

Évolution des structures administratives et budgétaires du Québec

J.-C. McGee

Volume 46, Number 2, July–September 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003875ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003875ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

McGee, J.-C. (1970). Évolution des structures administratives et budgétaires du Québec. *L'Actualité économique*, 46(2), 335–346.
<https://doi.org/10.7202/1003875ar>

Commentaires

Évolution des structures administratives et budgétaires du Québec Dans ce commentaire, on ne saurait étudier en profondeur une question aussi vaste que celle que le titre annonce ; tout au plus s'agit-il de donner un bref aperçu d'un phénomène dont on connaît certes l'existence, mais dont on mesure difficilement l'ampleur. Ainsi, par exemple, il faudrait un volume pour décrire, même sommairement, l'évolution des structures internes de chacun des ministères de l'administration provinciale.

Nous nous rendrons compte, en premier lieu, de ce qui s'est produit dans l'ensemble du gouvernement ; puis, nous examinerons les changements constatés dans la structure interne d'un ministère : celui des finances ; enfin, nous concentrerons notre attention sur un service de ce ministère : celui de l'administration centrale.

Nos remarques s'appuient sur les dépenses ordinaires du gouvernement ; elles se limitent aux dix dernières années et à quatre exercices financiers en particulier.

Les tableaux 1 et 2 font surtout ressortir les nombreux changements survenus dans les structures administratives : nouveaux ministères ; fusion de ministères existants ; nouvelles unités administratives ; regroupement d'unités existantes.

Le tableau 2 laisse déjà entrevoir des changements dans la nature des dépenses ; ces changements sont illustrés plus clairement dans le tableau 3.

Les données du tableau 4 devraient faire partie du tableau 2. On verra que ces données présentent un intérêt particulier et qu'elles méritent d'être mises en évidence.

Tableau 1
Dépenses ordinaires par ministère, province de Québec
(en millions de dollars)

Ministères	Dépenses encourues			Prévisions 1970-71
	1959-60	1963-64	1967-68	
Affaires culturelles	—	3.7	10.5	14.1
Affaires inter-gouvernementales	—	—	1.2	7.4
Affaires municipales	3.0	18.6	31.7	55.9
Agriculture (et colonisation en 1964)	32.4	53.0	76.8	79.2
Bien-être social (Famille et bien-être social en 1964)	66.4	137.2	365.4	507.4
Chasse (Tourisme, chasse et pêche en 1964)	4.2	—	—	—
Colonisation (Agriculture et colonisation en 1964)	11.9	—	—	—
Communications	—	—	—	13.0
Conseil exécutif	11.6	4.0	8.9	14.6
Finances	9.0	7.3	22.2	44.2
Fonction publique	—	—	—	3.8
Immigration	—	—	—	1.7
Industrie et commerce	2.2	5.8	11.6	31.6
Instruction publique	106.8	9.1	—	—
Jeunesse (Éducation en 1968)	15.6	262.5	580.3	1,074.6
Institutions financières, compagnies et coopératives.	—	—	—	3.6
Législation	1.6	3.6	4.7	8.9
Mines (Richesses naturelles en 1964)	3.5	8.3	10.8	15.4
Pêcheries (Tourisme, chasse et pêche en 1964)	3.5	8.1	16.3	29.1
Procureur général (Justice en 1968)	19.2	29.2	59.5	92.2
Ressources hydrauliques (Richesses naturelles en 1964)	4.9	—	—	—
Revenu	—	8.2	129.9	163.1
Santé	78.2	171.7	586.8	798.7
Secrétariat	3.0	3.4	7.8	—
Terres et forêts	9.1	12.4	22.3	27.5
Transports et communications (Transports en 1970)	0.9	6.4	10.5	14.9
Travail et main-d'œuvre	3.5	5.0	8.0	16.6
Travaux publics	21.0	20.8	28.4	42.2
Voirie	52.1	62.5	96.8	106.0
Dettes publiques	21.6	57.1	118.3	131.2
TOTAL	484.9	898.0	2,208.8	3,296.7

En examinant le tableau des dépenses des ministères à partir de 1960, on constate que les séries chronologiques cohérentes sont fort peu nombreuses, ce qui indique que des changements profonds ont eu lieu au cours de la période. En effet, on voit l'apparition, au cours de la décennie, de huit nouveaux ministères : les Affaires culturelles ; les Affaires intergouvernementales ; les Communications ; la Fonction publique ; l'Immigration ; les Institutions financières, compagnies et coopératives ; le Revenu et l'Éducation. De plus, des ministères se sont fusionnés, par exemple, l'Agriculture et la Colonisation ; la Chasse et les Pêcheries ; les Mines et les Ressources hydrauliques.

Comme les crédits budgétaires sont d'abord groupés par ministère, les changements dans les grandes structures administratives entraînent forcément des changements dans la structure des budgets.

Au cours de la période 1960-1964, on voit apparaître le ministère des Affaires culturelles. Le ministère des Affaires fédérales-provinciales est en voie d'organisation mais ses dépenses pour l'exercice 1963-1964 sont inférieures à 100,000 dollars.

Le ministère de la Colonisation a disparu ; il a été absorbé par le ministère de l'Agriculture qui est devenu le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. Le ministère de la Chasse s'est fusionné avec les Pêcheries pour devenir le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche cependant que la direction des Pêcheries maritimes est transférée au ministère de l'Industrie et du Commerce. Quant au ministère des Richesses naturelles, il est formé de l'ex-ministère des Mines et de l'ex-ministère des Ressources hydrauliques.

Les dépenses du département de l'Instruction publique ne sont que de 9.1 millions de dollars en 1963-1964 après avoir été de 106.8 millions en 1959-1960 ; d'autre part, celles du ministère de la Jeunesse qui étaient de 15.6 millions en 1959-1960 s'élèvent à 262.5 millions en 1963-1964 : ces variations anormales laissent soupçonner qu'une évolution radicale est en cours.

Enfin, le Bureau du revenu, qui était un service du ministère des Finances, a grandi au point d'atteindre la dimension d'un ministère autonome. Ce changement se reflète dans les dépenses du ministère des Finances, qui accusent une diminution de 1960 à 1964.

De 1964 à 1968 le ministère des Affaires fédérales-provinciales change de nom et prend de l'expansion : c'est maintenant le ministère des Affaires intergouvernementales. Mais le fait marquant de la période, c'est indéniablement l'organisation du ministère de l'Éducation, dont les dépenses dépassent déjà le demi-milliard de dollars pour l'exercice 1967-1968.

Les crédits 1970-1971, déposés le 4 mars 1970 à l'Assemblée nationale, révèlent l'existence de quatre nouveaux ministères : les Communications, la Fonction publique, l'Immigration et les Institutions financières, compagnies et coopératives. Deux ministères figurent pour la première fois dans les estimations budgétaires : les Communications et la Fonction publique.

D'autre part, le Secrétariat provincial, fondé le 15 juillet 1867, terminait son existence le 31 décembre 1969.

Ici devraient s'arrêter les commentaires en marge du premier tableau puisqu'il s'agit uniquement de souligner les rapports étroits qui existent entre les structures administratives et les structures budgétaires. On ne peut tout de même pas s'empêcher de remarquer l'extraordinaire augmentation des dépenses publiques depuis 1960 ; elles ont pratiquement doublé de quatre ans en quatre ans... Cette tendance ne peut certes pas se continuer ; il faudra bien, tôt ou tard, entrer dans une ère de consolidation et de stabilisation.

Le tableau 1 nous a permis de voir comment la création de nouveaux ministères et le réaménagement des fonctions de plusieurs ministères existants ont affecté la structure générale des budgets au cours de la décennie étudiée.

Ce qui s'est passé au niveau des grandes structures de l'administration, s'est également produit au niveau de la structure interne de chaque ministère : de nouvelles unités administratives ont été créées ; des services se sont fusionnés ; certaines divisions sont devenues des directions générales ; etc...

Il ne saurait être question ici d'examiner les réorganisations qui ont eu lieu dans tous les ministères depuis dix ans. Cela serait très intéressant mais aussi très long. Il suffira de prendre comme objet d'observation un ministère important pour obtenir une excellente idée des modifications qu'il a fallu apporter aux structures budgétaires à la suite des réorganisations internes du ministère. Nous avons choisi à cette fin le ministère des Finances. Retenons que

des modifications analogues se retrouvent à des degrés divers dans tous les autres ministères.

Les données du tableau 2 permettent aussi d'entrevoir les changements survenus dans la nature des dépenses, changements qui seront étudiés plus spécialement dans le tableau 3.

En ce qui concerne la structure administrative interne du ministère des Finances, ce qui frappe en 1963-1964, c'est l'apparition de la Curatelle publique, du bureau du Conseil et du Contrôleur de la trésorerie, du Centre de traitement électronique des données ainsi que la disparition du Bureau du revenu.

La Curatelle publique existait depuis nombre d'années mais elle était rattachée au ministère de la Justice avant d'être transférée au ministère des Finances.

Le Conseil de la trésorerie a été créé en 1961 de même que la fonction de Contrôleur de la trésorerie. Au cours des années qui suivirent, les services comptables des ministères ont été centralisés sous l'autorité du Contrôleur. Quant au Centre de traitement électronique des données, il faisait partie du ministère de l'Industrie et du Commerce avant de passer sous la juridiction du ministère des Finances.

Tel que mentionné dans les commentaires du tableau 1, le Bureau du revenu a été constitué en ministère en février 1961.

De 1964 à 1968, une section de l'administration centrale prend suffisamment d'importance pour s'en détacher et être identifiée dans le budget : c'est celle des régimes de retraite.

Enfin, en conséquence de la création du ministère des Institutions financières, compagnies et coopératives, le Service des assurances ne figure plus dans le budget du ministère des Finances pour l'exercice 1970-1971.

En sus de changements majeurs dans les structures administratives internes du ministère, d'autres changements importants et significatifs peuvent facilement se constater dans la nature des dépenses.

Les contributions à la taxe scolaire sur les fermes de même que les subventions en guise d'impôt municipal résultent de l'application de recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, présidée par monsieur Marcel Bélanger.

Tableau 2

**Dépenses ordinaires, ministère des Finances du Québec,
par article budgétaire**

(en milliers de dollars)

Articles budgétaires	Dépenses encourues			Prévisions 1970-71
	1959-60	1963-64	1967-68	
Pensions du service civil	896.3	2,716.7	—	—
Régimes de retraite :				
fonctionnaires	—	—	—	208.0
enseignants	—	—	—	3,691.0
Pensions versées par la Commission des accidents du travail	6.5	4.8	4.5	6.5
Assurance collective de garantie	23.8	15.0	32.3	48.5
Assurance collective sur la vie des fonctionnaires	85.1	181.2	589.7	950.0
Autres assurances collectives des fonctionnaires	—	—	—	2,450.0
Contributions au Régime de rentes du Québec	—	—	3,319.2	4,300.0
Provisions pour payer aux fonction- naires ainsi qu'aux membres de la sûreté du Québec, des indemnités pour vacances et des gratifications en espèces pour congés de maladie	—	—	1,399.8	1,500.0
Contributions à la taxe scolaire sur les fermes	—	—	5,480.0	6,050.0
Subventions en guise d'impôt foncier municipal	—	—	1,452.6	2,030.0
Régie de la place des arts	—	—	1,269.4	1,400.0
Assurance-dépôts	—	—	29.1	—
<i>Unités administratives</i>				
Administration centrale	188.2	483.1	1,042.8	3,387.6
Régimes de retraite	—	—	276.1	507.1
Curatelle publique	—	280.8	416.7	521.7
Conseil et contrôleur de la trésorerie	—	2,142.3	4,435.1	7,301.5
Centre de traitement électronique des données	—	383.1	1,088.7	1.0
Bureau de l'auditeur	355.4	792.1	1,181.5	1,385.6
Bureau du revenu	7,484.2	—	—	—
Service des assurances	168.5	265.2	140.6	—
TOTAL	9,208.1	7,264.5	22,158.0	35,738.5¹

1. Non compris les diverses « provisions » contenues dans le tableau 4.

La mise en vigueur du Régime de rentes du Québec a obligé le gouvernement à verser, en sa qualité d'employeur, des contributions à la Régie des rentes, ce qui explique le déboursé de 3.3 millions de dollars qu'on trouve en 1967-1968.

Enfin, l'augmentation considérable des montants votés pour l'assurance collective sur la vie des fonctionnaires, la provision pour payer les indemnités pour vacances et des gratifications en espèces en remboursement de congés de maladie de même que les prévisions budgétaires 1970-1971 pour les autres assurances collectives sont la conséquence des engagements assumés par le gouvernement lors de négociations collectives de travail avec ses employés.

Évidemment, il y a encore beaucoup à dire sur les dépenses nouvelles qui ont surgi depuis cinq ans mais il s'agit ici uniquement de souligner les profondes transformations qui ont eu lieu dans les structures et non pas de les expliquer à fond.

La procédure relative aux demandes de crédits budgétaires mentionne que « lors de la préparation des estimations budgétaires pour 1962-1963, le comité du budget a adopté le principe de l'entité administrative, c'est-à-dire que tous les crédits se rattachant à une fonction ou à un service déterminés doivent être groupés par article, tandis que les sous-articles et les subdivisions des sous-articles doivent établir la nature de la dépense ».

Cette règle est encore généralement suivie même si, exceptionnellement, on trouve des articles établissant des dépenses selon leur nature.

Avant 1960, on distingue deux catégories de dépenses ordinaires : le service civil et les frais de voyage, etc... Pour l'exercice 1963-1964, les unités administratives ont dû détailler leurs dépenses comme suit :

1. Traitements...
2. Frais de voyage...
3. Frais de bureau...
4. Articles de bureau, impressions, abonnements...
5. Etc...

L'énumération n'est pas limitative comme l'indique le sous-article 5. Si l'on regarde le tableau 3, on voit, d'abord, la nouvelle répartition des dépenses se refléter dans les chiffres de l'exercice 1963-1964 ; on constate, en second lieu, quatre nouvelles catégories

de dépenses en 1967-1968 ; enfin, une catégorie additionnelle paraît dans les prévisions de 1970-1971 : frais de services bancaires.

La procédure citée ci-dessus spécifie que la nouvelle méthode « a pour avantage de mieux évaluer les crédits requis pour une fonction ou un service et de déterminer s'ils sont justifiés par les avantages que les contribuables en retirent ». Il est certain que les modifications apportées dans le budget de 1962-1963 dans les structures budgétaires ont permis des analyses qu'il était impossible de faire auparavant. Il serait facile de développer ce sujet mais tel n'est pas le but de ces commentaires. Retenons que les changements radicaux qui ont eu lieu dans la répartition des dépenses de l'administration centrale du ministère des Finances, se sont également produits dans tous les sous-articles des budgets de la Province. Ceci est suffisant pour donner une bonne idée de l'évolution en profondeur des structures budgétaires au cours de la décennie.

Tableau 3
Dépenses ordinaires, administration centrale du ministère des
Finances du Québec, par sous-article budgétaire

(en milliers de dollars)

Sous-articles budgétaires	Dépenses encourues			Prévisions 1970-71
	1959-60	1963-64	1967-68	
Service civil	180.5	—	—	—
Traitements et indemnités	—	342.5	784.4	1,146.7
Frais de voyages et autres dépenses	7.7	—	—	—
Frais de voyage	—	3.7	24.5	24.0
Frais de bureau	—	12.5	14.2	26.3
Matériel, articles de bureau, impressions et abonnements	—	125.4	114.1	177.3
Traitement électronique des données	—	—	112.6	135.0
Automobile : entretien et opération	—	—	0.2	5.0
Honoraires pour la garde des valeurs et autres dépenses	—	—	90.0	75.0
Frais de services bancaires	—	—	—	750.0
Change sur devises étrangères	—	—	64.0	100.0
TOTAL	188.2	484.0	1,204.0	2,439.3
Remboursements	—	2.5	182.7	224.7
Dépenses nettes	188.2	481.5	1,021.3	2,214.6

COMMENTAIRES

Le tableau 4 est en réalité une partie du tableau 2. Les données qu'il contient ont été isolées pour faire ressortir un aspect nouveau des budgets actuels du gouvernement du Québec.

Il s'agit de « provisions » inscrites au ministère des Finances dont les argents sont applicables aux divers ministères, selon les besoins et selon certaines règles précises.

Dans les budgets du Québec, on rencontre ce genre de crédit central pour la première fois en 1961-1962. Sa fonction était de pallier les inconvénients éventuels d'une trop grande rigidité de la structure budgétaire. En effet, une disposition de la loi concernant le contrôle des finances adoptée par l'Assemblée législative en février 1961 décréait que « les dépenses imputables sur chaque crédit voté ou inclus dans les estimations budgétaires soumises à

Tableau 4

Provisions pour augmenter tout crédit, etc., ministère des Finances du Québec

(en milliers de dollars)

Article budgétaire	Prévisions budgétaires			
	1959-60	1963-64	1967-68	1970-71
Provision pour augmenter tout crédit, sous réserve de l'approbation du Conseil de la Trésorerie, à condition que le montant ainsi ajouté ne dépasse pas le montant le plus élevé de 25,000 dollars ou de 10 p.c. du crédit ainsi augmenté ; avec le droit d'utiliser à nouveau pour les mêmes fins tous les montants remboursés au présent crédit	—	500.0	1,500.0	1,500.0
Provision pour augmenter, avec l'approbation du conseil de la Trésorerie, tout crédit applicable aux traitements et salaires	—	—	17,000.0	—
Provision pour augmenter, suivant les règlements approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil, tout montant voté pour traitements ou devant être utilisé pour traitements ; avec le droit d'utiliser à nouveau, pour les mêmes fins tous les montants remboursés au présent crédit	—	—	—	7,000.0

l'Assemblée législative doivent être limitées suivant la division de ce crédit figurant aux estimations budgétaires ».

Les petits ministères à budget très détaillé pouvaient craindre, non sans raison, que l'application inconsidérée de cette disposition entraverait sérieusement leur développement. Il fallait donc prévoir un assouplissement quelconque : ce fut la provision pour augmenter tout crédit, etc., avec le droit d'utiliser à nouveau pour les mêmes fins tous les montants remboursés. Ce fonds de « secours » fut fixé à l'origine à 500,000 dollars ; il s'élève maintenant à 1,500,000 dollars.

Dans le budget de l'exercice 1967-1968, on trouve une autre espèce de provision ; cette fois cependant, les argents ne peuvent plus être utilisés de nouveau. Il s'agit d'une somme de 17 millions de dollars devant servir à augmenter tout crédit applicable aux traitements et salaires. Ce vote était nécessaire en vue de payer les augmentations de salaires résultant des négociations collectives de travail du gouvernement avec ses employés. Ce crédit central s'est révélé indispensable parce qu'au moment où les estimations budgétaires étaient soumises à l'Assemblée législative par le ministre des Finances, il n'était pas possible d'établir pour chaque ministère et chaque service le coût exact des augmentations découlant de la signature des conventions collectives.

Notons ici que le crédit de 17 millions de dollars avait un caractère purement temporaire. Si l'on se réfère au tableau 2 on y remarquera une provision centrale, d'un caractère permanent cette fois, résultant aussi de clauses de conventions collectives de travail. En effet, il faut maintenant prévoir dans les budgets annuels des sommes pour payer des indemnités pour vacances ainsi que des gratifications en espèces pour congés de maladie. On estime cette dépense à 1,500,000 dollars par année. Bien entendu, les montants ne peuvent servir qu'une fois.

C'est dans le budget de l'exercice 1970-1971 qu'on trouve la provision la plus intéressante et peut-être la plus significative.

Parallèlement à l'introduction du syndicalisme dans la fonction publique, le gouvernement a été amené à se donner des instruments d'analyse des conditions de travail et des effectifs. En ce qui concerne le budget des dépenses, on trouve pour la première fois dans les estimations de l'exercice 1967-1968 des « nombres indiquant

les effectifs des employés à plein temps prévus pour 1967-1968 et ceux des employés à plein temps pour 1966-1967 ». Essentiellement, ces nombres se décomposent en deux : d'une part, le personnel en fonction pour lequel il faut prévoir des traitements annuels et des augmentations ; d'autre part, le personnel additionnel qu'il sera permis de recruter au cours de l'exercice et pour lequel il convient de prévoir une rémunération.

Au début, les prévisions relatives à la rémunération du personnel additionnel étaient calculées pour une année complète ; on s'est vite aperçu que le personnel additionnel demandé et consenti par les autorités compétentes ne se recrutait pas entièrement au cours d'un exercice financier, avec cette conséquence que les crédits périmés à la fin de l'année étaient assez élevés.

Afin d'en arriver à des estimations plus réalistes et pour tenir compte des délais inévitables de recrutement et de mise en place, les analystes ont alors opéré des coupures de 25 ou de 50 p.c. sur les traitements annuels à prévoir. L'expérience ayant prouvé que ce procédé n'était pas suffisamment efficace, notamment dans les ministères dont la structure budgétaire est assez élaborée, il a fallu trouver autre chose : ce fut le fonds de roulement ou provision centrale, qui servira à financer les effectifs supplémentaires sur la base de la période à payer.

Alors que globalement le budget des dépenses contenait des prévisions de quelque 25 millions de dollars pour l'engagement d'employés additionnels, un crédit central de 7 millions de dollars a été jugé suffisant pour financer les engagements de nouveau personnel au cours d'une année.

Le déficit budgétaire est diminué d'autant et les estimations serrent la réalité de plus près. Si après quelques mois de fonctionnement le fonds se révèle insuffisant, il sera facile d'y remédier par un budget supplémentaire.

Il aurait probablement été possible d'atteindre le but poursuivi par un autre moyen, comme par exemple, en augmentant la provision centrale qui existe déjà et qui est désignée ci-dessus sous le nom de « fonds de secours ». C'est ainsi que l'on procède dans le budget fédéral où l'on trouve dans les crédits du Conseil du trésor un montant de quelque 50 millions de dollars dont l'objectif est de « fournir des fonds pour faire face aux dépenses urgentes et im-

prévues qui s'imposent après que le budget principal des dépenses a été déposé ». Ce crédit est renfloué, par budget supplémentaire, selon les besoins.

Au Québec, comme il s'agissait d'une expérience nouvelle, on a préféré créer un fonds distinct ; il sera toujours temps de fusionner les deux fonds, s'il y a lieu.

Que faut-il penser de ces provisions centrales comme instrument de gestion financière et de contrôle budgétaire ? Faut-il les généraliser et les systématiser ? Leur fonctionnement peut-il aisément s'ajuster avec l'élaboration des budgets par programme ? En créant des fonds de roulement gérés par le Conseil exécutif n'y a-t-il pas danger d'affaiblir indûment le contrôle des subsides par l'Assemblée nationale ? L'avenir le dira.

Nous avons, il est vrai, été les témoins de bouleversements considérables survenus au cours des années 1960-1969 : que verrons-nous au cours de la prochaine décennie ? Probablement des transformations encore plus étonnantes.

Les statistiques que nous avons manipulées nous ont fait assister à l'éclatement des structures administratives traditionnelles et, en quelque sorte, à la naissance du robot québécois. Est-ce une erreur de prétendre qu'aujourd'hui la population réclame avec une impatience grandissante l'entrée en scène du maître-sorcier qui saura dompter et ordonner les énormes forces réveillées ?

J.-C. McGEE

Perspectives de développement de courants commerciaux maritimes dans l'océan Glacial Arctique

Dans un commentaire intitulé : « Conditions de rentabilité de l'utilisation commerciale du passage

du Nord-Ouest, de la mer de Beaufort et de l'océan Glacial Arctique »¹, j'avais émis et développé l'hypothèse que la solution technique au problème qui se pose, de façon de plus en plus pressante et urgente, du transport maritime dans les régions du haut Arctique, c'est-à-dire dans le domaine de l'océan Glacial Arc-

1. *L'Actualité Économique*, 45^e année, octobre-décembre 1969, no 3, pp. 513-520.