



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Télescope, avril 1998, volume 5, numéro 1

Les lois anti-déficit aux État-Unis et en Nouvelle-Zélande

Claude Beauregard

avec la collaboration de Marie-Josée Gingras⁽¹⁾

Problématique et mise en contexte des lois anti-déficit

Ce n'est que depuis quelques dizaines d'années que, dans les pays occidentaux, l'État a atteint l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui, les dépenses publiques représentant plus de 40 % du produit intérieur brut. Ces dépenses ont d'abord été financées par la fiscalité. Mais comme celle-ci devenait de plus en plus lourde, les gouvernements ont été forcés de déclarer des déficits et de se servir de leur pouvoir d'emprunt pour financer une part croissante de leurs dépenses. Ils ont ainsi accumulé une dette croissante, jusqu'à ce que les marchés financiers se fassent réticents à acheter les obligations du secteur public. La hausse excessive du fardeau fiscal et l'endettement trop élevé ont conduit à ce qu'on appelle « la crise des finances publiques ». Les déficits gouvernementaux sont considérés comme étant en bonne partie de nature structurelle et ils nécessitent des mesures de redressement appropriées.

La plupart des pays ont cherché à résoudre le problème de leur déficit en réformant la gestion des affaires de l'État par des approches comme le *downsizing*, la reconfiguration des systèmes ou carrément la privatisation de certains services publics, toutes solutions qui avaient pour dénominateur commun de viser à diminuer les dépenses des gouvernements d'une façon radicale. Certains gouvernements ont aussi conclu que la voie législative pouvait contribuer à améliorer la situation et ont adopté une loi anti-déficit.

Le recours par les gouvernements à la voie législative pour mieux contrôler la croissance de leurs recettes et de leurs dépenses n'est pas récent. Aux États-Unis, la plupart des gouvernements des États sont soumis, depuis longtemps, à des contraintes dans la préparation de leur budget. Il s'agit de limites légales imposées tantôt à la levée d'impôts ou au pouvoir de dépenser, tantôt aux deux à la fois. Mais ce n'est que récemment que l'on a vu des gouvernements centraux, comme le gouvernement fédéral américain ou celui de la Nouvelle-Zélande, adopter des lois qui visent à encadrer leurs décisions financières.

Les lois anti-déficit donnent aux gouvernements un cadre légal pour forcer le règlement de la crise des finances publiques. Ces lois sont fondées sur la reconnaissance du fait que l'endettement excessif des gouvernements constitue un comportement irresponsable étant donné, entre autres, l'inéquité intergénérationnelle qu'il entraîne. En outre, les politiciens arrivent difficilement à prendre des décisions qui seraient de nature à redresser les finances publiques. Et pour cause : de telles décisions impliquent nécessairement de réduire la quantité et la

qualité des services publics ou à les tarifier, ce qui suscite des controverses pénibles obligeant les gouvernements à aller à contre-courant de ce qu'ils ont fait par le passé. Les citoyens sont habitués à un certain niveau de services publics; ils y tiennent et résistent fortement à les voir s'éroder. Les politiciens ont, dans ces circonstances, énormément de difficulté à revoir les services à la baisse et à établir des priorités. Dans certains pays, on a donc estimé qu'il valait mieux restreindre leur pouvoir décisionnel.

Afin d'illustrer la façon de maîtriser les finances publiques par voie législative, nous avons analysé les cas des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande. Nous verrons, à la lumière des lois que nous avons choisi de présenter, que les outils permettant un contrôle légal des recettes et des dépenses des gouvernements sont multiples et variés. Dans le cas des États-Unis, nous avons traité séparément la situation des États de celle du gouvernement fédéral.

Nous avons choisi les États-Unis à cause de leur longue tradition de recours à la voie législative pour limiter le pouvoir des gouvernements de lever des impôts et de dépenser. Quant à la Nouvelle-Zélande, elle nous a intéressés parce que l'encadrement qu'elle impose à la prise de décision gouvernementale, si elle est beaucoup plus souple, exige une plus grande transparence, notamment des résultats. Cela peut s'expliquer par le fait que la Nouvelle-Zélande a adopté sa loi après que ses finances publiques eurent été redressées, ce qui n'a pas été le cas du gouvernement fédéral américain, dont les lois ont été votées dans le but de forcer l'élimination du déficit. La loi néo-zélandaise vise à empêcher le gouvernement d'agir de telle sorte que les finances publiques se détériorent de nouveau.

Les États américains

La très grande majorité des États, soit 48 sur 50, sont tenus d'équilibrer annuellement leur budget. Cette obligation découle soit de leur loi constitutive (35), soit de lois particulières (13). L'équilibre s'applique généralement aux dépenses courantes puisque les dépenses en capital peuvent faire l'objet d'un financement par emprunt à long terme. Généralement, les lois ne prévoient pas de situations particulières permettant des déficits. S'il en survient un, le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour le résorber. Cela peut se faire soit via un excédent des revenus sur les dépenses l'année suivante ou soit via le recours à un fonds de réserve, s'il y a lieu.

L'obligation d'équilibre budgétaire revêt plusieurs formes. Comme il existe un éventail d'exigences et qu'il serait fastidieux de traiter de chacun des États, nous avons regroupé ceux-ci en quatre catégories selon les types de restrictions qu'ils imposent. Les catégories sont présentées par ordre croissant de contrainte et nous mentionnons pour chacune, à titre d'information, certains mécanismes de fonctionnement. Les États examinés ici sont les 21 qui ont répondu à un questionnaire administré par Jacques Auger de l'Observatoire de l'administration publique en 1996.⁽²⁾

Dans la première catégorie d'États, l'équilibre budgétaire doit être respecté. L'augmentation des revenus ou des dépenses n'est pas limitée par la loi. Toutefois, une action rapide de la part du gouvernement est exigée s'il advient un déficit une année donnée. Font partie de ce groupe d'États le Dakota du Nord, le District de Columbia, le Minnesota, le Nebraska et la Virginie Occidentale.

Le District de Columbia, par exemple, a adopté une loi, le « Financial Responsibility and Management Assistance Act of 1995 », qui prévoit l'élimination d'un déficit éventuel par l'amélioration de la planification financière et budgétaire. La loi crée un comité, la « Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority », dont le rôle est d'assurer l'atteinte et le respect de l'équilibre budgétaire. Les cinq membres de ce comité sont nommés par le président des États-Unis et ne doivent pas être impliqués dans la gestion du District. Toutefois, ils doivent être spécialisés en administration publique et résider ou avoir un bureau sur le territoire du District. Pour jouer son rôle, le comité doit évaluer le budget préparé par le gouvernement et soumettre ses recommandations à l'Assemblée législative.

Dans les États de la deuxième catégorie, l'équilibre budgétaire doit être respecté et les dépenses sont plafonnées d'une façon ou d'une autre. On trouve dans cette catégorie : l'Alaska, la Californie, la Caroline du Sud, la Géorgie, le Kansas, le Maryland, le Mississippi, le Tennessee et l'Utah.

En Caroline du Sud et au Tennessee, par exemple, la croissance des dépenses ne peut excéder le taux moyen de croissance prévu de l'économie de l'État, lequel est calculé sur la base de la variation des revenus des particuliers. De plus, la Caroline du Sud ne peut dépasser ce plafond à moins d'un vote spécial des deux tiers des membres de chacune des chambres législatives.

Dans la troisième catégorie, il est nécessaire de respecter l'équilibre budgétaire, et le niveau des revenus fiscaux est limité par certaines restrictions relatives au taux d'imposition. Parmi les États examinés, seul l'Illinois fait partie de cette catégorie. Ainsi, sa Constitution restreint le pouvoir d'imposer les revenus des particuliers et les profits des entreprises. Le taux d'imposition doit être unique et le taux qui s'applique aux profits des entreprises ne peut être supérieur à celui des particuliers que dans un rapport de 8 à 5.

Les États de la quatrième catégorie doivent respecter l'équilibre budgétaire et sont en outre assujettis à diverses contraintes concernant leurs revenus fiscaux et leurs dépenses. L'Arkansas, la Caroline du Nord, la Louisiane, l'Oregon, la Virginie et Washington font partie de cette catégorie.

Depuis 1995, par exemple, le gouvernement de l'État de Washington ne peut augmenter ses revenus fiscaux sans y être autorisé par un vote des deux tiers de chacune des chambres législatives. Cet État a fixé un plafond de dépenses et celles-ci ne peuvent augmenter d'un taux supérieur à ceux de l'économie et de la population combinés. De plus, la loi crée un compte spécial, le « Budget Stabilisation Account », en prévision d'un déficit éventuel causé par une récession économique. Ce compte est obligatoirement alimenté par les excédents de revenus sur les dépenses jusqu'à concurrence de 5 % des revenus de deux années. L'utilisation des fonds ainsi constitués ne peut être autorisée qu'avec les deux tiers des votes de chacune des chambres législatives.

Le gouvernement fédéral des États-Unis

Plusieurs lois ont été adoptées par le Congrès américain afin de réduire le déficit fédéral. Chaque président, depuis 1980, s'est attaqué à l'élimination du déficit en faisant adopter des

lois qui prévoyaient des plans quinquennaux : le *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* (Reagan, 1985), le *Budget Enforcement Act* (Bush, 1990), le *Budget Enforcement Act* (Clinton, 1993).

Ces lois visaient à remédier à l'affrontement permanent du président et du Congrès - d'allégeance opposée - sur les décisions budgétaires concernant l'allocation des ressources (crédits) et la perception des revenus (impôts). Pour l'essentiel, les Républicains veulent réduire le déficit par la seule diminution des dépenses alors que les Démocrates veulent une diminution des dépenses moins marquée et une augmentation des impôts. La loi n'ayant pu résoudre cette divergence de vues durant les administrations Reagan et Bush, le déficit a continué d'augmenter et l'administration Clinton, à son arrivée à la Maison Blanche, en 1992, faisait face à un déficit record de plus de 290 milliards de dollars.

Clinton a fait adopter par le Congrès le *Budget Enforcement Act* de 1993 qui avait pour objectif l'élimination du déficit en 1998. En 1995, devant un nouvel échec à réduire le déficit pour l'année 1998, le Congrès adopte un plan, le *Spending Reduction Act*, pour équilibrer le budget en 2002. Ce plan a fait l'objet d'un veto de la part du président et un bras de fer a eu lieu entre lui et le Congrès sur les solutions à retenir pour éliminer définitivement le déficit en 2002.

Des taux d'intérêt relativement faibles, une croissance économique soutenue et des coupes importantes dans les dépenses, principalement celles des programmes sociaux, ont permis de diminuer le déficit du gouvernement au point que l'administration Clinton a présenté un budget équilibré pour l'année fiscale 1999, soit trois ans plus tôt que prévu.

Revenons maintenant à la première ainsi qu'à la dernière de ces trois lois, le *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985 et le *Budget Enforcement Act* de 1993 dont nous nous limiterons à faire ressortir les éléments les plus utiles à notre propos.

Le Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act de 1985

Cette loi a pour objectif de réduire le déficit sur cinq ans, qui est, en 1985, de plus de 200 milliards de dollars, et à l'éliminer complètement en 1991. La loi prévoit des objectifs annuels, par exemple un déficit de 171,9 milliards de dollars en 1986 et de 144 milliards de dollars en 1987 et ainsi de suite, jusqu'à l'atteinte d'un déficit zéro en 1991. Pour forcer l'atteinte de cet objectif, la loi prévoit, à défaut d'entente entre le Congrès et le président, une procédure automatique et apolitique de réduction des dépenses qui consiste en des coupes horizontales proposées par le contrôleur général.

Cette procédure s'applique en cours d'année, en août plus précisément, lorsque l'objectif de réduction du déficit n'est pas atteint et que l'écart constaté est supérieur à 10 milliards de dollars. Le *Congressional Budget Office* (CBO) et l'*Office of Management and Budget* (OMB) font alors un rapport conjoint sur le respect des objectifs budgétaires prévus par la loi. Ce rapport est remis au contrôleur général. En cas de non-respect de l'objectif, le Contrôleur général doit, le 25 août, faire rapport au président et lui proposer des coupes de dépenses pour que l'objectif de réduction soit respecté. Le contrôleur est limité dans le choix des coupes à proposer puisque près de 50 % des dépenses sont intouchables, comme celles qui

concernent les programmes de la sécurité sociale et du service de la dette. D'autres dépenses peuvent être réduites, mais sont soumises à des plafonds de compression. Le premier septembre, le président doit approuver intégralement le plan proposé et le mettre en application.

Le Congrès a modifié la loi à plusieurs reprises. D'abord, une partie de la loi a été déclarée inconstitutionnelle parce que, compte tenu de la séparation des pouvoirs, le contrôleur général ne peut être celui qui propose le plan de compression. Le contrôleur est un agent du Congrès. La loi a donc été modifiée pour que le rapport soit déposé par un comité temporaire conjoint formé de représentants des deux chambres. Ce comité doit proposer aux deux chambres sa solution en vue du respect de l'objectif de réduction du déficit. Ensuite, le Congrès a amendé la loi à plusieurs reprises pour en atténuer la portée. Par exemple, en 1987 et en 1990, il a diminué les exigences de réduction du déficit pour éviter des compressions de dépenses massives. De plus, des changements comptables ont été faits, tout au cours de la période, dans le but de diminuer artificiellement le déficit, par exemple par le report d'une année sur l'autre du coût de l'augmentation du traitement des employés ou par la création de fonds extra-budgétaires pour comptabiliser des dépenses qui étaient auparavant prises en compte dans le calcul du déficit. Ces changements, selon plusieurs chercheurs (Wildavsky, p. 262-263; Cozzetto *et al.*, p. 44), trahissent le manque de volonté du Congrès comme du président de prendre les décisions difficiles qu'exigeait la situation déficitaire. La loi n'a donc pas permis d'éliminer le déficit.

Le Budget *Enforcement Act* de 1993

Cette loi a pour objectif de réduire le déficit de façon à atteindre l'équilibre budgétaire à compter de 1998 et fixe des cibles annuelles à cette fin. La cible de réduction du déficit est de 160,3 milliards de dollars sur cinq années. Ces réductions, d'environ 30 milliards annuellement, varient légèrement d'une année sur l'autre. Cette loi conserve les mécanismes de contrôle des dépenses qui avaient été instaurés par le *Budget Enforcement Act* (Bush, 1990).

Pour atteindre cet objectif de réduction, la loi permet la variation des dépenses directes, tout comme celle des revenus, en respectant le principe *du pay-as-you-go*. Les dépenses directes sont celles qui découlent de lois particulières, comme celles relatives à l'aide sociale. Le *pay-as-you-go* implique, dans le cadre de cette loi, que le déficit ne peut augmenter en raison d'une augmentation des dépenses directes ou d'une diminution des impôts ou des taxes. Ces situations doivent donc s'autofinancer dans l'année où elles se présentent par une diminution des dépenses ou par une augmentation des recettes.

De plus, la loi établit un plafond annuel de 515,7 milliards de dollars pour les dépenses discrétionnaires qui sont notamment les dépenses relatives à la Défense et aux Affaires étrangères. Le plafond des dépenses discrétionnaires ne pourra être modifié que dans certaines circonstances précisées par la loi, comme un changement du taux d'inflation ou une situation d'urgence décrétée comme telle par la loi. La loi exige qu'en 1999 de nouvelles limites concernant les dépenses soient approuvées.

La loi prévoit qu'une guerre ou une faible croissance de l'économie peuvent entraîner un dépassement des limites. Elle ne prévoit pas comment résorber les dépassements pendant

une guerre. Mais elle crée un Fonds de stabilisation du revenu afin de remédier au dépassement qui pourrait découler d'une période de faible croissance de l'économie. Pour les années 1994 à 1998, tout excédent budgétaire doit être versé au Fonds. En 1999, le secrétaire au Trésor doit y déposer une somme de 10 milliards de dollars, puis de 20 milliards de dollars en l'an 2000.

Lorsqu'on prévoit que la cible de réduction du déficit pour une année donnée ne sera pas atteinte, des mesures de redressement doivent être prises afin que les objectifs fixés soient respectés. Ainsi, dans le cadre d'une procédure particulière, une loi doit être adoptée afin de déterminer la réduction des dépenses directes qui est nécessaire pour couvrir le dépassement. Faute d'adopter une telle loi, un mécanisme automatique s'applique, à savoir que les dépenses directes doivent être réduites ou les revenus augmentés pour résorber les deux tiers du dépassement, et le plafond des dépenses discrétionnaires, service de la dette non compris, doit être réduit pour effacer l'autre tiers.

La loi prévoit un suivi de la réduction du déficit. Le *Congressional Budget Office* (CBO) et l'*Office of Management and Budget* (OMB) doivent chacun faire un rapport sur le respect des objectifs budgétaires prévus par la loi. La loi crée le *Board of Estimates* (BE) dont le rôle est d'évaluer les deux rapports et, conjointement avec le CBO et l'OMB, de produire un rapport définitif à l'intention du président et du Congrès. Enfin, le président décrète les mesures qu'il entend mettre en œuvre en vue de faire respecter la loi.

La Nouvelle-Zélande

Depuis 1990, grâce à une stratégie financière soutenue, la Nouvelle-Zélande a réussi à résorber son déficit annuel et à obtenir des excédents substantiels qui ont permis de diminuer son endettement. Du sommet de 52 % du PIB qu'il a atteint dans les années 1980, l'endettement est passé à 27 % en 1997.

L'Assemblée législative de la Nouvelle-Zélande a adopté, en 1994, le *Fiscal Responsibility Act* qui énonce des principes de gestion financière visant à assainir les finances publiques du pays, notamment par l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Selon le ministre des Finances, qui a présenté le projet de loi au Parlement, l'objectif principal est de s'assurer qu'à l'avenir les gouvernements ne puissent dévier d'une orientation budgétaire saine à court, à moyen et à long terme. Pour y arriver, la loi ordonne la transparence en matière budgétaire pour qu'il soit possible de vérifier la cohérence entre les actions entreprises et les objectifs fixés. Le gouvernement doit donc fournir annuellement une information budgétaire pertinente qui soit complète et détaillée.

La loi prévoit que le gouvernement, en tout temps, respecte les principes de gestion financière suivants :

- il doit obtenir à chaque année un excédent budgétaire permettant de réduire sa dette et de ramener l'endettement à un niveau suffisamment bas pour pouvoir faire face à une conjoncture défavorable;

- il doit, par la suite, maintenir l'équilibre budgétaire pendant un certain temps;
- il doit conserver une situation financière saine permettant de subvenir aux imprévus éventuels;
- il doit exercer une gestion prudente des risques fiscaux qu'il encourt;
- il doit adopter des politiques qui ne remettent pas en cause la stabilité des taux d'imposition en vigueur.

Le gouvernement doit présenter chaque année à l'Assemblée législative un énoncé de politique budgétaire et un énoncé de stratégie financière. Il doit y énoncer ses intentions et expliquer comment elles respectent les principes de gestion financière prévus par la loi.

L'énoncé de politique budgétaire doit faire état des objectifs à long terme de la politique financière. De plus, les priorités que le gouvernement compte retenir pour la préparation du budget doivent y être présentées. Dans chaque cas, le gouvernement doit expliquer comment ses choix permettent de respecter les principes établis. Chaque fois que le gouvernement produit des documents contenant des données économiques et fiscales, le ministre des Finances et le secrétaire au Trésor doivent s'en porter garants formellement. Ce dernier, qui est fonctionnaire, doit déclarer qu'il a préparé le document soumis au ministre des Finances en toute bonne foi et en tenant compte de toutes les données économiques et budgétaires disponibles. Le ministre des Finances doit déclarer qu'il a communiqué au secrétaire au Trésor toutes les décisions comportant des conséquences économiques et budgétaires.

L'énoncé de stratégie financière doit s'appuyer sur les données économiques et fiscales des dix années précédentes. La loi détermine les données qui doivent être fournies par le gouvernement et la façon de les présenter. Celles-ci doivent nécessairement concorder avec celles contenues dans la politique budgétaire. La loi prévoit que le gouvernement divulgue les hypothèses à l'origine de ses prévisions ainsi que les risques financiers qu'il encourt. Le document doit également indiquer la date à laquelle les différentes prévisions ont été faites. Finalement, les documents doivent être élaborés selon les principes comptables généralement acceptés.

En décembre, le gouvernement doit mettre à jour les données économiques et fiscales présentées au début de l'année. De plus entre le quarante-deuxième et le vingt-huitième jour précédant une élection générale, le gouvernement doit publier une mise à jour des données économiques et fiscales présentées dans le document de stratégie financière.

En 1994, le gouvernement a présenté sa stratégie financière à l'Assemblée législative. Ses objectifs sont de ramener rapidement, grâce à des excédents budgétaires, la dette publique à un niveau se situant entre 20 % et 30 % du PIB. Le gouvernement veut stabiliser les dépenses entre 1995 et 1997 et diminuer les impôts si les conditions économiques le permettent.

Objectifs budgétaires (en % du PIB)	1997-1998	2003-2004
--	------------------	------------------

Dettes publiques maximales	30 %	20 %
Plafond de dépenses courantes	30 %	27 %
Plafond de revenus	32 %	27 %

Ces objectifs seront revus périodiquement à la lumière, notamment, de l'évolution de l'économie et du niveau d'endettement de pays comparables.

Exceptionnellement, le gouvernement peut s'écarter temporairement des objectifs budgétaires. Par contre, la loi ne prévoit pas nommément les situations particulières permettant un dépassement. Dans le cas où il s'en produit un, le ministre doit expliquer à l'Assemblée législative les raisons qui le justifient, l'approche qu'il préconise pour remédier à la situation et le temps qu'il entend prendre pour le faire.

Conclusion

On ne peut faire la description d'outils législatifs visant à résoudre le problème que constituent les finances publiques sans évoquer leur efficacité. Pour le gouvernement des États-Unis, le chemin parcouru pour éliminer le déficit a été long et ardu. Il a fallu passer plusieurs lois et attendre près de quinze ans pour voir le gouvernement présenter son premier budget équilibré. Il s'agit du budget de l'année fiscale 1999. Le cas de la Nouvelle-Zélande est bien différent puisque le *Fiscal Responsibility Act* a été approuvé après que le déficit eut été éliminé. De 1994 à 1996, le gouvernement a connu un excédent des recettes sur les dépenses, ce qui a permis de diminuer son niveau d'endettement.

En ce qui concerne les États américains, les rares études sur le sujet ne permettent pas de conclure clairement au succès de la voie législative pour le contrôle des finances des gouvernements. Ainsi, la *National Association of State Budget Officers* (1992) (3) a observé que treize États américains, dont sept des plus grands, se permettent de faire des déficits et de les répéter année après année. Pour sa part, Poterba (1996) a souligné que, d'une façon générale, les gouvernements des États qui, en vertu de la Constitution ou de la loi, ne peuvent utiliser l'augmentation des impôts et les emprunts à long terme pour équilibrer leur budget recourent plutôt à une compression de leurs dépenses, ce qui les conduit à long terme à un niveau de dépense plus faible.

Références

Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Harper Collins Publishers, 1992, p. 262 à 265.

D. A. Cozzetto, M. G. Kweit et R. W. Kweit, *Public Budgeting : politics, institutions, and processes*, White Plains, N.Y., 1995, p. 44.

National Association of State Budget Officers, *State Budget Requirements : Provisions and Practice*, juin 1992, 8 p.

J.M. Poterba, « Budget Institution and Fiscal Policy in the U.S. States », dans *The American Economic Review*, vol. 86, no 2, mai 1996, p. 395 à 400.

Notes

1. Ce texte a été réalisé à partir d'une recherche pour le compte du ministère des Finances du gouvernement du Québec. Les résultats de cette commandite ont été publiés au chapitre C du document 21 de la publication *Fiscalité et financement des services publics – La législation en matière d'équilibre budgétaire*, 1996, Gouvernement du Québec. Nous tenons à remercier les membres de l'Observatoire pour leurs commentaires et suggestions qui ont permis de bonifier ce *Télescope*. ([reotur au texte](#))

2. Ce questionnaire, réalisé auprès des États américains, portait sur l'importance du budget, le déficit, la dette, les lois anti-déficit ainsi que sur les limites légales à levée des impôts et au pouvoir de dépenser. Ces données sont disponibles à l'Observatoire. ([reotur au texte](#))

3. National Association of State Budget Officers, « State Balanced Budget Requirements: Provisions and Practice », Washington, juin 1992, 8 p. ([reotur au texte](#))

École nationale d'administration publique, Québec