

# LA PARTICIPATION CITOYENNE AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES BUDGETS : UNE ANALYSE DES MÉCANISMES INSTAURÉS PAR LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX CANADIENS

Par **Geneviève Tellier**<sup>1</sup>, Professeure, École d'études politiques, Université d'Ottawa  
● gtellier@uottawa.ca

---

**RÉSUMÉ** Cette étude recense les différents mécanismes utilisés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens pour favoriser la participation des « citoyens ordinaires » lors du processus d'élaboration des budgets. Nous constatons que ces gouvernements privilégient des modes de participation basés essentiellement sur la communication et la consultation publique afin de lutter contre le déficit démocratique et de légitimer leurs choix budgétaires. Beaucoup plus rarement tentent-ils d'amener la population à participer à un exercice délibératif en vue de déterminer les choix budgétaires futurs. Nous réalisons aussi que plusieurs gouvernements ne semblent pas connaître les limites de certaines méthodes qu'ils utilisent pour encourager la participation du public.

---

**ABSTRACT** This paper surveys the various mechanisms used by the federal and provincial governments of Canada to promote the participation of "average citizens" in the budget process. According to its findings, these governments favour participatory approaches based primarily on public consultation in order to overcome the democratic deficit and to legitimize their budget decisions. Only to a considerably lesser extent do they strive to prompt citizens to take part in a deliberative process for the purpose of identifying future budget choices. As has also become clear, several governments do not seem to be aware of the limitations of certain methods they use to encourage public participation.

---

**Pour citer cet article :** Tellier, G. (2011). « La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 95-115.

La règle selon laquelle l'élaboration des budgets publics doit se faire dans le plus grand secret a longtemps prévalu au Canada, et ce, tant sur la scène fédérale que provinciale. Les mesures budgétaires fixées par le gouvernement ne devaient être connues qu'au moment du discours du budget et toute fuite survenant avant cette date était sévèrement sanctionnée. On se rappellera, par exemple, les changements précipités qu'avaient dû effectuer Marc Lalonde en 1983 et Michael Wilson en 1989 après que le contenu de leur budget eût été dévoilé prématurément au public par

---

<sup>1</sup> J'aimerais remercier mesdames Anna Lise Trudell et Elyse McCall-Thomas pour leur précieuse aide à cette recherche.

les médias. C'est par souci d'équité que cette règle du secret budgétaire était suivie : personne ne devait bénéficier d'un avantage indu parce qu'elle possédait de l'information privilégiée à propos de mesures fiscales à être annoncées. Cependant, de nos jours, le secret budgétaire ne revêt plus autant d'importance. S'il n'est toujours pas question de dévoiler le contenu du budget à l'avance, on constate que les mesures annoncées par le ministre des Finances lors de son discours constituent rarement des surprises en soi : les propositions du gouvernement circulent depuis plusieurs mois dans les médias, sont discutées en comités législatifs ou lors de rencontres publiques avec le ministre des Finances ou ses représentants et font souvent l'objet d'annonces publiques avant même la présentation du budget.

L'absence de surprise peut sans doute aussi être attribuée au recours de plus en plus fréquent à des mécanismes de consultations prébudgétaires. Ces consultations existent depuis plusieurs années, mais jusqu'à tout récemment, elles se limitaient à des rencontres organisées entre le ministre des Finances et des représentants influents de divers milieux économiques et sociaux. Aujourd'hui, une nouvelle forme de consultations prébudgétaires est apparue, qui favorise le contact direct avec les citoyens ordinaires : des élus demandent aux citoyens de leur faire part de leur opinion à propos du contenu du prochain budget au moyen de courriels, de questionnaires en ligne, de rencontres publiques, etc. Cette nouvelle forme de participation semble gagner en popularité au Canada : la majorité des gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral y ont eu recours pour la préparation des budgets de cette année (2010-2011). Malgré son utilisation de plus en plus répandue, on peut néanmoins se demander si cette nouvelle forme de participation citoyenne constitue un véritable changement quant à la manière dont les budgets sont conçus. Assiste-t-on à la mise en place d'un nouveau mode de prise de décision qui déléguerait certains pouvoirs à la population ?

Jusqu'à ce jour, très peu d'études ont traité de l'influence de la participation populaire sur les décisions budgétaires. À cet égard, il semble pertinent de mentionner les contributions de Lindquist (1994), qui a décrit les nouveaux mécanismes de consultation utilisés par Paul Martin en 1994, et de Doern (1994) et de Ryan-Lloyd (2005), respectivement sur les consultations menées en Ontario en 1992 et en Colombie-Britannique depuis 2000. Quelques études ont par ailleurs été effectuées à propos du cas municipal canadien (Culver et Howe, 2004; Johnson, 2009; Lerner et Van Wagner, 2006), mais aucune recherche n'a encore présenté et analysé l'ensemble des mécanismes utilisés par les administrations publiques provinciales et fédérale. Notre objectif est donc de combler cette lacune, en examinant plus attentivement si le processus budgétaire est en voie de se transformer au pays. Notre analyse portera sur les mécanismes qui sont ou ont été utilisés pour solliciter directement l'avis de citoyens ordinaires, c'est-à-dire de personnes sans affiliation reconnue à une organisation quelconque. Ces dernières peuvent appartenir à une organisation, mais on ne cherche pas à les consulter parce qu'elles sont membres de celle-ci. Comme nous le verrons, ces administrations publiques ont eu recours à différentes méthodes qui ont mené à des taux de participation plus ou moins variables. L'analyse que nous présentons comporte trois volets. Pour

débuter, nous présenterons les raisons qui sont habituellement évoquées pour susciter la participation des citoyens et expliquerons comment ces raisons peuvent influencer les choix budgétaires. Ensuite, nous décrirons les mécanismes employés dans chacune des dix provinces canadiennes et par le gouvernement fédéral pour solliciter la participation de la population. Enfin, nous dresserons un bilan des expériences provinciales et fédérale et tenterons d'identifier certains défis que pose l'usage actuel des mécanismes de participation populaire.

## ■ POURQUOI FAVORISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC ?

Les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques publiques ont des répercussions sur de larges secteurs de la société. Par conséquent, il ne faut pas se surprendre de voir de nombreux groupes d'acteurs jouer un rôle actif dans le processus d'élaboration des politiques publiques (les politiciens, les fonctionnaires, les groupes d'intérêt des secteurs privé et à but non lucratif, les médias, les groupes de recherche, les experts, les universitaires, etc.). Ce qui étonne cependant est la très faible coopération directe du public dans la prise de décision. Même s'ils votent, les citoyens ne peuvent pas être considérés comme des décideurs actifs en matière de politiques publiques : rarement sollicite-t-on leur avis quand vient le temps de faire des choix. C'est donc dire qu'il n'existe pas une « institutionnalisation » de la participation du grand public dans l'orientation des politiques publiques (Turnbull et Aucoin, 2006). Ceci ne signifie pas pour autant que les citoyens sont absents ou qu'ils se désintéressent du processus des politiques publiques. Ils constituent plutôt un public attentif dont les normes, les attitudes et les valeurs forment la trame de fond pour l'élaboration des politiques publiques (Howlett, Ramesh et Perl, 2009). Bref, on écoute parfois la population, mais on ne l'invite pas à participer régulièrement et activement à la procédure de prise de décision.

Or cette présence relativement discrète de la population semble être en voie de se transformer. D'une part, on remarque que les gouvernements s'intéressent de plus en plus à l'opinion de la population. Par exemple, on observe un recours plus systématique à des audiences publiques, à la mise en place de comités consultatifs composés d'usagers, à la sollicitation des avis de citoyens ordinaires, etc. (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). D'autre part, apparaît un intérêt accru pour l'utilisation de méthodes de participation jusqu'à tout récemment inédites. Le recours à un jury de citoyens pour la réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique en est un exemple qui a été fortement médiatisé au pays. Nous pouvons aussi penser aux sondages délibératifs (utilisés notamment dans le cadre du forum sur l'énergie mené en Nouvelle-Écosse en 2005), aux groupes de discussion en ligne (pour l'élaboration de la politique étrangère du gouvernement canadien en 2003) et aux forums publics de discussion (Forum national sur la santé du gouvernement fédéral de 1994). En fait, l'éventail des formes de participation s'est fortement élargi au cours des dernières années. Une étude publiée récemment a recensé pas moins de 26 formes distinctes possibles de participation populaire, outre la participation aux élections (Stewart, 2007).

Comment expliquer l'émergence et la diversité de ces nouvelles formes de participation? On peut penser que la présence des nouvelles technologies de l'information et de la communication est en partie responsable de cette situation. De fait, ces nouvelles technologies permettent de joindre un nombre considérable d'individus et de diffuser une grande quantité et variété d'information, et ce, à faibles coûts (Justice, Melitski et Smith, 2006). Les avancées récentes ayant permis un usage accru des nouvelles technologies (comme un accès plus généralisé à Internet) ont probablement contribué à la diffusion de ces nouvelles formes de participation. La nature même des politiques publiques pourrait aussi expliquer pourquoi il existe une gamme étendue de mécanismes de participation populaire. Une initiative gouvernementale doit franchir plusieurs étapes avant sa mise en place (l'identification d'un problème, la mise au programme, la formulation de diverses options, le choix d'une solution, l'implantation, l'évaluation). C'est donc dire que de nombreuses décisions doivent être prises et certaines formes de participation populaire seraient plus appropriées que d'autres selon les circonstances (Bishop et Davis, 2002; Phillips et Orsini, 2002; Robbins, Simonsen et Feldman, 2008). Par exemple, les forums de discussion en ligne seraient plus utiles pour mettre certains problèmes sur la scène publique ou encore pour susciter la mobilisation du public autour de certains enjeux. Quant aux groupes de discussion, ils s'avéreraient plus intéressants pour stimuler et générer des idées afin d'apporter des solutions à des problèmes. Pour leur part, les sondages d'opinion permettraient de connaître l'avis de la population au sujet d'une proposition donnée, alors que les référendums populaires seraient tout particulièrement désignés pour permettre à la population de se prononcer sur une solution envisagée.

Malgré leur multiplicité et leur diversité, on constate qu'à certains égards, plusieurs formes de participation populaire partagent des éléments communs. C'est notamment le cas lorsque l'on observe la direction dans laquelle circule l'information entre les citoyens et les autorités publiques. On peut identifier trois principaux modes de transmission (Gauvin et autres, 2006; OCDE, 2001; Rowe et Frewer, 2005) : la *communication publique*, par laquelle l'information circule dans un seul sens, soit du gouvernement vers la population; la *consultation publique*, où encore une fois l'information circule dans un seul sens, mais cette fois-ci de la population vers le gouvernement; l'*engagement public* qui instaure un dialogue (communication bidirectionnelle) entre le gouvernement et les citoyens et aussi entre les citoyens eux-mêmes. Chacun de ces mécanismes permet de mettre en place une forme précise d'échange. La communication publique sera l'outil privilégié par le gouvernement lorsqu'il souhaitera présenter à la population les enjeux, les problèmes et aussi les solutions envisagées. Il s'agit donc avant tout d'un mécanisme de diffusion de l'information utilisé par le gouvernement pour informer la population sur la nature de ses activités. La consultation publique, quant à elle, sera utile lorsque le gouvernement cherchera à connaître la position de la population à propos des divers enjeux, des problèmes et des solutions envisagées. L'accent est donc mis sur la cueillette d'information à propos des préférences des citoyens. Enfin, l'engagement public aura pour principal objectif de faire appel à l'expertise des citoyens, ceux-ci étant considérés comme les plus aptes à connaître leurs propres

préférences. Il s'instaure donc un partage d'information entre le gouvernement et la population pour que tous deux puissent participer au processus de prise de décision. On peut noter que le degré d'influence du public à la prise de décision varie selon les modes utilisés, allant d'une influence rudimentaire (communication publique) à une participation très active (engagement public) en passant par une certaine collaboration (consultation publique). Bien que les échanges suscités par chacun de ces trois mécanismes soient distincts les uns des autres, on remarque qu'ils ne sont pas incompatibles. En fait, pour plusieurs, la communication publique est un préalable à la consultation et à l'échange public (Graham et Phillips, 1997; OCDE, 2001; Turnbull et Aucoin, 2006).

On peut aussi classer les différentes formes de participation en fonction des problèmes que l'on tente de régler. S'il semble exister un large consensus tant chez les théoriciens que chez les praticiens à propos de la pertinence d'accroître la participation des citoyens afin d'améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques, les opinions divergent quant à l'origine des problèmes et des solutions à apporter. Selon certains, le principal problème est le déficit démocratique (Bishop et Davis, 2002; Graham et Phillips, 1997; Institute On Governance, 2005; Tanaka, 2007). La population manifeste de moins en moins d'intérêt envers la politique et les choix publics et semble faire peu confiance aux élus et aux institutions politiques. Pour contrer cette situation, les gouvernements doivent faire preuve de plus d'ouverture et de transparence dans la conduite des affaires publiques. En suscitant la participation du public, ils peuvent ainsi mieux expliquer leurs choix et les enjeux auxquels la société est confrontée. Cette participation devrait être la plus large possible, c'est-à-dire qu'elle devrait cibler un très grand nombre d'individus.

Pour d'autres, les institutions démocratiques actuelles sont défaillantes, car elles ne permettent pas aux dirigeants élus d'être correctement informés des désirs de la population (Miller et Evers, 2002; Pierre, 1998; Robbins, Simonsen et Feldman, 2008; Verba, 1996). Cette situation s'expliquerait par le fait que les canaux de communication traditionnels entre les élus et les citoyens, c'est-à-dire les médias, les partis politiques et les groupes populaires de défense d'intérêts, ne constituent plus une source d'information fiable. En consultant directement la population, le gouvernement peut augmenter la légitimité de ses choix. Toutefois, il est à souligner que les autorités publiques ne peuvent pas réalistement connaître l'opinion de tous les citoyens, ne serait-ce qu'en raison des coûts qu'un tel exercice engendre. Par contre, il est possible d'être informé de l'opinion d'un certain nombre de citoyens représentatifs de l'ensemble de la population. Un tel exercice doit cependant éviter d'employer des mécanismes qui permettraient à certains groupes de citoyens d'être surreprésentés ou sous-représentés.

Enfin, certains sont d'avis que les institutions démocratiques actuelles ne favorisent tout simplement pas l'expression ni l'échange de points de vue variés sur la place publique (Ebdon et Franklin, 2004; Gauvin et autres, 2006; Laforest et Phillips, 2007; Patten, 2001; Weeks, 2000). Ces échanges sont néanmoins jugés essentiels. D'une part, ce n'est qu'en discutant et en évaluant les effets de propositions reflétant une diversité d'opinions qu'il est possible de faire des choix éclairés. D'autre part, en créant un espace de délibération, on offre aux citoyens l'occasion

de mieux connaître et comprendre les divers arguments qui leur sont présentés, d'expliquer leurs propres préférences aux autres et d'accepter les compromis. Est-ce donc dire que les citoyens devraient se substituer aux élus pour l'élaboration des politiques publiques? Ici, les avis sont partagés. Pour certains, la démocratie délibérative doit remplacer la démocratie représentative (Arnstein, 1969), alors que pour d'autres, il est illusoire de croire que la participation populaire peut se substituer à la démocratie représentative, et ce, en raison de la complexité des problèmes auxquels nous faisons face dans nos sociétés modernes. Par contre, la participation active de la population peut très certainement être un complément aux mécanismes de prise de décision plus traditionnels de la démocratie représentative (Laforest et Phillips, 2007; Patten, 2001). Parce que la diversité des points de vue est privilégiée, les mécanismes de participation doivent cibler des citoyens qui représentent une variété d'opinions.

Il est possible de faire un rapprochement entre les raisons sous-jacentes à l'utilisation de mécanismes de participation du public et la nature des échanges d'information. La lutte au déficit démocratique requiert que les gouvernements informent davantage la population sur leurs actions, leurs décisions. Pour y parvenir, ils doivent instaurer des mécanismes de participation populaire faisant appel à la communication publique. La réforme des institutions démocratiques représentatives doit permettre aux gouvernements de mieux connaître l'opinion de la population. Il convient donc de mettre en place des mécanismes de consultations publiques. Enfin, la création de nouvelles institutions égalitaires délibératives doit susciter le dialogue et l'échange de points de vue variés sur la place publique. Par conséquent, les mécanismes de participation populaire doivent reposer sur l'engagement public.

Ces différentes formes de participation populaires auront des effets distincts sur le processus d'élaboration des budgets. Le recours à la participation surviendra à diverses étapes du cycle budgétaire et l'influence des citoyens sur les choix budgétaires sera plus ou moins grande, selon le mode de participation employé. Le tableau 1 résume les effets de chacun des trois grands mécanismes de participation populaire sur le processus d'élaboration du budget. Si l'objectif est de contrer le déficit démocratique, la population n'aura aucune influence directe sur les décisions budgétaires : les choix seront faits par le gouvernement, mais celui-ci aura la responsabilité de les expliquer. Cette forme de communication survient à la fin du cycle budgétaire, une fois les décisions arrêtées (elle peut néanmoins apparaître plus tôt si on désire expliquer l'état des finances publiques). Par ailleurs, si l'objectif est de renforcer la démocratie représentative, le public ne participera pas directement à la prise de décision, mais il pourra influencer les choix budgétaires en manifestant son accord ou son désaccord envers les mesures envisagées. Le gouvernement cherchera donc à présenter et à expliquer les enjeux et les choix budgétaires qu'il considère. La consultation se déroulera juste avant que les décisions définitives ne soient prises, à la fin du cycle budgétaire. Enfin, si le but est d'instaurer une démocratie délibérative, la collectivité prendra part activement aux décisions. Sa participation surviendra avant que les choix ne soient déterminés, c'est-à-dire au début du cycle budgétaire.

En tenant compte de ces effets, nous pouvons évaluer la nature de la participation populaire qui a cours dans le processus d'élaboration des budgets provinciaux et fédéral. Pour faire cette évaluation, il nous est possible d'utiliser les documents produits par les administrations publiques elles-mêmes comme principales sources d'information. Ces documents fournissent beaucoup de renseignements à propos des mécanismes de participation utilisés. Les documents que nous avons analysés sont les plans budgétaires, les discours du budget, les documents prébudgétaires, les rapports résultant des consultations prébudgétaires, la législation mise en place pour définir certaines règles quant à l'élaboration des budgets ainsi que les communiqués de presse gouvernementaux. Une analyse (ou « veille ») des sites Internet de chacune des administrations provinciales et fédérale a également été effectuée à l'automne 2009 et à l'hiver 2010 afin de recenser tout le matériel mis à la disposition du public dans le cadre des exercices de consultation prébudgétaires les plus récents. Enfin, les médias nationaux et régionaux ainsi que certaines communications personnelles reçues des ministères des Finances nous ont permis d'obtenir un complément d'information aux renseignements présentés dans les documents publics. Dans certains cas, il n'a pas été possible d'obtenir beaucoup de renseignements sur les pratiques budgétaires en cours (même après avoir sollicité directement les autorités publiques – c'est le cas notamment pour l'Île-du-Prince-Édouard et le gouvernement fédéral). Mais cette absence d'information est en soi éloquente : comme nous le verrons, la communication de données est l'une des dimensions qu'il convient d'examiner lorsque l'on cherche à préciser la nature des mécanismes de participation populaire.

**TABEAU 1 : LES OBJECTIFS ET LES EFFETS DES TROIS PRINCIPALES FORMES DE PARTICIPATION POPULAIRE**

OBJECTIF	DIRECTION DES ÉCHANGES	CITOYENS CIBLÉS	EFFET SUR L'ÉLABORATION DES BUDGETS
Contre le déficit démocratique	Communication publique : du gouvernement vers les citoyens	Tous les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement.</li> <li>• Le gouvernement présente et explique à la population les enjeux et les choix budgétaires qu'il a retenus.</li> <li>• La communication survient à la fin du cycle budgétaire.</li> </ul>
Renforcer la démocratie représentative	Consultation publique : des citoyens vers le gouvernement	Des citoyens représentatifs de l'ensemble de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires, mais il a le pouvoir d'influencer la nature des discussions.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement.</li> <li>• Le gouvernement recueille l'avis des citoyens quant aux enjeux et aux choix budgétaires qu'il envisage.</li> <li>• La consultation survient avant que les dernières décisions budgétaires ne soient prises.</li> </ul>
Instaurer la démocratie délibérative	Engagement public : entre le gouvernement et les citoyens et entre les citoyens	Les citoyens représentatifs de la diversité de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence active du public lors des discussions portant sur les choix budgétaires.</li> <li>• Les décisions finales sont prises par le gouvernement et les citoyens.</li> <li>• Le gouvernement n'a pas encore identifié les enjeux et les choix budgétaires lorsque les discussions commencent.</li> <li>• La discussion survient assez tôt dans le cycle budgétaire.</li> </ul>

## ■ LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET FÉDÉRAL

Au début des années 1990 sont apparus les premiers exercices de participation populaire traitant de questions budgétaires. C'est donc dire que l'on s'intéresse à l'opinion de la population depuis plusieurs années, quoique cette pratique ne s'observe pas couramment partout au pays. L'usage de mécanismes de participation est aussi plus ou moins régulier : certaines administrations sollicitent la participation du public tous les ans (on peut alors parler d'exercices de participation



budgétaire annuels), alors qu'ailleurs cet exercice n'est entrepris qu'occasionnellement (exercices sporadiques). Outre la régularité, le format de la participation populaire varie d'un endroit à l'autre, voire d'une année à l'autre, dans un endroit donné, mais certaines méthodes semblent s'imposer de plus en plus.

**TABEAU 2 : L'UTILISATION DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION POPULAIRE PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET FÉDÉRALE**

PROVINCE	EXERCICES ANNUELS		EXERCICES SPORADIQUES
	POUR LE BUDGET 2010-2011	POUR LES BUDGETS PRÉCÉDENTS	
Terre-Neuve-et-Labrador	Oui	Depuis 1996	Non
Île-du-Prince-Édouard	Non	En 1997, 2000 et 2003 <sup>†</sup>	Non
Nouvelle-Écosse	Oui	En 2008 <sup>**</sup>	1999 : Voluntary Planning's Fiscal Management Task Force 2010 : Getting Nova Scotia Back to Balance
Nouveau-Brunswick	Oui	Depuis 2004	Non
Québec	Oui	Depuis 2003 (sauf 2005)	Non
Ontario	Oui	Depuis 2008	2004 : Le changement en marche : forum sur le budget 2004
Manitoba	Oui	Depuis 1996	Non
Saskatchewan	Non	De 1996 à 1999	1991 : Plébiscite provincial 1998 : Balancing Our Future... Together
Alberta	Non	En 2008	1993-1994 : Tables rondes budgétaires 1996 : Straight Talk, Clear Choice 1998 : Talk It Up, Talk It Out 2000 : It's Your Money 2004 : It's Your Future
Colombie-Britannique	Oui	Depuis 2000	Non
Gouvernement fédéral	Oui	Depuis 1994	1994 : Conférences prébudgétaires

<sup>†</sup> Il se pourrait que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard ait sollicité la participation du public au cours d'autres années, mais nous n'avons aucune information claire permettant d'établir ce fait avec certitude.

<sup>\*\*</sup> Le cycle budgétaire de 2009 a été fortement perturbé en raison du décès du ministre des Finances. La participation populaire n'a pas eu lieu même si des documents d'information prébudgétaires avaient été préparés.

Les tableaux 2 et 3 fournissent un aperçu de la fréquence et du format des exercices de participation populaire menés par les gouvernements provinciaux et fédéral. Le tableau 2 présente un bref historique des mesures employées par les provinces et le gouvernement fédéral, et ce, en distinguant les exercices annuels de ceux entrepris sporadiquement. Comme nous pouvons le constater, c'est en Saskatchewan que le public a été invité pour la première fois à se prononcer directement sur une question budgétaire. Lors des élections générales de 1991, les électeurs devaient aussi indiquer s'ils appuyaient la présentation d'un projet de loi qui obligerait le gouvernement de la province à présenter des budgets équilibrés. Plus de 80 % des électeurs se sont prononcés en faveur de cette initiative. Le (nouveau) gouvernement adoptera une telle législation en 1995, bien que le plébiscite n'ait pas été contraignant.

Le gouvernement de l'Alberta ainsi que le gouvernement fédéral solliciteront eux aussi l'opinion de la population, mais en ayant recours à des mécanismes différents. En Alberta, le premier ministre Ralph Klein a lancé une initiative menant à la création de deux tables rondes (l'une à l'hiver 1993 et l'autre à l'automne 1994) réunissant chacune près de 150 personnes représentatives de la population de la province. Ces deux tables rondes (dont la deuxième est la suite de la première) ont eu pour mandat de discuter des priorités budgétaires de la province, et plus particulièrement du déficit public. Par ailleurs, Paul Martin a convié les Canadiens à participer à l'une des quatre conférences qu'il mettait sur pied en préparation du budget de 1994 (dans quatre villes différentes : Halifax, Montréal, Toronto et Calgary). Chacun des quatre ateliers de discussion a réuni une centaine de citoyens invités à écouter des experts et à prendre part à des ateliers portant sur divers thèmes liés à l'état des finances publiques du gouvernement fédéral. La responsabilité d'organiser ces conférences a été déléguée à un organisme de recherche indépendant<sup>2</sup>, mais des représentants du ministère des Finances s'y sont investis (dont Paul Martin, qui s'est fait un devoir d'être présent aux quatre conférences). Le processus de sélection des citoyens a été laissé à la discrétion des organisateurs, mais selon une estimation, environ une personne sur cinq aurait été sélectionnée au hasard auprès de l'ensemble de la population, alors que les autres participants seraient issus de divers groupes à but non lucratif (Lindquist, 1994). La formule des conférences et des tables rondes sera retenue par divers gouvernements : en Saskatchewan en 1998 ainsi qu'en Nouvelle-Écosse en 1999 et en 2010.

Les initiatives de la Saskatchewan en 1991, de l'Alberta en 1993 et 1994 et du gouvernement fédéral en 1994 ne sont pas des exercices visant à susciter la participation populaire à la préparation du budget annuel tous les ans. Cependant, de tels exercices ne tarderont pas à apparaître puisqu'en février 1994, le gouvernement fédéral a adopté une loi obligeant la tenue d'audiences prébudgétaires

---

<sup>2</sup> Il s'agit du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, pour la conférence d'Halifax, de l'Institut de recherche en politiques publiques pour celle de Montréal, du Forum des politiques publiques à Toronto et de la Canada West Foundation à Calgary.

sous la responsabilité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Chaque automne, les membres du Comité se rendent dans une dizaine de localités du pays afin de recueillir l'opinion des Canadiens. Le format des discussions est similaire à celui des audiences publiques couramment en usage pour les travaux des comités législatifs : les personnes participant à ces audiences sont considérées comme des « témoins » et sont invitées à soumettre un « mémoire ». Les échanges sont très structurés : les présentations orales se voient imposer une limite de temps et les membres du Comité posent des questions à tour de rôle. Les audiences publiques prébudgétaires ont été tenues pour la première fois pour la préparation du budget de 1995-1996 et elles sont encore convoquées de nos jours. Deux provinces ont depuis adopté un format similaire de participation populaire : la Colombie-Britannique depuis 2000 et l'Ontario depuis 2008. Il est à souligner que les travaux du comité législatif de la Colombie-Britannique sont menés en collaboration avec le ministère des Finances de la province. Celui-ci prépare les documents des consultations prébudgétaires et mène aussi un sondage auprès de l'ensemble de la population, dont les résultats sont transmis au comité législatif. Une telle collaboration n'existe ni à Ottawa ni en Ontario. En fait, les ministères des Finances de ces deux administrations mènent leurs propres exercices de participation, indépendamment de ceux des comités législatifs.

À partir de 1996, Terre-Neuve-et-Labrador, le Manitoba et la Saskatchewan ont été les premières provinces à solliciter régulièrement l'opinion de la population. Il faudra toutefois attendre plusieurs années avant qu'une majorité de provinces ne tiennent ce type d'exercice et encore de nos jours, on ne sollicite pas la participation du public partout au pays. Pour la préparation des budgets de 2010-2011, trois provinces ne se sont pas prêtées à cet exercice : l'Île-du-Prince-Édouard (qui en a néanmoins effectué à quelques reprises entre 1997 et 2004), la Saskatchewan (qui n'en fait plus depuis 2000) et l'Alberta (qui s'y est prêtée en 2008 uniquement). Le tableau 3 présente les divers mécanismes de participation populaire employés pour la préparation des budgets de 2010-2011. Il y a aussi lieu de souligner que tous les gouvernements (fédéral et provinciaux) utilisent leurs sites Internet pour mettre à la disposition du public leurs documents budgétaires : discours du budget, plans budgétaires, mises à jour économiques, comptes publics. La plupart des gouvernements qui sollicitent la participation du public fournissent également des documents prébudgétaires plus ou moins détaillés (de 2 à 3 pages jusqu'à près de 50 pages).

TABLEAU 3 : LES MÉCANISMES DE PARTICIPATION POPULAIRE UTILISÉS  
POUR LA PRÉPARATION DES BUDGETS DE 2010-2011

RESPONSABLE	AUDIENCES PUBLIQUES ? SI OUI, COMBIEN ?	ASSEMBLÉES PUBLIQUES ? SI OUI, COMBIEN ?	SONDAGE POSTAL ?	SONDAGE EN LIGNE ?	FORUM DE DISCUSSION EN LIGNE ?
<b>Terre-Neuve-et- Labrador</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 13 localités	Non	Non	Non
<b>Île-du-Prince- Édouard</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Nouvelle-Écosse</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 16 localités	Non	Oui	Non
<b>Nouveau-Brunswick</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 11 localités	Non	Oui	Non
<b>Québec</b> Ministère des Finances	Non	Non	Non	Oui	Oui
<b>Ontario</b> Ministère des Finances Assemblée législative	Non Oui, 10 localités	Non Non	Non Non	Oui Non	Non Non
<b>Manitoba</b> Ministère des Finances	Non	Oui, 6 localités	Non	Oui	Non
<b>Saskatchewan</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Alberta</b> Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>Colombie-Britannique</b> Ministère des Finances et Assemblée législative	Non	Oui, 13 localités	Oui	Oui	Non
<b>Gouvernement fédéral</b> Ministère des Finances Chambre des communes	Non Oui, 9 localités	Non Non	Non Non	Oui Non	Non Non

À la lecture de ce tableau, nous constatons que deux mécanismes sont largement utilisés : les assemblées publiques et les sondages en ligne. Les assemblées publiques (de type *town hall meetings*) se distinguent des audiences publiques des comités législatifs par le fait qu'elles permettent un échange de points de vue plus soutenu entre les participants. Les citoyens sont invités à présenter leur avis et aussi à poser des questions aux représentants du gouvernement, tout particulièrement au ministre des Finances qui assiste habituellement à ces rencontres ; ils ne sont pas tenus de soumettre à l'avance un mémoire présentant leur position. Comme les audiences publiques des comités législatifs, les assemblées publiques se tiennent à l'automne. Certaines provinces en sont venues à privilégier ce format de discussions au fil des ans. C'est notamment le cas pour le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador qui y ont recours depuis les débuts (dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, il s'agit du seul mécanisme qui a été utilisé jusqu'à ce jour). D'autres provinces ont récemment adopté cette forme de participation, mais avec plus ou moins de régularité : le Nouveau-Brunswick, entre 2004 et 2006, puis en 2010 ; l'Ontario, en 2004. La Nouvelle-Écosse a eu recours à des assemblées publiques pour la première fois en 2010. Le format utilisé différait quelque peu de celui des assemblées publiques en usage ailleurs : en plus des échanges avec le ministre des Finances, les participants étaient invités à discuter des enjeux budgétaires de la province en petits groupes d'une dizaine de personnes. À la fin des discussions, chaque groupe présentait le résultat de ses délibérations à l'auditoire.

Les sondages en ligne, pour leur part, sont affichés sur le site Internet des ministères des Finances et présentent une série de questions (rarement plus d'une dizaine) traitant de différents thèmes budgétaires. On demande habituellement aux participants de déterminer les problèmes budgétaires actuels et les solutions qui devraient être adoptées à l'aide d'une liste de choix de réponses. La plupart des questionnaires utilisent aussi quelques questions ouvertes qui permettent aux répondants de fournir une réponse plus détaillée (quelques centaines de caractères). Les sondages sont généralement accompagnés de documents budgétaires qui expliquent l'état actuel des finances publiques ainsi que certains choix envisagés par le gouvernement. Les sondages se terminent souvent à quelques semaines du dépôt du budget (parfois à quelques jours, voire quelques heures, comme dans le cas du Québec en 2007). L'utilisation de sondages en ligne est relativement récente. À l'exception de la Saskatchewan, qui les avait employés dans les années 1990, on ne les utilise que depuis quelques années seulement : depuis 2004 au Nouveau-Brunswick, depuis 2006 au Québec et au gouvernement fédéral, depuis 2007 au Manitoba et depuis 2008 en Nouvelle-Écosse et en Ontario.

Deux autres mécanismes présentés au tableau 3 n'ont été utilisés qu'à une seule occasion pour la préparation des budgets de 2010-2011. Le sondage par la poste utilisé en Colombie-Britannique (et dont une version électronique a été mise en ligne) a été envoyé dans tous les foyers de la province. Le format de ce questionnaire est similaire à celui des sondages en ligne : le document contient quelques questions précises ainsi qu'une description de l'état actuel des finances publiques et des enjeux budgétaires à venir. La Colombie-Britannique utilise ce mécanisme

depuis 2000. D'autres provinces ont aussi eu recours à cette méthode antérieurement : la Saskatchewan entre 1996 et 1999, l'Alberta en 1996, 1998, 2000 et 2004 et le Nouveau-Brunswick en 2005 (dans ce cas-ci, les questionnaires avaient été distribués dans les journaux).

Le forum de discussion instauré par le gouvernement du Québec a permis aux Québécois de partager leur point de vue avec le reste de la population. Ce forum permettait à toute personne qui le désirait de donner son opinion et de réagir aux propos d'autrui. Le Québec n'est pas la première province à avoir mis en place un espace de discussion sur le Web sur le thème de son budget. Par contre, il s'agit d'une technique qui n'a été que rarement employée (en Saskatchewan en 1999 et au Nouveau-Brunswick en 2004).

Pour compléter ce tableau des mécanismes de participation budgétaire utilisés dans les provinces et par le gouvernement fédéral, il convient de souligner que d'autres formes ont été employées antérieurement. Nous avons déjà fait référence au plébiscite tenu en Saskatchewan en 1991. Cette consultation populaire a été la seule du genre (c'est-à-dire à se baser sur un vote populaire) à se tenir au pays sur une question d'ordre budgétaire. Mentionnons aussi que certaines administrations mandatent des firmes privées pour sonder l'opinion publique au sujet des mesures à inclure dans le prochain budget ou encore pour connaître la réaction de la population à la suite du budget présenté. Les résultats de ces sondages sont parfois rendus publics (en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta), mais pas toujours (par exemple, ceux du gouvernement fédéral demeurent confidentiels).

Enfin, la présentation des mécanismes de participation populaire ne serait pas complète sans faire référence au jury de citoyens utilisé par le gouvernement de l'Ontario en 2004. Ce jury a réuni près de 250 personnes choisies au hasard dans la population. Ces personnes, rassemblées pour une journée et mobilisées en groupes d'une quarantaine d'individus dans divers endroits de la province, devaient discuter des enjeux et des choix budgétaires de la province. Des animateurs professionnels ont animé les discussions, lesquelles ont mené à des recommandations formulées au gouvernement.

On peut se questionner sur les résultats obtenus à la suite de ces initiatives de participation populaire. D'une part, les citoyens ont-ils participé en grand nombre? Et d'autre part, les gouvernements ont-ils tenu compte de l'opinion des citoyens? Dans certains cas, les exercices ont favorisé la participation populaire. Par exemple, plus de 340 000 électeurs ont pris part au plébiscite de la Saskatchewan. Les sondages postaux de l'Alberta ont aussi suscité la participation d'un grand nombre de personnes : près de 61 000 répondants en 1996, 80 000 en 1998, 123 000 en 2000 et 290 000 en 2004 (Alberta, 2001, 2004). Cependant, les taux de participation ont été beaucoup plus modestes ailleurs. Ce sont habituellement quelques milliers d'individus qui répondent aux questionnaires, que ceux-ci soient mis en ligne ou envoyés par la poste. Plusieurs centaines de citoyens participent aux rencontres publiques, soit quelques dizaines par séance. Soulignons une participation plus élevée aux audiences publiques de la Nouvelle-Écosse cette année, alors que 1 495 personnes y ont pris part. Inversement, la participation au sondage en ligne

s'est révélée très faible en Ontario en 2010, avec seulement 39 répondants<sup>3</sup>, comparativement à près de 6 000 pour le Québec et 1 787 pour la Colombie-Britannique pour la même année<sup>4</sup>.

Quant à savoir si l'opinion des citoyens est prise en compte par les autorités publiques, il n'existe aucune disposition légale qui oblige les administrations publiques à se conformer aux avis qui leur ont été présentés. Les seules dispositions légales sont celles exigeant la tenue d'audiences prébudgétaires par les comités législatifs de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et par le Comité permanent de la Chambre des communes. Par ailleurs, l'obligation pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick de publier un document prébudgétaire et d'indiquer comment le public peut participer aux consultations prébudgétaires (toutefois, on ne précise pas quelle doit être la forme de cet exercice de participation ni quand celui-ci doit avoir lieu) doit être remplie.

On constate aussi que les résultats des exercices prébudgétaires annuels ne font pas l'objet d'une publication systématique, à l'exception des audiences menées par les comités législatifs qui doivent présenter un rapport à leur assemblée respective. C'est donc dire que le public ne dispose que de très peu d'information sur la teneur des présentations, des discussions ou des consultations, y compris sur les résultats des sondages. De surcroît, les médias n'y attachent qu'une attention limitée : le contenu des débats des assemblées publiques n'est rapporté que très irrégulièrement. Cependant, pour la majorité des exercices de participation sporadiques, des rapports sont publiés (sauf lors des conférences du gouvernement fédéral de 1994 et des tables rondes de l'Alberta de 1993 et 1994). On notera l'initiative de la Nouvelle-Écosse qui a publié un résumé pour chacune des seize rencontres menées cette année en plus d'un rapport couvrant l'ensemble de ces dernières. Un gouvernement peut néanmoins être à l'écoute de la population, même s'il n'en a pas l'obligation légale. On peut difficilement déterminer si les mesures contenues dans un budget ont été réellement influencées par les opinions émises lors des exercices de participation (pour cela, il faudrait que les décideurs publics nous renseignent sur le contenu de leurs propres délibérations). Par contre, il semble raisonnable de supposer qu'un gouvernement à l'écoute de la population serait enclin à le mentionner lors de la présentation de son budget. Dans les discours du budget de 2010-2011, on constate que la référence à des exercices de participation populaire est peu fréquente et demeure somme toute générale. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick mentionne à deux reprises avoir été à l'écoute des citoyens :

<sup>3</sup> En 2009, 164 citoyens ontariens avaient répondu au sondage électronique.

<sup>4</sup> Seule la Colombie-Britannique publie systématiquement le nombre de participants à ses consultations prébudgétaires annuelles. C'est en 2007 que la participation a été la plus élevée, alors que plus de 7 700 personnes ont répondu au questionnaire prébudgétaire (3 062 questionnaires retournés par la poste et 4 660 autres soumis en ligne) et 600 autres avaient pris part aux audiences publiques (soit en personne, soit en soumettant un mémoire écrit). Cette année, le nombre total de participants aux consultations publiques de la province (tous mécanismes confondus) se chiffre à moins de 3 500. D'autres provinces fournissent plus ou moins régulièrement cette information par communiqué de presse.

Au cours de nos consultations prébudgétaires, les gens du Nouveau-Brunswick nous ont dit qu'ils appuient des investissements continus dans les secteurs prioritaires des soins de santé et des soins aux personnes âgées, de l'éducation et de l'aide aux personnes nécessiteuses (Nouveau-Brunswick, 2009, p. 17).

En outre, Monsieur le Président, lors de nos récentes consultations prébudgétaires, nous avons entendu les gens du Nouveau-Brunswick dire haut et fort qu'ils préféreraient une période plus longue de rétablissement de l'équilibre budgétaire à des mesures de compression beaucoup plus sévères. Le gouvernement actuel a écouté la population du Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick, 2009, p. 23).

La Nouvelle-Écosse et le Québec ont présenté des propos similaires dans leur discours du budget cette année. Les autres provinces ne font aucunement référence aux exercices de participation populaire qu'elles ont mis en place. Le contenu des budgets de 2010-2011 est représentatif de celui des années antérieures. La référence à la participation des citoyens pour l'élaboration des budgets est somme toute très limitée.

Le seul cas pour lequel l'opinion des citoyens semble avoir véritablement compté est celui du budget de l'Ontario de 2004 qui a suivi le jury de citoyens. À la fin des discussions, les participants se sont majoritairement prononcés (dans une proportion de 75 %) en faveur d'une augmentation des impôts (même si au début de la journée, beaucoup de participants étaient en très fort désaccord avec une telle mesure), mais à la condition que : (1) le gouvernement fasse preuve d'une bonne gestion publique et (2) qu'il n'y ait pas de hausses de frais qui augmenteraient le fardeau fiscal des plus démunis. Les participants ont aussi indiqué être très préoccupés par la question de la gestion des soins de santé (Nolté, Maxwell et MacKinnon, 2004). Le budget semble avoir tenu compte de ces recommandations : une contribution santé a été établie et le gouvernement a promis d'utiliser les impôts supplémentaires exclusivement pour financer les services de santé, et dont le taux de cotisation a été fixé en fonction du revenu personnel. Par ailleurs, le programme Cybersanté a été créé dans le but d'améliorer l'efficacité des services de santé.

## ■ QUEL BILAN TRACER DE LA PARTICIPATION POPULAIRE ?

Toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont utilisé des mécanismes de participation populaire lors de la préparation de leur budget. À certains endroits, ces mécanismes sont en usage depuis plusieurs années et font maintenant partie intégrante du cycle budgétaire annuel. C'est la situation qui caractérise Terre-Neuve-et-Labrador, le Manitoba, la Colombie-Britannique ainsi que la Chambre des communes. On constate aussi que dans ces quatre cas, l'utilisation de rencontres publiques est privilégiée, que ce soit sous la forme d'audiences publiques (lorsque les comités législatifs sont responsables de ces exercices) ou d'assemblées publiques (à l'initiative des ministres des Finances). Ailleurs au pays, le recours à des mécanismes de participation du public est moins systématique. De plus, les formes utilisées pour faire participer les citoyens sont plus diversifiées (sondage en ligne, jury de citoyens, forum de discussion). Il se pourrait bien que plusieurs provinces soient toujours à la recherche d'une forme de participation appropriée.



On constate aussi un intérêt pour l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (comme le suggère la présence de plus en plus répandue des sondages en ligne), mais il semble que la façon dont les autorités publiques peuvent en tirer profit ne soit pas claire. Cette attitude pourrait expliquer la raison pour laquelle l'utilisation de plateformes électroniques interactives n'a été que très limitée (les forums de discussion, par exemple), voire inexistante (on constate notamment une absence de sites de simulation budgétaire grâce auxquels les citoyens pourraient concevoir eux-mêmes un budget). Cependant, l'emploi des nouvelles technologies est nettement plus répandu lorsqu'il s'agit de fournir de l'information à la population. Toutes les provinces, y compris celles qui ne mènent pas de consultations prébudgétaires annuelles, publient leurs documents budgétaires sur leurs sites Internet : discours du budget, plans budgétaires, estimés, mises à jour économiques, comptes publics, etc. Certains sites sont plus conviviaux que d'autres et expliquent le contenu de ces divers documents aux non-initiés (la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, par exemple). La publication des documents publics semble suggérer qu'il existe un intérêt répandu de la part des administrations publiques provinciales et fédérale à faire preuve de plus d'ouverture et de transparence grâce à la mise en place de mécanismes de participation populaire basés sur la communication publique.

Mis à part la communication, on constate que plusieurs gouvernements consultent aussi la population. On veut connaître l'avis des citoyens à propos de l'état actuel de la situation budgétaire (quels sont les problèmes qu'ils perçoivent) et aussi à propos des solutions à envisager. L'usage accru des sondages prébudgétaires semble indiquer que cet intérêt pour la consultation augmente. Pourtant, on peut se demander si les mécanismes utilisés permettent vraiment aux gouvernements de bien consulter la population. Cette question est particulièrement pertinente pour les sondages en ligne. Ceux-ci, par exemple, posent des défis quant à l'identification des répondants. La question n'est pas de connaître l'identité des personnes qui participent à la consultation, mais plutôt de savoir si ces répondants sont bel et bien des citoyens ordinaires et s'ils sont représentatifs de l'ensemble de la population. Ce problème avait été observé par le comité législatif de la Colombie-Britannique dans son rapport de 2007 :

*Internet-based consultations provide exciting, yet challenging opportunities for the work of parliamentary committees. With respect to our web-based consultations, we observed the following:*

- *For the first time, links to the budget consultation web page were posted by several groups on popular social networking sites,*
- *Individuals posted the links to the consultation page on a variety of discussion boards and on-line news webpages, and*
- *Several web-based organizations asked their members to 'cut and paste' recommendations into the budget consultation response form (Colombie-Britannique, 2007, p. 5-6).*

Bien que la question de la représentativité des répondants se pose pour les sondages de tout format, elle semble particulièrement problématique pour les sondages en ligne. Aucune province ne prend des mesures pour atténuer ce problème, à l'exception de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui distribuent leurs

questionnaires par la poste à tous les ménages (ce faisant, elles tentent de joindre le plus grand nombre possible de résidants). Il s'agit d'une méthode plus coûteuse si on la compare à la diffusion en ligne, ce qui pourrait expliquer pourquoi elle n'est utilisée que sporadiquement (Alberta) ou conjointement avec d'autres techniques (Colombie-Britannique).

Le problème de la représentativité des participants se présente aussi pour les rencontres publiques. Ici, deux difficultés retiennent l'attention. D'une part, les taux de participation à ces rencontres sont très faibles : habituellement quelques dizaines de personnes. Ce nombre est nettement inférieur à celui qu'il faudrait atteindre pour obtenir une diversité de points de vue. D'autre part, la plupart des participants aux rencontres publiques ne sont pas des citoyens ordinaires : ce sont des représentants de diverses organisations qui profitent de cette occasion pour présenter leur position. Jusqu'à quel point peut-on alors parler de participation populaire? C'est sans doute là que réside l'un des principaux défis pour les gouvernements : comment obtenir une participation et une représentation d'une diversité de points de vue de la part de citoyens qui ne disposent probablement pas de ressources adéquates (temps et argent) pour prendre part à ce type d'exercice? Les organisations à but non lucratif, quant à elles, ont l'expertise pour le faire. On peut toutefois se demander si elles possèdent la légitimité pour parler au nom des citoyens ordinaires.

Si la communication et la consultation publiques sont utilisées fréquemment pour élaborer des budgets, on constate que les mécanismes d'engagement public sont plus rarement employés. Il est vrai que les assemblées publiques sont propices aux échanges entre les citoyens et les représentants du gouvernement et qu'elles surviennent assez tôt dans le cycle budgétaire. Toutefois, elles n'ont pas pour objectif de susciter de véritables discussions, encore moins des délibérations (à l'exception peut-être des rencontres instaurées en Nouvelle-Écosse cette année) pour permettre à la population de prendre part activement à la prise de décision. Au mieux, les rencontres publiques permettent de formuler des recommandations que le gouvernement suivra ou non. Outre les rencontres publiques, il convient aussi de mentionner le jury de citoyens de l'Ontario. Ce dernier a été constitué afin de trouver des solutions en suscitant la réflexion et la discussion entre des citoyens. Peut-on alors parler d'une forme d'engagement public? Formellement, il n'en est rien : à aucun moment le gouvernement de l'Ontario ne s'est engagé à adopter les recommandations du jury de citoyens. Cependant, il semble que le gouvernement ait jugé opportun de suivre l'avis du jury de citoyens, notamment en instaurant une contribution santé. On sait que cette mesure a été très mal accueillie par l'ensemble de la population par la suite. Ce cas suggère qu'il ne suffit pas de favoriser la recherche de solutions par des mécanismes délibératifs : il faut aussi utiliser des mécanismes qui permettent d'expliquer ces choix à l'ensemble de la population qui, elle, n'a pas pris part aux délibérations.

L'usage presque généralisé d'exercices de participation populaire en matière de choix budgétaires peut suggérer qu'une nouvelle forme de relation se met en place entre les citoyens et les gouvernements canadiens. Toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral sollicitent (ou ont sollicité) l'opinion de la population

à propos de questions budgétaires. Mais qu'ont véritablement accompli ces exercices de participation? Le bilan semble malheureusement plutôt mince. C'est un fait qu'on communique davantage avec la population et qu'on la consulte plus, mais on peut se demander si on le fait bien. Quant à l'engagement public, c'est une forme qui n'existe pas encore au pays, même si certains mécanismes de participation publique utilisés actuellement pourraient s'y prêter (les assemblées publiques et les jurys de citoyens). En fait, le principal constat qui se dégage des diverses initiatives mises en place est que les gouvernements eux-mêmes ne semblent pas savoir exactement pourquoi ils veulent favoriser la participation du public : veulent-ils combattre le déficit démocratique, renforcer les institutions démocratiques représentatives ou encore laisser une plus large place à des mécanismes de démocratie délibérative? Si les objectifs étaient plus clairs, il serait plus aisé de trouver et de mettre en place les mécanismes de participation populaire appropriés.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Alberta (2004). *Health and Education Top Priorities in "It's Your Future" Survey*, [www.gov.ab.ca/acn/200410/172401f7fc19fbba245e7-b085888533ee2751.html](http://www.gov.ab.ca/acn/200410/172401f7fc19fbba245e7-b085888533ee2751.html) (page consultée le 18 avril 2010).
- Alberta (2001). *The Future... Meeting Priorities, Sharing Benefits. 2001-2004 Fiscal Plan*, [www.finance.alberta.ca/publications/budget/budget2001/pdf.html#estimates](http://www.finance.alberta.ca/publications/budget/budget2001/pdf.html#estimates) (page consultée le 24 avril 2010).
- Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Bishop, P. et G. Davis (2002). « Mapping Public Participation in Policy Choices », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, n° 1, p. 14-29.
- Colombie-Britannique (2007). *Report on the Budget 2008 Consultations*, Victoria, Legislative Assembly.
- Culver, K. et P. Howe (2004). « Calling all Citizens: The Challenges of Public Consultation », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1, p. 52-75.
- Doern, B. G. (1994). « Fairness, Budget Secrecy, and Pre-Budget Consultation in Ontario, 1985-1992 », dans A. M. Maslove (dir.), *Taxing and Spending: Issues of Process*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-31.
- Ebdon, C. et A. L. Franklin (2004). « Searching for a Role for Citizens in the Budget Process », *Public Budgeting and Finance*, vol. 24, n° 1, p. 32-49.
- Gauvin, F.-P. et autres (2006). *Fiche d'information sur la participation publique*, Toronto, Conseil canadien de la santé.
- Graham, K. A. et S. D. Phillips (1997). « Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution », *Canadian Public Administration*, vol. 40, n° 2, p. 255-273.
- Howlett, M., M. Ramesh et A. Perl (2009). *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Don Mills, Oxford University Press.
- Institute On Governance (2005). *Rapporteur's Report, Roundtable on the Democratic Deficit, Citizen Engagement and Consultation*, Toronto, 23 mars.

- Johnson, G. F. (2009). « Deliberative Democratic Practices in Canada: An Analysis of Institutional Empowerment in Three Cases », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, n° 3, p. 679-703.
- Justice, J. B., J. Melitski et D. L. Smith (2006). « E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness. Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? », *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 3, p. 301-322.
- Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Laforest, R. et S. D. Phillips (2007). « Citizen Engagement: Rewiring the Policy Process », dans M. Orsini et M. Smith (dir.), *Critical Policy Studies*, Vancouver/Toronto, University of British Columbia Press, p. 67-90.
- Lerner, J. et E. Van Wagner (2006). *Participatory Budgeting in Canada*, [www.tni.org/print/63928](http://www.tni.org/print/63928) (page consultée le 19 janvier 2010).
- Lindquist, E. (1994). « Citizens, Experts, and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process », dans S. D. Philipps (dir.), *How Ottawa Spends, 1994-1995. Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, p. 91-128.
- Miller, G. J. et L. Evers (2002). « Budgeting Structures and Citizen Participation », *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, vol. 14, n° 2, p. 233-272.
- Nolté, J., J. Maxwell et M. P. MacKinnon (2004). « *Confiance et équilibre* » : dialogue avec les citoyens sur la stratégie budgétaire de l'Ontario, 2004-2008, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Nouveau-Brunswick. Ministère des Finances (2009). *Budget 2010-2011 : tirer profit des possibilités aujourd'hui pour atteindre l'autosuffisance demain*, Fredericton, ministère des Finances.
- OCDE (2001). *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- Patten, S. (2001). « Democratizing the Institutions of Policy-making: Democratic Consultation and Participatory Administration », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4, p. 221-239.
- Phillips, S. D. et M. Orsini (2002). *Mapping the Links: Citizens Involvement in Policy Processes*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Pierre, J. (1998). « Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advise », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 137-163.
- Robbins, M. D., B. Simonsen et B. Feldman (2008). « Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation », *Public Administration Review*, vol. 68, n° 3, p. 564-575.
- Rowe, G. et L. J. Frewer (2005). « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, and Human Values*, vol. 30, n° 2, p. 251-290.
- Ryan-Lloyd, K. et autres (2005). « Pre-budget Consultations in British Columbia », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 28, n° 3, p. 43-48.
- Stewart, K. (2007). « Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 6, p. 1067-1076.

- Tanaka, S. (2007). « Engaging the Public in National Budgeting: A Non-governmental Perspective », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 2, p. 150-190.
- Turnbull, L. et P. Aucoin (2006). *Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Verba, S. (1996). « The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy », *American Political Science Review*, vol. 90, n° 1, p. 1-7.
- Weeks, E. C. (2000). « The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 4, p. 360-372.