition politique pour séduire les électeurs. La présence de Justin Trudeau à la tête du parti peut cependant incarner un renouveau. Toutefois, le nouveau chef doit aussi combattre l'image qu'il projette d'être relativement inexpérimenté en politique. Ce trait est d'ailleurs exploité par les partis d'opposition, notamment par les conservateurs.

C'est dans ce contexte qu'est présenté le programme électoral du PLC en octobre 2015. Les engagements libéraux se démarquent nettement de ceux de ses principaux adversaires, le Nouveau Parti démocratique (NPD) et le Parti conservateur du Canada (PCC)⁴. Sans grande surprise, on promet d'abolir certaines initiatives adoptées par le gouvernement conservateur sortant (rétablissement du formulaire long du recensement ; pouvoirs accrus octroyés à l'Office national de l'énergie ; abrogation du projet de loi antiterroriste C-51 ; etc.). Ce qui étonne davantage, c'est jusqu'à quel point le PLC se démarque aussi du NPD. Alors que le NPD chiffre l'ensemble de ses promesses à 34 millions de dollars, les libéraux promettent de dépenser quatre fois plus (TELLIER et TRAORÉ 2019). Le PLC se positionne donc plus à gauche que le NPD. Plusieurs nouvelles initiatives sont proposées par le PLC, dont la nouvelle Allocation canadienne pour enfants, des investissements supplémentaires en infrastructure, la réforme de l'assurance-emploi, la légalisation du cannabis. Le PLC sera aussi le seul des trois principaux partis fédéraux à s'engager à faire un déficit s'il est élu⁵. C'est donc dire qu'il abrogera la loi d'équilibre budgétaire qu'avaient adoptée les conservateurs et qui entrait en vigueur en 2015.

⁴ On trouvera les engagements de chaque parti dans leur programme respectif : *Le bon plan pour renforcer la classe moyenne* du PLC ; *Protéger notre économie* du PCC ; *Bâtir le pays de nos rêves* du NPD.

⁵ Même le Parti vert s'engage à équilibrer les budgets.

GENEVIÈVE TELLIER

Le PLC présente plusieurs engagements en matière de transparence budgétaire. Si certains considèrent que le thème de la transparence et de l'ouverture est l'une des deux promesses phares des libéraux (BIRCH et PÉTRY 2019, 1 ; l'autre thème étant la classe moyenne), on constate cependant que le parti ne tente pas de transformer radicalement le processus budgétaire. Il cherche avant tout à corriger certaines situations jugées perfectibles. Dans certains cas, il s'agit de corriger des « erreurs » du gouvernement précédent. Ainsi, il s'engage à soumettre les demandes d'emprunt du gouvernement à l'approbation de la Chambre (une exigence abolie par les conservateurs) et à interdire l'usage de projets de loi omnibus, lesquels ont été fréquemment utilisés par les conservateurs pour l'adoption de leurs budgets. Le PLC promet aussi de renforcer l'indépendance du directeur parlementaire du budget (DPB) en lui conférant le statut d'agent du Parlement à part entière et en lui assurant un financement adéquat. Les conservateurs ont créé ce poste dans le cadre d'une vaste réforme sur la responsabilisation financière en 2006. Cependant, plusieurs avaient alors dénoncé le fait que le DPB était un subordonné du bibliothécaire du Parlement et donc n'avait pas toute l'indépendance requise pour exercer ses fonctions (TELLIER 2014).

Le PLC va aussi présenter des propositions pour appuyer le travail des parlementaires. Il promet que tous les projets de loi déposés à la Chambre seront accompagnés d'une analyse de coûts ; de modifier les méthodes comptables et les documents déposés au Parlement afin d'uniformiser leur contenu ; d'établir un financement adéquat pour tous les agents du Parlement, ce qui inclut le vérificateur général ; et d'accorder une plus grande indépendance et plus de ressources aux comités parlementaires, parmi lesquels on retrouve les Comités permanents des Finances, des Comptes publics et des Opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. D'autres engagements vont plutôt soumettre les parlementaires à des règles de transparence plus strictes. Ainsi, le PLC s'engage à ce que toutes les dépenses des députés soient divulguées régulièrement et systématiquement et à ce que les réunions du Bureau de régie interne, l'unité responsable de la gestion financière de la Chambre, soit publiques. Plusieurs avaient noté l'opacité des travaux du Bureau ainsi que le peu d'entrain du premier ministre Harper à corriger cette situation (BUZZETTI et VASTEL 2013).

Enfin, certaines mesures promises ne ciblent pas directement le processus budgétaire, mais pourraient néanmoins en accroître la transparence et l'ouverture. Ainsi, le PLC s'engage à accroître l'utilisation des nouvelles technologies de l'information afin de favoriser la publication de « données ouvertes » et faciliter l'échange d'information entre les citoyens et le gouvernement. Le PLC s'engage aussi à évaluer l'impact de toutes ses décisions sur les femmes et les hommes.

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

Au total, le Parti libéral présente 12 engagements pour renforcer la transparence budgétaire. Ce nombre est élevé si on le compare aux engagements pris par les autres formations politiques. Le PCC n'en présente aucun. Sa priorité est l'atteinte de l'équilibre budgétaire et il réaffirme son engagement à respecter la loi d'équilibre budgétaire adoptée l'année précédente. Le NPD, quant à lui, présentera quelques initiatives, mais elles sont moins nombreuses que celles du PLC. Tout comme les libéraux, il s'engage à ce que le DPB soit un agent du Parlement indépendant. Il promet aussi d'encadrer l'utilisation des projets de loi omnibus en permettant au président de la Chambre de les scinder. Et il annonce qu'il déposera une « Charte de l'honnêteté budgétaire » qui obligera le gouvernement à fournir régulièrement davantage d'information au Parlement (rapports trimestriels, rapport sur la viabilité financière, information sur la dette, les passifs, les objectifs financiers du gouvernement, etc.).

Les réalisations du gouvernement libéral de 2015 à 2019

Les 12 engagements du PLC ainsi que l'état de leur mise en œuvre (remplis, entièrement ou partiellement, ou rompus) sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous. Nous constatons que 83 % des promesses (soit 10 promesses) ont été remplies entièrement ou partiellement. C'est un pourcentage plus élevé que la moyenne observée pour l'ensemble des promesses faites au cours des dernières années sur la scène fédérale⁶. À première vue, il s'agit là d'un bon résultat. Cependant, lorsque l'on examine plus en détail quelles sont les promesses rompues ou encore partiellement remplies, certains constats se dégagent qui viennent nuancer la nature des réalisations du gouvernement libéral.

Tableau 1 : Suivi des promesses électorales

Promesses réalisées	Promesses partiellement réalisées	Promesses rompues
Emprunts soumis à l'approbation des députés (C-15)	Le DPB est un agent indépendant du Parlement (C-44)	Financement adéquat des agents du Parlement

⁶ Les données compilées pour le Canada montrent que les premiers ministres fédéraux ont tenu, en tout ou en partie, 7 promesses sur 10 en moyenne au cours des quarante dernières années. Calcul effectué avec les données du Polimètre, <https://www.polimetre.org> (consulté le 19 juin 2020).

GENEVIÈVE TELLIER

Évaluation du cadre financier des promesses électorales par le DPB (C-44)	Interdiction d'utiliser des projets de loi omnibus	Évaluation des coûts des projets de loi
Séances publiques du bureau de la régie interne (C-44)	Plus d'autonomie et de ressources pour les comités parlementaires	
Divulgence des dépenses des députés (C-58)	Pratiques comptables et documents déposés à la Chambre uniformes	
Usage des technologies		
Impact des politiques sur les hommes et les femmes (C-86)		

Note : si la promesse a été mise en œuvre avec un projet de loi, le numéro de ce projet de loi est fourni entre parenthèses

La moitié des promesses a été entièrement remplie. Elles ont aussi été mises en œuvre rapidement, durant les deux premières années du mandat du gouvernement. Dès 2016, le Parlement adopte un projet de loi qui oblige le gouvernement à obtenir l'accord des législateurs avant de contracter des emprunts. Le gouvernement a respecté sa promesse même si le déficit anticipé s'avère plus élevé que prévu. Le cadre financier du PLC présenté en campagne électorale faisait état d'un déficit de 10 milliards de dollars pour la première année. Les nouvelles prévisions présentées dans le budget 2016 l'estiment maintenant à 29 milliards (MINISTÈRE des FINANCES 2016). L'année suivante, un autre projet de loi sera adopté concernant cette fois-ci le DPB et le Bureau de régie interne. Comme promis, le DPB sera désormais un agent du Parlement à part entière. Il aura aussi un nouveau mandat, celui d'estimer le coût financier des promesses électorales des partis politiques. Par ailleurs, les réunions du Bureau de régie interne sont désormais publiques. Toujours en 2017, un autre projet de loi sera déposé, lequel contient des dispositions pour obliger la publication trimestrielle des dépenses de chaque député.

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

Deux engagements remplis entièrement ne sont pas à proprement parler des initiatives budgétaires, mais ils expliquent néanmoins certaines décisions importantes prises par le gouvernement au cours de son mandat. D'une part, l'intérêt du gouvernement pour l'usage des nouvelles technologies et la diffusion de données ouvertes a mené à la mise en place d'InfoBase, un portail internet qui regroupe à un même endroit toute l'information relative aux crédits budgétaires. À l'aide d'outils visuels, ce site cherche à présenter

en termes simples l'information complexe du gouvernement fédéral au profit des Canadiens [...] auparavant éparpillés dans plus de 500 rapports à l'échelle de la fonction publique fédérale (<https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#about>, consulté le 19 juin 2020).

Ce portail est hébergé sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement fédéral. Bien que le gouvernement affirme que ce portail a été conçu à la demande du Parlement, il serait plus exact de dire que les parlementaires réclament depuis plusieurs années une plus grande uniformisation des données financières qu'ils doivent examiner⁷. Leur demande ne ciblait pas précisément un portail d'information. L'InfoBase reprend les données présentées dans divers documents déposés au Parlement (budget des dépenses, plans ministériels, rapports sur les résultats ministériels, comptes publics)⁸. Cette base de données n'a pas mené à une modification du contenu de ces rapports.

D'autre part, le PLC s'est clairement engagé à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes s'il est élu. Ses réalisations dans ce domaine vont beaucoup plus loin que ce qu'il avait promis en campagne électorale. Après avoir présenté un cabinet paritaire (comme promis), le gouvernement modifie le statut de l'organisme Condition féminine qui devient un ministère (Femmes et Égalité des genres) et renforce l'usage de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACG+) à travers l'appareil gouvernemental⁹. L'idée de mettre en œuvre des budgets de genre commencer à prendre forme dès 2016, lorsque l'énoncé économique de l'automne annonce qu'une ACG+ sera menée pour tous les budgets subséquents. Les budgets de genre seront mis en œuvre graduellement.

⁷ Voir notamment les rapports suivants : Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 1998 ; Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 2003, 2012.

⁸ Bien que le gouvernement affirme que ce portail existe depuis 2013, il a subi un changement en profondeur (ainsi qu'un changement de nom) sous le gouvernement Trudeau.

⁹ Selon Bird (2019), deux principaux facteurs auraient incité le premier ministre Trudeau à intervenir plus activement pour mettre en place des politiques d'égalité des sexes, d'inclusion et de diversité : la présence d'un cabinet paritaire et le mouvement #MoiAussi.

GENEVIÈVE TELLIER

Les budgets de 2017 et de 2018 ne sont pas à proprement parler des budgets de genre (ils ne contiennent pas une ACG+ pour chaque mesure annoncée), mais ils présentent néanmoins diverses données documentant les écarts observés entre les femmes et les hommes. C'est en 2018 que le Parlement adopte la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes* (L.C. 2018, ch. 27, art. 314). Le gouvernement a maintenant l'obligation de

rendre publics des renseignements sur les répercussions des décisions d'État, selon le sexe et en matière de diversité, afin d'accroître la transparence et la responsabilisation (article 2 c)

et de déposer au Parlement

un rapport faisant état des répercussions, selon le sexe et en matière de diversité, de toutes les nouvelles mesures énoncées dans le plan budgétaire (article 3).

Conformément à cette nouvelle loi, le budget de 2019 est accompagné d'un *Rapport sur le genre* qui présente une évaluation des répercussions de chacune des nouvelles initiatives contenues dans le budget sur les femmes et les hommes. Ce sont ainsi 198 initiatives qui sont répertoriées et analysées dans une perspective d'ACG+.

Des 10 promesses remplies, 4 ne le seront que partiellement. Bien que le gouvernement libéral change les dispositions concernant l'usage des projets de loi omnibus, en modifiant les règlements de la Chambre, les mesures mises en place ne sont pas aussi strictes que celles qui avaient été annoncées. Le président de la Chambre a maintenant le pouvoir de scinder les projets de loi qu'il juge inappropriés, une initiative très similaire à celle proposée par le NPD en campagne électorale. Cependant, les projets de loi omnibus demeurent permis et ont même été utilisés à plusieurs reprises par le gouvernement libéral (voir, par exemple, les projets de loi de mise en œuvre du budget C-44, C-63, C-74, C-86). Si le gouvernement a renforcé l'indépendance du DPB (qui est maintenant un agent du Parlement), il a par contre réduit sa marge de manœuvre. Désormais, le DPB ne pourra mener des analyses que si elles ont été approuvées au préalable par les présidents des deux chambres (une telle disposition n'existait pas auparavant). Par ailleurs, bien que le DPB dispose dorénavant d'un budget plus élevé, il exerce aussi de nouvelles responsabilités, soit l'estimation du coût des programmes électoraux des partis politiques. Il ne s'agit donc pas simplement d'un apport supplémentaire pour financer ses activités de recherche courantes.

Des changements ont aussi été apportés aux comités parlementaires. Ceux-ci semblent avoir été plus actifs sous le gouvernement Trudeau comparativement au

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

gouvernement Harper : le nombre total de réunions, d'heures travaillées, de témoins entendus, de rapports produits sont en hausse¹⁰. Cependant, on ne peut pas conclure qu'il y a eu une véritable réforme dans l'exécution de leurs tâches. Leurs responsabilités et leurs pouvoirs sont demeurés les mêmes. Le gouvernement a aussi tenté d'uniformiser la présentation des documents budgétaires destinés aux parlementaires. Par le passé, les législateurs canadiens ont réclamé à plusieurs reprises une réforme en profondeur du processus budgétaire parlementaire afin qu'ils puissent mieux remplir leur rôle de surveillants du gouvernement¹¹. Ce rôle implique notamment l'étude des crédits budgétaires. Cette responsabilité se trouve au cœur du processus budgétaire de toute institution parlementaire démocratique : le gouvernement ne peut pas utiliser les fonds publics sans avoir obtenu au préalable le consentement du Parlement, par l'adoption des crédits budgétaires. Selon le gouvernement, une série de mesures ont été mises en place afin de rendre le gouvernement plus responsable et les comptes rendus financiers plus pertinents, plus transparents et plus faciles à comprendre (BUREAU du CONSEIL PRIVÉ 2020). Cependant, de l'avis même des parlementaires, ces changements sont décevants : le processus budgétaire demeure très complexe ; l'utilisation des crédits budgétaires par le gouvernement ne correspond toujours pas aux besoins des parlementaires ; les documents budgétaires manquent encore d'uniformité ; et il subsiste une incohérence entre les crédits budgétaires et les programmes publics (COMITÉ PERMANENT des OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES et des PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES 2019).

Seulement 2 des 12 engagements ne sont pas remplis. Le PLC n'a pas adopté de mesure afin que le gouvernement soit tenu de fournir une estimation de coûts pour tous les projets de loi. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a cependant adopté une nouvelle politique d'évaluation des coûts pour les demandes de fonds faites par les ministères au Conseil du Trésor (SECRÉTARIAT du CONSEIL du TRÉSOR 2019). Cependant, cette mesure ne vient pas soutenir le travail des parlementaires. De plus, on ne peut pas conclure que les agents du Parlement ont obtenu un financement adéquat pour exercer leurs activités. S'il est vrai que le budget du DPB a augmenté, celui du bureau du vérificateur général du Canada demeure insuffisant. À plusieurs reprises, le vérificateur général a informé les parlementaires qu'il ne disposait pas de ressources financières adéquates pour

¹⁰ On trouvera des informations à propos des activités menées par les comités dans les *Rapports aux Canadiens* publiés annuellement par le Parlement (disponible à l'adresse : <https://www.noscommunes.ca/Boie/fr/rapports-et-divulcation>). Ces rapports ne sont pas suffisamment détaillés, cependant, pour savoir si les comités ont davantage de ressources pour mener leurs activités habituelles.

¹¹ Voir la note 7 ci-dessus.

GENEVIÈVE TELLIER

maintenir son niveau d'activité (voir notamment la déclaration du vérificateur général par intérim au Comité permanent des comptes publics du 13 juin 2019 et celle de la nouvelle vérificatrice générale devant le même comité, le 19 mai 2020).

Le bilan du premier mandat du gouvernement Trudeau

Dans l'ensemble, il semble que le gouvernement Trudeau affiche une bonne performance en ce qui concerne à la fois la promesse et la mise en œuvre de mesures de transparence budgétaire. Comparé aux autres principaux partis politiques, le PLC a présenté un grand nombre de promesses dont la grande majorité a été remplie entièrement ou partiellement. Est-ce à dire que le gouvernement libéral a véritablement cherché à transformer le processus budgétaire pour le rendre plus ouvert et plus transparent ? Une analyse plus détaillée de la nature des promesses remplies et rompues indique que ce n'est toutefois pas le cas. Le gouvernement libéral a davantage agi pour des raisons de considérations partisans et d'intérêt personnel que pour réformer la nature du processus budgétaire. Le tableau 2 ci-dessous fait la synthèse des comportements qui ont été observés.

Tableau 2 : Synthèse des résultats

Théories	Hypothèses confirmées ?
La compétition partisane	Oui, une lutte serrée en campagne électorale incite les partis politiques à promettre d'être honnêtes et transparents
	Oui, une lutte serrée en campagne électorale, incite les partis politiques à lier les mains de leurs adversaires
L'idéologie du gouvernement	Oui, des gouvernements qui veulent augmenter les dépenses publiques seront plus enclin à adopter des mesures de transparence budgétaire
	Oui, un premier ministre qui veut augmenter les dépenses publiques sera plus enclin à adopter des mesures de transparence budgétaires
Le contrôle parlementaire	Non, la transparence budgétaire n'a pas mené à plus de pouvoir pour les parlementaires

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

L'existence de contraintes	Non, les règles de transparences budgétaires n'incitent pas les gouvernements à contourner ces règles
	Oui, la culture organisationnelle semble avoir freiné l'octroi de plus de pouvoir aux parlementaires

Notre analyse confirme les résultats obtenus par plusieurs autres études : la compétition partisane est à l'origine d'un grand nombre d'initiatives présentées et mises en œuvre par le PLC. La priorité de ce dernier semble avoir été de convaincre les électeurs canadiens de son honnêteté. Au moment du déclenchement des élections de 2015, le parti se classait en troisième position dans les intentions de vote des électeurs. Il était donc important pour le PLC de démontrer aux électeurs qu'il allait être un gestionnaire responsable et compétent en matière de finances publiques. Il s'engage donc à publier régulièrement et systématiquement les dépenses des députés, à obliger le Bureau de régie interne à tenir des réunions publiques, à soumettre les cadres financiers présentés par les partis politiques en campagne électorale à un examen indépendant. Cependant, toutes ces mesures visent tous les députés et tous les partis politiques. Le PLC tente donc simultanément de convaincre les électeurs qu'il est honnête tout en liant les mains de ses adversaires. Les autres partis devront se soumettre aux mêmes règles. Il n'est donc pas étonnant de constater que ces promesses seront entièrement réalisées. De plus, elles le seront rapidement, au cours des deux premières années du mandat libéral. Enfin, ces règles seront inscrites dans plusieurs textes de loi, les rendant ainsi plus difficiles à les modifier, ou encore à les ignorer.

Si la compétition partisane a été un facteur important pour la formulation et la réalisation des promesses électorales du gouvernement Trudeau, d'autres facteurs ont aussi eu une certaine influence. Ainsi, on perçoit aussi des liens entre la taille des dépenses publiques et la transparence budgétaire. Des trois principaux partis fédéraux, le PLC est celui qui propose la plus forte augmentation des dépenses publiques. C'est aussi celui qui promet de mettre en œuvre le plus grand nombre de mesures de transparence budgétaire. Par ailleurs, le PLC est le seul parti à annoncer qu'il fera des déficits. Il est aussi le seul à s'engager à soumettre toutes les demandes d'emprunt à l'approbation des parlementaires. Bien que cette approbation ne pose pas de grande difficulté pour un gouvernement majoritaire (puisque'il dispose de la majorité des voix à la législature), elle permet au gouvernement de soumettre son projet à un débat public, ce qui lui permet d'expliquer publiquement ses décisions.

GENEVIÈVE TELLIER

Durant la campagne électorale, Justin Trudeau s'est présenté comme un promoteur de programmes publics et non un gardien des fonds publics. Le gouvernement fera un déficit, mais c'est pour venir en aide aux Canadiens. Cette prise de position ne changera pas durant tout son mandat et guidera aussi l'adoption d'initiatives qui n'avaient pas été présentées durant la campagne électorale. C'est notamment le cas en ce qui concerne les budgets de genre. Il s'agit d'un projet ambitieux qui nécessite d'importants fonds publics¹². À la fin de son mandat, le gouvernement aura consacré 200 millions de dollars à sa nouvelle stratégie de prévention de la violence basée sur le sexe et 250 millions pour la promotion de l'égalité des genres (MINISTÈRE des FEMMES et de L'ÉGALITÉ des GENRES 2020, 1). Dans de telles circonstances, il n'est pas étonnant que le gouvernement adopte une loi qui énonce explicitement l'engagement du gouvernement envers l'égalité, la diversité et l'inclusion. Encore une fois, le gouvernement libéral crée des dispositions légales qui lui permettront de présenter et d'expliquer à la population ses intentions ainsi que ses réalisations.

Parmi les promesses présentées par le PLC, une majorité ont pour but d'accroître le rôle des parlementaires dans le processus budgétaire. On veut leur fournir de l'information de meilleure qualité (uniformité des méthodes comptables et des documents budgétaires, évaluation des coûts des projets de loi) ; leur octroyer plus de ressources pour accroître leur capacité d'analyse (indépendance accrue du DPB, financement adéquat des agents du Parlement, plus d'autonomie et de ressources pour les comités parlementaires) ; et leur permettre de participer davantage à l'adoption des initiatives gouvernementales (approuver les emprunts du gouvernement et mettre fin à l'utilisation des projets de loi omnibus). Ainsi, le PLC ne cherche pas seulement à mieux informer et consulter les parlementaires ; il promet de les faire participer davantage au processus de décision budgétaire.

Les parlementaires sont cependant les grands perdants des initiatives adoptées par le gouvernement libéral. Au lieu de consolider leur rôle de législateur, la grande majorité de ces initiatives maintiennent le statu quo. Certaines pourraient même avoir comme conséquence de diminuer leur influence. Ainsi, le gouvernement libéral n'a adopté aucune initiative qui renforce véritablement leur rôle, à une exception près, soit l'obligation de soumettre les emprunts du gouvernement à l'approbation du Parlement. Mais même cette exception ne constitue pas un gain significatif important : on remet une disposition légale qui avait été abolie par le gouvernement précédent. Plus important, on constate que la promesse faite à propos de l'évaluation des coûts des projets de loi est l'une des deux promesses

¹² Le budget de 2017 présente la nouvelle stratégie du gouvernement pour atteindre l'égalité entre les sexes. Cette stratégie cible 29 objectifs regroupés sous six thèmes distincts (éducation, économie, démocratie, justice, pauvreté et relations internationales).

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

rompues. Une telle disposition aurait pourtant permis aux parlementaires d'être mieux informés des implications financières des initiatives qu'ils doivent examiner et approuver. Par ailleurs, les projets de loi omnibus sont toujours permis (et ironie du sort, les modifications apportées au mandat du DPB ont été présentées dans un projet de loi omnibus). De plus, les informations présentées dans les documents budgétaires ne répondent toujours pas aux attentes des parlementaires. L'attention du gouvernement se concentre sur la publication de données ouvertes disponibles, et visuellement attrayantes, à tous les Canadiens, plutôt que sur la réforme des documents et du processus budgétaire. Enfin, les comités législatifs et les agents du Parlement n'ont pas vu leurs ressources croître sensiblement (encore tout récemment le bureau du vérificateur général du Canada s'est plaint de cette situation).

Mais il ne s'agit pas là d'une nouvelle tendance. Depuis plusieurs années, les observateurs de la scène canadienne constatent un déclin significatif du pouvoir des législateurs au profit d'une plus grande centralisation des décisions au sein de quelques agences centrales du gouvernement : ministère des Finances, Bureau du conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor (GOOD 2014; SAVOIE 2010, 2019). Les mesures de transparence budgétaire n'échappent pas à cette tendance. La volonté affichée initialement par le gouvernement Trudeau de donner plus de pouvoir aux parlementaires semble s'être heurtée à une vision très centralisatrice de l'administration publique fédérale. En effet, cette dernière a démontré peu d'empressement à céder certaines de ses prérogatives aux législateurs. Une telle attitude, ou culture organisationnelle, expliquerait ainsi pourquoi la réforme relative aux crédits budgétaires n'a pas mis au centre des préoccupations le travail des parlementaires, mais davantage celles des agences centrales : diffusions de données ouvertes, utilisation des nouvelles technologies de l'information, reddition de comptes auprès des citoyens canadiens au lieu de leurs représentants élus. Par ailleurs, le gouvernement Trudeau a complètement abandonné l'idée de fournir une estimation de coûts pour tous les projets de loi. On requiert plutôt que les ministères utilisent de meilleures techniques pour évaluer plus convenablement le coût des initiatives qu'ils présentent au Conseil du Trésor. Face à ces échecs, on peut donc se demander si toute tentative pour réformer en profondeur le processus budgétaire afin de le rendre plus transparent et plus ouvert peut vraiment réussir. Notre analyse suggère que les réformes budgétaires peuvent aussi se buter à des réticences à la fois de la part des partis politiques et de l'administration publique, tous deux peu enclins à permettre à d'autres de participer au processus budgétaire.

Conclusion

La transparence budgétaire est fréquemment perçue être un moyen pour corriger les comportements opportunistes des élus. Les gouvernements ont à leur disposition des informations financières que d'autres n'ont pas, ce qui peut leur procurer un avantage non négligeable. La tentation peut être grande d'utiliser ces informations à leur profit ou encore de tenter d'en dissimuler d'autres. Il est sans doute paradoxal de constater que c'est cependant par calculs politiques que plusieurs décisions ont été prises par le gouvernement libéral de Justin Trudeau en matière de transparence budgétaire. Le PLC voulait établir sa crédibilité et son expertise, sans pour autant laisser le champ libre à ses adversaires politiques. Il était aussi dans son intérêt d'informer davantage la population à propos de l'état des finances publiques, en raison de l'ambitieux train de mesures d'intervention publique qu'il avait l'intention de mettre en œuvre.

Faut-il donc supposer que de réelles réformes budgétaires qui ont comme priorité de servir les intérêts des citoyens ou de leurs représentants élus sont impossibles à réaliser ? Il nous semble prématuré de tirer une telle conclusion, pour deux principales raisons. D'une part, l'intérêt personnel des politiciens peut coïncider avec l'intérêt général de la société. Pour convaincre et prouver qu'ils sont honnêtes, les gouvernements doivent être plus transparents. Ils n'ont pas d'autre choix que de faire des concessions, qui limitent leur marge de manœuvre. D'autre part, les gouvernements peuvent aussi avoir la volonté d'entreprendre des réformes d'envergure, en fonction de certains grands idéaux. Ce fut le cas avec les budgets de genre. Sans la volonté de Justin Trudeau (et peut être aussi avec l'appui de son cabinet), l'initiative n'aurait pas vu le jour. Le leadership politique peut donc être lui aussi un facteur déterminant. Cependant, ce leadership serait une condition nécessaire, mais pas suffisante. Des contraintes importantes existent qui peuvent freiner la mise en œuvre de nouvelles initiatives, de nouvelles façons de faire. La culture organisationnelle de l'administration publique en serait un exemple.

Bibliographie

ALT, James E. et David Dreyer LASSEN. 2006. "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries." *European Economic Review* 50 (6): 1403-1439.

BIRCH, Lisa et François PÉTRY. 2019. « Un mandat de changement ». Dans *Bilan du gouvernement libéral de Justin Trudeau. 353 promesses et un mandat de changement*, dirigé par Lisa Birch et François Pétry, 1-12. Québec : Presses de l'Université Laval.

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

BIRD, Karen. 2019. « Égalité des sexes, diversité et inclusion : Entre le vrai changement et une image de marque ? » Dans *Bilan du gouvernement libéral de Justin Trudeau. 353 promesses et un mandat de changement*, dirigé par Lisa Birch et François Pétry, 175-190. Québec : Presses de l'Université Laval.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. 2020. Suivi des lettres de mandats : Livrer des résultats pour les Canadiens. Gouvernement du Canada.

BUZZETTI, Hélène et Marie VASTEL. 2013. « Fermeture de la Chambre des communes sur fond de compromis ». *Le Devoir*, 20 juin.

CICATIELLO, Lorenzo, Elina SIMONE et Giuseppe Lucio GAETA. 2017. "Political determinants of fiscal transparency: A panel data empirical investigation." *Economics of Governance* 18 (4): 315-336.

COHEN, Nissim. 2013. "The power of expertise? Politician-bureaucrat interactions, national budget transparency and the Israeli health care policy." *Policy Studies* 34 (5-6): 638-654.

COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE. 1998. *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*. Ottawa : Parlement du Canada.

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES. 2003. *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*. Ottawa : Parlement du Canada.

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES. 2012. *Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits*. Ottawa : Parlement du Canada.

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES. 2019. *Améliorer la transparence et le contrôle parlementaire des plans de dépenses du gouvernement*. Ottawa : Parlement du Canada.

EBDON, Carol et Aimee L. FRANKLIN. 2006. "Citizen participation in budgeting theory." *Public Administration Review* 66 (3): 437-447.

FÉLIX, Joël. 2015. "Paths to fiscal transparency. Control, knowledge and communication in early-modern politics." *Histoire & mesure* XXX (2): 3-22.

GENEVIÈVE TELLIER

FEREJOHN, John. 1999. "Accountability and authority: Toward a theory of political accountability." In *Democracy, accountability, and representation*, edited by Adam Przeworski, Susan Carol Stokes et Bernard Manin, 131-137. Cambridge: Cambridge University Press.

FMI. 1999. "Camdessus address to IOSCO. Transparency and improved standards are key to stable and efficient financial systems." *IMF Survey* 28 (11): 177-180.

FMI. 2018. *Fiscal transparency handbook*. Washington: Fonds monétaire international.

GOOD, David A. 2014. *The politics of public money*. Toronto: University of Toronto Press.

IMBEAU, Louis M. 2006. « Gardiens du trésor et promoteurs de programmes : les rôles budgétaires dans les discours de politique publique du gouvernement Charest. » Dans *Le parti libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, dirigé par François Pétry, Éric Bélanger et Louis M. Imbeau, 53-69. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.

IMBEAU, Louis M. et Rick STAPENHURST. 2019. *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie*. Québec : Presses de l'Université Laval.

IRWIN, Timothy. 2013. *Shining a light on the mysteries of state: The origins of fiscal transparency in Western Europe*. October. s.l. : International Monetary Fund (Fiscal Affairs Department).

KHAGRAM, Sanjeev, Archon FUNG et Paolo DE RENZIO. 2013. *Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability*. New York: Brookings Institution Press.

MCGEE, David G. 2007. *The budget process: A parliamentary imperative*. London: Commonwealth Parliamentary Association with Pluto Press.

MCNAB, Robert M. et Son D. WILSON. 2018. "Culture matters: What cultural values influence budget transparency?" *Applied Economics* 50 (43): 4593-4605.

MILESI-FERRETTI, Gian Maria. 2003. "Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting." *Journal of Public Economics* 88 (1-2): 377-394.

LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE SOUS L'ÈRE TRUDEAU

MINISTÈRE DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ DES GENRES. 2020. *Plan ministériel, 2020-2021*. Ottawa : Sa Majesté la Reine du Chef du Canada.

MINISTÈRE DES FINANCES. 2016. *Assurer la croissance de la classe moyenne*. Ottawa : Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

NATIONS UNIES. 2012. Résolution adoptée par l'assemblée générale le 21 décembre 2012. Soixante-septième session.

OCDE. 2002. « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 1/3: 7-15.

OCDE. 2018. Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire. Paris : Éditions OCDE.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA. 2015. *Le bon plan pour renforcer la classe moyenne*. (s.l.: Parti libéral du Canada).

POLIMÈTRE. 2019. « Méthodologie à la base des polimètres ». *Polimètre. Leurs promesses. Nos analyses*. Consulté le 19 juin 2020. <https://www.polimetre.org/fr/methodologie-la-base-des-polimetres>

RÍOS, Ana-María, Bernardino BENITO et Francisco BASTIDA. 2013. "Determinants of central government budget disclosure: An international comparative analysis." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15 (3): 235-254.

SAVOIE, Donald J. 2010. *Power: Where is it?* Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.

SAVOIE, Donald J. 2019. *La démocratie au Canada. L'effritement de nos institutions*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press

SCHNELL, Sabina et Suyeon JO. 2019. "Which countries have more open governments? Assessing structural determinants of openness." *The American Review of Public Administration* 49 (8): 944-956.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. 2019. *Guide de l'estimation des coûts*. Ottawa : Gouvernement du Canada.

TANAKA, Susan. 2007. "Engaging the public in national budgeting: A non-governmental perspective." *OECD Journal on Budgeting* 7 (2): 150-190.

GENEVIÈVE TELLIER

TELLIER, Geneviève. 2011. « La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens ». *Télescope* 17 (1) : 95-115.

TELLIER, Geneviève. 2014. « Le directeur parlementaire du budget : le nouveau chien de garde financier du gouvernement fédéral canadien ? » Dans *Les surveillants de l'État démocratique*, dirigé par Jean Crête, 19-54. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.

TELLIER, Geneviève. 2015. *Les finances publiques au Canada. Le fonctionnement de l'État à la lumière du processus budgétaire*. Bruxelles : Bruylant.

TELLIER, Geneviève. 2016. "Balanced-budget legislation: The rationale, consequences and lessons the federal government can draw from the experiences of Canadian provinces." In *How Ottawa spends, 2015-16: The liberal rise and the tory demise*, edited by Christopher Stoney et Bruce G. Doern, 228-259. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

TELLIER, Geneviève. 2018. « Reddition de compte, transparence financière et finances publiques : le point sur les pratiques des gouvernements canadiens ». Dans *Éléments de la finance responsable : une perspective multidimensionnelle*, dirigé par Frank Coggins, Claudia Champagne et Lyne Latulippe, 517-539. Montréal : Éditions Yvon Blais.

TELLIER, Geneviève. 2019. *Canadian public finances. Explaining budgetary institutions and the budget process in Canada*. Translated by Käthe Roth. Toronto: University of Toronto Press.

TELLIER, Geneviève et Cheick Alassane TRAORÉ. 2019. « Le cadre financier du gouvernement libéral : Promesses de gauche, gouvernement de droite ? » Dans *Bilan du gouvernement libéral de Justin Trudeau. 353 promesses et un mandat de changement*, dirigé par Lisa Birch et François Pétry, 61-74. Québec : Presses de l'Université Laval.

WEHNER, Joachim et Paolo DE RENZO. 2013. "Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency." *World Development* 41: 96-108.

WILDAVSKY, Aaron B. 1974. *The politics of the budgetary process*. Boston/Toronto: Little Brown.

WILLIAMS, Andrew. 2009. "On the release of information by governments: Causes and consequences." *Journal of Development Economics* 89 (1): 124-138.