

L'État et la prise de décisions

Denis Germain

Volume 47, Number 2, July–September 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003932ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003932ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Germain, D. (1971). L'État et la prise de décisions. *L'Actualité économique*, 47(2), 352–361. <https://doi.org/10.7202/1003932ar>

Pour fixer les idées sur un ordre de grandeur, nous pouvons noter par exemple que les divers niveaux de gouvernement ont créé en 1961 directement ou indirectement 324,000 emplois en termes d'hommes-année. Pour cette même année 1961, le système de comptabilité économique du Québec indique que le nombre d'emplois dans l'économie québécoise (nombre d'hommes-année) est de 1,187,000. Par leurs effets directs et indirects, les administrations auraient donc créé 27.3 p.c. des emplois québécois.

Il convient de noter que ce chiffre ne tient pas compte des *effets induits* des dépenses gouvernementales c'est-à-dire des effets qui tiennent compte des réactions des secteurs de la demande finale, des ménages notamment. Ainsi, les revenus versés par les gouvernements et perçus par les ménages sont générateurs d'emplois. Mais le tableau québécois ne permet pas dans sa formulation présente de mesurer l'importance des effets induits.

Il convient également de noter que la précision des résultats sera beaucoup plus satisfaisante lorsque le Bureau de la Statistique du Québec aura complété le tableau d'input-output québécois pour l'année 1966.

Roland JOUANDET-BERNADAT

L'Etat et la prise des décisions * La lecture de ce huitième exposé annuel du Conseil économique du Canada est réjouissante. Rédigé dans un style correct, simple, à l'exception de certaines expressions ou certains termes qui « sentent le bilinguisme », il porte sur un problème de grande envergure, soit la prise des décisions dans le secteur public, et dont l'importance n'a d'égale que le retard qu'on a mis à s'en préoccuper. On ne peut guère blâmer le Conseil pour ce retard puisque la systématisation efficace de la prise des décisions est relativement récente même si des tentatives dans ce sens remontent déjà à plusieurs années. Le développement prodigieux des ordinateurs a permis de rendre opérationnels, au moins dans une certaine mesure, les concepts reliés à la

* Conseil économique du Canada, *L'Etat et la prise des décisions. Application aux politiques de développement des ressources humaines*, huitième exposé annuel, Ottawa, 1971.

prise des décisions. Cette science n'est qu'à ses débuts et il reste beaucoup d'ajustements à faire et de vides à combler avant qu'elle ne produise effectivement les résultats escomptés. Il faut souhaiter que la prise de conscience des possibilités qu'elle offre fasse en sorte que l'expérience soit poursuivie.

C'est justement dans ce sens que le présent exposé du C.E.C. nous apparaît important. Ce n'est évidemment pas un ouvrage portant sur les techniques proprement dites. Il porte plutôt sur le cadre qui entoure la prise des décisions par les gouvernements, les étapes à suivre pour la systématiser, et les obstacles qu'il faudra franchir. Le tout est accompagné de deux exemples des tentatives déjà faites ou en cours, tirés l'un du secteur de la main-d'œuvre, l'autre du secteur de l'éducation. Le C.E.C. prêche donc par l'exemple en contribuant à l'amélioration de l'information, puisqu'il revient à plusieurs reprises sur cette nécessité.

Avant de passer au contenu proprement dit, disons que le texte est présenté sous une forme claire, qu'il est bien structuré, et que les auteurs ont fait un effort pour s'en tenir au sujet annoncé, contrairement à certains exposés antérieurs où plusieurs thèmes étaient abordés sans suite logique apparente. On pourrait, un peu dans cette optique, leur reprocher d'entrer inutilement dans les détails en ce qui concerne les résultats statistiques de l'enquête sur la main-d'œuvre effectuée en janvier 1969. Il aurait suffi de la mentionner et de montrer comment elle s'insère dans le processus de la prise des décisions. Même si les données sont intéressantes en elles-mêmes, elles alourdissent le texte et distraient le lecteur de l'objet de l'exposé. Il aurait au moins été préférable de les présenter dans un appendice. La même remarque pourrait aussi s'appliquer à certains tableaux et graphiques du chapitre 9 qui traite de « L'évolution dans le domaine de l'éducation ». Toutefois, nous accordons une importance réduite à ces remarques, non pas que nous voulions à tout prix vanter les mérites de cet exposé, mais compte tenu des efforts qui ont été faits d'autre part, elles apparaissent négligeables.

*
* * *

La montée rapide du secteur public a eu un effet d'abondance quant aux objectifs à poursuivre et, conséquemment, quant aux

politiques à mettre en branle pour atteindre ces objectifs. Le problème du choix et des priorités se pose donc avec plus d'acuité que par le passé. La difficulté de résoudre ce problème s'est accentuée énormément au cours des années récentes à cause des changements accélérés au sein de la société, changements qui ont été une source de malaise et qui ont fait prendre conscience de la complexité de la société moderne. Il en est résulté du mécontentement qui a eu pour effet de concentrer « l'opinion publique sur les innovations possibles en matière de prise des décisions publiques et privées » (p. 2).

Le C.E.C. s'intéresse ici au secteur public. Les éléments suivants ont été retenus : les objectifs de telle ou telle politique, les raisons du choix d'une politique donnée, l'efficacité des programmes mis en œuvre, les améliorations possibles. A ces éléments s'ajoutent d'autres thèmes nécessaires à la formulation des recommandations : « ... une information et une analyse de qualité supérieure, un entraînement spécial de ceux qui sont les acteurs dans le processus, une meilleure compréhension du système par la population » (p. 2).

Le deuxième chapitre porte sur « Le rôle croissant de l'État ». De 1961 à 1970, les dépenses publiques ont augmenté de quelque 10 p.c. par année et elles comptent pour 35.5 p.c. du P.N.B. en 1970 à comparer à 31.5 p.c. en 1961. Les dépenses en biens et services ont augmenté annuellement au total de 9.6 p.c. en moyenne de 1957 à 1968, pour tous les gouvernements. Les hausses les plus fortes sont allées à la santé (17.2 p.c.) et à l'enseignement (14.3 p.c.). Les paiements de transfert, pour leur part, se sont accrus à un taux annuel moyen de 11 p.c., de 1961 à 1970. Le secours direct (16 p.c.), la sécurité de la vieillesse (13 p.c.), les subventions aux institutions d'enseignement postsecondaire (25 p.c.), ainsi que les subventions aux associations bénévoles (15 p.c.), constituent les secteurs où les augmentations ont été les plus fortes. Ensemble, ils comptent pour 55 p.c. du total des paiements de transfert. Ajoutons que la part du gouvernement fédéral a diminué au profit des gouvernements provinciaux et municipaux.

Ces mesures, précise le C.E.C., ne donnent qu'une idée partielle de l'importance du secteur public. Elles reposent sur la définition stricte des comptes nationaux et, par conséquent, seules les activités des ministères sont considérées. Elles ne tiennent pas compte des effets multiplicateurs que certaines dépenses produisent dans

l'économie ni des effets sérieux que peuvent avoir, par exemple, des dépenses consacrées à des activités de réglementation et à des politiques poursuivies. Elles excluent aussi les activités d'entreprises publiques telles que Radio-Canada, l'Hydro-Québec, etc. En somme, l'influence de l'État se fait sentir sur l'économie, la finance, le commerce, la législation.

S'il est facile d'illustrer le rôle croissant de l'État, c'est autre chose que de tenter d'expliquer ce phénomène. Certaines explications partielles peuvent être fournies mais « ... en dernière analyse, l'explication des dépenses publiques doit être cherchée au sein d'un processus complexe de prise des décisions » (p. 16).

C'est à ce processus que sont consacrés les chapitres 3 à 5. Le C.E.C. en examine les principaux aspects et les possibilités d'amélioration.

Conscients que les mesures *ad hoc* et de court terme sont de moins en moins appropriées dans une société de plus en plus complexe et interdépendante, et convaincus de l'existence de meilleurs moyens de prise des décisions, les gouvernements ont envisagé de nombreuses innovations dans ce domaine. Le C.E.C. passe en revue, au chapitre 3, quelques-uns de ces moyens, groupés sous les titres suivants : les objectifs et les priorités, les rapports sociaux, la prospective ou les futuribles, l'analyse des systèmes, la science et la politique.

Les objectifs et les priorités de la nation ont donné lieu à l'établissement d'un comité de recherche dès 1929, aux États-Unis. Le rapport de ce comité constituait le premier essai contemporain de ce genre. D'autres comités de recherche sont apparus à diverses reprises, jusqu'à la publication, en 1970, du rapport d'un groupe de recherche sur les objectifs nationaux, intitulé : *Toward Balanced Growth : Quantity with Quality*. La National Planning Association s'est aussi intéressée à ces problèmes. L'expérience américaine est donc très intéressante à étudier. Elle a contribué énormément « ... à la compréhension de la nature des objectifs, à l'économie des priorités et au rôle de l'information dans la définition des politiques » (p. 21).

Dans la section consacrée aux *rapports sociaux*, le C.E.C. fait d'abord ressortir les critiques qui sont faites aux comptes nationaux, puis il traite des principaux indicateurs sociaux que certains tentent de bâtir.

Pour ce qui est des comptes nationaux, il est certain qu'ils ne constituent pas une mesure parfaite. Ils ne tiennent pas compte de tous les facteurs qui permettraient de mesurer le bien-être, celui-ci étant considéré dans son sens le plus large. Ils ne peuvent que mesurer ce pourquoi ils ont été conçus, c'est-à-dire les transactions pour lesquelles il y a un marché. C'est dans ce sens qu'ils devraient être perfectionnés, plutôt que d'essayer d'élargir le concept même de la comptabilité nationale.

Quant aux indicateurs sociaux, c'est à eux que pourrait revenir le rôle de mesurer le bien-être. Les statistiques « sociales » sont à peu près inexistantes. Leur élaboration pose des problèmes énormes et il est plus que douteux qu'on puisse en arriver à un indicateur unique dans ce domaine. Il reste quand même que des efforts fructueux pourraient être tentés, par exemple pour réunir les données déjà existantes et les présenter de telle façon qu'elles soient utilisables.

La prospective ou les futuribles constituent une approche multidisciplinaire à l'étude de l'avenir. Des études de ce genre ont été menées principalement aux États-Unis et en Europe. Au Canada, certains travaux ont été faits, principalement en Alberta et en Ontario.

L'analyse des systèmes continue de se développer à un rythme accéléré. Dans cette section les auteurs ne traitent que brièvement de cette méthode, mais ils y consacrent le chapitre 4 que nous allons examiner un peu plus loin. Ils mettent en garde contre l'impression de certitude qui peut résulter de son utilisation alors qu'en réalité le degré de certitude est très variable. Enfin, l'existence de facteurs exogènes au système fait que cette méthode ne peut pas satisfaire tous les besoins.

Le dernier groupe de moyens de prise des décisions envisagé par le C.E.C. est constitué par *la science de la politique*. On peut la considérer comme une tentative de concilier deux approches opposées : l'une qui est « fragmentaire, partisane, qui procéderait par additions marginales et chercherait l'appui de l'opinion publique », l'autre qui est « systématique, analytique, scientifique et efficace ». C'est une science qui s'intéresse à tous les aspects de la prise des décisions dans le secteur public. Elle joue un rôle important au point de vue de la stratégie, de l'analyse et de la structure. Toutefois,

conclut le C.E.C., elle « ne dispensera ni les citoyens ni les responsables des décisions politiques de la nécessité de se décider ».

Le chapitre 4 s'intitule : « Évolution de l'analyse systématique dans le secteur public ». Une bonne partie de ce chapitre est consacrée à une des applications de l'analyse des systèmes connue sous le nom de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.)¹. Mise en œuvre dans plusieurs pays, cette méthode a été adoptée par les gouvernements canadien et américain au cours des années 1960.

Les éléments essentiels de cette approche sont les suivants :

- « — explicitation des objectifs ;
- pondération soignée des conséquences des diverses options possibles ;
- établissement d'un processus systématique de prise et d'analyse des décisions » (p. 39).

Il est inutile, pour les fins de ce commentaire, d'entrer dans les détails du fonctionnement de ce système. Le lecteur trouvera dans l'exposé un bon aperçu de l'évolution de la R.C.B. aux États-Unis et au Canada. Disons simplement que la théorie et la pratique sont deux choses bien différentes et que le système ne fonctionne pas toujours comme prévu. Malgré ses défauts, toutefois, la R.C.B. constitue un effort positif important en vue d'améliorer le processus de la prise de décisions. Elle est en pleine évolution et, donc, susceptible d'améliorations.

Dans la deuxième partie de ce chapitre 4, les auteurs se demandent ce que l'on peut espérer de l'analyse systématique. Tout d'abord, il est évident qu'elle ne peut jamais donner une bonne réponse unique. Son utilité « réside dans le fait qu'elle présente l'information nécessaire de façon telle que les responsables des décisions aient une meilleure perception des problèmes et puissent identifier les solutions de rechange qui s'offrent » (p. 53). L'avènement des ordinateurs permet d'accumuler une quantité énorme de renseignements sur les problèmes sociaux. Il reste à déterminer les programmes les plus avantageux pour tenter de résoudre ces problèmes. L'analyse bénéfices-coûts peut être utile à cette fin mais dans le domaine social un problème d'évaluation se pose à cause de l'existence de nombreux facteurs impondérables qui peuvent être aussi importants, et même plus importants que ceux qui peuvent être mesurés. Le C.E.C.

1. Adaptation française de *Planning, Programming, Budgeting System (P.P.B.S.)*.

insiste sur l'importance d'accroître l'efficacité de certains services gouvernementaux et l'accent devrait être mis sur l'analyse coûts-efficacité. Il faut privilégier la qualité des services plutôt que leur quantité. La difficulté réside ici dans l'insuffisance des statistiques.

Le chapitre 5 est, à notre avis, le plus intéressant de l'exposé. Il s'intitule : « Cadre général des décisions publiques ».

Le cadre proposé met en évidence les trois principes suivants : utiliser le maximum d'information, recourir aux meilleures techniques d'analyse, « ouvrir » davantage le processus de prise des décisions. Il est construit autour d'un système où le choix des options se ferait aux trois niveaux suivants : les priorités ou les objectifs, les politiques ou la stratégie, les programmes et les tactiques. Ensuite, l'information analytique doit permettre « d'affiner les jugements concernant ces alternatives », enfin, il faut évaluer les programmes à l'aide d'une information de retour afin de vérifier leur pertinence et leur efficacité.

L'établissement des objectifs est le premier pas à franchir. Ils sont nombreux et leur définition est très complexe. On peut les grouper en trois grands secteurs : politique, social, économique, dont l'interdépendance est manifeste. Étant donné que le choix d'un objectif plutôt qu'un autre ne peut pas se faire dans l'abstrait, il faut se munir d'indicateurs d'objectifs.

Le C.E.C. les définit comme « des données qualitatives/quantitatives que l'on peut recueillir sous forme de séries chronologiques pour mesurer une dimension significative d'un secteur d'objectifs donné, par exemple, la santé, l'enseignement ou la sécurité publique » (p. 80). Il préconise l'établissement de séries statistiques dans le domaine social et politique semblables à celles qui existent déjà dans le domaine économique. Il faudrait en arriver à pouvoir prévoir les situations. Chaque secteur d'objectifs aurait ses *indicateurs de réalisation* et ses *indicateurs de répartition* des objectifs. Les premiers indiqueraient le niveau de réalisation obtenu et les seconds, la répartition entre les régions, les classes de revenus, etc.

Les principales caractéristiques de ces indicateurs d'objectifs seraient les suivantes : 1) un petit nombre d'indicateurs pour chaque secteur ; 2) ils devraient prendre la forme de séries chronologiques dont la périodicité serait fonction de la rapidité des changements dans le secteur en cause ; 3) ils devraient se limiter à présenter la situation

sociale sans permettre de la juger en termes positifs ou négatifs ; 4) ils devraient viser à mesurer les véritables réalisations d'un système d'objectifs. Évidemment, ceci ne saurait être réalisé, dans bien des cas, qu'à long terme, et il faudra accepter des compromis à court terme.

Le C.E.C. est d'avis que les indicateurs d'objectifs offrent de grandes possibilités d'améliorer la perception des besoins de la société. Cependant, il est certain qu'ils ne réduiront pas le rôle du jugement ou du compromis dans le choix des objectifs, lequel « dépend des contraintes financières et techniques et se réalise dans un climat d'incertitude et de changement » (p. 87).

Le choix entre différentes politiques possibles constitue la deuxième étape du processus. Plusieurs politiques ou combinaisons de politiques peuvent réaliser un objectif donné. On peut arriver, par exemple, à combattre la pauvreté par une politique de transferts de revenus ou par une politique d'investissements dans le capital humain. Elles sont très différentes l'une de l'autre. Le choix peut être entièrement ou partiellement politique ou reposer sur un jugement de valeur. Toutefois, une étude approfondie de l'objectif choisi pourra être utile.

La dernière étape réside dans *le choix et l'évaluation* des programmes. Elle est d'ordre essentiellement pratique et les méthodes analytiques examinées au chapitre 4 seront utiles à cette fin. L'analyse doit aussi tenir compte des interdépendances et des retombées.

Tout le processus qui vient d'être décrit doit être accompagné d'un mécanisme de *feedback* capable de fournir une évaluation permanente des programmes. Il est, en effet, important de savoir si les résultats correspondent aux prévisions afin de faire les corrections nécessaires. Les indicateurs d'objectifs peuvent jouer ce rôle.

Enfin, le C.E.C. insiste sur la diffusion des connaissances et de l'information parmi tous les participants au processus de décision. Il faut « élargir les perspectives et approfondir les connaissances qu'ont les représentants, à tous les paliers de gouvernement, en matière de décisions politiques » (p. 93). Il croit aussi que les hauts fonctionnaires devraient participer activement à la conception et à l'évaluation des politiques. Les organismes privés de recherche pourraient jouer un rôle important dans la connaissance et la discussion des problèmes politiques fondamentaux.

Il est important que l'opinion publique soit mieux informée qu'elle ne l'est présentement. Ceci devrait permettre une discussion avant que la politique ne soit définie et les raisons du choix de tel objectif ou de telle stratégie devraient être données au moment de l'annonce des politiques.

Les chapitres 6 à 9 portent sur deux secteurs précis, soit la main-d'œuvre et l'éducation, et visent à illustrer ce qui a été dit dans les chapitres précédents. Les auteurs de l'exposé traitent respectivement de la formation de la main-d'œuvre, de sa mobilité, du marché canadien de l'emploi, de l'évolution dans le domaine de l'éducation. On y trouve, entre autres choses, une discussion intéressante du Programme de formation professionnelle de la main-d'œuvre qu'il serait intéressant de commenter en détails.

Cependant, malgré l'intérêt qu'ils présentent, nous nous contentons de mentionner ces chapitres pour deux raisons. D'abord, ce commentaire est déjà suffisamment long et il faudrait un nombre de pages au moins égal pour rendre compte de ce qu'on y trouve. Ensuite, nous croyons que l'essentiel du « message » que le Conseil économique du Canada a voulu apporter est contenu dans les chapitres 1 à 5.

Le dernier chapitre contient les « conclusions et recommandations ». Qu'il suffise, ici, de reproduire textuellement les principales recommandations du C.E.C.

- que, sur une échelle nationale, une haute priorité soit accordée à la confection de principaux *indicateurs de réalisation des objectifs et indicateurs de répartition des objectifs*, tels que décrits au chapitre 5 ; (p. 258)
- que les gouvernements provinciaux et municipaux se dotent également d'un système d'indicateurs de réalisation et de répartition des objectifs dans les domaines qui sont de leur ressort ; (p. 259)
- l'établissement d'un institut *indépendant* de recherches qui (au moins partiellement) se consacrerait à l'analyse des *problèmes politiques du secteur public* et qui s'inspirerait surtout de la brève esquisse présentée à ce sujet dans le discours du trône de septembre 1968². Nous pensons ici à une institution différente de celle que nous avons suggérée

2. Par la suite, le gouvernement fédéral a fait effectuer une étude spéciale pour savoir quelle forme pourrait prendre une institution de ce genre au Canada. L'étude a été publiée au moment où le présent Exposé était mis sous presse. Elle a été suivie d'une déclaration précisant que le gouvernement fédéral était disposé à appuyer financièrement l'établissement d'un institut de recherches politiques.

dans notre *Troisième Exposé annuel*, où nous avons proposé la création d'un institut d'analyse et de prévision économiques à court terme. Nous ne croyons pas que la prolifération des instituts soit désirable en soi, mais nous sommes convaincus qu'il y a quelques lacunes sérieuses dans le réseau des institutions de recherches au Canada, qui mériteraient d'être rapidement corrigées. Une institution destinée à la recherche politique, telle qu'indiquée dans cette recommandation, devrait s'orienter vers la recherche multidisciplinaire et devrait pouvoir éclairer les problèmes de politique économique et sociale de tous les paliers de gouvernement. Un tel institut constituerait également un milieu idéal pour organiser des programmes de formation sur le rôle, la signification et les techniques de l'analyse politique ; (p. 261)

- que les groupes, représentant d'intérêts privés variés, créent et renforcent, autant que possible, les capacités de recherches au sein de leur organisation, en vue de présenter des alternatives de réalisation, d'évaluer les options publiques et de se prononcer en connaissance de cause sur les propositions et les résultats des autorités publiques ; (p. 263)
- que les gouvernements publient régulièrement et diffusent largement les documents consacrés aux problèmes politiques courants et aux diverses solutions possibles ; qu'ils rendent aussi plus accessible toute l'information significative (peut-être sous la forme des « Livres verts » mentionnés au chapitre 5) ; (p. 264)
- que les pouvoirs publics procèdent aussi rapidement que la prudence le permet à la définition des droits (et de leurs limites) de la population à l'information, et qu'ils prennent des mesures en vue de supprimer les contraintes bureaucratiques et politiques qui pourraient contrecarrer l'exercice de ces droits. (p. 264)



On ne saurait nier que le C.E.C. a fait un effort sérieux pour apporter un élément de solution aux problèmes que pose la prise des décisions dans le secteur public. Nous pensons que cet effort devrait être poursuivi dans les années qui viennent et nous souhaitons que les responsables de la prise des décisions agissent dans ce sens. S'il se révélait par la suite que les recommandations ne sont pas opérationnelles, cet effort de systématisation aura au moins permis une prise de conscience de certains problèmes importants et la situation qui prévaudrait alors dans la prise des décisions dans le secteur public ne serait probablement pas pire que celle qui existe présentement.

Denis GERMAIN