

La participation citoyenne aux consultations prébudgétaires : une analyse des consultations fédérale et provinciales canadiennes

Présentation préparée par
Geneviève Tellier *
École d'études politiques
Université d'Ottawa

dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique,

Université Concordia, Montréal

Juin 2010

* J'aimerais remercier AnnaLise Trudell et Élyse McCall pour leur précieuse collaboration pour cette recherche.

Introduction

La règle selon laquelle l'élaboration des budgets publics doit se faire dans le plus grand secret a longtemps prévalu au Canada, tant sur la scène fédérale que provinciale. Les mesures budgétaires fixées par le gouvernement ne doivent être connues qu'au moment du discours du budget et toute fuite survenant avant cette date est sévèrement sanctionnée. On se rappellera, par exemple, les changements précipités qu'ont dû effectuer les ministres des finances Marc Lalonde, en 1983, et Michael Wilson, en 1989, après que le contenu de leur budget fût dévoilé prématurément au public par les médias. C'est par souci d'équité que cette règle du secret budgétaire est suivie, personne ne devant bénéficier d'un avantage indu parce qu'elle possède des informations privilégiées à propos de mesures fiscales à être annoncées. De nos jours, cependant, 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 parlementaires (ou 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.

Ce peu de surprise peut sans doute aussi être attribué au recours de plus en plus fréquent à des consultations prébudgétaires. Ces consultations existent depuis plusieurs années, mais jusqu'à tout récemment elles se limitaient à des rencontres entre les ministres 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 à ces derniers de leur faire part de leur opinion à propos du contenu du prochain budget par le biais de courriels, de questionnaires en ligne, de rencontres publiques, etc. Cette nouvelle forme de consultations 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 (année financière 2010-2011¹). Mais malgré leur utilisation de plus en plus répandue, on peut néanmoins s'interroger sur leur réelle portée. Pourquoi les gouvernements portent-ils une attention toute particulière à l'opinion de citoyens ordinaires au moment de la préparation de leur budget ? Assiste-t-on à la mise en place d'un nouveau mode de prise de décision qui déléguerait certains pouvoirs à la population ? Ou bien est-ce plutôt une nouvelle méthode qui permettrait aux dirigeants publics d'obtenir l'appui du public envers les choix qu'ils effectuent ?

Notre objectif est de tenter de fournir des éléments de réponse à ces questions en étudiant les consultations prébudgétaires menées par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens au cours des dernières années.² Pour ce faire, nous analyserons

¹ Au Canada, l'année financière du gouvernement fédéral et de tous les gouvernements provinciaux débute le 1^{er} avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.

² Nous laissons de côté la question des consultations prébudgétaires municipales. Notons cependant que de plus en plus de municipalités cherchent à engager davantage le public dans la préparation de leur

les mécanismes qui ont été utilisés jusqu'à ce jour qui ont sollicité directement l'avis de citoyens ordinaires, c'est-à-dire de personnes sans affiliation reconnue à une organisation quelconque³. Comme nous le verrons, ces administrations publiques ont eu recours à différentes méthodes. Mais avant de les analyser plus en détail, il convient de se demander pour quelles raisons on tente d'accroître la participation du public dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Les raisons invoquées auront différentes répercussions sur la formulation des budgets.

Pourquoi favoriser la participation du public ?

Participation du public et élaboration des politiques publiques

Les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques publiques ont des répercussions sur de larges pans de la société. À vrai dire, personne dans nos sociétés modernes ne peut prétendre pouvoir se soustraire entièrement à l'influence des décisions publiques. 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 : politiciens, fonctionnaires, groupes d'intérêt (des secteurs privé et à but non lucratif), médias, groupes de recherche, experts, universitaires, etc. Ce qui étonne, cependant c'est la très faible participation directe du public au processus de décision. Même s'ils votent, les citoyens ne peuvent pas être considérés comme étant des décideurs actifs en matière de politiques publiques : ils ne prennent pas part régulièrement aux discussions et délibérations menant à la prise d'une décision. Autrement dit, il n'existe pas une « institutionnalisation » de la participation du public dans le processus d'élaboration des politiques publiques (Turnbull et Aucoin 2006). Ce qui ne veut pas dire que les citoyens sont absents ou se désintéressent entièrement du processus des politiques publiques. Ils constituent plutôt un public « attentif » (Pross, 1995) dont les normes, attitudes et valeurs forment la trame de fond pour l'élaboration des politiques publiques (Howlett et al. 2009). Bref, on écoute parfois les citoyens, mais on ne les invite pas à participer régulièrement au processus de prise de décision.

Cependant, 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 connaître 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 et al. 2001). D'autre part, on voit apparaître un intérêt accru pour l'utilisation de méthodes de participation jusqu'à tout récemment inédites. Le recours à un jury de

propre budget (par exemple, à Halifax, Montréal, Toronto, Guelph, Winnipeg, Edmonton, Vancouver). Les municipalités ayant des responsabilités nettement distinctes de celles des autres paliers gouvernementaux, il nous semble préférable de ne pas les inclure dans la présente analyse. Mais les consultations prébudgétaires municipales sont très certainement un sujet de recherche qui mérite d'être abordé.

³ Ces personnes peuvent appartenir à une organisation, mais on ne cherche pas à les consulter parce qu'elles sont membres de cette organisation.

citoyens utilisé à propos de 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), 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 recense pas moins de 26 formes distinctes de participation populaire, outre la participation aux élections (Stewart 2007).

Comment expliquer cette présence de multiples formes de participation ? On peut penser que la présence des nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) est en partie responsable de cette situation. C'est un fait que ces NTIC permettent de rejoindre un grand nombre d'individus et de diffuser une grande quantité et variété d'information et ce, à faible coût (Justice et al. 2006).

La nature même des politiques publiques pourrait aussi expliquer pourquoi il existe une grande diversité de mécanismes de participation populaire. L'élaboration de politiques publiques requiert la prise de plusieurs décisions : un problème doit premièrement être identifié, puis mis à l'agenda ; des solutions doivent être formulées, parmi lesquelles une sera retenue pour être adoptée, implantée, puis évaluée. Ce ne serait pas tous les mécanismes de participation populaire qui conviendraient à tous les types de décision. Ainsi, les forums de discussion semblent utiles pour susciter la mobilisation du public et ainsi mettre certains enjeux ou problèmes à l'avant de la scène publique, alors que les groupes de discussion (*focus groups*) s'avèrent plus intéressants pour stimuler et générer des idées afin de trouver des solutions à des problèmes, que les sondages probabilistes peuvent permettre de connaître l'opinion de l'ensemble de la population à propos d'une proposition donnée et que les référendum peuvent être utilisés pour que la population se prononce à l'égard de certaines solutions envisagées (Bishop et Davis 2002, Phillips et Orsini 2002, Robbins et al. 2008).

Mais malgré cette multiplicité des formes, on constate que plusieurs mécanismes de participation partagent des traits communs. C'est notamment le cas lorsque l'on observe comment circule l'information entre les citoyens ordinaires et les autorités publiques. En fait, on peut identifier trois grandes catégories de participation populaire qui se distinguent les unes des autres selon le sens de la communication et le degré d'implication de la population (Rowe et Frewer 2005) : la *communication publique*, par laquelle le gouvernement transmet de l'information à la population dans le but de présenter des enjeux, des problèmes, des solutions à cette dernière ; la *consultation publique*, par laquelle le gouvernement invite la population à lui transmettre des informations afin de pouvoir connaître son opinion ; et l'*engagement public* qui instaure un dialogue entre le gouvernement et les citoyens ordinaires et dont le but est de prendre des décisions qui tiennent compte, en tout ou en partie, de l'opinion des citoyens ordinaires. Le degré d'influence du public varie d'une forme de participation à l'autre, allant d'un soutien somme toute très passif (communication publique), à une autre requérant une certaine collaboration (consultation publique), puis une dernière demandant une contribution beaucoup plus active (engagement public).

Mais pour bien saisir l'influence de la participation du public dans le processus d'élaboration des politiques publiques, il convient de connaître les raisons invoquées pour justifier son utilisation. Ces raisons influenceront, quant à elles, le choix des mécanismes de participation retenus. Il semble exister un large consensus, tant chez les théoriciens que les praticiens, à propos de la pertinence d'accroître la participation populaire : les institutions démocratiques actuellement utilisées présentent des failles et la participation du public est en mesure de corriger certaines de ces failles. Par contre, les opinions divergent à propos de la cause du problème et, par conséquent, des solutions à adopter.

Selon certains, le principal problème concerne la désaffection grandissante de la population envers la politique et les choix publics. La population fait de moins en moins confiance aux élus et aux institutions politiques. Les gouvernements ont donc l'obligation de contrer ce désengagement en faisant preuve de plus d'ouverture et de transparence dans la conduite des affaires publiques. Les décisions en matière de choix budgétaires ne font pas exception :

Strengthening the transparency and openness of public budgets can help promote social accountability and restore the public's confidence in overall government. That will enable citizens to become more engaged and, in the process, learn more about the budget and fiscal policy concerns. As they do, cynicism should dissipate and trust in government should improve" (Tanaka 2007).

La participation des citoyens est ainsi vue comme étant un mécanisme qui permettrait de lutter contre le déficit démocratique (Bishop et Davis 2002, Institute on Governance 2005). L'accent étant mis sur l'ouverture et la transparence, le gouvernement a donc la responsabilité d'expliquer ses décisions et de rendre des comptes à la population.

Pour d'autres, les institutions démocratiques actuelles sont défailtantes, car elles ne permettent pas aux dirigeants élus d'être bien informés à propos des désirs de la population. Leurs décisions ne correspondent donc pas à la volonté populaire. Cette situation s'expliquerait par le fait que les canaux de communication traditionnels entre les élus et les citoyens (médias, partis politiques, groupes populaires de défense d'intérêts) ne sont pas une source d'information fiable (Lindquist 1994, Verba 1996, Pierre 1998, Dalton et al. 2003). Il est donc préférable pour les autorités publiques de consulter directement la population. Ainsi, les décisions n'en seront que de meilleure qualité. Par conséquent, la participation du public permet de renforcer la légitimité des choix publics (Pierre 1998, Miller et Evers 2002, Robbins, Simonsen et Feldman 2008). Il est à souligner que cette prise de position ne remet pas en question le concept de la démocratie représentative : les élus demeurent les représentants de la population et agissent en son nom. Il s'agit plutôt de réformer les institutions actuelles afin d'améliorer leur fonctionnement, leur efficacité.

Enfin, certains sont d'avis que les institutions démocratiques actuelles ne favorisent pas l'expression et l'échange de points de vue variés sur la place publique. Pourtant, ce serait en discutant et en évaluant les effets de différentes propositions, reflétant une diversité d'opinions, que l'on parviendrait à prendre des décisions de qualité. En créant un espace « délibératif », on offre aux citoyens l'opportunité de mieux connaître

et comprendre les divers arguments qui leur sont présentés, d'expliquer leurs propres préférences aux autres et d'accepter les compromis (Weeks 2000, Patten 2001, Ebdon et Franklin 2004, Gauvin et al. 2006, Laforest et Phillips 2007). Il faut donc mettre en place des mécanismes de discussion structurés et permettre à la population de prendre part activement au processus de prise de décision. Est-ce donc dire que les citoyens devraient se substituer aux élus ? Ici, les avis sont partagés. Pour certains, la démocratie délibérative doit remplacer la démocratie représentative (Arnstein, 1968). Mais pour d'autres, il est irréaliste de croire que la participation populaire peut se substituer à la démocratie représentative, 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 décisions plus conventionnels de la démocratie représentative (Laforest et Phillips, 2007).

Participation du public et élaboration des budgets publics

On constate donc que différentes raisons peuvent être invoquées pour susciter la participation du public dans le choix des politiques publiques. Il existe aussi différents mécanismes permettant une participation, plus ou moins active, de la population. On peut maintenant se demander quels pourraient être les effets de la participation populaire sur les choix budgétaires. Ces effets seront différents selon les buts recherchés. Si l'objectif est de contrer le déficit démocratique, le gouvernement adoptera des mécanismes de participation populaire basés sur la communication publique. Cette stratégie ciblera le plus grand nombre possible de citoyens, puisque l'on cherche avant tout à redonner confiance à la population envers les institutions politiques. La population n'aura aucune influence sur les décisions budgétaires : les choix seront effectués par le gouvernement et celui-ci aura la responsabilité de les expliquer. Cette forme de communication survient à la toute fin du cycle budgétaire, une fois les décisions arrêtées (elle peut néanmoins apparaître plutôt si on désire expliquer l'état actuel des finances publiques).

Par ailleurs, si l'objectif est de renforcer la démocratie représentative, le gouvernement optera pour des mécanismes de consultations publiques. Encore une fois, on s'intéressera à rejoindre le plus grand nombre possible de citoyens. Toutefois, les coûts d'une consultation populaire visant toute la population sont généralement très élevés. Pour cette raison, on peut préférer cibler des individus jugés être représentatifs de l'ensemble de la population (donc consulter un échantillon représentatif). Le public ne participe pas directement à la prise de décision, mais il peut influencer les choix budgétaires en manifestant son accord ou désaccord envers les mesures envisagées. Le gouvernement cherchera donc à présenter et expliquer les enjeux et les choix budgétaires qu'il considère. La consultation se déroulera juste avant que les décisions finales ne soient arrêtées, à la fin du cycle budgétaire.

Enfin, si le but est d'instaurer une démocratie délibérative, le gouvernement voudra mettre en place des mécanismes de participation populaire suscitant l'engagement public. On voudra alors établir un dialogue avec des citoyens. Une fois de plus, les coûts requis pour mettre en place de tels mécanismes peuvent être très élevés si on désire engager un dialogue avec toute la population. On peut donc vouloir chercher à

impliquer un plus petit groupe de citoyens. Si tel est le cas, on voudra obtenir l'engagement de citoyens représentant le plus large éventail de points de vue possible. On sollicitera aussi une participation active de la population à la prise de décision. Cette sollicitation survient avant que les enjeux et les choix ne soient identifiés, c'est-à-dire au tout début du cycle budgétaire.

Les différentes formes de participation populaire et leurs effets sur les décisions budgétaires sont résumés au tableau 1 présenté ci-dessous. Nous utiliserons les critères identifiés dans ce tableau pour évaluer la nature de la participation populaire qui a cours dans le processus d'élaboration des budgets provinciaux et fédéral. Pour mener cette analyse, nous utiliserons des renseignements provenant de diverses sources. La plupart de ces sources sont publiques. Les documents budgétaires tels que les plans budgétaires, les discours du budget, les documents prébudgétaires, ainsi que la législation mise place pour définir certaines règles quant à l'élaboration des budgets s'avèrent être très utiles. Les communiqués de presse gouvernementaux le sont aussi, car non seulement nous informent-ils de la tenue et de la forme des consultations budgétaires, mais ils sont souvent utilisés par les gouvernements pour dresser un bilan (bien que sommaire) de ces consultations. Les ministères des finances ont aussi publié plusieurs rapports traitant de certaines consultations populaires menées sur le thème de choix budgétaires. Enfin, les médias nationaux et surtout régionaux ainsi que certaines communications personnelles obtenues des ministères des finances permettent d'obtenir un complément d'information.

[Tableau 1 à peu près ici]

La participation du public au processus budgétaire des gouvernements provinciaux et fédéral

C'est au début des années quatre-vingt-dix qu'apparaissent les premiers exercices de participation populaire traitant directement 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 à tous les ans (on peut alors parler de mécanismes de participation budgétaire annuels) alors qu'ailleurs cet exercice n'est entrepris que sporadiquement (mécanismes de participation budgétaire ponctuels). Outre la régularité, le format de la participation populaire varie d'un endroit à l'autre, voire même d'une année à l'autre dans un endroit donné. Par contre, certaines méthodes semblent s'imposer de plus en plus.

Les tableaux 2 et 3 présentés ci-dessous 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 aperçu historique des mesures employées par les provinces et le gouvernement fédéral, en distinguant les exercices annuels de ceux initiés ponctuellement. Comme nous pouvons le constater, c'est en Saskatchewan que le public fût invité à se prononcer directement pour la première fois sur une question d'ordre 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 85 % des électeurs se prononcèrent en faveur de cette initiative. Le (nouveau) gouvernement adoptera une telle législation en 1995, bien que le plébiscite ne fût pas contraignant.

[Tableau 2 à peu près ici]

Peu de temps après cette initiative, le gouvernement de l'Alberta ainsi que le gouvernement fédéral vont eux aussi solliciter l'opinion de la population, mais en ayant recours à des mécanismes différents. En Alberta, le premier ministre Ralph Klein lance 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) eurent pour mandat de discuter des priorités budgétaires de la province et tout particulièrement du déficit public. Par ailleurs, Paul Martin met sur pied une série de consultations populaires en préparation du budget de 1994. Les Canadiens seront conviés à participer à l'une des quatre conférences organisées dans quatre villes différentes (Halifax, Montréal, Toronto et Calgary) à l'hiver 1994. Chacune des conférences réunit une centaine de citoyens ordinaires invités (le processus de sélection est laissé à la discrétion des organisateurs de chaque conférence)⁴ pour entendre des experts et pour participer à des ateliers portant sur divers thèmes reliés à l'état des finances publiques du gouvernement fédéral (Paul Martin sera présent à chacune de ces conférences). La formule de conférences et de tables rondes sera retenue pour d'autres consultations : en Saskatchewan en 1998, en Nouvelle-Écosse en 1999 et en 2010.

Nous pouvons remarquer que les initiatives de la Saskatchewan de 1991, de l'Alberta de 1993-94 et du gouvernement fédéral de 1994 ne sont pas des exercices suscitant la participation populaire à tous les ans. Ceux-ci ne tarderont pas à apparaître, cependant, puisque dès février 1994, le gouvernement fédéral adopte une loi obligeant la tenue de consultations prébudgétaires sous la responsabilité du comité permanent des finances de la Chambre des communes. À chaque automne, les membres du comité permanent se rendent dans une dizaine de localités du pays afin de recueillir les opinions 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 consultations sont considérées être des « témoins » et on les invite à soumettre un « mémoire ». Les échanges sont aussi 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 utilisées pour la première fois pour la préparation du budget de 1995-96 et elles ont encore cours 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 : ce dernier prépare les documents de consultations prébudgétaires et mène aussi un sondage auprès de

⁴ Selon Linquist (1994), 18 % des participants auraient été sélectionnés au hasard auprès de l'ensemble de la population, alors que le reste des participants seraient issus de divers groupes à but non lucratifs.

l'ensemble de la population, dont les résultats sont transmis au comité législatif. Une telle collaboration n'existe pas à Ottawa, ni en Ontario. En fait, les ministères des finances de ces deux administrations mènent leurs propres consultations, indépendamment de celles des comités législatifs.

Terre-Neuve-et-Labrador, le Manitoba et la Saskatchewan ont été les premières provinces à solliciter l'opinion de la population régulièrement, toutes trois à partir de 1996. Il faudra attendre plusieurs années, toutefois, avant qu'une majorité de provinces ne tiennent ce type d'exercice. Et de nos jours, on ne sollicite pas la participation du public partout au pays. Pour la préparation des budgets de 2010-11, trois provinces ne se sont pas prêtées à cet exercice : l'Île-du-Prince-Édouard (qui a néanmoins effectué des consultations à quelques reprises entre 1997 et 2004), la Saskatchewan (qui n'en fait plus depuis 2000) et l'Alberta (en 2008 uniquement). Le tableau 3 présente les divers mécanismes de participation populaire qui ont été utilisés pour la préparation des budgets de 2010-11. 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 aussi des documents prébudgétaires, plus ou moins détaillés (de 2 à 3 pages jusqu'à près d'une cinquantaine de pages).

[Tableau 3 à peu près ici]

À la lecture de ce tableau, nous pouvons constater 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 et tout particulièrement au ministre des finances qui assiste habituellement à ces rencontres ; ils ne sont pas non plus tenus de soumettre à l'avance un mémoire présentant leur position. Tous comme les audiences publiques des comités législatifs, les assemblées publiques se tiennent à l'automne. Certaines provinces sont venues à privilégier ce format de discussions au fil des ans. C'est notamment le cas pour Terre-Neuve-et-Labrador et le Manitoba qui ont recours depuis les tous débuts (dans le cas de Terre-Neuve-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 en petits groupes d'une dizaine de personnes des enjeux budgétaires de la province. À la fin des discussions, chaque groupe présentait le résultat de ses délibérations à l'auditoire.

Pour leur part, les sondages en ligne 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

d'identifier quels sont les problèmes budgétaires actuels et quelles solutions devraient être adoptées à l'aide d'une liste de choix de réponses. La plupart des questionnaires (mais pas tous) utilisent aussi quelques questions ouvertes qui permettent aux répondants de fournir une réponse plus détaillée (en quelques centaines de caractères). Les sondages sont généralement accompagnés de documents budgétaires expliquant 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 ce fût le cas au 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 quatre-vingt-dix), on les utilise que depuis quelques années seulement : depuis 2004 au Nouveau-Brunswick ; 2006 au Québec et au gouvernement fédéral ; 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 2010-11. 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 par le passé : 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 cette année 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 présenter son opinion et de réagir au propos d'autrui. Le Québec n'est pas la première province à avoir mis en place un espace de discussions sur le web sur le thème de son budget. Par contre, il s'agit d'une technique qui n'a été que rarement employée par le passé (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 aussi de souligner que d'autres formes ont été employées par le passé. Nous avons déjà fait référence au plébiscite tenu en Saskatchewan en 1991. Ce fût la seule consultation populaire du genre (c'est-à-dire se basant sur un vote populaire) à se tenir au pays à propos d'une question d'ordre budgétaire. Mentionnons aussi que certaines administrations mandatent des firmes privées pour sonder l'opinion publique à propos des mesures à inclure dans le prochain budget ou encore pour connaître la réaction de la population suite au budget présenté. Les résultats de ces sondages sont parfois rendus publics (en Saskatchewan, au Manitoba et en Alberta), mais pas toujours (ceux du gouvernement fédéral demeurent confidentiels, par exemple).

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 de citoyens a réuni près de 250 personnes, choisies au

hasard dans la population, durant une journée (et regroupées en groupes d'une quarantaine de personnes dans divers endroits de la province) afin de discuter des enjeux et des choix budgétaires de la province. Ces discussions étaient menées par des animateurs professionnels et ont donné lieu à une liste de recommandations présentée au gouvernement.

On peut se demander quels ont été les résultats obtenus grâce à ces initiatives de participation populaire. D'une part, est-ce que les citoyens ont participé en grand nombre ? D'autre part, est-ce que les gouvernements ont tenu compte de l'opinion des citoyens ? Dans certains cas, les exercices ont suscité une forte 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). Mais les taux de participation ont été beaucoup plus modestes ailleurs. Ce sont habituellement quelques milliers de personnes qui répondent aux questionnaires, que ceux-ci soient mis en ligne ou envoyés par la poste, et quelques centaines qui 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. À l'opposé, la participation au sondage en ligne fût très faible en Ontario en 2010, avec seulement 39 répondants..., comparativement à près de 6 000 pour le Québec et 1 787 pour la Colombie-Britannique pour la même année.⁵

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 lui ont été présentés. Les seules dispositions légales sont celles exigeant la tenue de consultations prébudgétaires par les comités législatifs de la Colombie-Britannique, l'Ontario et par le comité permanent de la Chambre des communes, ainsi que 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 la consultation, ni quand celle-ci doit avoir lieu).

On constate aussi que les résultats des consultations prébudgétaires annuelles ne font pas l'objet d'une publication systématique, sauf à l'exception des consultations 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

⁵ Seule la Colombie-Britannique publie systématiquement le nombre de participants à ses consultations prébudgétaires annuelles. C'est en 2007 que la participation fût 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 voie de communiqués de presse.

sporadiquement. Cependant, en ce qui concerne les exercices de participation ponctuels, dans la très grande majorité des cas des rapports sont publiés (les exceptions étant les consultations du gouvernement fédéral de 1994 et celles de l'Alberta de 1993-94). On notera l'initiative de la Nouvelle-Écosse qui a publié un résumé pour chacune des 16 rencontres menées cette année en plus d'un rapport couvrant l'ensemble de ces rencontres.

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 2010-11, on constate que la référence à des exercices de participation populaire est peu fréquente et reste somme toute générale. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick mentionne à deux reprises avoir été à l'écoute des citoyens :

« 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. » (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. » (p. 23)

La Nouvelle-Écosse et le Québec ont présenté des propos similaires dans leur propre discours du budget cette année. Les autres provinces ne font aucune référence aux exercices de participation populaire qu'elles ont mis en place. Le contenu des budgets de 2010-11 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 où l'opinion des citoyens ordinaires 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 à ce jury de citoyens se sont très 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 : *i*) le gouvernement fasse preuve d'une bonne gestion publique et *ii*) 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 et al. 2004). Le budget semble avoir tenu compte de ces recommandations : une « Contribution-santé » fût établie, que le gouvernement promît d'utiliser exclusivement pour financer les services de santé, et dont le taux de cotisation fût fixé en fonction du revenu personnel, et le programme « Cybersanté » fût créé dans le but d'améliorer l'efficacité des services de santé.

Quel bilan tracé 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, on privilégie l'utilisation de rencontres publiques, 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 des communications (comme le suggère la présence de plus en plus répandue des sondages en ligne), mais il ne semble pas encore clair comment les autorités publiques peuvent tirer profit de celles-ci. Cette attitude pourrait expliquer pourquoi l'utilisation de plateformes électroniques interactives n'ait été que très limitée (les forums de discussion, par exemple) voire inexistant (on constate notamment une absence de sites de simulation budgétaire grâce auxquels les citoyens pourraient concevoir eux-mêmes un budget).

Cependant, il convient de mentionner que l'emploi des NTIC est nettement plus répandu lorsqu'il s'agit de fournir de l'information à la population. Toutes les provinces, incluant même 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 publiques, etc. Certains sites sont cependant plus conviviaux que d'autres, en expliquant le contenu de ces divers documents aux non-initiés (la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, par exemple). Mais règle générale, il semble exister 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.

Mais outre la communication, on constate que plusieurs gouvernements (mais pas tous) 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 semblent indiquer que cet intérêt pour la consultation va en grandissant. Pourtant, on peut se demander si les mécanismes utilisés permettent vraiment aux gouvernements de *bien* consulter la population. Cette question semble tout particulièrement pertinente à propos des 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. » (British Columbia, 2007: 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. Il s’agit cependant 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 pose aussi à propos des rencontres publiques. Ici, deux problèmes retiennent l’attention. D’une part, on constate que les taux de participation à ces rencontres sont très faibles : habituellement quelques dizaines de personnes. C’est un nombre nettement inférieur à celui qu’il faudrait atteindre pour parler de groupes représentatifs de la population. 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 ici que réside l’un des principaux défis pour les gouvernements : comment obtenir l’implication et une diversité de points de vue de la part de citoyens ordinaires 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 se demander, toutefois, si elles possèdent la légitimité pour parler au nom des citoyens ordinaires.

Si la communication publique et la consultation publique 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 initiées en Nouvelle-Écosse cette année), pour permettre à la population de prendre part activement à la prise de décisions. Au mieux, les rencontres publiques permettent de formuler des recommandations, que le gouvernement peut suivre ou non. Outre les rencontres publiques, il convient aussi de mentionner le jury

de citoyens de l'Ontario. Ce jury de citoyens a été instauré afin de trouver des solutions en suscitant la réflexion et la discussion entre des citoyens ordinaires. Peut-on alors parler d'une forme d'engagement public ? Formellement, ce ne fût pas le cas : 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 est en train de se mettre 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. Toutefois, on peut se demander ce que ces exercices de participation ont véritablement accompli. Le bilan semble malheureusement plutôt mince. C'est un fait qu'on communique plus avec la population et qu'on la consulte plus, mais on peut se demander si on le fait bien. Quand à l'engagement public, il s'agit d'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 semble se dégager des diverses initiatives mises en place, c'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.

Tableau 1 Les trois principales formes de participation populaire

Objectif	Forme de la participation	Citoyens ciblés	Effet sur l'élaboration des budgets
Contre le déficit démocratique	Communication publique	Tous les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> • Absence du public à la prise de décision budgétaire • Le gouvernement présente et explique les enjeux et les choix budgétaires retenus • La communication survient à la toute fin du cycle budgétaire
Renforcer la démocratie représentative	Consultation publique	Des citoyens représentatifs de l'ensemble de la population	<ul style="list-style-type: none"> • Absence du public à la prise de décision budgétaire, mais il a le pouvoir d'influencer les choix finaux • Le gouvernement présente et explique les enjeux et les choix budgétaires envisagés • La consultation survient avant que les dernières décisions budgétaires ne soient prises
Instaurer la démocratie délibérative	Engagement public	Les citoyens représentatifs de la diversité de la population	<ul style="list-style-type: none"> • Présence active du public à la prise de décision • Le gouvernement n'a pas encore identifié les enjeux et les choix budgétaires • La discussion survient assez tôt dans le processus budgétaire

Tableau 2 Utilisation des mécanismes de participation populaire par les administrations publiques provinciales et fédérale

	Participation annuelles		Participation ponctuelle
	Pour le budget 2010-11 ?	Budget précédents	
Terre-Neuve-et-Labrador	Oui	depuis 1996	Non
Île-du-Prince-Édouard	Non	en 1997, 2000 et 2003 [†]	Non
Nouvelle-Écosse	Oui	en 2008 ^{††}	1999 : <i>Voluntary Planning's Fiscal Management Task Force</i> 2010 : <i>Getting Nova Scotia Back to Balance</i>
Nouveau-Brunswick	Oui	depuis 2004	Non
Québec	Oui	depuis 2003 (sauf 2005)	Non
Ontario	Oui	depuis 2008	2004 : <i>Le changement en marche – Forum sur le budget 2004</i>
Manitoba	Oui	depuis 1996	Non
Saskatchewan	Non	de 1996 à 1999	1991 : plébiscite provincial 1998 : <i>Balancing Our Future... Together</i>
Alberta	Non	en 2008	1993-94 : Tables rondes budgétaires 1996 : <i>Straight Talk, Clear Choice</i> 1998 : <i>Talk It Up, Talk It Out</i> 2000 : <i>It's Your Money</i> 2004 : <i>It's Your Future</i>
Colombie-Britannique	Oui	depuis 2000	Non
Gouvernement fédéral	Oui	depuis 1994	1994 : Conférences prébudgétaires

[†] Il se pourrait que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard ait sollicité la participation du public lors d'autres années, mais nous n'avons aucune information claire qui permet d'établir ce fait avec certitude.

^{††} 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.

Tableau 3 Les mécanismes de participation populaire utilisés pour la préparation des budgets de 2010-11

	Responsable	Audiences publiques ? Si oui, combien ?	Assemblées publiques ? Si oui, combien ?	Sondage postal ?	Sondage en ligne ?	Forum de discussion en ligne ?
Terre-Neuve-et-Labrador	Ministère des finances	Non	Oui, 13 localités	Non	Non	Non
Île-du-Prince-Édouard	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Nouvelle-Écosse	Ministère des finances	Non	Oui, 16 localités	Non	Oui	Non
Nouveau-Brunswick	Ministère des finances	Non	Oui, 11 localités	Non	Oui	Non
Québec	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Oui
Ontario	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Non
	Assemblée législative	Oui, 10 localités	Non	Non	Non	Non
Manitoba	Ministère des finances	Non	Oui, 6 localités	Non	Oui	Non
Saskatchewan	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Alberta	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Colombie-Britannique	Ministère des finances et Assemblée législative	Non	Oui, 13 localités	Oui	Oui	Non
Gouvernement fédéral	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Non
	Chambre des communes	Oui, 9 localités	Non	Non	Non	Non

Références

- Alberta. 2004. *Health and Education Top Priorities in It's Your Future Survey* Finance.
- Alberta. 2001. *The Future ... Meeting Priorities, Sharing Benefits*.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216- 224.
- Bishop, Patrick, et Glyn Davis. 2002. « Mapping Public Participation in Policy Choices ». *Australian Journal of Public Administration* 61 (1) mars : 14-29.
- British Columbia. 2007. *First Report*, Select Standing Committee on Finance and Government Services, November.
- Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow, et Bruce E. Cain. 2003. « New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions ». Dans *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, sous la direction de B. E. Cain, R. J. Dalton et S. E. Scarrow. Oxford: Oxford University Press.
- Ebdon, Carol, et Aimee L. Franklin. 2004. « Searching for a Role for Citizens in the Budget Process ». *Public Budgeting & Finance* 24 (1) mars : 32-49.
- Gauvin, François-Pierre, Julia Abelson, Mary Pat MacKinnon, et Judy Watling. 2006. *Fiche D'information Sur La Participation Publique*, réseau canadien de politiques publiques
- Good, David A. 2007. *The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs inside the Canadian Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hale, Geoffrey. 2002. *The Politics of Taxation in Canada*. Peterborough: Broadview Press.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, et Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.
- Institute on Governance. 2005. *Rapporteur's Report*.
- Justice, Jonathan B., James Melitski, et Daniel 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* 36 (3) Septembre : 301-322.
- Kernaghan, Kenneth, Brian Marson, et Sanford Borins. 2001. *L'administration publique de l'avenir*. Toronto : Institut d'administration publique du Canada.
- Laforest, Rachel, et Susan D. Phillips. 2007. « Citizen Engagement: Rewiring the Policy Process ». Dans *Critical Policy Studies*, sous la direction de M. Orsini et M. Smith. Vancouver/Toronto: UBC Press.

- Lindquist, Evert. 1994. « Citizens, Experts, and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process ». Dans *How Ottawa Spends, 1994-1995. Making Change*, sous la direction de S. D. Philipps. Ottawa: Carleton University Press.
- Miller, Gerald J., et Lyn Evers. 2002. « Budgeting Structures and Citizen Participation ». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 14 (2) Été : 233-272.
- Nolté, Judith, Judith Maxwell, et Mary Pat MacKinnon. 2004. « *Confiance et équilibre* ». *Dialogue avec les citoyens sur la stratégie budgétaire de l'Ontario, 2004-2008*, Réseau canadien de politiques publiques
- Patten, Steve. 2001. « Democratizing the Institutions of Policy-Making: Democratic Consultation and Participatory Administration ». *Journal of Canadian Studies* 35 (4) hiver : 221-239.
- Phillips, Susan D., et Michael Orsini. 2002. *Mapping the Links: Citizens Involvement in Policy Processes*.
- Pierre, Jon. 1998. « Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advise ». Dans *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, sous la direction de B. G. Peters et D. J. Savoie. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Robbins, Mark D., Bill Simonsen, et Barry Feldman. 2008. « Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation ». *Public Administration Review* mai-juin : 564-575.
- Rowe, Gene, et Lynn J. Frewer. 2005. « A Typology of Public Engagement Mechanisms ». *Science, Technology, & Human Values* 30 (2) avril : 251-290.
- Stewart, Kennedy. 2007. « Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics ». *Public Administration Review* 67 (6) Novembre : 1067-1076.
- Tanaka, Susan. 2007. « Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective ». *OECD Journal on Budgeting* 7 (2) novembre : 150-190.
- Turnbull, Lori, et Peter Aucoin. 2006. *Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy*.
- Verba, Sidney 1996. « The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy ». *American Political Science Review* 90 (1) mars : 1-7.
- Weeks, Edward C. 2000. « The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials ». *Public Administration Review* 60 (4) Juillet-août : 360-372.