

CAHIER DE RECHERCHE
ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

NUMÉRO 24 – Octobre 2024

Étude des crédits : comment les députés l'exercent et la perçoivent réellement ?

ANTHONY M. WEBER, UNIVERSITÉ LAVAL



Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Chaire de recherche sur la démocratie
et les institutions parlementaires



UNIVERSITÉ
LAVAL



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Partie I : Cadre conceptuel	4
Partie II : Cadre méthodologique	6
Partie III : Cadre empirique	12
I. Les différents rôles de contrôleurs lors de l'étude des crédits	12
II. L'étude des crédits : un encadrement institutionnel qui influence les rôles parlementaires	18
III. L'influence des facteurs individuels sur le rôle des députés au moment de l'étude des crédits	21
Conclusion	26
Références	30

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, certains élus québécois ont émis plusieurs critiques envers l'exercice de l'étude des crédits. Ils en dénoncent le manque de pertinence, l'absence de profondeur des interventions de députés qui tentent parfois de combler le temps qui leur est imparti par des questions « plantées » ou par des interventions qui prolongent la période des questions au lieu de traiter directement des dépenses de l'État (Robitaille 2020 ; Cloutier 2019 ; Cliché 2018). « Dialogue de sourd », « farce », l'étude des crédits semble être perçue comme une perte de temps, et un exercice pour lequel le manque de ressources et de moyens ne fait qu'amplifier le sentiment d'aversion de certains élus (Cloutier 2019).

Dernièrement, cette situation a fait réagir jusqu'aux plus hauts rangs de l'État. En 2019, le président du Conseil du trésor M. Christian Dubé a lancé une proposition visant à enrichir l'information transmise aux élus (Morin 2019 ; Robitaille 2020). Par la suite, de plus grandes initiatives sont apparues : en début d'année 2020, deux propositions de réformes parlementaires ont été déposées quasi simultanément, l'une par le président de l'Assemblée nationale M. François Paradis, et l'autre par le ministre responsable de la Réforme parlementaire M. Simon Jolin Barrette (Assemblée nationale du Québec 2020 ; Gouvernement du Québec 2020)¹. La réduction du temps total consacré à l'étude des crédits ainsi que la réduction du temps de parole des membres du gouvernement sont apparues comme les deux propositions phares de ces projets de réforme visant à redonner à l'étude des crédits toute sa pertinence, notamment en diminuant la partisannerie et en renforçant le pouvoir d'intervention de l'opposition². Comme nous l'avons vu en mars 2020, la COVID a perturbé l'étude des crédits puisque cette dernière a été reportée de quelques mois³. Le temps de parole a d'ailleurs été écourté de 200 heures à 100 heures, ce qui a été une première occasion, pour le ministre Simon Jolin-Barrette, de tester sa réforme⁴. Mais au-delà du contexte exceptionnel de cette crise sanitaire, ces réformes et propositions attirent notre attention, car de nombreuses questions subsistent : la saillance politique inhérente aux discussions budgétaires ne risque-t-elle pas de contrecarrer l'effet désiré de réduction de la partisannerie ? Les réformes proposées sauront-elles empêcher les interventions jugées « trop éloignées » du sujet des dépenses publiques ? La valorisation du temps de parole des membres de l'opposition peut-elle aider à inciter les élus à s'impliquer encore davantage dans leur fonction de contrôle ?...

S'il est encore trop tôt pour répondre à ces questions et juger de la pertinence ou de l'efficacité potentielle de ces réformes, il n'en demeure pas moins que ces initiatives – formulées en collaboration entre la présidence et les fonctionnaires de l'Assemblée - lèvent le voile sur un potentiel dysfonctionnement de cet exercice qu'est l'étude des crédits. Ce qui nous importe aujourd'hui est donc d'étudier les fondements de ce malaise pour mieux appréhender l'avenir et de se demander comment les députés perçoivent et exercent réellement l'étude des crédits.

¹ Deux autres propositions de réformes ont été déposées par QS et le PQ à la suite. Le PQ proposait d'augmenter le temps alloué aux partis d'opposition pour le faire passer à 120 heures. La durée totale de l'exercice serait aussi revue à 150 heures, au lieu des 200 prévues, ce qui permettrait de libérer du temps de commission pour l'agenda législatif du gouvernement. Quant à QS, il souhaitait dans sa proposition que soit réduit le nombre d'heures dédiées à l'étude des crédits de moitié en réduisant le temps accordé à la partie gouvernementale, que chaque groupe parlementaire puisse déterminer les crédits des ministères sur lesquels il souhaite interroger les ministres, que la formule de l'interpellation soit modifiée afin de retirer le temps d'intervention des membres de la partie gouvernementale autre que le ou la ministre, que la forme des blocs d'échange s'inspire de la formule employée lors de l'étude des crédits pour permettre un véritable échange.

² M. François Paradis propose dans sa réforme de diminuer le temps consacré à l'étude des crédits de 200 à 150 heures, et que le temps de parole dédié au groupe parlementaire formant le gouvernement soit limité à 30 heures. De son côté M. Jolin Barrette propose de réduire le temps total de l'étude des crédits à 120 heures au lieu de 200, et d'accorder une limite de 20 heures de temps de parole à la majorité parlementaire.

³ Au lieu de débiter au mois d'avril, l'étude des crédits 2020-2021 a été reporté au mois d'août 2020.

⁴ Bien que les 100 heures aient été offertes à l'opposition, le vote des crédits avait tout de même déjà eu lieu préalablement, ce qui pose la question de l'utilité de cette prise de parole accordée à l'opposition lors de l'étude des crédits de 2020.

PARTIE I : CADRE CONCEPTUEL

Le contrôle ex ante dans le domaine budgétaire

La question de l'exercice et de la perception des élus dans leur fonction de contrôle au moment de l'examen d'une loi (contrôle *ex ante*) est d'autant plus saillante lorsque l'on parle de finances publiques⁵. D'abord, parce que l'implication des élus est connue pour être limitée dans ce domaine. L'initiative budgétaire est réservée au pouvoir exécutif, sans compter que rares sont les Constitutions et Règlements qui permettent aux législateurs de modifier le projet de budget initial du gouvernement (voir Döring 1995a, 1995b et Tsebelis 2009). Ensuite, le pouvoir budgétaire d'un Parlement est une chose hautement symbolique et revêt un caractère encore plus déterminant d'un point de vue social. De la *Magna Carta* (1215) à la Révolution française (1789), en passant par la guerre d'indépendance des États-Unis (1775) qui reposait sur le principe de *No taxation without representation*, les revendications du consentement à l'impôt et d'un droit de regard sur les dépenses de l'État ont permis aux Parlements de connaître leur essor (Rousseau 1755 ; Jefferson 1774 ; Hamilton 1774 ; Paine 1776 ; Monjou 2007). C'est pourquoi l'aspect à la fois complexe et fondamental de ce contrôle nous pousse à nous interroger sur la manière dont les élus exercent et perçoivent ce moment de la vie politique.

Le concept de « contrôle parlementaire » et le cas du Québec

Difficile d'imaginer comment un système démocratique pourrait en être un sans l'existence de mécanismes de contrôle qui puissent faire respecter les principes de transparence et de responsabilité auxquels le pouvoir exécutif est censé se conformer (White 2015). En véritable collaborateur du pouvoir exécutif, le Parlement est un allié de premier ordre dans le maintien de la performance et de l'efficacité des lois (West et Cooper 1989 ; Braibant et Stirn 2002 ; Thiers 2010). Entendu comme « toute activité qui implique d'examiner (et d'être prêt à contester) les dépenses, l'administration et les politiques du gouvernement en place (...) [l]e contrôle parlementaire peut avoir lieu à tout moment - il peut être prospectif [*ex ante*], rétrospectif [*ex post*] ou encore évaluer l'activité en cours. » (White 2015 : 3). Mais bien que la plupart des démocraties occidentales partagent ces différentes formes de contrôle, toutes n'ont pas la même opportunité de les mener.

Il a déjà été démontré que les systèmes parlementaires de type Westminster ont un contrôle *ex post* plus développé que celui que l'on retrouve dans les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels (Stapenhurst et al. 2008 ; Pelizzo et Stapenhurst 2004 ; Chohan 2017). Les études menées par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires ont déjà pu constater, par des analyses comparées portant sur le contrôle budgétaire, que le Québec n'échappe pas à cette caractéristique propre aux systèmes parlementaires (Pelletier et Turgeon 2011 ; Pelletier et Domingue 2010 ; Eboutou et Imbeau 2012). La présence d'une commission permanente chargée de contrôler et d'évaluer l'exécution budgétaire (la Commission d'administration publique dans le cas du Québec (CAP)), la capacité d'auditionner les ministres et responsables d'organismes publics, la relation de travail très étroite avec un Institut Suprême de Contrôle issu du Parlement (le Vérificateur général), sont autant d'outils et de possibilités très caractéristiques d'une forte capacité de contrôle de l'exécution de l'action gouvernementale.

⁵ A noter que le processus d'examen des crédits, bien que *ex ante*, est bien distinct du processus d'examen des projets de loi.

Cependant, cette forte capacité de contrôle *ex post* s'accompagne dans les systèmes parlementaires d'un contrôle *ex ante* moins fort avec une portée souvent limitée (Griglio 2012 ; Wehner 2004), et c'est là que la perception que se font les élus de l'étude des crédits entre en jeu. Vouloir orienter ou modifier les décisions gouvernementales dans un système politique où le pouvoir exécutif émane du pouvoir législatif devient très vite un exercice périlleux. Le fait majoritaire et les relations d'interdépendance induites par la relation organique qu'entretiennent les pouvoirs exécutifs et législatifs ont parfois tendance à rendre prévisibles les discussions et l'adoption des crédits. C'est pour cette raison que le contrôle *ex ante* est souvent caractérisé dans les systèmes de type Westminster par un exécutif fort du soutien d'une majorité parlementaire disciplinée qui parvient à faire adopter sans grande surprise la majeure partie de ses projets. Héritier de l'influence anglo-saxonne, ce phénomène n'est pas étranger à l'Assemblée nationale du Québec : étant donné le pouvoir limité de l'opposition, la partisanerie et l'absence d'enjeu véritable sont souvent identifiées comme les raisons premières d'une perception négative de l'étude des crédits.

Quelle(s) motivation(s) les élus trouvent-ils à s'impliquer dans l'étude des crédits ?

Depuis l'avènement de l'État-providence, la complexification des politiques publiques et des nouvelles normes de gestion publique, le Parlement a progressivement été considéré comme un « allié naturel » dans la réflexion et dans l'application des bonnes pratiques de gouvernance, ce qui a fortement contribué à regagner l'attention des politologues. Cette évolution historique d'un « contrôle de sanction » vers un « contrôle d'information » a été illustratif du changement de gestion publique vers une « culture des résultats », culture dans laquelle le Parlement devient un acteur incontournable, puisqu'il tient à partir de ce moment-là le gouvernement responsable devant les impératifs d'économie, d'efficacité, d'efficience et de qualité des politiques publiques (Sinnassamy 2008 : 125 ; Türk 2011 : 16 ; Lauvaux 2010 : 23). La dernière vague de démocratisation et le contexte généralisé d'endettement et de déficit public a également motivé plusieurs recherches sur la *force institutionnelle* des Parlements et sur leur *potentiel de contrôle*. Cependant, peu d'enseignements peuvent être tirés de la littérature actuelle quant à la manière dont les députés perçoivent et exercent cette fonction. Majoritairement spécialisée dans le droit constitutionnel et administratif, la littérature du contrôle parlementaire ne nous donne que trop peu d'indication sur l'implication réelle des élus et de leurs motivations à contrôler. La question du *contrôle effectif* après celle du *contrôle potentiel* doit alors être posée dans un contexte québécois où l'implication des élus dans l'étude des crédits n'apparaît pas évidente.

L'objectif de ce projet de recherche est donc de savoir de quelle manière le contrôle est réellement exercé et comment il est perçu par les élus eux-mêmes.

PARTIE II : CADRE MÉTHODOLOGIQUE

S'interroger sur l'exercice de l'étude des crédits et sur les raisons qui poussent les élus à s'y impliquer ou non nous amène à privilégier une approche qui mette au cœur de notre analyse les motivations des acteurs. Pour cela, la notion de rôle est particulièrement adaptée à notre objectif de recherche car, bien qu'elle ait été approchée et définie de différentes manières par les politologues⁶, les recherches néo-institutionnalistes ont pu démontrer que cette notion est un outil analytique très pertinent pour comprendre le comportement des parlementaires. Nous allons dans la prochaine section définir ce que nous entendons par « rôle » et justifier notre choix d'emprunter pour notre analyse l'approche motivationnelle du rôle parlementaire.

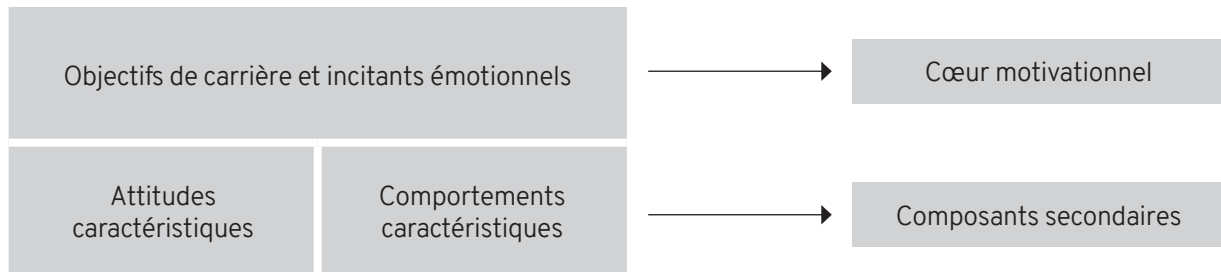
L'approche motivationnelle du rôle parlementaire

L'approche motivationnelle du rôle partage avec l'approche stratégique du néo-institutionnalisme classique trois points communs fondamentaux : elles soutiennent les doctrines de l'individualisme méthodologique, conçoivent le rôle comme un « outil analytique » qui aide à mieux comprendre le comportement des acteurs, et permettent une conciliation entre les apports sociologiques et économiques du structuro-fonctionnalisme et de l'interactionnisme (Brack 2014 : 86)⁷. Cependant, l'approche motivationnelle se distingue nettement de l'approche stratégique puisqu'elle soutient que les préférences individuelles ne sont pas d'une nature strictement instrumentale. Désirs, croyances et comportements sont intrinsèquement liés, et le rôle n'est établi que si l'on parvient à faire correspondre les éléments comportementaux à des éléments cognitifs (Brack 2014 : 91). En plaçant la subjectivité de l'acteur au cœur de l'analyse et en y intégrant non seulement ses intérêts stratégiques mais aussi ses motivations plus larges, l'approche motivationnelle entreprend une démarche plus inductive qui part du *point de vue* de l'acteur et de son univers de sens afin d'identifier le rôle que celui-ci endosse dans une institution particulière. Depuis les recherches de Donald Searing (1994), l'approche motivationnelle du rôle parlementaire a été empruntée à plusieurs reprises par des études qui ont su confirmer sa pertinence en apportant à la littérature un outil analytique intéressant qui parvient à relier les « pratiques » et les « motivations » personnelles dans la compréhension du comportement parlementaire (Navarro 2009 ; Wood et Yoon 1998 ; Rozenberg 2005).

Le rôle est défini comme une « configuration dynamique d'objectifs, attitudes et comportements caractéristiques d'une personne occupant une position donnée » (Searing 1994 : 18). Les députés sont donc perçus comme « des acteurs motivés par des objectifs de carrière et des incitations émotionnelles [cœur motivationnel], et contraints par les règles formelles et informelles de l'institution à laquelle ils appartiennent » (Brack 2014 : 91). Le rôle est donc déterminé à partir de la signification que l'acteur donne à ses actions, mais englobe donc aussi ses motivations plus larges, son comportement et ses attitudes. Ce n'est qu'à partir du moment où le chercheur trouve une configuration-type, c'est à dire une « correspondance » entre ces divers éléments, qu'il réussit à identifier le « rôle ».

⁶ La notion de « rôle » fait l'objet d'un grand débat sémantique depuis ses premières utilisations en psychologie, philosophie, et plus tard en sociologie et en science politique (Blomgren 2012 : 7 ; Biddle 1986 : 67-92 ; Merton 1957 ; Jackson 1972).

⁷ Les approches de rôle qui ont connu le plus grand succès dans la littérature sont celles du structuro-fonctionnalisme (voir : Martin, Saalfeld, et Strom 2014 ; Eulau et al. 1959 ; Wahlke, Buchanan, et Ferguson 1962 ; Clarke et Price 1981 ; Converse et Pierce 1986), de l'interactionnisme (voir : Goffman 1959 ; Fenno 1978 ; Wodak 2009), de l'approche stratégique (Strom 1997), et de l'approche motivationnelle (Navarro 2007 ; Brack 2014 ; Searing 1994 ; Rozenberg 2005).

Figure 1 : L'approche motivationnelle : composants principaux des rôles⁸

Nous pensons que lire l'étude des crédits à travers cette approche nous permettra de recueillir auprès des élus toutes les incitations ou les dissuasions qu'un tel exercice suscite. D'autre part, bien que l'approche motivationnelle mette au centre de son analyse la subjectivité de l'acteur, elle ne sous-estime pas pour autant l'importance des règles institutionnelles. En d'autres termes, si le moteur du rôle reste le cœur motivationnel, les préférences individuelles sont à la fois exogènes et endogènes au contexte institutionnel : les acteurs entrent dans l'institution avec des objectifs de carrière et des motivations qui leur sont propres, mais adaptent ensuite leurs préférences selon la position qu'ils détiennent dans cette même institution. Nous pensons que le cadre réglementaire de l'étude des crédits impliquera deux catégories principales de rôles : les rôles de préférence (*preference roles*), qui requièrent peu de tâches et de responsabilités spécifiques, moins contraints par l'institution et définis selon les préférences des acteurs qui les jouent, et les rôles de position (*position roles*), qui sont quant eux liés à un statut spécifique que l'acteur détient au sein de l'institution, statut qui implique des tâches bien définies et pour lequel l'action est encadrée par des règles (Searing 1994).

Rapporté à notre cas d'étude, l'objectif est de saisir comment les préférences personnelles des députés québécois interagissent avec les règles qui encadrent l'étude des crédits à travers une analyse des rôles. Cela nous permettra de mieux comprendre la façon dont les députés perçoivent leur rôle et à mieux connaître les raisons qui les poussent à contrôler d'une manière plutôt qu'une autre.

Opérationnalisation du concept de rôle

Nous nous sommes appuyés sur la notion de « rôle » d'après l'approche motivationnelle pour révéler la cohérence qui se cache derrière l'hétérogénéité des profils et des comportements des députés lors de l'étude des crédits. Nous avons dressé une typologie de ces députés en identifiant pour chacun d'eux les différentes caractéristiques constitutives de leur rôle. Pour mener à bien cette identification, nous nous sommes basés sur deux ensembles de données : celles issues d'entrevues semi-directifs (pour identifier les attitudes et les objectifs) et celles des activités réelles des députés (pour identifier le comportement).

⁸ Schéma repris et traduit de Searing (1994 : 19)

Les entretiens semi-directifs

L'identification du rôle de chacun des députés s'est effectuée en deux étapes. La première étape a été de définir les objectifs et attitudes des députés à l'aide des données d'entretien semi-directifs. Notre grille d'entretien a été structurée sur la base de deux dimensions : celle des motivations et celle des perceptions. Les réponses des élus à nos questions référant à ces deux dimensions nous ont permis d'identifier les attitudes et objectifs de chacun des élus interrogés. Pour la première dimension des motivations, nous interrogeons chaque député sur les objectifs qu'il désire atteindre à travers l'étude des crédits et sur les principes et valeurs qui sous-tendent son action. Pour la deuxième dimension, avons interrogé chaque député sur la manière dont il priorise son activité de contrôle parmi ses autres fonctions, sur la manière dont il perçoit lui-même l'étude des crédits et sur le rôle qu'il juge occuper en commission.

Les activités de contrôle

Selon l'approche motivationnelle, les objectifs, attitudes et comportements forment un tout cohérent entre les intentions et les actions des acteurs. C'est pourquoi la deuxième étape de notre recherche consiste à identifier le rôle des députés à l'aide de l'analyse des activités réelles de contrôle. Cette démarche nous aide à vérifier la correspondance des propos et des actions et à élaborer les différents profils-types de nos députés. En nous basant sur les données accessibles par le site officiel de l'Assemblée nationale du Québec, nous avons choisi de collecter le nombre d'intervention que les députés ont effectué durant l'études de crédit.

Nous entendons ici par *intervention* toute prise de parole de député effectuée lors des travaux organisés dans le cadre des études de crédit. Notre objectif est de comptabiliser ces interventions sur la durée d'une législature pour cerner les comportements caractéristiques de nos députés. Le nombre de ces interventions nous aide à mettre au jour la récurrence de leur implication, parfois concentrée lors de certaines étapes du processus plutôt que d'autres. Ce à quoi nous nous attendons est que les députés n'interviennent ni aux mêmes moments ni avec la même intensité, tout dépendant de leurs préférences et de la position qu'ils occupent au sein de l'Assemblée. Mises en relation avec les données d'entretiens, ces données comportementales nous ont permis d'identifier les rôles de contrôleur.

Deux sortes d'intervention ont été considérées dans notre calcul. Premièrement, celles officiellement autorisées par le président de l'Assemblée ou de la commission dans le cadre des travaux prévus pour l'étude des crédits. Deuxièmement, les interventions qui ne sont pas officiellement permises par le président de l'Assemblée ou de la commission, mais que nous retrouvons tout de même au cœur des échanges. Ces prises de paroles, qui sont d'ailleurs retranscrites dans le journal officiel des débats de l'Assemblée, correspondent aux commentaires et aux « exclamations » des élus qui réagissent aux propos de l'un ou de l'une de leur collègue. Bien que ces prises de paroles ne soient pas officiellement permises, elles représentent une forme de manifestation qui sert la plupart du temps à prendre position en faveur ou en défaveur de la position qu'un orateur défend lors d'un contrôle. Cette deuxième forme d'implication est donc considérée comme une intervention.

Néanmoins, ce choix de « l'intervention » comme opérationnalisation du contrôle peut être confronté à certaines limites qu'il nous faut ici énumérer. Premièrement, nous avons conscience qu'une prise de parole au moment de l'étude des crédits peut ne pas être systématiquement dédiée à du contrôle budgétaire « au sens strict », que cette prise de parole peut possiblement être détournée de son objet pour digresser sur un tout autre domaine. C'est pourquoi il faut garder à l'esprit que le nombre total des interventions pour un élu n'a qu'une valeur indicative de son contrôle budgétaire réel. Malgré la relativité de la notion d'intervention dans ce contexte, connaître le nombre de fois où un député intervient pour prendre la parole au moment de l'étude des crédits nous permet d'étudier la *réurrence* cachée de son comportement, c'est-à-dire nous permet de mieux comprendre ses habitudes, l'étape dans laquelle il préfère se manifester. D'après l'approche motivationnelle, chaque élu endosse principalement un seul rôle, c'est pourquoi nous nous attendons à ce que l'implication de chaque député soit caractérisée par une certaine constance et cohérence avec ses objectifs et ses attitudes.

Deuxièmement, la limite à mesurer l'activité de contrôle par le nombre d'interventions peut également se trouver dans l'inégale répartition du temps de parole des députés. Si l'on soutenait l'argument institutionnaliste, l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, le fait de remplir telle ou telle position spécifique à l'Assemblée, prédisposerait les élus, de fait, à une plus ou moins grande implication dans le processus budgétaire. Selon cette logique, les règles institutionnelles prédétermineraient les différents rôles de contrôleur. Pourtant, selon l'approche motivationnelle, rien ne nous assure que les règles institutionnelles régissant l'action des acteurs soient aussi déterminantes dans l'émergence des rôles. L'un des objets de notre étude est justement de nous demander à quel point le fait d'appartenir à tel ou tel parti ou le fait de remplir telle ou telle position affecte le rôle parlementaire. La raison pour laquelle nous pensons qu'il est pertinent de comptabiliser les interventions de tous nos députés quel que soit leur parti ou leur position est que rien ne nous assure qu'un député à fort potentiel de contrôle contrôlera et qu'un député à faible potentiel de contrôle ne contrôlera pas. Défendant l'argument de l'incitation émotionnelle de Donald Searing, nous voulons ici relativiser cet argument institutionnel. Nous nous attendons donc plutôt à ce que le nombre d'interventions soit à la fois lié aux positions mais aussi aux préférences personnelles des individus.

Les données d'interventions ont été recueillies sur le site officiel de l'Assemblée nationale du Québec, et chacune de ces données a été répertoriée dans un tableau représentant le nombre exact de chacune des activités sur la durée de la législature étudiée, soit la 42^{ème}, du 28 novembre 2018 au 30 juin 2022. Au total, 4407 interventions ont été comptabilisées. La députée Q7 issue du premier groupe d'opposition, le Parti libéral du Québec, a effectué la plus haute moyenne d'interventions avec 301,75 par an. Le député Q5, du même parti, a en revanche effectué la plus faible moyenne soit 45,5 interventions par année. QS représente 13 % du total des interventions comptabilisées, le PQ 28,5%, tandis que le PLQ représente le parti ayant réalisé le plus d'interventions avec un score de 58,5%.

L'élaboration d'une typologie descriptive des rôles parlementaires

« Classifier », « catégoriser », représentent pour la recherche scientifique des moyens essentiels servant à donner à la complexité des phénomènes toute leur intelligibilité (Demazière 2013). Dans notre cas, l'élaboration d'une typologie apparaît comme le meilleur moyen de cerner les logiques qui sous-tendent les actions et les perceptions de nos députés. Parfaitement appropriée à la démarche méthodologique inductive et interprétative de l'approche motivationnelle, la typologie permet de traiter et d'organiser nos données collectées lors de nos entretiens. Pour ce faire, nous avons agrégé les propos des députés autour de plusieurs « unité-noyaux » qui ont finalement formé nos idéaux-types.

Échantillonnage des députés du contrôle budgétaire

Même si la représentativité n'est pas une chose facile à atteindre dans la démarche qualitative, notre échantillon doit y tendre et suivre le protocole d'enquête et la problématique formée dans sa phase initiale (Michelat, 1975). À ce titre, même si l'âge, la profession ou la formation d'origine font partie des critères habituels de pondération, certaines caractéristiques peuvent être pertinentes à retenir au regard des divers paradoxes inhérents au contrôle parlementaire. Comme notre recherche porte sur la manière dont les élus perçoivent et exercent le contrôle budgétaire, il s'agit pour nous d'interroger les élus plus susceptibles de contrôler le gouvernement. C'est pourquoi notre intention sera celle d'interroger en priorité des élus issus de l'opposition.

La sélection des élus interrogés s'est également faite selon des critères susceptibles de faire varier leur façon de percevoir et d'exercer leur contrôle, suivant la logique de notre modèle théorique de l'approche motivationnelle. Nous avons donc procédé à un échantillonnage basé sur des critères à la fois politiques, sociaux et personnels. Les élus n'ont pas non plus la même capacité de contrôle qu'ils soient leader parlementaire, chef de groupe, porte-parole ou simple membre d'une commission. La sélection s'est donc faite d'après la diversité des positions que les députés peuvent occuper dans l'Assemblée, mais aussi au sein de leur parti. Ensuite, parce que l'expérience est un facteur de compétence pouvant affecter la manière de contrôler, l'ancienneté du député, ainsi que la formation et la profession d'origine ont également été des critères de sélection. Nous retrouvons alors parmi nos députés interviewés des profils extrêmement variés tant par leur appartenance politique à la majorité ou à l'opposition, que par la position sociale qu'ils détiennent au sein de l'Assemblée, que par la commission où ils siègent, que par leur ancienneté de député, que par leur expérience politique pré-parlementaire plus ou moins longue, que par leur profession d'origine, et enfin que par leur âge et leur genre. Tous ces renseignements personnels ont été relevés à partir du site internet officiel de l'Assemblée nationale du Québec. Nos 7 entretiens ont eu lieu entre le 01 mars 2021 et le 17 mars 2022.

La démarche de la recherche en deux étapes

Si l'objectif principal de notre recherche est d'identifier les rôles de contrôleur du budget de l'État, il nous importe également d'expliquer pourquoi à un tel député correspond un tel profil-type. Pour répondre à cette question nous avons combiné approche inductive et approche déductive en suivant deux étapes principales : la première est de comprendre les rôles (Section I), la seconde est d'en expliquer la variation (Section II et III). Une fois notre typologie de contrôleurs dressée, nous en livrons les facteurs explicatifs par une approche - cette fois - déductive en mettant en relation les rôles et des caractéristiques à la fois institutionnelles et individuelles, inspirées de l'approche motivationnelle. Notre but dans les deux dernières sections est d'évaluer quel facteur est le plus susceptible d'expliquer la variation des rôles, et ici, deux types de facteurs explicatifs attirent notre attention : les facteurs institutionnels et les facteurs individuels. Dans la Section II nous analysons l'impact des règles institutionnelles sur les rôles parlementaires. Nous testons l'argument institutionnaliste selon lequel les règles institutionnelles peuvent exercer une influence sur la capacité d'action des élus dans leur contrôle budgétaire, prédisposant alors certains d'entre eux à intervenir davantage. Cependant, puisque nous défendons une approche motivationnelle du rôle, notre proposition principale est que les règles institutionnelles ne permettent pas d'expliquer à elles seules la variation des rôles. Nous suggérons que c'est l'interaction qui se joue entre règles et préférences qui nous aide mieux à expliquer la variation des rôles plutôt que le cadre réglementaire lui-même. Pour démontrer cela, nous nous concentrons sur deux types de règles : celles qui impliquent une inégale répartition des ressources entre les élus et celles qui organisent le travail de contrôle en commission. Voici nos deux sous-hypothèses :

H1 : Le principe de préséance inhérent au processus législatif favorise l'émergence d'un rôle de position.

H2 : L'appartenance politique n'a pas d'incidence sur la variation des rôles.

Dans la Section III, notre attention est portée sur la manière dont les facteurs individuels affectent la variation des rôles de contrôleur. D'après l'approche motivationnelle, les élus agissent grâce à une liberté d'organisation de leur travail, et ce sont leurs préférences individuelles et leurs objectifs personnels qui représentent le principal moteur de leur rôle parlementaire (Searing 1991 ; Brack 2014 : 86). D'après cette affirmation, nous pourrions imaginer que les rôles de contrôleur puissent varier selon les domaines que les élus *préfèrent* traiter et les objectifs qu'ils *souhaitent* atteindre :

H3 : Les rôles varient selon la maîtrise que les élus ont du domaine budgétaire.

Pour vérifier cette hypothèse, nous nous intéressons à l'expérience parlementaire et pré-parlementaire des élus qui ont été interrogés pour savoir si les connaissances qu'ils auront acquises tout au long de leur vie influencent leur rôle.

PARTIE III : CADRE EMPIRIQUE

I. Les différents rôles de contrôleurs lors de l'étude des crédits

En vertu de l'approche motivationnelle, l'élaboration de notre typologie s'est effectuée par la mise en relation des objectifs, attitudes et comportements devenant «caractéristiques» d'un rôle en particulier. L'identification des rôles s'est alors faite d'après une méthode à la fois inductive et compréhensive basée sur une analyse croisée et interprétative des données d'entretien et des données de comportement. De notre recherche découle trois types de contrôleur : l'enquêteur, le représentant et l'absent.

1. L'enquêteur

L'idéaltype de l'enquêteur se caractérise par trois éléments principaux. Premièrement, c'est un élu qui valorise non seulement l'étude des crédits, mais aussi la reddition de compte et le travail de vérification. Sa volonté est de rendre des comptes aux citoyens en s'assurant de la bonne application du budget. Deuxièmement, l'enquêteur a une tendance à s'identifier personnellement à la fonction de contrôle budgétaire, fonction qui est d'ailleurs perçue comme une fin en soi. Troisièmement, l'analyse du comportement de l'enquêteur montre que celui-ci s'implique activement dans l'étude des crédits.

a. Une éthique des finances publiques

L'enquêteur se voit confié dans l'étude des crédits une mission de haute importance envers les citoyens. Sa préoccupation est de s'assurer que l'État aille dans une direction « responsable » qui permette une bonne gestion de l'argent public tout en respectant ses engagements. Dans son discours, cette préoccupation est marquée par un sentiment de devoir où l'étude des crédits est perçue comme l'activité qui donne le plus de sens au mandat parlementaire :

« Défendre la justice sociale à travers la fiscalité a été l'une de mes plus grandes motivations à entrer en politique. L'étude des crédits est « le » moment d'intervenir pour contrôler ce que fait le gouvernement. »
(Q7 – entretien avec un enquêteur PLQ)

Autre élément distinctif, l'enquêteur se veut être un parlementaire complet qui remplirait l'intégralité des missions qui lui sont attribuées. En conséquence, il ne parvient pas à hiérarchiser les diverses fonctions de député et soutient que le contrôle budgétaire est une fonction pouvant être complémentaire à toutes les autres :

« Moi je veux pas segmenter dans des tuyaux les phases de mon travail, j'peux pas dire de 8h à 10h je fais du comté, de 10h à 12h de la loi, et de 12h à 14h je fais du budget, c'est pas comme ça que ça marche. Mais le contrôle budgétaire je le placerais à un niveau assez élevé dans mes préoccupations. » (Q2 – entretien avec un enquêteur PLQ)

b. Le contrôle budgétaire comme fin en soi : la politique au service des finances publiques

Lorsqu'on lui évoque l'étude des crédits, l'enquêteur rappelle systématiquement l'importance du contrôle de l'exécution et du devoir, pour l'élu, de dépasser les considérations strictement partisans souvent rattachées à l'exercice de l'étude des crédits. D'ailleurs, le contrôle de l'exécution apparaît pour l'enquêteur une activité plus rigoureuse et plus objective que l'étude des crédits, et qu'il valorise. Le député décrit par exemple le travail de la CAP comme un objectif ultime du contrôle budgétaire, une fin en soi :

« Pour moi c'est vraiment deux forums différents. Y en a qui est vraiment plus politique, qui est l'étude des crédits, alors que la CAP est vraiment plus administrative, c'est le cas de le dire, mais en même temps très importante parce que ce qu'on obtient à la CAP ça fini par retomber dans l'univers politique mais les pratiques entre les deux sont totalement différentes, la CAP c'est une reddition de comptes avec des hauts fonctionnaires avec la machine gouvernementale, tandis que les commissions sectorielles à l'étude de crédits on est vraiment plus dans l'opportunité des choix politiques, on est vraiment sur « est-ce que c'est une bonne idée de faire telle politique ? », la CAP c'est : « est-ce que ce choix politique qu'on l'aime ou qu'on ne l'aime pas est bien géré ? ». Ce sont deux questions différentes mais on ne devrait pas avoir l'une sans l'autre ». (Q1 – entretien avec un enquêteur PQ)

En outre, l'enquêteur évoque dans ses propos les obstacles pouvant nuire à son implication lors de l'étude des crédits, comme le manque de temps. Cependant, il évoque les outils et les ressources déjà existantes comme des opportunités de s'impliquer, et partage des idées d'amélioration pour offrir encore davantage de moyens pour contrôler. Les obstacles évoqués sont minimisés et considérés comme surmontables. En conséquence, aux yeux de l'enquêteur, l'implication des députés dans leur fonction de contrôle budgétaire ne serait pas une affaire de ressources, mais plutôt une affaire de motivation personnelle. À la question « Considérez-vous avoir suffisamment de ressources pour exercer l'étude des crédits ? » l'enquêteur répond :

« Non ça c'est sûr. Les députés manquent de ressources humaines, de temps, on essaye de tout faire en très peu de temps avec peu de ressources. Mais honnêtement, c'est surtout une question de préparation. Il faut bien se préparer à l'avance et quel que soit le temps que l'on a pour intervenir ce temps peut être tourné à notre avantage si on est bien préparé. » (Q1 – entretien avec un enquêteur PQ)

Parmi nos 7 députés interrogés, 3 ont été identifiés comme enquêteur.

c. Une implication moyenne dans le contrôle ex ante et une préférence pour le contrôle ex post

Comme le montre le tableau 1, les enquêteurs sont particulièrement actifs au moment de l'étude des crédits, avec 200 à 300 interventions par année en moyenne.

Tableau 1 : activité de contrôle des enquêteurs lors de l'étude des crédits 2019-2023

Député	Etude des crédits	Débat discours sur le budget	Poursuite du débat en CF	Crédits provisoires	Crédits annuels	Débat restreint	Total
Q1	2019-2020	1	0	3	14	0	18
	2020-2021	0	0	2	34	0	36
	2021-2022	1	1	6	213	0	221
	2022-2023	0	0	3	185	1	189
	Moyenne/an	0,5	0,5	4,5	199	0,5	205
Q2	2019-2020	3	3	16	383	0	407
	2020-2021	2	5	5	293	0	306
	2021-2022	3	2	7	241	0	253
	2022-2023	1	1	2	229	0	233
	Moyenne/an	2,25	2,75	7,5	286,5	0,75	299,75
Q2	2019-2020	1	1	12	330	0	344
	2020-2021	1	1	7	234	0	243
	2021-2022	1	0	17	302	0	320
	2022-2023	0	0	9	291	0	300
	Moyenne/an	0,75	0,5	11,25	289,25	0,5	301,75

Les effets fixes pour les circonscriptions électorales sont inclus dans le modèle, mais ne sont pas affichés dans le tableau; les erreurs types robustes sont entre parenthèses; les estimations ayant une valeur $p < .05$ sont en gras. La catégorie de référence est un bureau de vote situé dans un bâtiment qui n'est ni un bâtiment éducatif ni un bâtiment religieux/culturel, lors de l'élection de 2012. Il y a deux observations par unité de panel.

2. Le représentant

L'idéaltype du représentant se caractérise par trois éléments principaux. Premièrement, par sa volonté que le projet de budget du gouvernement soit le plus fidèle possible aux attentes des électeurs, mais aussi à celles de son parti. Deuxièmement, l'étude des crédits est pour lui perçue comme un bon moyen de représentation, alors que le contrôle *ex post* est davantage jugé comme une fonction trop éloignée de la mission principale d'un député, mission qui devrait être avant tout celle de défendre une vision politique. Troisièmement, le représentant s'implique de manière importante au moment de l'étude des crédits.

a. La priorité donnée à la représentation des intérêts budgétaires des électeurs

Le représentant voit dans le contrôle budgétaire une occasion d'entrer dans le jeu politique, avec pour mission de représenter les intérêts des électeurs et de son parti. Sa préoccupation est alors de s'assurer que le projet de loi de finances est bel et bien fidèle à ses attentes et également en accord avec la ligne du parti :

« Anthony Weber : D'après vous, à partir de quel moment un contrôle budgétaire est réussi?

Q3 : C'est à partir du moment où on réussit à répondre aux attentes de la population en matière de service public, s'assurer que les dépenses qui sont faites sont vraiment en phase avec les besoins, que les montants qui sont là interviennent bien au bon endroit au bon moment. » (Q3 – entretien avec un représentant QS)

« Dans mon cas mes études de crédit ont été médiatisées donc je savais que j'allais rentrer dans le salon rouge et qui allait avoir plusieurs caméras, donc c'est sûr que j'ai l'obligation de performer parce que je suis en direct à Radio-Canada et à TVA » (Q3 – entretien avec un représentant QS)

C'est pourquoi le discours du représentant est marqué par le sentiment que la préparation du budget et l'examen du projet budgétaire sont des moments incontournables de la vie politique. Dans l'opposition, le représentant tentera de modifier le projet de loi de finances initial, s'il est de la majorité, il tentera de l'influencer au moment de sa préparation et le soutiendra au moment de son examen :

« Pour moi c'est « l'exercice » des partis d'opposition, de contrôleur de l'action gouvernementale, ça leur permet de poser toutes questions possibles par rapport à la gestion de l'État. (...) Donc l'exercice est extrêmement important mais ce qu'on trouve aussi important c'est de questionner la politique derrière le geste politique, donc « qu'est-ce qu'on va faire avec ça ? », « pourquoi vous pensez que c'est la bonne chose à faire? », « Sur quoi vous vous basez pour prendre tel genre de décision? », « Et est-ce que les sommes seront suffisantes? » » (Q6 – entretien avec un représentant PQ)

« Pour nous les membres de l'opposition c'est un moment [l'étude des crédits] où l'on peut faire de la reddition de comptes avec le gouvernement dans un espace de discussion plus ample que la période des questions, (...) Ça permet aussi de les questionner sur leurs orientations, et les prévisions qu'ils font. » (Q6 – entretien avec un représentant PQ)

b. Le contrôle budgétaire vu comme un moyen : les finances publiques au service de la politique

Le représentant revendique le fait d'utiliser les finances publiques au service de sa vision politique. Il valorise alors dans son discours l'étude des crédits qu'il perçoit comme un moyen important de faire valoir sa position, celle de ses électeurs et celle de son parti :

« [O]n est pour la plupart d'entre nous des bons généralistes mais y a des députés qui ont des expertises précises en fonction de leur bagage professionnel de leur expérience de vie, dans le cas là on est plus rigoureux aux réponses qu'on aura reçu par rapport aux questions qu'on aura posé. Ça fait la différence d'après moi. Après je ne pense pas qu'on doit être comptable ou fiscaliste pour pouvoir faire une bonne étude des crédits, notre travail entant que député c'est d'abord de s'intéresser à l'intention politique qui se trouve *derrière les colonnes*, c'est ça l'essentiel. » (Q6 – entretien avec un représentant PQ)

Parmi nos 7 députés interrogés, 2 ont été identifiés comme représentant.

c. Une forte implication dans le contrôle ex ante

L'activité du représentant se distingue par sa forte implication au moment de l'étude des crédits. Comme le montre le tableau 2, les débats organisés lors de l'examen du projet de budget représentent le moment phare de leur implication.

Tableau 2 : activité de contrôle des représentants lors de l'étude des crédits 2019-2023

Député	Etude des crédits	Débat discours sur le budget	Poursuite du débat en CF	Crédits provisoires	Crédits annuels	Débat restreint	Total
Q3	2019-2020	1	0	6	85	0	92
	2020-2021	0	0	0	104	0	104
	2021-2022	1	0	2	96	0	99
	2022-2023	0	0	0	79	0	79
	Moyenne/an	0,5	0	2	91	0	93,5
Q6	2019-2020	2	3	5	283	1	294
	2020-2021	1	0	7	194	1	205
	2021-2022	2	1	2	156	1	161
	2022-2023	1	0	3	179	0	183
	Moyenne/an	1,5	1	4,25	203	0,75	210,75

3. L'absent

L'idéaltype de l'absent se caractérise par trois éléments principaux. Premièrement, par l'utilisation détournée qu'il fait de l'étude des crédits pour pouvoir intervenir sur des sujets plutôt éloignés des préoccupations budgétaires. Deuxièmement, le contrôle budgétaire est perçu par l'absent comme une fonction totalement étrangère et pour laquelle il a un avis peu informé ou négatif. Troisièmement, l'absent n'est pas très actif au moment de l'étude des crédits.

a. Détourner l'étude des crédits de son objectif principal

Lorsque l'on interroge l'absent, on retrouve un écho des critiques déjà formulées envers l'étude des crédits, quelquefois jugée comme un moyen de faire valoir des arguments plutôt éloignés des questions budgétaires (Robitaille 2020 ; Cloutier 2019 ; Cliché 2018) :

« Moi ce que je dis souvent c'est que l'étude des crédits c'est un peu comme une méga période des questions, la période des questions c'est trois quart d'heure, c'est bien divisé entre les différents partis d'opposition, on a juste une minute pour poser la question, mais c'est très politique, donc pour moi l'étude des crédits ça permet d'amener des enjeux ou des questions qu'on ne peut pas amener à la période des questions parce que l'on manque de temps. » (Q4 – entretien avec un élu QS)

« Je conçois l'étude des crédits comme une tribune qui nous permet d'interroger les ministres sur des sujets sur lesquels ils n'ont pas totalement répondu en période des questions. » (Q5 – entretien avec un absent PLQ)

Pour les questions plus dirigées vers les finances, l'absent va souvent se tourner vers les élus plus spécialisés dans son propre parti. De cette manière, on comprend qu'il existe une certaine division des tâches au sein des partis politiques au moment de l'étude des crédits :

« Anthony Weber : Selon un ordre d'importance, où placeriez-vous votre fonction de contrôle budgétaire parmi vos autres fonctions de députés ?

Q5 : Il est très ponctuel parce que moi je vais regarder quel dossier je vais avoir mais quand je me retourne vers mon collègue Leitão j'ai des attentes parce que je sais que sa connaissance et sa finesse par rapport aux finances va guider tout le reste de notre année puisqu'il va nous donner de l'information qui instantanément ne m'appartient pas, ni dans ma mémoire, ni dans mes compétences, ni dans mon expérience. » (entretien avec un absent PLQ)

b. Le contrôle budgétaire et l'absent : entre indifférence et désillusion

L'absent manifeste peu d'intérêt pour l'étude des crédits. Il peut percevoir la fonction de contrôle budgétaire comme trop fastidieuse et finalement trop secondaire par rapport à d'autres fonctions et domaines pour lesquels il se sent davantage concerné. Dans ce cas, l'absent justifie sa faible implication dans le contrôle budgétaire par son activité qui serait plus concentrée dans d'autres domaines. À ce propos, il évoque un intérêt plus grand pour des sujets davantage sociétaux comme ceux de l'environnement, de la santé ou de l'éducation, même si en réalité ces domaines n'empêchent pas de les aborder dans une perspective budgétaire :

« Anthony Weber : Que pensez-vous du discours sur le budget par le Ministre des Finances ? Est-ce que c'est un moment important ?

Q4 : Non, moi je ne l'ai pas écouté au complet la dernière fois-là, c'est pas un moment pertinent, c'est pas un moment où on apprend quoique ce soit, c'est des lignes de communication politique auxquelles on est habitués. » (Q4 - entretien avec un élu absent QS)

Ce désengagement relève donc à la fois d'un manque d'intérêt pour le domaine des finances publiques et d'une priorisation d'autres domaines et fonctions durant le mandat. Mais outre la priorisation d'autres fonctions parlementaires, l'absent évoque surtout le manque de temps et de ressources comme des barrières à une potentielle initiative ou implication au moment de l'étude des crédits :

« Le plus gros obstacle que l'on peut rencontrer est le manque de ressources pour pouvoir aller jusqu'au bout du questionnement que l'on a et je vous dirais le temps de lecture entre le cahier de crédit reçu et le temps qu'on a pour en faire le tour, on le reçoit peut-être deux jours avant le début des crédits ! » (Q5 - entretien avec un absent PLQ)

Parmi nos 7 députés interrogés, 2 ont été identifiés comme absent.

c. Une implication quasi inexistante

L'activité de contrôle budgétaire de l'absent se caractérise par une faible implication au moment de l'étude des crédits, une implication qui d'ailleurs ne concerne souvent pas directement le sujet des finances publiques. On dénombre seulement pour l'absent une cinquantaine d'interventions par année en moyenne.

Tableau 3 : activité de contrôle des absents lors de l'étude des crédits 2019-2023

Député	Etude des crédits	Débat discours sur le budget	Poursuite du débat en CF	Crédits provisoires	Crédits annuels	Débat restreint	Total
Q4	2019-2020	0	0	3	19	0	22
	2020-2021	0	0	0	27	0	27
	2021-2022	0	0	0	52	0	52
	2022-2023	0	0	0	91	0	91
	Moyenne/an	0	0	0,75	47,25	0	48
Q5	2019-2020	0	0	0	283	0	27
	2020-2021	0	0	0	194	0	24
	2021-2022	0	0	0	156	0	66
	2022-2023	0	0	0	179	0	65
	Moyenne/an	0	0	0	203	0	210,75

II. L'étude des crédits : un encadrement institutionnel qui influence les rôles parlementaires

L'étude des crédits est connue pour être à la fois très politisée et médiatisée, où les intentions budgétaires de l'exécutif sont tantôt vigoureusement dénoncées, tantôt appuyées de manière inconditionnelle par les députés. Mais c'est aussi une période marquée par un calendrier très serré qui met au défi les élus qui doivent analyser en un temps record une importante quantité d'informations budgétaires à l'appui de ressources inégales selon le parti auquel ils appartiennent et la position qu'ils y occupent. Cette section met donc en lumière la façon dont les élus perçoivent les règles qui encadrent cet exercice, mais aussi la manière dont la position occupée peut affecter la variation de leurs rôles. Comme nous allons le voir, la position occupée lors de cet exercice représente un avantage fondamental pour l'un des rôles de contrôleur : le représentant.

a. Le manque de temps pour traiter l'information

Avant la pandémie, le problème récurrent que rencontraient les députés lors de l'étude des crédits était le manque de temps accordé à l'examen du projet de budget du gouvernement, surtout au vu de la quantité d'informations à traiter. En pleine période de pandémie et durant l'année 2020, le temps de parole gouvernemental a été écourté de 200 heures à 100 heures. Cela a été accueilli positivement par les élus qui ont été interrogés⁹

« Là avec la pandémie ça été quand même un peu modifié, y moins de temps accordé au gouvernement, y même plus de temps accordé au gouvernement pour poser des questions, donc le temps est vraiment consacré aux oppositions... parce que l'étude des crédits c'est hyper politique et je veux pas dénigrer le fait que c'est politique sauf que ça joue des deux bords, dans le sens où l'opposition s'en sert pour faire des gains politiques et le gouvernement s'en sert aussi pour faire des gains ou répondre de façon politique. » (Q1 – entretien avec un enquêteur PQ)

« Là c'est un changement qui devrait être fait de manière permanente. Moi je pense que ce genre d'exercice là devrait avoir plus d'une fois par année, y a certains thèmes pour lesquels on a les crédits provisoires donc ça nous permet d'avoir un autre moment dans l'année, mais ça serait bien que ce soit un petit plus fréquent, que ça soit moins longtemps à chaque fois mais que ce soit mieux réparti dans l'année. » (Q3 – entretien avec un représentant QS)

Il faudrait sans doute plus de temps avant de pouvoir prendre du recul et d'évaluer l'efficacité d'un tel projet de réforme. En outre, il reste que l'utilisation et l'examen des documents budgétaires prévus dans la Loi sur l'administration publique au Québec reste complexe : « il ne suffit pas de donner aux députés de l'information pour qu'ils l'utilisent et exercent correctement leur fonction de contrôle. Il faut aussi les soutenir et leur donner davantage de temps pour les maîtriser » (Gilbert 2009 : 110 ; Gagnon 2012). Les « choses qui passent à la trappe », « aller à l'essentiel en choisissant la facilité », le sentiment d'être « pris par le temps », de devoir faire des concessions... sont des sentiments souvent retrouvés dans le témoignage des députés interrogés et qui se sont prononcés sur l'étude des crédits. Le constat est donc clair : il est impossible de contrôler l'intégralité des informations fournies par le gouvernement, il faut faire des choix, et parfois la qualité du contrôle peut en pâtir. Ce résultat fait d'ailleurs l'écho des recherches qui ont pu soutenir que le traitement d'une information disproportionnée peut mener à une incapacité des Parlements à effectuer un travail de contrôle efficace (Andersen et Burns 1996 ; Auel et al. 2015 : 7).

b. Une étude des crédits monopolisée par les ténors de l'Assemblée

L'importante quantité d'informations budgétaires émise par l'exécutif lors du dépôt du budget de l'État exige alors une organisation du travail et une division des tâches. Au Québec, les leaders parlementaires, critiques financiers¹⁰, chefs de groupes, et porte-paroles sont invités à utiliser leur temps de parole plus ou moins étendu pour développer leurs questions ou leurs réponses¹¹.

Cette règle de préséance fixée par le Règlement de l'Assemblée entraîne une conséquence directe sur la variation des rôles. En effet, les entretiens avec les élus nous ont permis d'observer trois choses. La première est que les représentants remplissent tous une position qui les prédispose à un contrôle budgétaire accru au moment l'examen du budget, comparativement aux autres élus qui n'ont pas de position spécifique ou déterminée dans le processus budgétaire. Nos deux représentants Q3 et Q6 sont tous deux des leaders parlementaires. Ces derniers remplissent un rôle central à l'Assemblée, puisqu'ils agissent en vrais coordonnateurs de l'action parlementaire de leur groupe¹². Lorsque l'on interroge les représentants sur la perception qu'ils se font de l'examen du budget, on comprend que leur motivation à s'y impliquer est intrinsèquement liée à cette position stratégique qu'ils détiennent.

La position que le représentant détient au moment de l'étude des crédits lui procure beaucoup de gratification psychologique puisque celle-ci est en accord parfait avec le rôle qu'il souhaite endosser au sein de son parti et au sein de l'Assemblée. Cependant, en s'identifiant tout à fait à sa position, le rôle du représentant se réduit et se cloisonne au statut officiel qu'il occupe. En ne valorisant pas ou peu le contrôle de l'exécution budgétaire, on remarque que sa position de porte-parole ou de simple membre

⁹ A noter qu'en novembre 2022 l'Assemblée a finalement adopté à l'unanimité la réduction du temps de parole du gouvernement de 100 à 20 heures, pour la durée de la législature.

de commission est pour lui une position à *remplir* et pas une position à *dépasser* : son ambition de contrôler le budget reste cantonnée à l'étude des crédits, soit le mandat principalement induit par sa position. Pour cette raison, le représentant tend à correspondre au *rôle de position* de Searing dans la mesure où il répond dans sa manière de contrôler, à une exigence de représentativité liée à son statut social au sein de l'Assemblée.

La deuxième chose que l'on observe à travers les entretiens est que l'enquêteur, bien qu'il soit souvent porte-parole d'un domaine particulier, n'est pas enfermé dans une position spécifique. Se sentant moins institutionnellement limité par la position qu'il occupe, il se permet de s'investir de façon plus intense dans le domaine qu'il souhaite, d'où son intérêt égal pour le contrôle *ex ante* et le contrôle *ex post* quelle que soit la position qu'il occupe au sein de l'Assemblée ou de son parti. Cet état de fait nous amène à identifier l'enquêteur à ce que Searing appelle le *rôle de préférence*. Pour l'enquêteur, la position qu'il occupe dans le processus budgétaire n'est pas seulement une position à remplir, mais une position à dépasser, en faveur d'un contrôle budgétaire complet et continu :

« J'ai beaucoup de collègues qui m'interpellent pour voir si tout fonctionne, après y a beaucoup qui voient dans l'étude des crédits autre chose, comme une joute parlementaire et à ce moment-là j'trouve qu'on est rendu loin de l'exercice technique alors que c'est quand on creuse comme il faut que l'on trouve des perles. (...) Le contrôle budgétaire il ne s'arrête pas à l'étude des crédits il se fait aussi et surtout dans le suivi de l'exécution du budget, et ça c'est ce que l'on fait à la CAP » (Q7 – entretien avec un enquêteur PLQ)

Troisième observation, cette fois chez les absents, la position semble être partie intégrante du rôle qu'ils endossent dans le processus budgétaire. En étant simple membre de commission, ils jugent ne pas avoir suffisamment de ressources et de pouvoir pour mener à bien leur contrôle, notamment au moment de l'examen des crédits budgétaires. Selon leur témoignage, la priorité du contrôle offerte aux élus disposant déjà d'une position avantageuse pour contrôler (leader parlementaire, critique financier, porte-parole en matière de finances publiques...) leur « coupe l'herbe sous le pied » et ne fait que réduire leur désir d'initiative. Leur manque d'implication s'expliquerait alors par leur position désavantageuse à l'Assemblée nationale.

Ces témoignages semblent indiquer que le fait de ne pas remplir une position stratégique au sein de l'Assemblée induit forcément d'endosser un rôle passif au cours du processus budgétaire. Pourtant, si l'inégalité des ressources et des pouvoirs de contrôle peut désavantager certains élus, cela doit être relativisé, puisque l'initiative de contrôle reste tout de même possible : Q4 et Q5 qui sont absents ont une position et sont issus de groupes politiques aux envergures équivalentes aux députés Q1 et Q7 qui sont pourtant enquêteurs.

¹⁰ Seul le critique financier de chaque groupe parlementaire d'opposition a un temps de parole prévu au Règlement de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat sur le discours du budget (articles 271 et 272). Quant au temps de parole des porte-parole, leur temps est alloué au groupe parlementaire qui détermine sa répartition entre les membres ou le membre de la commission concernée.

¹¹ Voir le Titre IV, le Titre V Chapitre I Section I et II du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec.

¹² Sur le rôle du leader parlementaire voir : <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/leader-parlementaire.html>

c. Un examen foncièrement partisan

La question à se poser à présent est de savoir en quoi l'aspect politisé de l'étude des crédits et l'inégale répartition des ressources entre les partis en termes de temps et de personnel peut dissuader les élus de contrôler et, enfin, affecter la variation des rôles. Au regard des entretiens avec les élus, on observe que l'appartenance à un parti n'est pas un facteur déterminant dans le fait d'endosser un rôle de contrôleur plutôt qu'un autre. En effet, l'enquêteur, le représentant et l'absent peuvent être de tout bord politique. Chez les enquêteurs, Q2 et Q7 sont issus de l'opposition officielle tandis que Q1 est issu du troisième groupe d'opposition, pourtant théoriquement plus démuné en termes de ressources, de temps et de personnel. Parmi les représentants, Q3 et Q6 sont issus, respectivement des 2^{ème} et 3^{ème} groupes d'opposition. Chez les absents, on retrouve Q4 et Q5, le premier est issu du 2^{ème} groupe d'opposition tandis que le second est issu de l'opposition officielle, pourtant mieux dotée en prérogatives de contrôle que les autres partis d'opposition. Ces résultats tendent donc à démontrer que l'appartenance politique n'aurait pas d'incidence sur la variation des rôles.

L'analyse de l'influence des règles institutionnelles sur les rôles parlementaires lors de l'étude des crédits confirment donc nos deux premières hypothèses : d'une part le principe de préséance inhérent au processus législatif favorise l'émergence d'un rôle de position, celui de représentant, et d'autre part, l'appartenance politique n'a pas d'incidence sur la variation des rôles, le rôle étant avant tout déterminé par l'objectif encouru à travers le contrôle et pas exclusivement contraint et déterminé par l'inégale répartition des ressources entre partis.

III. L'influence des facteurs individuels sur le rôle des députés au moment de l'étude des crédits

a. L'enquêteur : le professionnel

Comme nous l'avons observé plus tôt, l'enquêteur est dans l'étude des crédits un élu qui défend une certaine éthique des finances publiques, qui exerce son mandat et ses diverses fonctions de député avec un sens du devoir dans le but d'améliorer et de rendre performantes les politiques publiques à partir de la question budgétaire. Sa forte implication dans l'étude des crédits semble illustrer pour ce profil-type un attachement particulier pour le domaine budgétaire. C'est d'ailleurs ce qui se vérifie à la lecture de ses témoignages et de sa trajectoire personnelle.

i. Une préférence spontanée pour un domaine dont il est l'expert

Deux aspects rendent l'enquêteur indissociable du domaine budgétaire : sa connaissance du domaine et la valorisation qu'il en fait. Sa préférence pour le domaine budgétaire est donc à la fois prioritaire et absolue. Tout d'abord, outre sa connaissance des règles qui encadrent le processus budgétaire, l'enquêteur fait preuve d'une maîtrise des finances publiques, voire d'une vaste connaissance du budget de son État. Il est averti des enjeux financiers actuels, mais aussi passés. Sa capacité à digresser dans les commentaires qu'il fait de projets gouvernementaux en y révélant même des détails fait émerger un fin connaisseur pour qui le budget est un thème de prédilection. À la question « Trouvez-vous que l'étude des crédits est une activité suffisamment valorisée ? » l'enquêteur répond :

« Pour les députés de l'opposition oui, c'est un moment très très important, parce que nous on essaye de saisir toutes les occasions qu'on a pour faire avancer des choses, faire avancer nos idées, les dossiers qu'on a. Pour les députés du gouvernement c'est le côté un peu plus « long », ils sont les faire valoir du gouvernement... ça ça mériterait d'être revu. Pour les députés gouvernementaux c'est long, ils devraient pouvoir poser de « vraies » questions qui concernent leur circonscription, leur région par exemple ou d'autres choses. Mais c'est pour eux une forme de perte de temps. » (Q1 – entretien avec un enquêteur PQ)

« Je pense que les députés qui sont membres de la CAP apprécient bien ce travail-là [l'étude des crédits] » (Q2 – entretien avec un enquêteur PLQ)

Sa connaissance du domaine budgétaire et la valorisation qu'il en fait lui confèrent, au sein de sa commission, un rôle de « référent » en matière de finances publiques. L'enquêteur est pour ainsi dire un « moteur » pour les travaux de la commission à laquelle il appartient, et plus spécifiquement au moment de l'étude des crédits.

ii. Une trajectoire personnelle étroitement liée au domaine budgétaire

À la lecture de ses trajectoires et de ses témoignages, l'enquêteur apparaît comme un « professionnel » du domaine budgétaire, qui n'envisage d'ailleurs pas comment l'on peut en être autrement pour contrôler le budget de l'État. Selon lui, disposer de connaissances techniques, acquises dans une expérience personnelle préalable, est un prérequis indispensable pour pouvoir effectuer l'examen du budget :

« [Les crédits] c'est des documents volumineux et nous là on les reçoit 24 heures avant, et ça là ça ne nous laisse pas beaucoup de temps pour passer à travers les crédits. Alors quand on est un professeur qui a l'habitude de « lire » je dirais c'est correct. C'est sûr que ça aide quand on est habitué à lire un budget et de lire les crédits budgétaires. » (Q7 – entretien avec un enquêteur PLQ)

« Il faut avoir un minimum de connaissance dans le domaine, autrement on est noyé. » (Q2 – entretien avec un enquêteur PLQ)

Pour autant, la profession d'origine et la formation d'origine ne représentent pas les seules sources de compétences possibles. Le député Q1, historien de formation, est un enquêteur alors que rien ne le prédisposait vraiment à devenir un contrôleur actif du budget de l'État. Dans son cas, c'est son intérêt pour le domaine budgétaire acquis à travers son expérience politique et son ancienneté de parlementaire au sein des commissions qui l'ont amené à maîtriser et à s'investir dans le domaine budgétaire :

« Anthony Weber : Est-ce que l'étude des crédits nécessite d'avoir des connaissances particulières ou une formation professionnelle en lien avec les finances ?

Q1 : Non... à la limite c'est une question d'expérience, c'est sûr que moi ça fait quatorze ans que je suis député donc des études de crédit j'en ai fait en masse donc je suis peut-être un peu plus outillé pour savoir comment intervenir en premier puis... mais non je pense que c'est une question d'expérience. » (Q1 - entretien avec un enquêteur PQ)

Cela étant dit, avec une formation en droit fiscal et une expérience pré-parlementaire d'avocate fiscaliste pour la députée Q7, et une formation en sciences économiques et une profession d'origine d'économiste pour notre député Q2, l'enquêteur apparaît comme un individu porté par le domaine budgétaire, ce qui explique en grande partie son implication accrue dans l'étude des crédits.

b. Le représentant : l'utilité d'un budget est de pouvoir faire parler les chiffres

Le représentant est avant tout un « porte-parole » des préoccupations budgétaires de son parti et de ses électeurs qui met la question financière au service de sa vision politique. Son implication accrue dans la phase d'examen du budget plutôt que dans le contrôle de l'exécution semble illustrer pour ce profil-type une préférence relative et limitée pour le domaine budgétaire.

i. Une trajectoire personnelle pas nécessairement en lien avec le domaine budgétaire

Lorsque l'on s'intéresse à la trajectoire personnelle des représentants on s'aperçoit que leur intérêt et leur implication au moment de l'étude des crédits sont davantage liés à la position qu'ils occupent à l'Assemblée qu'aux préférences personnelles qu'ils ont pour le domaine budgétaire en tant que tel. Parmi nos deux représentants identifiés, seulement Q6 a bénéficié d'une formation et d'une profession d'origine indirectement liée au monde des finances (études en relations industrielles puis cadre d'entreprise). Historienne de formation et enseignante en histoire de profession, Q3 n'a quant à elle aucune expérience spécifique dans le domaine des finances, et est pourtant très active dans l'étude des crédits. Dans le cas du représentant, c'est donc davantage la position qui explique la motivation de s'impliquer que la trajectoire professionnelle.

ii. L'exploitation avant tout politique d'une connaissance relative du domaine budgétaire

Le représentant n'est pas un contrôleur qui s'intéresse au chiffre pour le chiffre, mais qui va s'intéresser au sens qui se cache derrière les crédits proposés par le gouvernement comme moyen d'enrichir une argumentation politiquement dirigée :

« [Lors de l'étude des crédits] on se rapporte aux cahiers qui nous sont fournis avec des détails, avec les chiffres qui nous sont fournis, mais aussi derrière ces chiffres on veut comprendre comment la politique gouvernementale prendra action. » (Q6 – entretien avec un représentant PQ)

« Pour l'étude des crédits on partage tous le même objectif commun d'être fidèle à notre programme politique on veut mettre de l'avant ces enjeux là, mais après on a notre autonomie pour voir comment on s'organise et comment on approche le sujet. » (Q3 – entretien avec un représentant QS)

En tant que leaders parlementaires, Q3 et Q6 perçoivent donc l'étude des crédits comme un moment stratégique, un moment politique fort où il s'agit de critiquer les intentions gouvernementales qui se cachent derrière les chiffres. Et pour cela, nul besoin d'être comptable. En réalité, le représentant jugera qu'il serait de l'ordre de la *déformation professionnelle* que de vouloir, à l'image de l'enquêteur, approcher les crédits dans une perspective comptable plutôt qu'avant tout politique, avec comme principale préoccupation la bonne efficacité des politiques publiques. La principale préoccupation du représentant est de défendre les intérêts budgétaires de leurs électeurs et de leur parti.

c. L'absent : un novice du domaine budgétaire ?

L'absent est un élu qui participe à l'étude des crédits avec l'unique préoccupation de faire valoir ses dossiers de circonscription sans qu'ils aient pour autant d'incidence dans le domaine budgétaire. Son implication dans l'étude des crédits est donc plus faible que celle de l'enquêteur ou du représentant, et cela semble s'expliquer par une expérience à la fois pré-parlementaire et parlementaire éloignée du domaine des finances, et d'une position insuffisamment stratégique au sein de l'Assemblée.

i. Une trajectoire personnelle sans lien avec le domaine des finances

L'absence de position stratégique au sein de l'Assemblée combinée au manque d'expérience et de connaissances spécifiques au domaine budgétaire favorisent pour l'absent une moindre implication au moment de l'étude des crédits. Avec une expérience de conseiller syndical et une formation en histoire pour le député Q4, et une formation en communication et une expérience en commission scolaire pour Q5, nos absents n'ont en effet pas été confrontés à la question budgétaire de manière systématique tout au long de leur parcours de vie. Le monde du travail et le domaine éducatif sont pour ces deux députés des domaines qu'ils mettent en avant et qui priorisent par rapport aux questions budgétaires :

« Pour faire de la politique il faut être un généraliste, si on ne s'intéresse qu'à un aspect de la vie politique, comme par exemple le budget, on ne sera pas un député très heureux et très polyvalent, et moi c'est plus le milieu du travail de syndicaliste, c'est sûr que j'ai un intérêt particulier pour ce dossier-là et des connaissances particulières pour ce dossier-là. » (Q4 – entretien avec un absent QS)

« Étant porte-parole en matière de formation professionnelle et venant du monde de l'éducation je dois vous dire que ce sont ces domaines-là qui prévalent plus généralement. » (Q5 – entretien avec un absent PLQ)

ii. Une préférence pour le travail en circonscription

L'absent appuie son manque d'intérêt apparent pour les questions budgétaires sur la priorisation qu'il fait de son mandat de représentant de circonscription :

« Anthony Weber : Selon un ordre d'importance, où placeriez-vous votre fonction de contrôle budgétaire parmi vos autres fonctions de députés ?

Q4 : C'est sûr qu'il est en bas de la liste. Parce qu'il y a tellement de choses à faire dans chacune des circonscriptions... c'est drôle parce qu'entre l'Assemblée et la circonscription c'est deux jobs totalement différents que l'on a fusionnés ensemble. Le travail en circonscription pourrait ou devrait être un travail à temps plein et le travail de législateur aussi. Mais bon... il faut faire les deux. Donc c'est sûr que l'enfant pauvre de ça c'est le contrôle de l'État. » (Q4 – entretien avec un absent QS)

« Quand on s'engage pour être député on s'engage pour un comté, donc mon engagement politique fait qu'il y a un moment où je veux aussi parler de mon comté, je veux aussi savoir comment ça va venir aider les gens de mon milieu. C'est pour ça que je me suis engagé. » (Q5 – entretien avec un absent PLQ)

Bien que l'intérêt pour le domaine du travail et de l'éducation n'empêche pas de les approcher sous l'angle budgétaire, et bien que le travail en circonscription ne soit pas inconciliable au contrôle budgétaire, les priorités et les préférences de l'absent impliquent pour ce rôle une implication et un intérêt moins prononcé pour l'étude des crédits. L'absence de position stratégique au sein de l'Assemblée et l'absence de connaissance spécifique dans le domaine budgétaire semblent contribuer à ce résultat.

L'analyse de l'influence des facteurs individuels nous amène à confirmer notre troisième hypothèse selon laquelle les rôles varient selon la maîtrise que les élus ont du domaine budgétaire, bien que ce résultat doive être relativisé. En effet, nous devons ajouter, avec l'exemple du représentant n'ayant pas eu de formation dans le domaine des finances, que ce sont les objectifs recherchés à travers l'étude des crédits qui prédéfinissent surtout le rôle endossé. Les connaissances personnelles sont seulement mises au service de l'atteinte d'un objectif. L'enquêteur utilise ses connaissances personnelles en finances pour atteindre l'objectif d'une gestion publique responsable, le représentant s'appuie sur des connaissances – bien que plus limitées – dans le domaine des finances pour atteindre son objectif de représentativité. L'absent quant à lui, avec la priorisation qu'il fait du travail en circonscription, ne s'implique pas ou peu dans l'étude des crédits, peu importent en réalité les connaissances qu'il détient dans le domaine des finances. Il serait toujours moins actif dans l'étude des crédits qu'il ne perçoit pas comme une priorité. Ainsi, avant d'être une question de compétence personnelle, le rôle parlementaire qui sera endossé au moment de l'étude des crédits sera à la fois défini par les préférences personnelles et les règles institutionnelles encadrant cet exercice.

CONCLUSION

En relevant dans les médias et dans diverses déclarations l'apparente défiance des élus, l'objectif principal de cette recherche a été de lever le voile sur la manière dont les députés perçoivent et exercent l'étude des crédits. En définissant le rôle parlementaire comme une « configuration dynamique d'objectifs, attitudes et comportements caractéristiques d'une personne occupant une position donnée » (Searing 1994), nous sommes parvenus à répondre à cette question. La mise en relation des données d'entretiens de députés issus des commissions sectorielles et horizontales comme la CAP, et des données d'activités réelles de contrôle comme les interventions nous ont amené à élaborer une typologie de contrôleurs. Cette analyse à la fois interprétative et inductive nous a aidé à identifier trois rôles principaux, soit : l'enquêteur, le représentant et l'absent. Cette typologie nous montre que l'étude des crédits n'est pas approchée de façon identique pour tous les élus et qu'elle ne fait pas systématiquement l'objet d'un avis négatif. En réalité, le rôle qu'endossent les élus dans cet exercice est relatif aux objectifs personnels qu'ils souhaitent y atteindre, l'attitude qu'ils ont envers le domaine budgétaire et la position qu'ils occupent au sein de l'Assemblée.

Concernant les diverses propositions de réforme de l'étude des crédits émanant du gouvernement et de l'opposition, deux observations principales peuvent être effectuées. Premièrement, le projet de réduire le temps de parole du gouvernement est plutôt bien accueilli de la part des députés qui ont été interrogés. Cela étant dit, pour certains élus de l'opposition, le temps de parole de la majorité au moment de l'étude des crédits ne pose pas un véritable problème, puisqu'il est perçu comme un moment privilégié, pour ces élus « d'arrière-ban » appartenant au parti du gouvernement sans être membre de l'exécutif, de bénéficier d'une tribune et d'un temps de parole. En réalité, et à la lumière de nos résultats, il ne s'agit pas tant de réduire le temps de parole du gouvernement que d'augmenter plutôt celui des partis d'opposition et de réévaluer notamment le temps et les ressources des deuxième et troisième groupes d'opposition. Une telle revalorisation serait susceptible d'améliorer la pertinence de cet exercice aux yeux de ces députés. Deuxièmement, un autre élément semble décourager certains élus et même réduire la pertinence de l'exercice : la possibilité pour les élus de « détourner » l'étude des crédits de son objectif initial en évoquant des dossiers de circonscription ou l'actualité politique sans y intégrer une quelconque dimension budgétaire. Ainsi, il semblerait que l'établissement de règles qui encadreraient l'objet des interventions puisse peut-être aider à revaloriser l'étude des crédits sur les bancs de l'Assemblée.

Ceci étant dit, les diverses propositions de réformes visant au perfectionnement de l'étude des crédits occultent d'autres facteurs pouvant déterminer le comportement des élus. Nous avons en effet pu voir que les facteurs institutionnels comme celui de la position que l'on occupe ou les facteurs individuels - tels la formation d'origine et les objectifs personnels - entrent en ligne de compte dans le contrôle des élus. Notre étude a donc mis en avant l'existence de trois types de contrôleurs qui remplissent des rôles tout à fait distincts selon la position qu'ils occupent et leurs préférences personnelles. Parmi eux : l'enquêteur, le représentant et l'absent.

L'enquêteur est motivé par des principes éthiques de finances publiques et ne conçoit pas son mandat sans une implication accrue dans sa fonction de contrôle budgétaire, que cela soit durant la phase *ex ante* ou *ex post*. Dans sa façon de concevoir le budget, on comprend que l'enquêteur voit la politique à travers les finances publiques et que le contrôle budgétaire est une fin en soi. Le budget est le domaine pour lequel l'enquêteur a une préférence et auquel il s'identifie. Sans pour autant remplir une position spécifique à

l'Assemblée, ce profil-type est avant tout caractérisé et animé par un intérêt intellectuel à s'investir dans cette fonction. Il détient d'ailleurs une maîtrise du domaine budgétaire qu'il doit généralement à sa profession d'origine. L'enquêteur peut détenir une position informelle de « référent » qui lui offre au sein du Parlement une stature d'expert en la matière.

Le représentant est pour sa part motivé par les intérêts politiques qu'il perçoit à travers sa fonction de contrôle budgétaire. C'est la position qu'il occupe au sein de son parti (leader parlementaire dans notre cas) qui l'encourage à s'impliquer dans l'étude des crédits. Concevant le budget comme un domaine parmi d'autres, il ne s'identifie pas à ce thème qui n'est pour lui qu'un moyen à travers lequel il peut défendre une vision politique. D'ailleurs, sa perception avant tout politique de sa fonction de contrôleur l'incite à s'investir davantage dans la phase d'examen du budget de l'État plutôt que dans la phase de contrôle d'exécution, connue pour être moins médiatique, plus éloignée des préoccupations des citoyens et davantage considérée selon lui comme une activité de « comptable ». Contrairement à l'enquêteur, le représentant n'est pas forcément un expert du domaine budgétaire et sa profession d'origine n'y est pas systématiquement liée. Pour réaliser son contrôle budgétaire, le représentant s'appuie sur les connaissances techniques de ses assistants ou celles de l'administration parlementaire, pour examiner et orienter les intentions gouvernementales qui sont exprimées derrière les chiffres.

Enfin, l'absent se distingue des deux autres profils-types par une implication à la fois faible et détournée de l'étude des crédits. Il perçoit cet exercice comme un allongement de la période des questions lui permettant de traiter ses dossiers sans pour autant évoquer de dimension budgétaire. L'absent n'a aucune préférence pour le domaine budgétaire et délègue généralement son travail de contrôle du budget de l'État à d'autres membres de son parti, plus avisés et plus chevronnés dans ce domaine pour lequel il n'y trouve, lui, pas plus d'intérêt.

Plus qu'une affaire de temps de parole et de ressources matérielles, l'étude des crédits est donc une affaire de pouvoir et de préférence personnelle. Comme pour tout autre sujet de politique publique, le budget est un domaine pour lequel les élus n'ont pas tous la même perception et n'ont pas tous le même pouvoir d'agir. La valorisation de l'étude des crédits ne devrait donc pas se passer sans la prise en considération de l'hétérogénéité des profils politiques et socio-biographiques des élus, et de l'enjeu que représente les motivations personnelles derrière l'action de contrôler.

De façon plus générale, nous constatons que les rôles se distinguent, à travers l'étude des crédits, par leur comportement. On peut considérer que plus un élu s'approchera du profil-type de l'enquêteur, c'est-à-dire plus il maîtrisera le domaine qu'il contrôle et plus il s'y identifiera, plus il se montrera impliqué dans le contrôle *ex post* et aura alors un comportement *rétroactif*. Il semblerait en effet qu'un élu passionné par un domaine de politiques publiques en particulier sera incité à s'investir dans les détails d'un projet de loi jusque dans la façon dont celui-ci est exécuté, en suivant le cycle de vie de ce projet du début (examen et adoption) à la fin (exécution et contrôle de son exécution). Cette rétroaction est caractéristique du comportement de l'enquêteur. De son côté, le représentant, par la valorisation qu'il fait de l'examen du budget et par son implication quasi-exclusive dans la phase *ex ante*, est davantage *proactif* en se concentrant essentiellement sur les prémisses du projet de loi qu'il souhaite orienter ou modifier sans pour autant

en suivre et en vérifier l'exécution. L'absent pour sa part correspond à l'élus *inactif* pour qui le manque d'intérêt ou de possibilité l'empêche de s'investir tout à fait dans le processus législatif dans ce domaine en particulier. Cette observation nous amène d'ailleurs à faire remarquer que les phases d'examen et de contrôle d'exécution ne sont pas exclusives aux crédits mais bien inhérentes à tout projet de loi suivant le processus législatif, et il serait pour cette raison intéressant d'étudier le rôle des élus dans leur fonction de contrôle dans d'autres domaines que celui des finances publiques et de constater ou non l'existence de ces mêmes comportements *rétroactifs*, *proactifs* et *inactifs* qui correspondent à nos rôles d'enquêteur, de représentant et d'absent.

Dans la deuxième partie de notre rapport, nous avons étudié l'influence que peuvent avoir les règles qui encadrent l'étude des crédits sur la variation de nos rôles. À ce titre, nous avons rappelé que le Règlement de l'Assemblée nationale du Québec prévoit une division du travail en commission et à l'Assemblée et pour les groupes d'opposition une répartition du temps de parole basé sur un principe de représentation proportionnelle. En d'autres termes, les règles encadrant l'étude des crédits impliquent une inégalité des ressources entre les députés de partis différents, selon que ceux-ci fassent partie de la majorité ou des oppositions, mais également entre députés d'un même parti, selon que ceux-ci aient une position d'autorité ou non. Nos résultats ont montré que cet encadrement prédispose le représentant à une implication accrue dans l'étude des crédits, et que ce rôle pouvait en définitive être considéré comme un *rôle de position*. La position remplie par le représentant lui procure beaucoup de gratification psychologique puisque cette position est en accord parfait avec le rôle qu'il souhaite endosser au sein de son parti et au sein de l'Assemblée durant le contrôle budgétaire. La préséance que le règlement intérieur de l'Assemblée lui accorde dans les débats parlementaires, son statut d'autorité au sein de son parti et donc son plus grand temps de parole, lui offrent une tribune idéale. Au contraire, l'enquêteur est un élu qui sait dépasser la position qu'il occupe en s'investissant tant dans l'examen du budget de l'État que dans le contrôle de son exécution. En véritable *rôle de préférence*, l'enquêteur montre à quel point l'influence des règles institutionnelles peuvent être relatives et les préférences individuelles importantes pour expliquer les rôles parlementaires. L'absent apparaît quant à lui comme un rôle « contraint » par les règles institutionnelles pour deux raisons principales. Premièrement, parce que certains élus jugent qu'ils n'ont simplement pas les moyens matériels de contrôler efficacement (priorité du contrôle offerte aux élus disposant déjà d'une position avantageuse, membres issus de deuxième ou troisième groupe d'opposition aux ressources insuffisantes...). Deuxièmement, parce que les règles régissant la division du travail en commission impliquent la présence d'élus pour qui le contrôle budgétaire est une priorité. Cet état de fait implique pour ces absents un désengagement dans l'étude des crédits.

Enfin, nous avons pu constater que l'appartenance à un parti politique n'a pas de réelle influence sur le rôle de contrôleur. Nous retrouvons aléatoirement des enquêteurs, représentants et absents dans tous les partis politiques quelles que soient les ressources dont ils bénéficient et quelle que soit leur importance numérique dans l'Assemblée. Ce résultat est intéressant puisqu'il montre bien que la capacité de contrôle n'est pas une condition suffisante à l'activisme des députés, mais que comme l'approche motivationnelle le soutient, les préférences personnelles entrent elles aussi en ligne de compte. Notre recherche a donc démontré que les règles institutionnelles n'affectent les rôles que de manière limitée. À la lumière de notre typologie, on comprend que les motifs d'actions des parlementaires ne se limitent pas à la satisfaction de

leurs intérêts, ni à la volonté d'améliorer les politiques publiques, et qu'une position moins influente au sein de l'Assemblée ne les empêche pas de contrôler.

La troisième partie de notre rapport s'est d'ailleurs penchée sur l'influence des préférences personnelles sur la variation des rôles, en étudiant la trajectoire personnelle de nos élus et la perception qu'ils se faisaient du domaine budgétaire. Ce que nous avons pu observer est que plus un élu s'identifie au domaine budgétaire plus il tend à endosser un rôle d'enquêteur, plus il considère le budget comme un objet politique et un domaine parmi d'autres plus il tend à endosser un rôle de représentant, plus il sera frustré, indifférent ou bien critique envers le l'étude des crédits plus il y a de chances pour que cet élu soit un absent. Ces résultats nous ont également permis de relativiser l'importance des facteurs socio-biographiques tels que la profession d'origine et l'ancienneté de député. Si une expérience pré-parlementaire et parlementaire en lien avec le domaine budgétaire semble être nécessaire pour endosser certains rôles (tels que celui de l'enquêteur), il reste que cette même expérience ne peut être suffisante pour expliquer l'activisme des députés dans leur fonction de contrôle budgétaire. Ce qui apparaît toutefois nécessaire et qui représente le principal moteur des rôles est la *préférence* que l'élu a pour le domaine budgétaire et la nature des *objectifs* qu'il entend atteindre à travers sa fonction de contrôle. À travers le thème de l'étude des crédits, nos observations ont donc pu démontrer que ce n'est pas la connaissance du domaine contrôlé qui détermine le rôle de contrôleur que l'on endosse mais *les objectifs* qu'il s'agit de suivre à l'aide – ou non – de ces connaissances, tout cela en considérant la capacité institutionnelle de les atteindre.

Ces résultats permettent de vérifier notre hypothèse principale selon laquelle les règles régissant le processus budgétaire ainsi que les préférences des acteurs relatives au domaine budgétaire permettent d'expliquer les rôles endossés par les députés dans leur fonction de contrôle budgétaire. L'autonomie des députés dans leur choix de rôle apparaît alors comme un aspect important de l'étude du contrôle parlementaire. On constate en effet que pour comprendre les conceptions et pratiques du contrôle, il s'agit à la fois de mesurer le poids des règles institutionnelles sur les contrôleurs et d'étudier le degré et la nature de leur préférence pour le domaine contrôlé.

Cette recherche nous a permis, à l'aide d'une approche motivationnelle et d'une méthode individualiste se concentrant sur le député, de saisir la complexité de la fonction de contrôle budgétaire à travers l'étude des crédits, et de rendre compte de l'importance de la dimension subjective du mandat parlementaire pour comprendre les différents rôles joués durant cet exercice. Cela a nécessité une étude mêlant méthode qualitative (méthode d'entretiens semi-directifs) et quantitative (analyse des données d'activités réelles de contrôle) et approche inductive et déductive, et l'analyse d'un nombre restreint d'individus pour étudier en profondeur leurs motivations.

RÉFÉRENCES

- Andersen, S.S. & Burns, T.R. (1996). « The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance », pp. 227-251, in S.S. Andersen & K.A. Eliassen (eds.), *The European Union: How democratic is it?* London: Sage.
- Assemblée nationale (2020). « Une Assemblée nationale dynamique, moderne et à l'écoute. », Québec, mars 2020.
- Assemblée nationale (2012). *La procédure parlementaire du Québec*, Québec, 2012, p. 451.
- Auel Katrin, Rozenberg Olivier and Tacea Angela (2015). « Fighting Back ? And, is so, how ? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs », in Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg and Julie Smith (eds.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2015: 60-93.
- Biddle, Bruce J. 1986. « Recent developments in role theory ». *Annual Review of Sociology*, Annual Review of Sociology, 12: 67-92.
- Blomgren, Magnus. 2012. *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*. Routledge. London.
- Brack, Nathalie. 2014. *L'eurosepticisme au sein du parlement européen. Stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions*. Larcier, coll. Etudes parlementaires.
- Braibant G., Stirn B. (2002). *Le droit administratif*, FNSP, Dalloz, 6ème éd., 2002, p.193.
- Brubaker, R. 1984. *The limits of rationality. An essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. HarperCollins. London.
- Chohan Usman W. (2017) « Legislative Oversight Bureaucracy », in *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer.
- Christophe Sinnassamy (2008). « Contrôle ou évaluation : réalités et illusions du management public », *Pyramides*, 15.
- Clarke, H.D., et R.G. Price. 1981. « Parliamentary Experience and representational role orientations in Canada ». *Legislative Studies Quarterly* 6: 373-90.
- Cliché, Pierre. « L'étude des crédits : un exercice galvaudé », *Le Soleil*, 3 mai 2018. <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/letude-des-credits-un-exercice-galvaude-30e808f2e130105ac3dc37434b5d0ff0>
- Cloutier, Patricia. (2019). « Etude des crédits : Catherine Fournier veut en finir avec la perte de temps », *Le Soleil*, 3 mai 2019 : <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/etude-des-credits-catherine-fournier-veut-en-finir-avec-la-perte-de-temps-c38f2ac8a942c2a502da905ec4155b82>
- Converse, P.E., et R. Pierce. 1986. *Political Representation in France*. Harvard University Press. Cambridge.
- Demazière, Didier. 2013. « Typologie et description. A propos de l'intelligibilité des expériences vécues. » *Presses Universitaires de France « Sociologie »* 4 (3): 333-47.
- Döring, Herbert (1995a). "Is Government Control of the Agenda Likely to Keep Legislative Inflation at Bay?" In Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/M.: Campus.

- Döring, Herbert (1995b) "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 223-246.
- Eulau, Heinz, John Wahlke, W. Buchanan, et L. Ferguson. 1959. « The Role of the Representative : Some Empirical Observations on the theory of Edmund Burke ». *The American Political Science Review* 53 (3): 742-56.
- Fenno, R. 1978. *Home Style : House Members in their Districts*. Little Brown. Boston.
- Gagnon F. (2012). *L'étude des crédits budgétaires en commission comme reflet du contrôle parlementaire*, essai présenté par François Gagnon dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec.
- Gilbert M-C. (2009). *L'impact de la loi sur l'administration publique sur le contrôle parlementaire*, mémoire de maîtrise en science politique, Université Laval, Québec.
- Glaser, B.G. (1978). *Theoretical Sensitivity*. University Press. San Francisco.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Doubleday. Garden City.
- Gouvernement du Québec (2020). « Etude des crédits budgétaires », dans Réforme parlementaire. *Cahier de propositions*, Québec, p. 20 : <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiSmefu3cjrAhUO3hoKHY6wBjUQFjACegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fcdn-contenu.quebec.ca%2Fcdn-contenu%2Fadm%2Fmin%2Fconseil-executif%2Fpublications-adm%2Freforme-parlementaire%2Freforme-parlementaire.pdf%3F1591296985&usq=AOvVaw2hVpUlsQ-dqO1YjJsbSYxB>
- Griglio, E., and N. Lupo (2012). "Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis." *Law and Economics Yearly Review* 1 (2), 314–362.
- Hamilton, Alexander (1774) *A full vindication of the measures of Congress*.
- Jackson, J.A. (1972). *Role*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Jefferson, Thomas (1774). *Summer review of the rights of British America*.
- Lauvaux Philippe (2010) « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs* (n°134)
- March, J.G., et J.P. Olsen (1984). « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review* 78 (3): 742.
- Martin, Shane, Thomas Saalfeld, et Kaare Strom (2014). « The Oxford Handbook of Legislative Studies », <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.001.0001>
- Merton, Robert King (1957). « The Role Set: Problems in Sociological Theory ». *The British Journal of Sociology* 8 (2): 106-20.
- Michelat Guy (1975). « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, Vol.16 n°2, 229-247.

- Monjou, Christian (2007). « Question fiscale et révolution : l'exemple américain ». *La Découverte*, Quelle fiscalité pour quels objectifs ? Regards croisés sur l'Economie, 1 (1).
- Montigny, Éric et Morency Rebecca (2014). « Le député québécois en circonscription : évolution, rôle et réalités », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 47 :1, pp.71-92.
- Morin, Véronique (2019). « L'étude des crédits budgétaires ne sera plus une « supercherie », promet Christian Dubé », *Le Journal de Québec*, 15 avril 2019 : <https://www.journaldequebec.com/letude-des-credits-budgetaires-ne-sera-plus-une-supercherie-promet-christian-dube>
- Navarro J. (2009). *Les députés européens et leur rôle. Sociologie interprétative des pratiques parlementaires*. Université de Bruxelles. Bruxelles.
- Navarro, J. (2007). « Les députés européens et leur rôle. Analyse sociologique de la représentation parlementaire dans l'Union européenne ». Thèse de doctorat en science politique, Bordeaux : IEP Bordeaux.
- Norton P. (2010). « La nature du contrôle parlementaire », *Le Seuil « Pouvoirs »*, 2010/3 n°134, pp.5-22.
- Paine, Thomas (1776). *Common Sense*.
- Pauline Türk (2011). *Le contrôle parlementaire en France*, L.G.D.J., Systèmes.
- Pelizzo, Riccardo, et Rick Stapenhurst (2004). « Tools for Legislative Oversight. An Empirical Investigation ». *World Bank Institute*, no 3388.
- Réjean Pelletier et Julien Domingue (2010). « Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques Parlements de tradition britannique », *Cahier de recherche numéro 2*, Novembre 2010, Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires.
- Réjean Pelletier et Pierre-Luc Turgeon (2011). « Le contrôle de l'administration gouvernementale par les commissions parlementaires dans quelques Parlements de tradition britannique. », *Cahier de recherche numéro 4*, Novembre 2011, *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*.
- Pelletier, Réjean (2013). « Le parlementarisme québécois : une copie (trop?) fidèle du modèle de Westminster », in Éric Montigny et François Gélinau (dir.) *Parlementarisme et francophonie*, Presses de l'Université Laval, Québec, pp.33-48
- Robitaille, Antoine (2020). « La fin d'une supercherie parlementaire ? », *Opinions*, Journal de Québec, 22 août 2020 : <https://www.journaldequebec.com/2020/08/22/la-fin-dune-supercherie-parlementaire-1>
- Rousseau, Jean-Jacques (1755). *Discours sur l'Economie politique*.
- Rozenberg, Olivier (2005). « Le Parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires ». Thèse de doctorat en science politique, Paris : IEP de Paris.
- Schatzman, L., et A.L. Strauss (1973). *Field Research. Strategies for a Natural Sociology*. Prentice Hall. Englewood Cliffs N.J.
- Searing, Donald (1994). *Westminster's World. Understanding Political Roles*. Harvard University Press. Cambridge.
- Stapenhurst, R., D.M. Olson, et L. Trapp (2008). *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*. World Bank Institute.
- Strom, Kaare (1997). « Roles, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies ». *Journal of Legislative Studies* 3: 155-74.

- Thomas C. Eboutou et Louis M. Imbeau (2012). « Le Comité des Comptes Publics de Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni. Histoire, rôle et fonctionnement », Cahier de recherche numéro 5, Février 2012, *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*.
- Tsebelis, George (2009). « Agenda Setting and Executive Dominance in Politics », in Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, Christian Stecker (dir.) *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Festschrift für Herbert Döring, éd. VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp.13-24
- Wahlke, John, W. Buchanan, et L. Ferguson (1962). *The legislative system. Explorations in legislative behavior*. John Wiley and Sons. New York.
- Wehner (2004). « Back from the Sidelines ? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle », *World Bank Institute, Working Papers, Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development*.
- West, W. e Cooper, J. (1989) « Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control », *Political Science Quarterly*, vol. 104, pp. 581-606.
- White H. (2015). *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institut for Government.
- Winzen T. (2012). « European integration and national parliamentary oversight institutions », *European Union Politics*, 14(2) 297-323.
- Wodak, R. (2009). *The Discourse of Politics in Action. Politics as Usual*. Palgrave MacMillan. Basingstoke.
- Wood, D.M., et Yoon (1998). « Role Orientations of junior MPs : A Test of Searing's categories with emphasis on constituency activities ». *Journal of Legislative studies* 4 (3): 51-71.