

Comment les députés et les ministres naviguent-ils à travers les questions éthiques et déontologiques liées à l'octroi de fonds discrétionnaires ?

Christ Niyoyankunze



Remerciements

D'abord, un immense merci à la fondation Jean-Charles-Bonenfant pour ce privilège d'une vie. Ensuite, un extraordinaire merci à François, qui a le tour pour nous remettre les idées à la bonne place. Je tiens également à souligner et à remercier chaleureusement ma Bibliothécaire Claudette, une véritable perle, je ne sais ce que j'aurais fait sans elle.

Je veux souligner ma gratitude envers les parlementaires de l'Assemblée nationale, ainsi qu'aux responsables d'organismes communautaires qui ont gentiment accepté de participer aux entrevues. Cet essai n'aurait pas été possible sans cela.

Merci également au comité de lecture pour ces commentaires très pertinents qui ont considérablement permis d'améliorer ce travail.

Merci aussi à tous mes amis qui m'ont aidé, encouragé et soutenu de près ou de loin dans ce travail.

Mon dernier mot va à mes nouveaux amis pour la vie, Alice, Béa, Ko, Simon! Bravo, on a réussi gang!

Christ Niyoyankunze

Stagiaire 2025-2026 de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant



Table des matières

Remerciements	i
Table des matières.....	ii
Introduction.....	1
Mise en contexte.....	1
Budgets aux origines plus ou moins floues.....	1
Administration obscure.....	2
Unique au Canada et (presque) dans le monde	3
Intérêt pour la recherche et question.....	4
Cadre conceptuel	5
La régulation des comportements.....	5
L'éthique publique	6
Intérêt public et intérêt privé	6
Proximité.....	7
Déontologie.....	8
Méthodologie.....	9
Les objectifs des programmes	11
Les élus	11



Les organismes.....	12
Les mécanismes d’octroi	13
Les élus	13
Les organismes.....	17
La conciliation des intérêts.....	18
Les élus	18
Les organismes.....	22
Mécanismes de contrôle	23
Les élus	23
Les organismes.....	28
Regards sur les critiques envers les budgets discrétionnaires.....	29
Conclusion	30
Références.....	34
Annexe 1.....	36
Annexe 2.....	38



Introduction

Mise en contexte

Au Québec, les ministres et les députés disposent d'enveloppes budgétaires discrétionnaires afin de les aider dans leur travail, principalement soutenir l'action communautaire.

Ces enveloppes se divisent en deux¹ :

Le Soutien à l'action bénévole (ci-après « SAB ») consiste en une enveloppe à la disposition des 125 parlementaires de l'Assemblée nationale pour soutenir les organismes sans but lucratif (OBNL), des municipalités ou des conseils de bande (Commissaire à l'éthique et à la déontologie 2021). Ces budgets sont ajustés selon la taille et les besoins de la circonscription. Depuis 2023, cette enveloppe s'élève à 22,4 millions de dollars, soit environ 180 000 \$ par député en moyenne. Le SAB est administré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui a la charge de répartir l'enveloppe globale aux 125 circonscriptions et de verser les montants aux bénéficiaires, une fois la demande approuvée par les parlementaires.

Les budgets discrétionnaires des ministres (ci-après « BDM² ») sont également destinés à des OBNL, mais des entreprises privées peuvent également en faire la demande. Il n'est pas clair comment sont calculés les montants par ministère. Cependant, à titre d'exemple, au ministère des Transports, le montant total dépensé était de 200 000 \$ (Ministère des Transports et de la Mobilité durable 2024). L'allocation de ces fonds est à la discrétion du ministre et sont tirés des budgets globaux de chaque ministère. Par ailleurs, ces budgets sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'un ministre gère à la fois un SAB pour sa circonscription, et BDM pour son ministère.

Budgets aux origines plus ou moins floues

Des années 1940 jusqu'à 1970, le gouvernement du Québec distribuait des subventions discrétionnaires à des petits organismes aux moyens modestes (clubs de l'Âge d'or, loisirs paroissiaux, organismes jeunesse, etc.) (Vincent 1974). En 1968, Gabriel Loubier, ministre du Tourisme et ministre responsable du Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, a l'idée de consulter ses collègues députés pour mieux distribuer le budget d'un million de dollars géré par le Haut-Commissariat. Puis, en 1970, à l'arrivée du

¹ Il existe d'autres types de budgets discrétionnaires, mais attribués à des régions ou des ministères précis. Ici nous nous concentrons sur le SAB et le BDM, car ils concernent tous les députés (SAB) ou bien tous les ministres (BDM).

² Cet acronyme est de l'auteur. Il n'en existe pas de version « officielle », dans les documents gouvernementaux, cette enveloppe est connue seulement sous les noms de « budgets discrétionnaires des ministres » ou « subventions versées à même le budget discrétionnaire du ministre ».



gouvernement libéral de Robert Bourassa, le successeur de Monsieur Loubier dans ses fonctions ministérielles, Jean-Paul l'Allier lance formellement le programme « Opération-comtés ». L'objectif est de permettre aux députés à la fois du gouvernement et de l'opposition d'agir comme conseillers au ministre dans la répartition des octrois (Morin 1971). Ainsi, cela leur permet de jouer un rôle dans l'administration de l'État, bien que ce programme soit minuscule (Vincent 1974). Dans les deux premières années, plus de 300 000 \$ sont distribués à plus de 500 organismes dans une trentaine de circonscriptions électorales.

C'est en 1991 que « Opération-comtés » devient le programme de Soutien à l'action bénévole, en fusionnant avec un autre programme, le PADEL,³ qui était destiné à l'achat d'équipements (Assemblée nationale 1991)

S'agissant des BDM, il a également été impossible de trouver la date exacte à laquelle ils ont été instaurés. Toutefois, quelques articles publiés en 1975 et 1979 (Progrès-Écho 1975 ; Rousseau 1979) mentionnent l'utilisation du budget discrétionnaire du premier ministre pour le financement de certaines activités, comme des foires aux livres. Ce qui suggère que le programme existe depuis au moins une cinquantaine d'années.

Administration obscure

Selon nos recherches, il n'existe pas de lieu public centralisé, tel un site gouvernemental, qui explique la manière dont ces budgets sont administrés, ni même leurs objectifs d'ailleurs.

Quels sont les critères spécifiques utilisés pour calculer les budgets des SAB attribués à chaque député et quels sont les montants exacts octroyés à chaque circonscription ? Comment les ministres déterminent-ils les montants de leurs enveloppes respectives ? Quelles sont les règles à suivre pour les élus⁴ dans la gestion de ces fonds ? Quels sont les organismes ou projets admissibles ? Quels processus de reddition de compte sont mis en place ? Toutes ces questions et bien d'autres ne trouvent de réponses à aucun endroit public facile d'accès.

S'agissant du SAB, une demande d'accès à l'information faite par une personne anonyme, et rendue publique par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale⁵, donne plus de détails quant aux règles et normes du programme (ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2025). D'abord, selon ce document, l'objectif du programme est de :

« Encourager l'engagement communautaire et reconnaître des actions ayant des retombées en matière de solidarité sociale, favoriser l'action bénévole locale en soutenant financièrement les organismes admissibles

³ Ne recherches ne sont pas arrivées à retrouver ce que voulait dire l'acronyme.

⁴ Aux fins de ce travail, le terme « élu » désigne à la fois les députés et les ministres.

⁵ Les ministères ont l'obligation de rendre publiques les réponses données aux demandes d'accès à l'information dont ils font l'objet.



dans leurs efforts pour combler les besoins en matière d'activités communautaires, de loisir, d'activités physiques, ainsi que d'équipements légers. »

Au niveau des règles, les organismes admissibles sont les OBNL légalement constitués, les organismes scolaires, les municipalités (incluant MRC et organismes municipaux), les organismes autochtones (Conseil de bandes, APNQL, Conseils des villages nordiques, etc.), les associations (sauf des syndicats de copropriété) et les coopératives. Sont exclus, les personnes physiques, les entreprises privées sous toutes leurs formes (individuelle, par action, par commandite, etc.).

Au niveau du calcul, une allocation de base de 39 000 \$ est octroyée à chaque circonscription. Ensuite s'ajoute 250 \$ par municipalité de moins de 5 000 habitants, et une somme additionnelle basée sur l'évaluation du revenu imposable moyen de chaque circonscription comparée à la moyenne québécoise.

Chaque député peut octroyer un minimum de 250 \$ et un maximum de 50 000 \$ par projet par année financière. De plus, il est expressément interdit aux parlementaires, ou à leur équipe de tirer un quelconque avantage de ces subventions.

Fait également intéressant, il est interdit de financer des projets faisant la promotion du Canada ou de la séparation du Québec.

Concernant l'enveloppe des ministres, aucune documentation aussi détaillée n'a pu être trouvée. Cependant, chaque ministre a l'obligation de rendre publique la liste de tous les organismes financés par le BDM à chaque exercice financier. Ces informations sont sur le site web de chaque ministère, généralement sous forme de document PDF. Seul le ministère des Transports et de la Mobilité durable possède un site web dédié à la publication des subventions discrétionnaires (Ministère des Transports et de la Mobilité durable 2024). Ainsi, il est possible de savoir les montants octroyés chaque année par chaque membre du Conseil exécutif, mais il ne semble pas exister d'informations publiques sur les règles et les normes qui encadrent ces budgets.

Unique au Canada et (presque) dans le monde

Le principe d'un budget discrétionnaire à la disposition des parlementaires afin qu'ils distribuent à des organismes est une spécificité québécoise par rapport au reste du Canada. Avec l'aide de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, nous avons contacté les bibliothèques du Parlement fédéral et des Assemblées législatives des autres provinces. Elles ont toutes indiqué qu'aucun budget de ce type n'existait dans leurs législatures respectives. La seule province qui se rapproche de ce que fait le Québec est le Nouveau-Brunswick. Dans celle-ci, il existe le Fonds d'investissements communautaires (FIC) (Nouveau-Brunswick. Société de développement régional 2026). Ce fonds a pour objectif d'appuyer des projets et des initiatives qui renforcent et valorisent les collectivités et le milieu communautaires. Le FIC a la particularité, à l'instar du SAB québécois, d'être réparti par circonscription électorale. En outre, le FIC dispose d'un budget de 75 000 \$ par circonscription. Cependant, contrairement au Québec, ce budget n'est pas géré par chaque parlementaire, mais par un organe centralisé, la Société de développement régional (SDR). Celle-ci analyse toutes les demandes de financement reçues et a le pouvoir de les approuver ou pas. Le député local est



consulté durant le processus d'évaluation pour notamment s'informer sur les priorités et les besoins sur son territoire. Cependant, la SDR a le dernier mot et peut aller de l'avant sans l'appui de l'élu. Par ailleurs, le programme néobrunswickois est présenté sur un site web centralisé à travers lequel tout citoyen peut consulter les normes du programme.

Dans le monde, le cas de la France a été trouvé avec ses « réserve parlementaire » et « réserve ministérielle » qui ont existé jusqu'en 2017 (France. Ministère de l'Intérieur, s. d.). Tout comme au Québec ces fonds permettaient de financer des collectivités locales et des associations afin d'assurer la solidarité nationale de l'État face à l'imprévisibilité (Baudu 2020). Devant des critiques récurrentes sur leur opacité, de conflits d'intérêts, de favoritisme et d'électorisme, ces deux enveloppes sont abolies en 2017 dans le cadre d'une loi visant à améliorer la confiance dans la vie politique (Assemblée nationale s.d.). À titre indicatif, à sa dernière année d'existence, la réserve parlementaire octroyait en moyenne 130 000 \$ par parlementaire (députés et sénateurs). La répartition entre députés relevait de chaque groupe parlementaire, avec des majorations pour les membres des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat et pour les présidents des deux chambres. Contrairement au cas québécois, les parlementaires et les citoyens français avaient accès aux règles et aux critères de réserve sur le site du ministère de l'Intérieur.

Depuis leur abolition, beaucoup d'élus militent pour que ces budgets soient réinstaurés. En 2023, près de 300 parlementaires de toute tendance politique ont signé une lettre demandant le retour de ces fonds, arguant que la suppression a causé un délitement des liens entre les élus et leurs territoires, notamment dans les communes rurales (Pontillon 2023).

Intérêt pour la recherche et question

À la lumière de ce qui précède, nous constatons que les enveloppes discrétionnaires génèrent des questions, notamment de nature éthique, par exemple les Réserves parlementaire et ministérielle françaises accusées de clientélisme. D'ailleurs, au Québec, le SAB et le BDM ne sont pas exempts de critiques. Dans les médias, les accusations de favoritisme, d'électorisme, de conflits d'intérêts sont souvent portées envers ces budgets (Blais 2020; Fortin 2020; Lefebvre 2021). Par ailleurs, des organismes publics de surveillance ont aussi déjà critiqué la gestion de ces fonds. En 2014, la défunte Commission permanente de révision des programmes (CPRP) a fortement critiqué ces deux enveloppes en expliquant qu'elles étaient très peu encadrées, qu'elles ne faisaient l'objet d'aucune norme ni critère d'attribution (BDM) ou très peu (SAB) (Commission de révision permanente des programmes 2014). La Commission proposait alors d'abolir ces deux programmes et d'orienter les bénéficiaires vers des programmes normés. En 2022, c'est le Protecteur du citoyen qui sonne l'alarme concernant la gestion du budget discrétionnaire du ministre de l'Éducation durant l'année 2018 (Protecteur du citoyen du Québec. s.d.). Le Protecteur réitère les mêmes critiques que la CPRP : le budget n'est encadré par aucun paramètre, aucun critère ni indicateurs objectifs. Le Protecteur conclut que le ministre de l'Éducation de l'époque favorisait certains organismes aux dépens d'autres. Il recommande, entre autres, de renforcer l'impartialité des processus menant à l'octroi de financement.



Alors, il nous semble intéressant d'étudier la manière dont ces fonds sont administrés, et comment les élus s'assurent d'une gestion éthique et déontologique. Plus précisément, cet essai tentera d'explorer l'enjeu du point de vue des députés et des ministres.

Concrètement, la question de recherche suivante guidera ce travail :

Comment les députés et les ministres naviguent-ils à travers les questions éthiques et déontologiques liées à l'octroi de fonds discrétionnaires ?

Puis les sous-questions ci-bas aideront également à répondre à la question de recherche principale :

- À quels mécanismes internes recourent les députés et les ministres dans l'octroi des fonds discrétionnaires ?
- Quelles mesures sont mises en place pour concilier les intérêts partisans des élus et les besoins réels des organismes ?
- Quels sont les mécanismes de contrôles qui favorisent une gestion éthique et déontologique des budgets discrétionnaires et comment les élus les jugent-ils ?

Cadre conceptuel

La régulation des comportements

Le fil conducteur de cet essai, afin de répondre à notre question de recherche, ainsi qu'aux sous-questions, est celui du comportement des élus, c'est-à-dire l'ensemble des actions, décisions et pratiques adoptées par les élus dans le cadre de leurs fonctions. Comme l'indiquent nos questions de recherche, nous cherchons à comprendre comment les élus se comportent dans la gestion des budgets discrétionnaires, quels mécanismes ils mettent en place pour administrer ces fonds, comment ils concilient des intérêts partisans et les intérêts des organismes et les possibles conflits qu'ils peuvent causer, ainsi que le point de vue des parlementaires sur les règles et normes qui encadrent ces programmes. Pour ce faire, l'essai s'ancre dans la théorie de la régulation des comportements des agents publics, comme établi par Boisvert et al (2003). Ceux-ci avancent que la régulation des comportements dans la gestion d'une organisation et de ses agents a une incidence déterminante quant à la réalisation de la mission de l'organisme. Boisvert et al. (2003) appliquent cette théorie surtout à l'administration publique, mais, dans cet essai, nous la transposons aux députés et ministres, car ils sont également chargés d'un service public et doivent répondre de leurs décisions devant la population. Les auteurs distinguent cinq grands modes de régulation des comportements : la morale, les mœurs, le droit, l'éthique et la déontologie. Dans le cadre de cette étude, nous retenons les deux derniers pour l'analyse. De plus, les notions d'intérêt public et intérêt privé (Thompson 1987) et de proximité (Boisvert 2009) seront également mobilisées comme principes régulant



le comportement. Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (Québec 2026) aidera à mieux définir la notion de déontologie.

L'éthique publique

Le concept d'éthique peut être polysémique, selon la posture analytique employée (théologie, philosophie, morale, politique, etc.) (Begin 2011). Ici, nous nous inscrivons dans la posture politique, c'est-à-dire l'analyse de l'éthique telle qu'elle est appliquée à l'État, à ses institutions et à ses agents (ministres, députés, fonctionnaires) (Thompson, 1987). En d'autres mots, nous parlons d'éthique publique.

Boisvert et al. (2003) définissent l'éthique publique comme étant un mode autorégulateur des comportements qui émerge de l'individu, de ses valeurs personnelles, mais aussi de celles coconstruites avec l'organisation, à travers un processus de délibération, et ce, afin de donner du sens à son action. En outre, il s'agit d'un jugement personnel et autonome qui fait appel à une maîtrise de soi. Selon les auteurs, bien que ce mécanisme de décision comporte un risque d'abus en raison de cette autonomie conférée, ils sont d'avis que, au contraire, cela amène les individus à réfléchir aux actes, et *in fine* à agir de manière responsable. Il s'agit d'une logique préventive, car la réflexion amène à peser les conséquences négatives ou positives de chaque action, menant à des décisions objectives et rationnelles. Puis, ce mode autorégulateur permet une souplesse qui permet d'adapter la décision à des contextes changeants.

Boisvert (2009) a étudié la perception de l'éthique par des députés et des ministres de l'Assemblée nationale du Québec d'alors. Il a trouvé que, généralement, les élus québécois concevaient aussi l'éthique comme étant d'abord une question de jugement personnel (p.25). Les parlementaires insistent notamment sur le fait de toujours faire preuve de prudence dans le processus décisionnel. Ainsi, ils évitent des situations non éthiques, comme les conflits d'intérêts. La gestion de deniers publics, notamment les budgets discrétionnaires, est un exemple de cette prudence à acquérir (p.93). Selon les élus interrogés par Boisvert (2009), ces enveloppes constituent une zone de risque considérable d'utilisation partisane, de favoritisme et de clientélisme, puisqu'elles sont soumises à très peu de contrôle. Cela requiert donc, selon ces personnes, un standard individuel d'éthique très élevé. Un élu va jusqu'à remettre en question le principe de ces budgets. Selon lui, c'est une invitation à l'arbitraire, au copinage et au favoritisme. Les budgets discrétionnaires étant l'objet de cet essai, les résultats de l'étude de Boisvert (2009) seront particulièrement utiles pour l'analyse des perceptions des élus actuels.

Intérêt public et intérêt privé

Thompson (1987) concourt à la conception de Boisvert et al. (2003). Pour lui, l'éthique publique concerne les actes et les décisions prises par les élus dans un cadre institutionnel complexe (p.98). Les élus ont une responsabilité individuelle, mais aussi institutionnelle et collective. Pour agir, ils doivent alors réfléchir à plusieurs contraintes : la confiance du public, la pression médiatique ou le cadre normatif, la justice, la légitimité démocratique, etc (p.96). Pour l'auteur, l'éthique politique d'un parlementaire s'exerce dans la tension permanente entre l'intérêt privé et l'intérêt général (p.98).



L'intérêt général réfère aux actes qui bénéficient à l'ensemble de la population, ou du moins au plus grand nombre. Il suppose de gérer les politiques publiques en tenant compte de l'intérêt supérieur de la collectivité en se basant sur des principes jugés éthiques, comme la justice sociale, l'équité et l'efficacité. Les décisions ne sont pleinement légitimes que si ces motivations sont prises en compte (p.98).

L'intérêt privé concerne toutes actions qui visent à favoriser l'individu uniquement, cela peut être au niveau personnel, par exemple pour avancer sa carrière ou sa réputation, cela peut être motivé par des intérêts partisans, tels qu'une réélection ou une discipline de parti, mais également des motivations relationnelles, par exemple avec des groupes de pression. Bien qu'a priori, ces motivations puissent sembler moralement condamnables, Thompson indique qu'ils ont une certaine légitimité dans une démocratie représentative dans laquelle le principe est de se faire (ré)élire. Le désir d'être réélu ou la discipline de parti peuvent amener un élu à respecter une promesse électorale pour laquelle il avait précédemment été élu. La relation avec un groupe de pression peut conscientiser le parlementaire à un enjeu important pour ses commettants. Selon Thompson, tant que l'intérêt général prime dans la réflexion de l'acteur politique, cela respecte le principe de l'éthique politique. L'intérêt privé devient nuisible lorsqu'elle est la seule motivation de l'action.

Les élus doivent donc incessamment dénouer cette tension structurelle en arbitrant entre les bénéfices privés et l'obligation de servir l'intérêt collectif. Ces arbitrages reposent sur des facteurs individuels (valeurs personnelles, sens moral, expérience, socialisation, etc.), institutionnels (règles, normes éthiques, contrôle externe, transparence, etc.) et contextuels (pression électorale ou médiatique, culture politique, etc.). Tout cela peut donc mener à des comportements vertueux (transparence, impartialité, reddition de compte) ou problématiques (conflits d'intérêts, clientélisme, favoritisme, corruption, etc.).

Proximité

En éthique, la proximité peut être un couteau à double tranchant. C'est ce que démontre Boisvert (2009) dans ses entretiens avec élus québécois. D'un côté, certains lui ont indiqué que la proximité leur permet de rester ancrés dans le réel de leurs circonscriptions et de leurs commettants, et donc de prendre des décisions dans l'intérêt du « vrai monde » (p.23). Pour ces tenants de la proximité comme principe éthique, plus un député est proche, plus il est apprécié par les électeurs : « Les gens ont du respect pour ceux et celles qui font de la politique correctement [...] qui s'implique[nt] et qui défendent la circonscription » (p.95).

Pour d'autres, la proximité peut générer des problèmes éthiques. Cela peut mener à fréquenter un cercle restreint de personnes (p. 123). Les intérêts de celles-ci pourraient alors être privilégiés au détriment du reste de la population. Alors, il y aurait une confusion entre l'intérêt général et l'intérêt privé. Les élus devraient alors s'éloigner des groupes et des individus avec qui ils entretiennent des liens étroits afin de s'assurer que les décisions sont prises selon des logiques objectives et neutres.



Déontologie

Pour Boisvert et al. (2003), la déontologie est un concept apparenté à l'éthique, tellement que d'aucuns au Québec les confondent. En fait, cette confusion est influencée par le monde anglo-saxon où le mot « ethics » renvoie aux deux notions. En français, elles sont bien distinctes, mais complémentaires.

Comme abordé plus haut, l'éthique publique concerne les valeurs et les principaux moraux qui doivent conduire l'action publique. Elle fait appel à une réflexion sur ce qui est bien et ce qui est mal, ce qui devrait être fait dans un contexte donné.

La déontologie, quant à elle, se définit comme l'ensemble des règles et normes formelles qui encadrent les agents publics dans leur fonction. Elles sont édictées par des lois ou des codes de professions. Elles ont un caractère obligatoire et un manquement peut entraîner des sanctions disciplinaires, voire légales.

Pour Thompson (1987), les institutions doivent jouer un rôle majeur pour renforcer les comportements vertueux, donc déontologiques. Elles doivent fournir des règles formelles claires, telles que des mécanismes de surveillance, des codes d'éthiques, des obligations de divulgation de l'information. Elles doivent aussi instaurer une culture politique de la responsabilité, c'est-à-dire encourager la prise de décisions en intégrant les concepts de confiance publique, de justice sociale et de la légitimité démocratique.

Begin (2011) souligne aussi l'importance de la déontologie des acteurs politiques : « Les actions *publiques* des agents *publics* doivent pouvoir se justifier *publiquement* par de bonnes raisons. La reddition de comptes est une condition de la légitimité des pouvoirs accordés à ces derniers ».

La différence entre éthique et déontologie, mais aussi leur complémentarité peut s'observer dans le *Code d'éthique et de la déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (ci-après, « le Code ») qui régit les députés et ministres du Québec depuis 2010 (Québec 2026). Celui-ci, comme son nom l'indique, porte à la fois sur l'éthique et sur la déontologie, que le législateur a bien pris soin de différencier, bien qu'il n'offre pas de définition de l'un ou de l'autre (Bégin, 2011).

La distinction se fait plutôt dans la présentation des chapitres du Code. Le titre I édicte les valeurs et les principes éthiques de l'Assemblée nationale (articles 6-9). Tandis que le titre II explicite les règles déontologiques applicables à chaque député (articles 10-41), le titre III, quant à lui, concerne les règles déontologiques des membres du conseil exécutif (les ministres). Le Code interdit aux élus, dans l'exercice de leur charge, de favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de leurs proches (articles 15 et 16), de recevoir ou de solliciter des avantages en échange d'une intervention quelconque (articles 29-31). L'utilisation de biens et service de l'État ne doivent être liés qu'à l'exercice de sa charge et non à des intérêts personnels (article 36).

Puis, le Code prévoit la création d'une entité d'application et de contrôle dudit Code (titre IV) : la Commissaire⁶ à l'éthique et à la déontologie (ci-après, « la Commissaire »). Celle-ci est indépendante des

⁶ Nous utilisons le féminin, car au moment d'écrire cet essai, le poste de commissaire est occupé par une femme.



pouvoirs législatif et exécutif. Elle a le pouvoir de mener donner des avis, d'enquêter en cas de soupçon de manquement au Code. Ce dernier prescrit également aux élus de demander l'avis au Commissaire lorsqu'ils se retrouvent dans des situations où leur indépendance peut être compromise.

Par ailleurs, la Commissaire a produit, en 2021, des lignes directrices pour informer les députés et les ministres des règles déontologiques et des principes éthiques applicables à l'octroi des budgets discrétionnaires à fin que cela respecte le Code (Commissaire à l'éthique et à la déontologie. 2021). Ces lignes rappellent les principales dispositions du Code quant aux valeurs et principes à respecter et les règles Déontologiques.

Le document présente également des situations pouvant être problématiques et des questions à se poser afin de prévenir ces cas problématiques. Par exemple, octroyer des fonds à un organisme auquel l'élu est lié pourrait causer un conflit d'intérêts. Alors, le parlementaire, avant d'agir, devrait réfléchir à la nature des liens avec l'organisme, à son niveau d'implication dans l'analyse de la demande de l'organisme, au fait que le montant accordé puisse être supérieur ou pas au montant reçu par l'organisme lorsque la circonscription était représentée par un autre élu etc. la réflexion devrait amener le député à faire un choix qui respecte le Code (Québec 2026).

Méthodologie

Le cadre conceptuel ci-haut présente différents modes de régulation qui régissent les comportements des élus dans la myriade de décisions qu'ils doivent prendre. Rappelons que notre question de recherche s'intéresse à ces comportements dans le cadre de la gestion des budgets discrétionnaires. Nous cherchons à comprendre comment les députés et les ministres naviguent à travers les enjeux éthiques et déontologiques liés à l'octroi de ces budgets, quels principes ils mobilisent pour décider. En somme, c'est la perception des personnes directement concernées qui nous intéresse. Pour arriver à nos fins, nous avons recouru à des entrevues semi-dirigées auprès de 12 parlementaires de la 43^e législature de l'Assemblée nationale. Ces entretiens ont été menés en personne ou de manière virtuelle selon la préférence des personnes interrogées.

Afin d'assurer une bonne représentativité des résultats, tous les groupes parlementaires reconnus ont été inclus dans les personnes choisies, puis des députés indépendants sont également présents. De plus, comme l'essai porte sur deux enveloppes budgétaires, le SAB réservé aux députés, et les BDM destinés aux ministres, il allait de soi que les membres du conseil des ministres soient intégrés à l'échantillon. Ainsi, quatre élus interrogés sont ministres ou ont été ministres à un moment ou un autre de leur mandat.

Considérant qu'une de ces enveloppes, les SAB, est répartie en fonction des circonscriptions, un souci de représentation régionale a été apporté. Parmi les 12 élus, certains représentent de grands centres urbains, d'autres des régions éloignées, dont le milieu rural. L'objectif est d'également tenter de savoir comment les différences régionales influencent le comportement des députés et des ministres, le cas échéant.



Dans un second temps, cet essai a également cherché à comprendre la perception d'organismes communautaires quant à ces budgets. Bien que l'angle principal d'analyse soit celui du point de vue des parlementaires, l'objectif d'interroger des organismes était de connaître le revers de la médaille. Pour savoir s'il y a une déconnexion ou pas entre la vision des députés et celle des bénéficiaires, par exemple concernant les enjeux éthiques que peuvent engendrer les budgets discrétionnaires. Alors, des entrevues semi-dirigées ont été également menées auprès de cinq personnes qui œuvrent dans des organismes communautaires. Le choix de ces personnes a été fait en consultant les listes publiques d'organismes financés publiées par les ministres. Notre intuition était que ces organismes devaient sans doute aussi effectuer des demandes de SAB aux députés. Cela s'est avéré juste pour toutes les personnes interrogées. Pour les contacter, des courriers électroniques ont été envoyés à 12 organismes aux adresses indiquées sur leurs sites internet respectifs. Parmi les cinq personnes qui ont accepté de répondre aux questions, quatre sont directrices de leur organisme et une autre est responsable du financement et de la philanthropie du sien. Puis, quatre organismes sont situés dans la région de la Capitale nationale et l'autre à Montréal. Il s'agit d'une limite de ces entrevues, puisqu'il n'y a pas une représentativité régionale aussi grande qu'avec les élus. C'est seulement la quantité de personnes qui ont répondu positivement à la sollicitation.

Afin de permettre aux personnes interrogées de s'exprimer en toute liberté, sans crainte d'être identifiées publiquement, une garantie d'anonymat a été donnée.

L'objectif, ici, n'est évidemment pas de faire une recension exhaustive des mécanismes de gestion des budgets par tous les députés et ministres. Pour cela, il aurait fallu interroger quasiment toute la députation et un nombre bien plus grand d'organismes communautaires. Il s'agit plutôt de faire ressortir la façon dont ces fonds sont administrés par les députés et les ministres, et les défis qui en découlent. Malgré tout, bien qu'on ne vise pas une représentativité parfaite et exhaustive pour toute la députation, l'essai a également pour objectif de voir s'il y a quelques constats et recommandations d'ordre général qui peuvent être tirés des résultats de cette enquête.

La présentation des résultats s'effectue en six sections : les objectifs des programmes, les mécanismes d'octroi, la conciliation des intérêts, mécanismes de contrôle, puis les regards sur les critiques. Chaque catégorie, à l'exception du dernier, sera elle-même divisée en deux sous-catégories : les élus, puis les organismes. Ces sous-catégories présenteront les perceptions des deux groupes interrogés. Précisons que le choix a été fait de réunir les résultats des députés et des ministres dans une même sous-catégorie, car, d'abord, ils ont été soumis au même questionnaire, à une question près. Puis, les résultats trouvés n'ont pas décelé une différence « ontologique » selon que les personnes soient ministres ou uniquement députés, à quelques exceptions près. Cela évite donc une répétition. Lorsque ces exceptions surviendront, cela sera clairement précisé.

Finalement, les questionnaires pour les députés et ministres, et pour les organismes communautaires, peuvent être consultés respectivement aux annexes 1 et 2.



Les objectifs des programmes

Les élus

Avant d'aborder les enjeux d'éthique et de déontologie, nous avons d'abord cherché à brosser un portrait concret du fonctionnement de ces budgets, c'est-à-dire de comprendre les objectifs et les mécanismes décisionnels qui encadrent leur attribution. Ce dernier aspect sera abordé dans la section suivante. Dans la présente partie, nous examinons d'abord la manière dont les députés conçoivent la finalité des enveloppes discrétionnaires dont ils disposent. Nous leur avons posé la question suivante : dans vos propres mots, comment décririez-vous les objectifs du Programme de Soutien à l'action bénévole (ou du budget discrétionnaire des ministres) et ce qu'il vous apporte dans votre rôle de député/ministre ?

À cet égard, les réponses des députés et des ministres convergent, mais diffèrent quelque peu. Concernant les SAB, les députés interrogés sont unanimes. Ils comprennent ce fonds comme une aide ponctuelle destinée généralement aux petits organismes communautaires à but non lucratif qui œuvrent dans leurs circonscriptions respectives. Selon eux, il s'agit d'appuyer des organismes qui éprouvent généralement des difficultés à accéder à d'autres sources de financement, notamment parce qu'ils ne cadrent pas dans les exigences des programmes gouvernementaux normés.

« C'est vraiment pour aider la première ligne, les organismes communautaires, les associations, vraiment les petites organisations locales qui ont des petits besoins. »

Pour certains députés, le SAB est un programme essentiel qui les aide dans leurs fonctions. Il leur permet de créer des liens avec les organismes de leur circonscription et de les accompagner dans la réalisation de leurs objectifs sociaux, culturels et d'entraide. Un d'eux souligne que ce budget permet d'améliorer la vie des citoyens de sa circonscription.

« Il contribue à renforcer le tissu social, à offrir des services aux citoyens et à améliorer la vie des gens de la circonscription. C'est l'un des outils les plus extraordinaires que j'ai pour être présent, pour aider les gens qui ont des projets, des rêves à accomplir, à compléter leur mission, à régler des problèmes et à soutenir les priorités que nous avons fixées ensemble, ici, en équipe : l'aide alimentaire, l'aide matérielle, la lutte à la pauvreté, la réduction des inégalités, les services pour les personnes issues de l'immigration, le soutien aux femmes, aux jeunes, aux aînés et aux personnes en situation de vulnérabilité. Ce sont des objectifs parmi les plus importants dans ma vie de député, et je peux les faire vivre et les faire avancer notamment grâce à ce programme. »

D'autres concourent en indiquant apprécier particulièrement les SAB parce qu'il s'agit, selon eux, de l'un des rares leviers qu'ils ont, à titre de députés qui ne sont pas ministres, pour faire avancer des dossiers et pour avoir un impact dans leur milieu.

« C'est vraiment un des rares budgets sur lequel on a directement un pouvoir décisionnel, surtout quand on est dans l'opposition. »



D'autres sont moins enthousiastes. Ils indiquent être conscients que les budgets à leur disposition sont trop faibles par rapport aux besoins réels sur le terrain et que l'aide qu'ils octroient est de niveau minimal, voire symbolique.

« Ce sont rarement de gros montants. Ce sont des miettes, en fait. À la fin, c'est de l'appui, mais c'est quasiment du symbolique. »

Pour ce qui est des ministres, ils comprennent également l'objectif de leurs budgets discrétionnaires, les BDM, comme étant un soutien relativement minimal aux organismes communautaires. Cependant, contrairement au SAB, qui est réparti de manière géographique, les BDM servent des organismes sur l'ensemble du territoire québécois, mais qui ont la même mission que le ministère auprès duquel ils sollicitent l'aide. Cette enveloppe donne également aux ministres une flexibilité par rapport aux autres programmes qu'ils gèrent, qui sont souvent normés.

« Je pense que l'objectif de ces budgets, c'est de nous donner une zone de flexibilité qui, autrement, serait difficile à avoir au gouvernement. Avec les autres programmes, il y a beaucoup de formulaires à remplir et ils visent souvent à l'obtention de sommes beaucoup plus importantes que ce qu'on peut donner avec un budget discrétionnaire. Donc, le BDM m'apporte une flexibilité que je n'aurais pas autrement en tant que ministre. »

Les organismes

Les représentants d'organismes interrogés manifestent une compréhension sommaire dans la mesure où ils comprennent que ce sont des budgets à la disposition des députés et des ministres qui visent à soutenir les organismes communautaires. Cependant, cela ne va pas plus loin. Les personnes indiquent manquer d'informations pour réellement comprendre en détail, notamment les règles (nous davantage plus loin). Une personne va même jusqu'à questionner leur fondement philosophique.

« J'aimerais voir le fondement philosophique sur lequel ces programmes sont bâtis, est-ce vraiment pour des intentions humanistes objectives et équitables ? Ou les politiciens se sont donné des enveloppes discrétionnaires pour aller répartir des cadeaux dans leur comté ? »

En somme, pour les députés et les ministres, les budgets discrétionnaires sont un outil qui leur permet de soutenir, généralement de façon ponctuelle, les petits organismes communautaires qui peuvent éprouver de la difficulté à trouver des financements ailleurs ou à naviguer parmi les programmes publics normés. Pour des députés, ces fonds sont particulièrement précieux parce qu'ils permettent de nouer des liens avec les organismes, de les accompagner dans leurs projets. C'est également un des rares budgets sur lequel ils ont un pouvoir décisionnel direct. D'autres tempèrent en indiquant que les sommes sont tellement minimes, que l'aide octroyée est quasiment d'ordre symbolique. Pour les ministres, il ressort de cela que les BDM soutiennent des organismes qui partagent la même mission que le ministère. Puis, ces fonds permettent une flexibilité que les ministres n'ont pas dans la gestion des programmes normés. Les organismes ont une compréhension très sommaire des objectifs, mais sans plus.



Les mécanismes d'octroi

Les élus

Dans cette partie nous avons cherché à répondre à notre première sous-question de recherche, c'est-à-dire que nous souhaitons comprendre les mécanismes internes mis en place par les députés et les ministres pour attribuer les fonds discrétionnaires. Des questions visaient à obtenir une description détaillée de la procédure d'attribution des fonds, tel qu'elle se déroule au sein de leur équipe. Il s'agissait d'une part de préciser les critères d'évaluation déterminant les montants alloués et les types d'organismes soutenus, et, d'autre part, de décrire l'implication de chaque membre de l'équipe, c'est-à-dire la répartition concrète des rôles dans ce processus. Pour les ministres, il leur a également été demandé d'expliquer comment ils évaluent la mission des organismes, puisque les BDM sont censés être destinés à des OBNL ayant la même mission que le ministère. Les réponses à ces questions permettent déjà de tirer des observations quant aux principes éthiques mobilisés par les parlementaires.

D'abord, avant de présenter les processus décisionnels, les questions ont permis de faire ressortir les mécanismes par lesquels les organismes peuvent solliciter les élus. Certains ont mis en place une procédure formalisée à travers leur site web de député. Généralement, le site présente sommairement les objectifs du programme. Ensuite, les demandeurs doivent remplir un formulaire, soit en format PDF ou à l'aide d'une plateforme, tels que Microsoft Forms. Pour d'autres élus, les demandes doivent passer par leur adresse courriel de l'Assemblée nationale. Des parlementaires ont également indiqué accepter les demandes effectuées par téléphone ou en personne à leur bureau de circonscription, en plus des formulaires et/ou des courriels. Une personne a également mentionné qu'elle peut faire des promesses de soutien, lorsqu'elle se présente à un événement d'un organisme.

Au niveau des mécanismes décisionnels, les entretiens ont mis en lumière des processus de gestion des enveloppes globales. La plupart des députés et ministres ont indiqué segmenter leurs budgets dans l'année, c'est-à-dire qu'ils divisent les budgets, généralement de manière égale, en trois ou quatre périodes. Ainsi, « [ils] s'assure[nt] que les décaissements se font à un rythme qui leur permet d'avoir des fonds disponibles pendant 12 mois. » Une députée, pour sa part, a opté pour une catégorisation des budgets selon les dossiers qu'elle juge prioritaires dans sa circonscription. Les montants sont répartis des secteurs : aînés, jeunesse, animation culturelle, etc. Des ministres rajoutent une couche supplémentaire en partageant les budgets selon les circonscriptions. L'un indique qu'il divise son montant discrétionnaire par 125, ce qui lui donne une cible d'attribution par circonscription qu'il essaie de constamment viser. Un, quant à lui, indique qu'il essaie de pondérer les montants selon les besoins réels des circonscriptions en lien avec la mission de son ministère. Un troisième membre du conseil exécutif, pour sa part, mentionne réserver son BDM pour le portefeuille qu'il gère, mais aussi pour la région dont il est ministre responsable, jugeant que les besoins sont plus criants.

« Si cela touche les enjeux du ministère, je soutiens. Je peux aussi financer si ça touche un enjeu qui n'est pas dans ma mission, mais qui est dans la région dont je suis responsable. »



Ou bien, une députée qui privilégie les dossiers dont elle a la charge à l'Assemblée nationale pour être en adéquation entre sa vie de parlementaire et sa vie en circonscription.

Malgré cela, à la fois les députés et les ministres insistent pour dire qu'il ne s'agit pas de processus rigides. Au contraire, ils font constamment preuve de flexibilité selon les flots des demandes reçues. Ces répartitions par période ou par catégorie peuvent être interprétées comme une mobilisation par les élus de l'éthique en s'appuyant sur le principe d'équité. Comme vu précédemment, ce principe constitue l'une des motivations qui peut orienter un individu vers des décisions d'intérêt général (Thompson, 1987). Alors, la segmentation des budgets permet de conserver des montants pour des organismes qui feraient des demandes tardivement, par exemple, dans l'année, et donc évite que les premiers arrivés ne raflent toute la mise. Le ministre priorisant sa région peut être également vu comme privilégiant un argument d'équité (Thompson 1987), en évoquant les besoins plus criants, même cela génère des questionnements sur la tension sur l'équité envers les autres régions. La députée qui privilégie les dossiers qu'elle porte à l'Assemblée peut se justifier par une réflexion éthique basée sur la rationalité (Boisvert et al. 2003), c'est-à-dire la cohérence entre son rôle de parlementaire et son rôle en circonscription.

Puis, l'argument de flexibilité peut également être analysé comme étant une réflexion éthique, dans la mesure où, comme le présentent Boisvert et al. (2003), il s'agit d'une composante de l'éthique comme mode autorégulateur qui permet d'adapter la décision selon le contexte donné. D'ailleurs, cet argument de la souplesse reviendra souvent dans les réponses des parlementaires qui seront présentées plus tard dans cet essai.

Ensuite, au niveau de l'implication de l'équipe, la plupart du temps, un membre du personnel de circonscription ou du cabinet du ministre est chargé d'un traitement administratif, c'est-à-dire qu'il se charge de vérifier si les organismes sont conformes, c'est-à-dire, s'ils sont, par exemple, des OBNL immatriculés au Registre des entreprises du Québec. Ensuite, des divergences s'observent concernant l'implication du député ou du ministre. Certains prennent le relais à partir de là, c'est-à-dire qu'ils décident seuls d'octroyer la subvention et le montant. D'autres délèguent, à une ou plusieurs personnes, la responsabilité de faire une analyse plus approfondie et d'ensuite faire une recommandation au parlementaire. D'autres prennent les décisions en collégialité à la suite de discussions entre le parlementaire et l'équipe.

« On se réunit ensemble pour faire les choix qui sont parfois douloureux, parce qu'on a tellement de belles demandes, on a tellement de beaux projets que je vous avoue que c'est difficile. Donc on fait les choix ensemble. »

Alors, s'agissant de l'implication des équipes dans le processus décisionnel que les parlementaires, il apparaît qu'il existe deux grandes stratégies. La première est celle de la décision basée sur le jugement personnel des députés, l'équipe n'étant impliquée que pour faire un traitement de nature administrative. Boisvert et al. (2003) et Boisvert (2009) étayaient que cette stratégie peut être considérée comme éthique, pourvu que l'individu ait pesé les conséquences négatives ou positives de ses actes et ait agi avec prudence. Nous verrons plus tard si les parlementaires font cela ou pas. La seconde stratégie est celle de la délibération, soit à deux, l'élu et un membre du personnel, ou en groupe. Cette méthode, selon Boisvert (2005), permet d'arriver à la décision la plus rationnelle possible, puisqu'elle minimise les conséquences



négligées en intégrant les points de vue des autres, des valeurs partagées, « qui s'appuient, pour reprendre l'expression du sociologue Fernand Dumont, sur des raisons communes. » (Boisvert, 2003)

Ensuite, en ce qui concerne l'évaluation des critères guidant l'octroi du financement, les réponses obtenues sont variées. Cependant, elles peuvent se regrouper en trois grandes catégories.

La première est celle basée sur la connaissance du milieu et des organismes par les élus. La proximité avec ces OBNL leur permet, selon leurs dires, de connaître les besoins réels sur le terrain. L'octroi des fonds se base alors sur une approche historique, c'est-à-dire que les organismes sont généralement les mêmes toutes les années.

« On se base beaucoup sur une approche historique, c'est-à-dire que l'on connaît nos organismes piliers dans la circonscription. On connaît le comté, les organismes qui ont le plus d'impact, qui sont implantés depuis le plus longtemps, qui desservent le plus de gens. »

« Chaque année ce sont souvent les mêmes demandes qui nous sont données, avec les mêmes besoins. »

Comme vu plus haut, la proximité peut être une approche de décision éthique, car il permet de rester ancré dans le réel des commettants et donc d'être au service du « vrai monde » (Boisvert 2009). Cependant, cette proximité peut causer un certain entre-soi qui peut amener les élus à se soucier des intérêts d'un groupe restreint et non de l'intérêt commun (Boisvert 2009). D'ailleurs, une députée est consciente que cela peut être une conséquence négative. Elle tente de mitiger la problématique, en promouvant le SAB auprès d'autres organismes qui ne la sollicitent pas.

« C'est sûr que ce n'est pas tout le monde qui fait des demandes. J'essaie de faire la promotion pour que les gens connaissent cette banque-là. »

La seconde catégorie est celle basée sur une équité procédurale, c'est-à-dire sur un processus impartial. Cette catégorie peut elle-même se subdiviser en deux sous-catégories. La première applique l'équité à sa plus simple expression, c'est-à-dire que, les seuls critères considérés, sont se trouver dans la circonscription, et être un OBNL dûment immatriculé au Registre des entreprises du Québec, soit les critères minimaux appliqués par tous les députés et exigés par les règles du programme. Une députée utilise cette méthode.

« Si c'est dans la circonscription, je ne refuse pas. »

L'autre sous-catégorie se rapportant à l'équité procédurale est celle de l'usage de grilles d'évaluation. Trois députés mentionnent recourir à cette méthode avec des critères formels déterminés en équipe et qui tentent d'être les plus objectifs possibles. Pour un élu, le nombre de personnes touchées, la durée du projet, le rayonnement de sa région éloignée hors du territoire sont des critères considérés. Pour un autre, en plus de la durée et du nombre, l'essor d'organismes émergents est priorisé.

« On a une grille de classement du type de projet, des événements qui sont, par exemple de courte durée, par opposition à des événements qui pourraient être sur plusieurs jours, des festivals, on en a plusieurs, des colloques et ainsi de suite, des rassemblements. Donc, il y a la durée, le nombre de personnes qui sont parties prenantes à l'événement. On va aussi favoriser, puisque je suis dans un



milieu éloigné, le rayonnement du territoire et la participation des habitants à des activités en dehors du territoire. Donc tout ce qui est tournois sportifs, compétitions de différents ordres, même en sciences. »

En outre, ces deux manières d'articuler l'équité procédurale participent comme le terme l'indique à une réflexion éthique basée sur l'équité dans la mesure où l'impartialité est la valeur mise de l'avant. Cela rejoint la prise de décision éthique telle que le conçoit Thompson (1987). Toutefois, ce traitement équitable s'incarne par deux conceptions distinctes. D'une part, cela s'incarne par le financement de tous les organismes de la circonscription qui en font la demande. Il n'y a donc pas de priorisation ni de sélection. De l'autre côté, cela s'incarne par la soumission des demandes à une même grille d'évaluation. Par ailleurs, concernant le processus d'attribution par grille, un député avance que, pour lui, il s'agit d'une preuve de transparence, un principe qui favorise l'intérêt public, donc l'éthique (Thompson 1987). Selon cet élu, cela permet de se protéger contre les abus potentiels en plus de favoriser une justification publique, notamment auprès des journalistes.

« Si les gens mettent en doute l'attribution des montants, on est capable de dire que cela suit un processus rigoureux. C'est une façon aussi de protéger le bureau de circonscription. Je sais que la perception des gens, de certains commentateurs ou des journalistes est-ce celle d'une impression qu'il s'agit d'une caisse discrétionnaire électorale. Je voulais qu'on sorte de cela. Avec une grille d'analyse qui est très formelle, on est capable de montrer à n'importe qui critiquerait, la façon dont c'est articulé. »

Ensuite, après ces questions sur les critères d'attribution, nous avons voulu déterminer comment les ministres évaluent la mission des organismes, puisque les BDM sont censés soutenir un organisme dont la mission correspond à celle du ministère. À cela, trois ministres sur quatre ont répondu qu'ils se fient au bon sens, que, généralement dans la demande, ils sont capables de percevoir si cela rejoint la mission du ministère ou pas, il n'y a donc pas de critères formalisés. Un autre ministre indique que, quelquefois en cas de doute, son équipe peut effectuer une recherche internet très sommaire.

« On y va de façon très générale, on n'a pas une grille de pointage. »

En sommes, les membres du conseil exécutif recourent donc à des décisions basées sur le jugement personnel. Cela peut se justifier par la conception de l'éthique comme processus autorégulateur (Boisvert, 2003). Cela suppose cependant que les personnes, comme vu précédemment, aient une réflexion quant aux conséquences de leur décision. Cela peut se percevoir dans la réponse d'un des ministres qui insiste sur l'importance de la flexibilité dans la considération de la mission de l'organisme.

« Si j'ai une banque alimentaire [qui ne relève pas de la mission du ministère] qui vient me voir, puis qui dit qui me dit : "j'ai une famille qui vient me voir, elle vient de se faire mettre à la porte, ça n'a pas de bons sens. Ils ont quatre enfants, ils ne peuvent pas faire l'épicerie." Bien, je vais lui dire oui, et envoyer un chèque à la banque alimentaire [pour qu'elle aide la famille]. »

Cela démontre que le ministre prend en considération les conséquences qui pourraient être considérées comme négatives, le fait que l'organisme ne relève pas de la mission du ministère, et comme positives, le fait d'aider une banque alimentaire à soutenir une famille dans le besoin. Il apparaît que le ministre juge



qu'aider la famille éprouvée est plus important que le respect *stricto sensu* du principe du budget discrétionnaire ministériel.

Les organismes

Concernant les mécanismes d'octroi, les organismes notent une variété de façons de faire selon le député ou le ministre sollicité. Certains ne comprennent d'ailleurs pas la raison ? Pourquoi, dans certains cas, ils doivent remplir des formulaires, dans d'autres, ils doivent écrire un courriel ou appeler au cabinet du ministre ?

« Le député de la circonscription a établi un mode de fonctionnement avec des règles. Il y a un formulaire à remplir avec des attentes spécifiques. D'autres, de mon expérience, surtout la majorité des ministres que je vais solliciter, il n'y a pas de règles. Ils disent d'appeler un attaché ou ils vont dire "écris-nous ton projet", puis on va évaluer pour voir si on peut investir. »

Cela étaye donc de la diversité des mécanismes appliqués par les élus. Éthiquement, cela interroge. Selon Thompson (1987), les institutions jouent un rôle majeur pour favoriser l'éthique publique. Elles doivent fournir des règles formelles claires et démontrer de la transparence. Dans ce cas, les députés et les ministres, si on les considère comme des institutions, ou du moins comme le prolongement des institutions qu'ils représentent, ne semblent pas fournir un cadre clair et cohérent. Cela apparaît que ce n'est pas nécessairement un enjeu qui découle individuellement des élus, puisque certains mettent en place des instruments clairs. C'est le manque d'harmonie entre les processus qui se dégage plutôt comme l'explication.

Par ailleurs, certains organismes interrogés apprécient la proximité qu'ils ont avec certains élus. Ils avancent que cela aide à obtenir un financement.

« Si on connaît le député, on a plus de chances qu'il réponde à notre invitation, alors que si demain matin, par exemple, j'essaie de parler à un député d'une autre à qui je n'ai jamais parlé, puis que je lui demande des sous, c'est sûr qu'il y a moins de chance qu'il me dise oui. Il ne me connaît pas alors que mon député est déjà venu dans nos locaux. Il a une oreille plus favorable pour avoir des fonds ou du moins une écoute pour un projet spécifique. »

Comme le démontre Boisvert (2009), peut-être un mécanisme éthique, puisqu'il permet de connaître les besoins réels, donc peut offrir « une oreille plus favorable » contrairement à un député éloigné. Cependant, cela peut mener à des travers s'il en résulte que ce sont les mêmes groupes privilégiés.

En somme, nous pouvons répondre à une première sous-question de recherche en avançant que la recension des mécanismes décisionnels qui guident les élus dans la gestion des budgets discrétionnaires révèle que les parlementaires interrogés recourent à des méthodes variées. Du côté des démarches effectuées par les organismes pour effectuer les demandes, certains élus exigent un processus formalisé via un formulaire en ligne. D'autres acceptent des sollicitations par un courriel, par téléphones ou en personnes,



certaines élus allant même à faire des promesses dans des événements. Ensuite, au niveau de la gestion des enveloppes globales, il ressort que les députés et les ministres répartissent les montants selon des périodes dans l'année, selon les missions des organismes, ou bien par circonscription s'agissant des BDM. Cela peut être interprété comme une intégration d'un principe éthique d'équité, entre autres, dans la mesure où l'objectif est de financer le plus d'organismes possible. S'agissant de l'implication des équipes dans le processus décisionnel, certains parlementaires privilégient leur jugement personnel et décident seuls des organismes financés et des montants octroyés. Comme l'indique Boisvert et al. (2003), ce processus peut demeurer éthique dans la mesure où le décideur analyse toutes les conséquences de ses actes. La délibération est autre principe éthique mobilisé par certains élus dans la régulation des comportements. L'octroi d'un financement à un organisme se décide à travers les discussions avec les membres des équipes. Ce principe permet, selon Boisvert et al. (2003), d'arriver à une décision rationnelle et objective qui se base sur des valeurs partagées entre les membres de l'équipe. En outre, elle évite généralement l'arbitraire. Ensuite, concernant les organismes, il se manifeste une certaine incompréhension des processus en place, notamment du fait que cela est variable d'un élu à un autre. Cela peut amener des réflexions quant à l'éthique de ces mécanismes s'ils ne sont pas compris par des demandeurs, et s'ils manquent de clarté et de transparence (Thompson 1987). Concernant, l'évaluation des critères, certains ont recours à la proximité comme principe de prise de décision. Les élus se fient à l'historique et à la connaissance qu'ils ont des organismes. Cela est peut-être aussi être apprécié par des organismes qui ont une oreille plus attentive de la part de l'élu.

La conciliation des intérêts

Les élus

Dans cette section, nous cherchons à répondre à la deuxième sous-question de recherche, c'est-à-dire que nous nous intéressons à la conjugaison entre les priorités politiques des élus et les besoins des organismes. Rappelons que, selon Thompson (1987), les parlementaires évoluent dans la tension entre l'intérêt privé (partisanerie, réélection, relation avec collègues ou groupes de pression, etc.) et l'intérêt général, qu'ils doivent constamment dénouer. De plus, rappelons que le Code proscrit l'utilisation de biens et services de l'État à des intérêts personnels (article 36) (Québec 2026).

Pour évaluer cela, des questions ont été posées concernant la conciliation entre leurs intérêts partisans et les besoins réels des organismes, l'influence des positions politiques et de la mission des organismes, l'influence des autres collègues députés ou ministres.

À ces questions, tous les élus et ministres ont unanimement répondu qu'ils ne considéraient pas leurs intérêts partisans dans l'octroi des fonds discrétionnaires. Selon eux, la gestion de ces budgets se fait de manière non partisane et seuls les besoins des organismes sont considérés. Alors, il apparaît que dans la gestion de leurs enveloppes discrétionnaires, les députés et les ministres mobilisent l'intérêt général des organismes, c'est-à-dire leurs besoins, ce qui est un facteur favorable à l'éthique (Boisvert et al. 2003 ; Boisvert 2009 ; Thompson 1987). De toute façon, en règle générale, « les organismes qui sollicitent des



fonds, sont rarement très politiques ou ont une allégeance partisane ». Cependant, certains députés reconnaissent et assument gérer leurs enveloppes respectives selon leurs priorités et valeurs politiques et ainsi celles de leur parti. Alors, les organismes dont la mission correspond à ces priorités sont favorisés. Cela peut sembler paradoxal d'affirmer agir de manière non partisane tout en reconnaissant que les priorités et valeurs politiques influencent leurs décisions. Ainsi, si nous nous référons au principe éthique de l'équité, qui suppose agir de manière impartiale (Boisvert 2009 ; Thompson 1987), nous pourrions conclure que ce type de gestion n'est pas favorable à l'éthique, puisque des organismes communautaires dont les missions ne cadrent pas dans les priorités de ces élus pourraient être ignorés. À cela, certains parlementaires répondent que, de toute façon, leurs priorités politiques correspondent généralement aux besoins locaux, puisqu'ils ont été élus sur celles-ci. Cela pourrait alors être interprété comme étant une mobilisation de l'intérêt général, les besoins locaux, qui se trouveraient être en adéquation avec l'intérêt privé de ces élus, leurs valeurs. Comme mentionné précédemment, selon Thompson (1987), ces deux notions ne sont pas nécessairement antinomiques. Un élu peut avoir un comportement qui favorise son intérêt privé, pourvu que le résultat favorise également l'intérêt général. Par ailleurs, selon Boisvert (2003), une régulation de comportement éthique résulte nécessairement de la considération des valeurs. C'est ce que font ces élus.

« Les gens de la circonscription ont voté pour moi en connaissant très bien mes priorités. Ce sont des valeurs qui étaient importantes pour moi. Je ne pense pas trahir ce mandat-là en laissant ces orientations transparaître. »

Ensuite, les entretiens révèlent une divergence intéressante quant à la réflexion éthique des élus concernant les positions idéologiques des demandeurs. Pour certains, les valeurs promues par l'organisme sont un facteur déterminant. Le positionnement d'organismes sur l'avortement a particulièrement été mentionné comme étant un frein pour deux députés et un ministre.

« J'essaie de donner à tous les organismes, mais il y a des missions qui, pour moi, malheureusement, ne fonctionnent pas. Si c'est contre l'avortement, je ne les soutiens pas parce que ce ne sont pas les valeurs auxquelles je crois. Sinon, j'essaie autant que possible d'être laïc. Donc, je ne donne pas vraiment des montants à des églises, mais je peux donner à un projet des membres de l'église. »

« Je ne soutiens pas une organisation qui n'est pas en adéquation avec mes valeurs [mais je soutiens des organismes ou des personnes qui ne soutiennent pas mon parti] »

Il apparaît donc que, pour ces personnes, les décisions prises sont influencées par leurs valeurs personnelles, mais aussi collectives. Une députée arguant que « le droit à l'avortement a une valeur québécoise » et que donc, « il ne faut pas aller contre les valeurs du Québec ». En bref, ces personnes privilégient une cohérence idéologique. Boisvert (2005) nous indique que cela peut être un mode autorégulation qui favorise un choix éthique.

Il est aussi intéressant de noter que certains élus ont une position diamétralement opposée à ce qui est mentionné plus haut. Quatre élus, dont un ministre, ont mentionné ne pas considérer les positions idéologiques des organismes. Eux aussi utilisent l'exemple des OBNL à vocation religieuse et anti-choix, mais pour dire qu'ils les financent, même si cela ne rejoint pas leurs convictions personnelles. Pour ces parlementaires, ces organisations rendent un service à leur communauté qui va au-delà de position politique.



« Chez nous, [l'organisme X], achète des manteaux pour les jeunes qui n'ont pas de vêtements. C'est une bonne cause. Sa mission fatigue certains partis politiques, mais sur mon territoire, il n'est pas là pour une mission interplanétaire, il est là pour aider la société, nos gens les plus démunis. »

Nous pouvons avancer que, pour ces parlementaires, leur réflexion éthique les amène à ne pas considérer leurs valeurs personnelles dans l'attribution des fonds discrétionnaires. Il apparaît que ces personnes privilégient, le service à la communauté, par exemple, l'aide aux enfants démunis. Cela peut-être interpréter comme une mobilisation de l'intérêt général, comme l'entendent Boisvert et al. (2003), Boisvert (2009) et Thompson (1987).

Ensuite, concernant l'influence des collègues, notamment ceux de leur parti dans les choix de financement, les entrevues ont révélé deux écoles de pensée. Certains élus apprécient énormément l'autonomie que confèrent les budgets discrétionnaires. Ils préfèrent les gérer seuls et donc n'ont pas de contact en ce sens avec leurs collègues. Pour d'autres, la collaboration avec leurs pairs est une partie intégrante de la gestion des budgets. Ces concertations peuvent prendre la forme d'échanges d'information ou bien d'un député qui sollicite du SAB ou du BDM auprès de ses collègues au nom d'un organisme, ou bien d'une décision commune de financer un projet particulier.

En outre, les entrevues font ressortir l'importance des relations interpersonnelles entre les parlementaires. Des rapports cordiaux peuvent faire en sorte que deux députés puissent s'entendre sur une aide à accorder à un organisme, et, à l'inverse, des rapports froids peuvent nuire à la collaboration.

« J'ai des collègues qui font presque du harcèlement auprès des ministres pour avoir des montants de leur budget discrétionnaire. Moi, c'est sporadique quand je fais des demandes, elle est toujours très bien justifiée, ce qui fait que, la majorité du temps, les ministres vont adhérer, mais surtout parce que mes demandes sont très réalistes. J'ai des ministres qui m'ont même offert de l'argent dans le discrétionnaire en me disant que j'étais probablement le seul député qui ne leur faisait jamais de demande. »

Pour certains, une affiliation partisane commune peut aider, mais, à l'inverse, des allégeances opposées peuvent nuire.

« Quand il y a des enjeux d'organismes régionaux, on essaie de discuter avec les différents députés pour qu'on *pool* ensemble un montant. C'est plus facile quand les députés viennent de la même philosophie, de la même idéologie. Avec [la députée d'un parti opposé], c'est plus difficile d'avoir un *pool*. »

Il apparaît donc que des intérêts privés de nature relationnelle entre les députés et les ministres influencent la gestion des enveloppes. Ces intérêts peuvent favoriser la collaboration, ils sont donc en adéquation avec l'intérêt général (Thompson, 1987). À contrario, lorsque ces relations, lorsqu'il y a des tensions, peuvent nuire aux besoins des OBNL.



Ensuite, nous avons vu précédemment qu'une des critiques adressées au SAB et au BDM est qu'ils peuvent être utilisés à des fins d'autopromotion par certains qui favoriseraient leur intérêt privé. Or, les parlementaires possèdent déjà une enveloppe budgétaire dédiée à la publicité. Alors, il nous apparaît pertinent d'évaluer comment les députés tracent la frontière entre ces deux budgets. Comme s'assurent-ils que les budgets discrétionnaires ne servent pas à des visées publicitaires ?

À cela, sans exception, ils ont tous indiqué qu'ils n'utilisent pas ces fonds à des fins publicitaires, que la règle est claire, il ne doit y avoir aucune contrepartie au SAB et au BDM. Ils reconnaissent cependant que, souvent en guise de remerciement, les organismes financés, font intégrer l'image de l'élu dans des pamphlets, les mentionnent publiquement, ou même les invitent à des événements.

« On leur dit, qu'on n'a pas nécessairement besoin de la visibilité qu'ils offrent, mais que s'ils veulent nous l'offrir, tant mieux. »

Un député, indique être conscient de l'apparence que cela peut donner, à savoir que les députés se servent de leurs budgets discrétionnaires comme outil d'autopromotion. Cependant, même s'il bénéficie de la visibilité offerte par les organismes, d'après lui, cette publicité n'est pas de nature partisane. C'est une plutôt une mise en lumière de son rôle de député de l'Assemblée nationale, et non comme l'acteur partisan. Cela permet, selon lui, de faire connaître les services du député, au-delà des SAB.

Puis, quatre députés ont révélé qu'ils n'utilisent pas le SAB pour de la publicité, mais qu'à l'inverse, ils peuvent recourir à leur fonds publicitaire pour venir en aide à des organismes qui demandent un SAB. C'est-à-dire qu'au lieu de financer l'organisme à travers le fonds discrétionnaire, ils vont plutôt négocier une entente de publicité avec le demandeur. Tous arguent que cela vise à augmenter l'aide disponible.

« Souvent on va passer [des demandes de SAB] dans mon budget publicité, ce qui va me permettre de dégager de l'argent et de pour le soutien à l'action bénévole pour d'autres organismes. »

Des élus ont même mentionné avoir bonifié le soutien qu'ils offrent aux organismes, avec l'augmentation salariale reçue il y a quelques années, mais que certains groupes parlementaires ont refusé en promettant de les donner à des organismes communautaires. Certains de ces élus ont négocié une entente de visibilité avec les organismes récipiendaires de ces sommes.

La théorie thompsonienne stipulant que l'éthique des parlementaires s'exerce dans la tension entre les intérêts privés et l'intérêt général s'observe ici. D'abord, le fait de transférer des demandes de SAB en entente publicitaire favorise l'intérêt privé, soit la visibilité du député. Cependant, les élus recourent à un argument d'intérêt commun, soit soutenir plus d'organismes, pour justifier le fait de transférer des demandes de SAB en entente publicitaire. Selon Thompson (1987), ces deux justifications peuvent cohabiter, pourvu que l'intérêt privé n'absorbe pas l'intérêt public. Puis, de ce cas, émergent d'autres questionnements. Premièrement, est-ce que ce transfert n'est pas un contournement de la règle qui indique qu'aucune contrepartie ne devrait être exigée en échange d'un SAB ? Est-ce que cela contrevient au Code, qui interdit l'utilisation bien de l'État pour des intérêts personnels (Québec 2026) ? À cela, comme vu précédemment, un député répond en indiquant que la publicité reçue n'est pas de nature partisane, mais bien une promotion des services du député. Une autre rajoute que les règles encadrant la publicité sont claires, et que les ententes doivent recevoir une approbation de l'Assemblée nationale, il y a donc un



contrôle. Il s'agit donc pour lui d'un processus transparent qui est soumis à un contrôle, rejoignant encore une fois Thompson (1987). D'une seconde part, les organismes ressentent-ils une pression induite pour accepter la transformation du SAB en vente de publicité? Nous verrons la réponse des représentants d'organismes plus loin. Cependant, nous pouvons postuler que pour que ce processus réponde des principes éthiques, il faut que le député agisse avec de l'impartialité et de l'équité (Thompson 1987), et donc les organismes qui refusent l'offre de publicité puissent être traités de la même manière que les autres.

Les organismes

Les cinq représentants d'organismes affirment que le positionnement politique ne semble pas jouer dans l'attribution des fonds. Cependant, une personne indique que son organisation fait quand même preuve de prudence dans son expression publique pour que cela n'ait pas d'incidence sur le financement public de manière générale, donc incluant les programmes normés et les budgets discrétionnaires.

La tension entre intérêt public et intérêt privé se manifeste plutôt s'agissant de la visibilité des élus. Deux personnes indiquent, ressentir de la pression indirecte pour en donner en échange d'un financement.

« Depuis un certain temps, c'est demandé. Ce n'est pas nécessairement que tu dois le faire, mais c'est fortement recommandé. »

« Quand on reçoit du financement, le député ou le ministre peut venir à notre événement et on se sent obligé de lui faire faire une allocution. »

Alors, cela soulève un autre enjeu éthique, dans la mesure où les organismes disent se sentir obligés ou sentent qu'ils sont fortement recommandés d'offrir une visibilité, est-ce que cela respecte toujours l'intérêt général (Thompson 1987)? En même, il ne semble pas y avoir d'obligation formelle de la part des élus. Alors, cela peut être interprété comme un flou dans les règles. Pourtant, sur papier, la règle semble claire. Aucun bénéfice ne peut être exigé en échange d'un SAB ou d'un BDM. Nous pouvons avancer que, pour favoriser l'intérêt général, donc l'éthique (Thompson 1987), il faudrait que ces règles soient nettes pour les organismes également, pour lever toute ambiguïté.

En somme, s'agissant de la conciliation entre les priorités politiques des élus et les besoins réels des organismes, les députés et les ministres considèrent qu'ils n'utilisent pas les budgets discrétionnaires à des fins partisans. Cependant, les priorités et les valeurs politiques des élus peuvent colorer la gestion des enveloppes. Pour certains, les positions politiques des organismes sont déterminantes dans le choix de les soutenir ou pas. Ces personnes mobilisent alors une réflexion de l'éthique basée sur des valeurs personnelles (Boisvert al. 2003). Le cas des organismes religieux anti-choix est exemple qui étaye de cela. Pour certains élus, leurs valeurs font qu'ils ne peuvent pas les financer. D'autres considèrent que ces organismes rendent un service à la communauté, notamment auprès de personnes démunies, et que donc, ils méritent un financement malgré leurs positions idéologiques. Il apparaît alors que ces personnes mobilisent une conception de l'intérêt général qui triomphe sur leurs convictions personnelles (Thompson, 1987). Ensuite, les relations entre élus, selon qu'elles soient cordiales ou froides, peuvent favoriser ou nuire



à la collaboration entre les élus, donc favoriser l'intérêt public ou l'intérêt privé (Thompson 1987). Finalement, s'agissant de la conciliation entre les budgets discrétionnaires et de publicité, les députés considèrent qu'ils n'utilisent pas les SAB à des fins publicitaires, mais certains utilisent leur budget de publicité pour bonifier l'aide octroyé, en transformant certaines demandes de SAB en entente publicitaire. Cela est une démonstration de la tension entre l'intérêt privé (publicité) et l'intérêt général (augmentation des organismes soutenus). Cela se manifeste aussi dans le ressenti de deux représentants d'organismes interrogés qui indiquent ressentir une certaine obligation à offrir de la visibilité aux élus en échange de soutien financier, alors qu'il ne semble pas y avoir d'exigence formelle en ce sens.

Mécanismes de contrôle

Les élus

Toujours dans un objectif de rendre compte de la manière dont les élus québécois naviguent dans les questions éthiques liées à l'octroi de fonds discrétionnaires, nous nous sommes intéressés aux mécanismes de contrôle qui favorisent une gestion éthique des budgets discrétionnaires ainsi que le regard des élus sur ces mécanismes, soit notre troisième sous-question de recherche. Aux fins de l'analyse, nous distinguons deux types de mécanismes : le contrôle interne et le contrôle externe. Le premier fait référence aux mesures instaurées par les députés et les ministres pour favoriser une gestion éthique au sein de leurs équipes. Le second concerne les instruments institutionnels qui encadrent l'octroi des fonds : les normes des programmes, et les règles déontologiques.

Contrôle interne

En premier, nous avons demandé aux élus comment ils s'assurent que les processus d'attribution respectent les principes éthiques, et évitent toute situation problématique, comme les conflits d'intérêts et le favoritisme. Nous cherchions à déceler les outils internes qui encadrent la gestion des budgets. À la lumière des réponses obtenues, il apparaît que l'encadrement éthique interne est intrinsèquement lié aux processus décisionnels abordés plus haut. Pour certains, le fait de décider eux-mêmes des organismes financés et des sommes allouées engage leur responsabilité. Advenant un enjeu problématique, c'est eux-mêmes qui auraient à en répondre. Pour ces personnes, leur jugement personnel est le garant d'une gestion éthique en raison du fait qu'ils engagent leur nom.

« Il y a des ministres ou des députés qui se fient beaucoup à leur personnel, qui ne touchent pas vraiment la gestion de ces budgets. Moi, je veux tout voir, ce qui se passe dans les budgets, parce que c'est ma responsabilité. »

Cette logique de pensée rejoint Boisvert et al. (2003), qui conçoit l'éthique comme un jugement personnel et autonome qui fait appel à une maîtrise de soi et qui mène les individus à réfléchir aux actes, à agir de



manière responsable. Dans le cas qui nous concerne, il apparaît que les élus considèrent les conséquences négatives que pourrait générer une mauvaise gestion et les conséquences, y compris pour eux-mêmes.

Pour d'autres, les grilles d'évaluation et la concertation en équipe sont les facteurs garantissant une attribution éthique.

« On l'appelle discrétionnaire, mais comme je vous l'expliquais, dans ma circonscription, ce n'est pas le cas. C'est une décision d'équipe selon des critères les plus objectifs possibles. »

Fait intéressant, la personne citée plus haut indique également avoir soumis son équipe à des formations internes sur l'éthique et la déontologie, dans laquelle il y avait un volet sur la gestion du SAB.

« On revenait constamment sur les règles éthiques, les règles de déontologie. On a fait des cas pratiques, des cas fictifs pour voir comment on gèrait telle situation. Quelqu'un qui demande un SAB, mais qui dit qu'il connaît le député personnellement, qui est au conseil d'administration, et cetera. Il y a comme une apparence de conflit d'intérêt, qu'est-ce que vous faites ? Donc, ça fait partie ici des règles de base. »

Cela peut être interprété comme une tentative d'institutionnalisation de l'attribution des fonds, en instaurant des règles et des mécanismes formels et de nature déontologique. Cette posture s'aligne sur la conception de Thompson (1987) qui stipule que l'éthique publique doit être soutenue par un cadre institutionnel clair et transparent.

D'autres élus s'arment aussi à Thompson (1987), en mobilisant l'équité comme mesure favorisant l'éthique dans l'octroi des fonds. Une députée raconte que lorsque deux OBNL similaires la sollicitent, elle alloue des sommes équivalentes, indépendamment de la hauteur demandée par l'un ou l'autre.

En second lieu, toujours dans un objectif de faire ressortir les mécanismes de contrôle interne, nous avons questionné les parlementaires à propos des mesures de reddition de compte exigées auprès des organismes lorsqu'ils se voient accorder un financement. Puis, nous leur avons également demandé la manière dont ils s'assurent d'une transparence dans le processus d'attribution et de la gestion des fonds.

Nous l'avons vu dans le cadre théorique, la reddition de compte et la transparence sont garantes d'une éthique publique (Thompson 1987). D'abord, s'agissant de la reddition de compte, au vu des réponses obtenues, nous observons qu'il n'existe aucun mécanisme formel instauré par les élus. Ceux-ci justifient cela par plusieurs raisons. Pour certains, il n'est pas raisonnable d'exiger des vérifications, alors que les montants alloués sont trop faibles, et que les organismes sont déjà soumis à une lourdeur administrative chronophage concernant les programmes gouvernementaux normés.

« Il n'y a pas reddition de comptes à faire. Les montants sont tellement petits qu'on ne peut pas le demander à des organismes qui en font déjà énormément au niveau des ministères pour les gros montants qu'ils reçoivent. »

D'autres avancent que la connaissance et la proximité qu'ils ont avec les organismes font en sorte qu'ils savent que les montants seront dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés.



« Je n'ai pas besoin de faire de vérification, parce que je connais tellement bien nos organismes, je sais l'usage qui sera fait de cet argent. »

D'autres font confiance aux organismes, dont la mission est de servir l'intérêt de la population, et qui ont généralement des conseils d'administration qui veillent aux grains. Les élus n'ont aucun doute que ces fonds sont utilisés à bon escient.

« Ce n'est pas une entreprise qu'on aide, ce sont des organismes qui font beaucoup pour la communauté et qui ont souvent des conseils d'administration compétents, je dirais même tout le temps. Ce sont souvent des bénévoles. »

Alors, bien que, selon Thompson (1987), l'éthique publique préconise des mécanismes de reddition de compte institutionnalisés, les élus vont à contre-courant de cela en invoquant des raisons qui peuvent également se justifier éthiquement. Par exemple, ce choix pourrait se justifier par la conception de Boisvert et al. (2003) : la réflexion éthique, et la décision qui en découle peuvent s'adapter au contexte. Ici, les élus s'adaptant au fait que les OBNL sont surchargés par des redditions de compte dans les autres programmes gouvernementaux, ou au fait que ces organisations sont encadrées par des conseils d'administration. D'ailleurs, un élu le résume bien :

« Il a deux manières de voir ça. On peut voir ça comme un manque de transparence, comme un enjeu de bonne gestion des fonds publics, ou l'on peut voir ça aussi comme un peu d'aide apportée au milieu communautaire, qui souffre énormément de la surbureaucratiation et de l'explosion de la reddition de comptes, comme bien des choses dans la vie, c'est il y a deux faces à cette pièce-là. »

Ensuite, concernant la transparence, une différence s'observe entre les députés et les ministres. Pour les députés, il n'y a aucun dispositif de transparence exigé par les règles du SAB. Alors, les députés ne rendent pas publique la liste des organismes financés et des montants. Cependant, la plupart des personnes interrogées ont indiqué tenir des registres internes à cet effet. Ils sont montrés ouverts à rendre publiques ces listes si cela était requis.

« Je serais prêt demain matin à justifier chacun des dollars que j'ai dépensés depuis que je suis élu. »

Pour les ministres, « le processus est transparent dans la mesure où les organismes à ce qu'ils octroient du financement sont publiés sur le site web de leurs ministères. »

En somme, concernant le contrôle interne, au regard de ce qui précède, il semble que de façon globale, pour la plupart des députés et des ministres interviewés, le contrôle éthique interne est intrinsèquement lié aux procédures d'attribution respectives. Pour certains, c'est l'engagement de leur responsabilité personnelle, par la gestion individuelle, qui favorise l'éthique. Pour d'autres, c'est la concertation et l'équité procédurale. Malgré tout, une personne interrogée a instauré des formations au sein de son équipe pour qu'elle soit formée à l'éthique et à la déontologie. S'agissant de la reddition de compte, aucun mécanisme formalisé n'est mis en place par les élus, soit dans le but d'éviter des procédures administratives chronophages pour les organismes, soit parce que la proximité entre les élus et l'organisme fait en sorte qu'ils connaissent l'usage qui sera fait de la somme allouée. D'autres font confiance à la gouvernance interne



des organismes qui auraient des conseils d'administration compétents. Concernant la transparence, les députés n'ont pas d'obligation de rendre publiques les listes des organismes financés. Cependant, ils se montrent ouverts à le faire si cela est requis. Pour les ministres, la publication obligatoire des listes sur le site du ministère est une épreuve de transparence.

Contrôle externe

Pour déceler les mécanismes de contrôle externe à la disposition des élus, nous leur avons demandé, d'une part, de nous indiquer le type d'encadrement qu'ils reçoivent pour administrer les programmes, et d'autre part, de nous partager dans quelle mesure, ils font appel à la Commissaire à l'éthique et réfèrent à ses lignes directrices sur l'aide discrétionnaire. Ces questions ont révélé des critiques importantes des élus envers les règles des programmes et envers l'encadrement déontologique reçu.

Premièrement, au niveau des règles des programmes, des députés indiquent recevoir très peu, voire aucun encadrement de la part du ministère⁷. Pour un député, « C'est assez troublant à quel point on a peu d'encadrement, quand on a des questions de nature administratives ou techniques ». Pour beaucoup, les règles qui leur sont communiquées sont floues. Des députés s'interrogent sur les raisons qui expliquent la variation annuelle des montants et critiquent les critères d'attribution par circonscription.

« Les montants changent d'une année à l'autre. On ne sait pas pourquoi ça baisse ou pourquoi ça augmente. Je me pose quand même des questions, comment les sommes sont attribuées ? J'ai vu que des députés donnaient des montants dans les cinq chiffres à de grosses fondations d'hôpitaux, alors qu'il y a tellement d'organismes dans ma circonscription qui ont des besoins, ce qui me fait donner des petits montants. Pourquoi y a-t-il des circonscriptions où les députés se permettent de donner des montants aussi élevés ? Ça veut dire que les critères d'attribution par le ministère ne tiennent pas compte des besoins réels des circonscriptions ? »

Un ministre aborde dans le même sens, alors que, selon notre compréhension, les montants des BDM proviennent directement du budget du ministère concerné.

« Je pense que je n'ai jamais eu d'encadrement. On nous dit voici l'enveloppe que vous avez, on ne sait pas trop pourquoi elle est là, ni qui décide des montants. Il y a des disparités qui sont inexplicables. Pourquoi, quand j'étais au ministère X⁸, j'avais tel montant, et maintenant, au ministère Y⁵, j'ai ce montant ? Pourquoi mon collègue Untel a-t-il un budget inférieur au mien, alors qu'il en a sans doute plus besoin que moi ? »

⁷ À titre de rappel, c'est le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui administre les SAB, c'est-à-dire que c'est lui qui octroie les budgets aux députés et se charge de verser les montants aux organismes.

⁸ Noms des ministères cachés pour préserver l'anonymat de la personne interrogée.



Si je veux augmenter mon budget discrétionnaire, comment ça fonctionne ? Est-ce qu'on peut se comparer avec les autres ministères ? Puis ce n'est pas clair, on n'a pas vraiment accès aux chiffres des autres ministères. Même à l'interne, c'est difficile d'avoir l'information. Je me rappelle avoir posé la question à ma sous-ministre, ce n'était pas clair non plus. »

Alors, il se dégage qu'il y a un désarrimage entre les élus et les ministères quant au partage d'information concernant les règles des fonds discrétionnaires. Cela ne semble pas nécessairement être de la responsabilité individuelle des élus, mais un problème structurel, puisque les informations ne semblent pas être partagées ou explicitées nettement, du moins selon les réponses obtenues. Or, selon Thompson (1987), les institutions doivent fournir des règles formelles claires pour favoriser la confiance et la légitimité démocratique des décisions, donc de l'éthique publique.

Deuxièmement, à la question du contrôle déontologique, c'est-à-dire l'encadrement reçu de la part de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie, trois personnes sur les 12 interrogées ont mentionné avoir consulté la Commissaire à l'éthique et à la déontologie à un moment ou un autre concernant les budgets discrétionnaires.

« À chaque fois qu'on a un doute sur une contribution, on demande une recommandation ou une analyse de la Commissaire. Alors, on est très prudent. »

Les autres jugent n'avoir jamais été placés dans des situations qui auraient requis de la consulter. Par ailleurs, à l'exception d'une personne, tous ont indiqué n'avoir jamais pris connaissance des lignes directrices émises par la Commissaire concernant les budgets discrétionnaires. Plusieurs ont même appris leur existence au moment de l'entretien.

« Elle a des lignes directrices sur les budgets discrétionnaires ? Vous me l'apprenez. ».

« Je n'ai même pas pris connaissance de ce document. D'ailleurs, c'est un gros drapeau que je lève. Comme députés, on n'a aucune formation pour gérer les SAB. »

Alors, il semble, à la lumière de ces propos, que les lignes directrices de la Commissaire ne font pas l'objet d'une diffusion systématique auprès des élus, ou du moins si cela est fait, elles sont peu ou pas du tout mobilisées par les élus. De plus, la critique concernant le manque de formation suggère que l'encadrement déontologique est peu intégré par les parlementaires dans les pratiques liées à la gestion des budgets discrétionnaires.

Par ailleurs, durant les entretiens, certains parlementaires ont illustré leurs propos par des rumeurs d'exemples d'utilisations des budgets discrétionnaires qui iraient à l'encontre du Code d'éthique (Québec 2026), comme le fait de favoriser des intérêts personnels partisans ou de proches (articles 15 et 16), de recevoir ou de solliciter des avantages en échange d'une intervention quelconque (articles 29-31), ou de l'utilisation de biens et service de l'État ne doivent être liés qu'à l'exercice de sa charge et non à des intérêts personnels (article 36). Au-delà de la véracité des exemples relatés, il est intéressant de noter que les parlementaires sont eux-mêmes conscients de cas où les intérêts partisans peuvent être en conflit avec



l'intérêt public. Cela laisse croire que le cadre déontologique concernant la gestion des budgets discrétionnaires n'est pas compris et appliquer systématiquement par tous, ce qui ne favorise pas l'éthique publique, selon Thompson (1987).

En somme, concernant le contrôle externe, les députés et les ministres portent un regard critique sur l'encadrement reçu. D'abord, au niveau des règles des programmes, des députés et des ministres ne comprennent pas comment les montants sont calculés, d'autant plus étonnants pour les ministres dont les budgets sont censés être octroyés à même le budget du ministère. Puis, des députés indiquent recevoir très peu d'encadrement de nature administrative. Au niveau déontologique, certains députés font appel à la Commissaire à l'éthique lorsqu'ils ont des questions de nature éthique ou déontologique. Cependant, la plupart indiquent n'avoir jamais consulté les lignes directrices de la Commissaire sur la gestion des budgets discrétionnaires. Une personne indique également que le manque de formation pour les députés en matière d'éthique pour gérer les SAB est « drapeau » qu'elle veut lever pour y mettre fin.

Les organismes

Les cinq organismes interrogés manifestent également une incompréhension quant aux règles qui encadrent la gestion des SAB et des BDM, à la fois des règles provenant des députés, mais également des ministères.

« Je ne comprends pas les règles. Je demande des montants, mais ce n'est pas ce que je reçois. Quels critères sont utilisés ? Quel est le budget total ? »

Une personne raconte qu'elle a déjà observé, dans d'autres organismes dans lesquels elle a travaillé, qu'un ministre pouvait octroyer un BDM dont la valeur correspond à un salaire d'un employé pour toute l'année, ce qui « en milieu communautaire fait toute une différence ». Alors, elle ne comprend pas comment cela est possible, mais quand, dans son milieu actuel, elle ne réussit qu'à aller chercher de petites sommes. Elle questionne les critères en place.

Concernant la reddition de compte, les cinq représentants d'organisme ont tous indiqué qu'il n'avait aucune vérification à soumettre concernant les budgets discrétionnaires. Cela corrobore ce que les élus ont mentionné. Deux individus, bien que cela les satisfasse de ne pas rendre compte de l'utilisation des budgets discrétionnaires, ils émettent des réserves envers cette manière de faire.

« Si je mets mon chapeau d'organisation, c'est comme un cadeau venu du ciel. Si je mets mon chapeau de citoyenne, je me questionne un peu sur les balises. »

« J'ai toujours trouvé que tout ce qui peut être arbitraire avec de l'argent public, c'est à éviter par principe, même si l'intention est bonne. »

Pour ces personnes, il apparaît qu'elles conçoivent l'intérêt général comme la gestion responsable de deniers publics, et non l'absence de reddition de compte pour leurs organisations. En se questionnant sur les balises existantes, ou leur manque, et sur la place de l'arbitraire, ces personnes rejoignent la conception



de Thompson (1987) qui argue que l'éthique doit se manifester des systèmes et des règles claires, publiques et transparentes.

Regards sur les critiques envers les budgets discrétionnaires

Comme vu précédemment, opacité, clientélisme, favoritisme, conflits d'intérêts, électoralisme sont quelques critiques faites aux budgets discrétionnaires, non seulement au niveau médiatique, mais aussi par des organes publics de surveillance, tels que le Protecteur du citoyen ou la défunte Commission permanente de révision des programmes (CPRP). Comment les députés jugent-ils ces reproches ? Que pensent-ils de la recommandation de la CPRD proposant d'abolir les budgets discrétionnaires ?

La majorité des participants estiment que les critiques sont nécessaires, puisqu'ils assurent un contrôle médiatique. Il s'agit de chiens de garde qui incitent les élus à la prudence et qui leur « rappellent qu'il faut agir avec équité et égalité ». Nous pouvons postuler que ces personnes s'alignent à Thompson (1987) qui préconise également des garde-fous pour favoriser l'éthique.

À contrario, quelques-uns croient que ces plaintes ne sont, généralement, pas fondées, les médias auraient une méconnaissance de la réalité sur le terrain.

« Il y avait un reportage dans les journaux qui disait que les discrétionnaires de ministre, allaient davantage dans les comtés caquistes. Il y en avait 79 élus sur 125, donc plus de potentiel d'argent qui tombe dans les comtés caquistes. »⁹

Sur le reproche de l'électoralisme, une députée croit que le reproche n'est pas justifié, car « les budgets sont les mêmes tous les ans ». Il n'y aurait pas de différences dans le processus, durant une année électorale, et « ce sont toujours les mêmes organismes qui sont financés ».

Concernant la recommandation de la CPRP d'abolir les enveloppes discrétionnaires pour diriger les bénéficiaires vers des programmes normés, 10 personnes sur 12 se sont indignées. Ces enveloppes permettraient d'être des « acteurs de leurs territoires ». L'abolition pourrait briser des liens avec les organismes, et pourrait rendre les élus moins sensibles aux besoins locaux. Mettre fin aux budgets

⁹ Nous n'avons pas trouvé la source étayant l'affirmation. Les cas trouvés mentionnent plutôt le fait que des ministres ont tendance à favoriser leurs propres circonscriptions (Blais et Langlois 2020).



discrétionnaires pour le transférer dans des programmes normés « correspondrait à une vision très administrative et froide même d'un travail qui doit être flexible, puis humain. »

« C'est même un élément que les partis fédéraux aimeraient bien avoir parce que c'est vraiment une façon de garder un lien avec l'ensemble des organismes de ton territoire. »

Ces élus mobilisent alors la proximité que leur confèrent les SAB et les BDM avec les organismes, comme le principe guidant leur réflexion. Cela peut se justifier selon Boisvert (2009), puisqu'une proximité permet de connaître les besoins du « vrai monde ».

Deux députés ont plutôt tendance à être d'accord avec la recommandation de CPRP. Ils expriment des malaises devant le caractère arbitraire, selon eux, de ces budgets.

« Quand j'ai été élu, j'ai tout de suite trouvé que c'était assez particulier comme système, dans la mesure où il n'y a pratiquement aucun critère. Donc ça énormément de latitude aux élus., je trouvais d'entrée de jeu qu'il y avait quelque chose de terriblement arbitraire là-dedans. Sur le fond, j'ai tendance à être d'accord avec la recommandation, mais le problème, c'est que les programmes normés en question sont souvent très normés, donc très exigeants pour les organismes. »

Ces deux personnes semblent plutôt s'inscrire dans l'école de Thompson (1987) pour qui l'éthique se manifeste à travers des mécanismes réglementés et systémiques.

En somme, la plupart des élus considèrent les critiques à l'encontre des budgets discrétionnaires comme étant justifiés. Pour ces personnes, les médias et organismes comme le Protecteur du citoyen agissent comme contrôle qui permet de les garder droit dans la gestion des budgets discrétionnaires.

La plupart démontrent également un grand attachement à ces deux budgets qui, selon eux leur permet d'être des acteurs de leur milieu.

Conclusion

Cet essai avait pour objectif de comprendre comment les députés et les ministres du Québec naviguent à travers les enjeux éthiques et déontologiques liés à l'octroi des budgets discrétionnaires. Plus précisément, il s'agissait d'examiner les mécanismes internes mobilisés par les parlementaires, la manière dont ils concilient les intérêts politiques et les besoins des organismes ainsi que les mécanismes de contrôle qui encadrent leurs actions. À travers des entrevues réalisées auprès 12 parlementaires, dont quatre ministres, ainsi qu'auprès de cinq représentants d'organismes communautaires, il a été possible de mieux saisir les enjeux éthiques et les réflexions qui guident l'administration de ces fonds et les défis qu'ils soulèvent pour les parlementaires et pour les organismes communautaires.

Les résultats montrent d'abord que les budgets discrétionnaires ont, aux yeux des élus interrogés, pour objectif de soutenir des petits organismes qui souvent ne correspondent pas aux programmes gouvernementaux plus normés. Certains élus considèrent particulièrement les SAB et les BDM comme un levier leur permettant de répondre rapidement à des besoins locaux et d'améliorer la vie des gens.



Cependant, certains nuancent en indiquant que les sommes octroyées sont trop maigres pour faire une réelle différence. Il s'agirait plutôt d'une aide d'ordre symbolique. La plupart des élus mettent aussi l'accent sur la flexibilité que procurent les budgets discrétionnaires. Par exemple, un ministre peut soutenir un organisme d'aide alimentaire pour offrir une réponse d'urgence, alors que, selon l'objectif des BDM, ce ministre devrait financer des initiatives en lien avec la mission de son ministère.

L'analyse révèle que, concernant les mécanismes internes de prises de décisions, les pratiques administratives varient considérablement d'un élu à l'autre. Les processus décisionnels ne sont pas uniformisés. Rencontres des mécanismes de sollicitation, certains parlementaires privilégient des procédures formalisées reposant sur des formulaires, d'autres sur des courriels, des appels téléphoniques ou même de rencontres en personne. Concernant les critères d'évaluation, certains mobilisent la proximité et la connaissance historique qu'ils ont des organismes. Cela peut être vu une manière éthique d'agir selon Boisvert (2009), puisque la proximité permet de connaître les besoins réels des organismes, pourvu que les élus fassent preuve de prudence pour éviter de favoriser les mêmes groupes. Des représentants d'organismes communautaires indiquent également que cela peut-être une méthode appréciable, puisque la proximité avec un élu leur permet d'avoir une oreille attentive, qu'ils n'auraient pas autrement. D'autres élus mobilisent un mécanisme d'équité procédurale. Pour certains, cela passe par le fait qu'ils financent tous les organismes qui font une demande, sans exception. Pour d'autres, c'est l'utilisation d'une grille d'analyse et une délibération avec leur équipe qui garantit une équité. Ce mécanisme s'inscrit dans la conception de l'éthique, selon Thompson (1987), qui indique que l'équité un des principes que les élus doivent mobiliser pour prendre des décisions qui favorisent l'intérêt général.

Cette diversité témoigne de la latitude importante dont disposent les élus dans la gestion de ces fonds. Toutefois, cette hétérogénéité semble créer une certaine confusion chez les organismes demandeurs. Ils ont de la difficulté à se repère à travers toutes ces procédures changeantes.

Par ailleurs, concernant la conciliation des intérêts, les entrevues montrent que les parlementaires interrogés affirment unanimement chercher à dissocier l'attribution des budgets discrétionnaires de leurs intérêts partisans. Les élus soutiennent que les besoins des organismes constituent le principal critère guidant leurs décisions et rejettent l'idée d'utiliser ces enveloppes pour des intérêts privés. Cependant, des pratiques comme celle qui consiste à transférer des demandes de SAB en achat de publicité peuvent poser des questionnements quant à la pression que peuvent subir les organismes pour accepter cela. Certains organismes vont d'ailleurs dans ce sens. Ils indiquent subir une certaine obligation informelle pour octroyer de la visibilité aux élus. De plus, pour certains parlementaires, les valeurs des organismes financés sont déterminantes, dans la mesure où ces élus n'octroient de subventions à missions qui sont en adéquation les leurs. Le cas des organisations anti-choix en est un exemple, au moins quatre élus ont indiqué qu'ils ne pourraient pas les financer. À l'inverse, certains ont indiqué qu'ils peuvent financer ces organismes, car leurs missions vont au-delà de leur position politique, par exemple, ils peuvent venir en aide à de jeunes démunis. Cela démontre encore une fois l'hétérogénéité des valeurs et des conceptions éthiques des élus. Certains, ce sont les valeurs personnelles et collectives (droit à l'avortement) qui guident le choix, pour d'autres, c'est une conception différente de ce qu'est l'intérêt général (aider les plus démunis versus le fait d'être anti-choix).



L'analyse montre que le contrôle interne repose principalement sur les pratiques développées par les élus eux-mêmes. Pour certains, leur responsabilité personnelle constitue la principale garantie d'une gestion éthique, ce qui rejoint la conception de l'éthique comme jugement autonome proposée par Boisvert et al. (2003). D'autres privilégient des mécanismes plus formalisés, comme les grilles d'évaluation, la concertation et la formation en éthique, en accord avec Thompson (1987). En revanche, peu de mécanismes de reddition de comptes sont instaurés, les élus invoquant la faiblesse des montants, la confiance envers les organismes et la volonté d'éviter une surcharge administrative. Puis, les députés sont ouverts à plus de transparence, alors les ministres jugent être transparents, puisqu'ils publient sur le site du ministère les listes des organismes financés.

De plus les entretiens montrent que les élus portent un regard critique sur les mécanismes de contrôle externe entourant les budgets discrétionnaires. Plusieurs déplorent un manque d'encadrement administratif de la part des ministères, des règles floues et une absence de transparence quant au calcul des enveloppes, ce qui traduit un problème structurel de diffusion de l'information. C'est notamment frappant concernant les ministres, dont le budget est tiré en même les budgets du ministère, qui ne comprennent pas qui décide des montants. Selon Thompson (1987), cette situation peut nuire à la légitimité démocratique en l'absence de règles claires. Sur le plan déontologique, peu d'élus consultent la Commissaire à l'éthique et la majorité ignore l'existence de ses lignes directrices, révélant un encadrement et une formation insuffisamment intégrés aux pratiques parlementaires.

Ensuite, les élus reconnaissent majoritairement la légitimité des critiques formulées à l'égard des budgets discrétionnaires, estimant que les médias et les organismes de surveillance jouent un rôle de garde-fou favorisant une gestion plus prudente, ce qui rejoint la conception de Thompson (1987). Toutefois, plusieurs jugent ces critiques parfois déconnectées des réalités du terrain. La plupart rejettent également la recommandation d'abolir les budgets discrétionnaires, soutenant que ceux-ci renforcent leur proximité avec les organismes et leur capacité à répondre aux besoins locaux, conformément à la conception de la proximité défendue par Boisvert (2009). Néanmoins, deux élus sont ouverts à l'abolition de ces budgets.

En fin, à la lumière de ces résultats, nous souhaitons élaborer sur quelques pistes de réflexion pour l'avenir. Durant nos entretiens, nous avons demandé aux personnes des améliorations qui pourraient être faites aux deux programmes pour une meilleure gestion éthique. Une personne a suggéré davantage de formations par la Commissaire à l'éthique et à la déontologie, d'autres aimeraient plus de mécanismes de mises en commun des fonds et de partages d'information plus systématisés. D'autres voudraient que les règles de calcul des montants soient davantage clarifiées ou carrément changées, pour, par exemple, y intégrer un critère de besoins réels des organismes, ce qui serait le plus équitable pour cette personne. Des représentants ont indiqué qu'ils aimeraient un endroit où ils pourraient accéder à l'information rapidement concernant ces fonds. Sans endosser l'ensemble de ces recommandations, nous pensons néanmoins, à la lumière des résultats de nos entretiens, qu'il y a une réflexion à mener quant à la manière dont les budgets discrétionnaires afin d'améliorer leur gouvernance et une meilleure compréhension de tous.

Finalement, cette étude comporte néanmoins certaines limites. Il s'agit d'une étude qualitative avec un nombre restreint de personnes interrogées qui ne permet pas de généraliser les résultats à l'ensemble des parlementaires québécois. De plus, les organismes rencontrés sont principalement situés dans les régions de Québec et de Montréal, ce qui limite la diversité territoriale des points de vue recueillis. Il serait



également pertinent, dans des recherches futures, de s'intéresser à un volet plus quantitatif. Par exemple, il pourrait être intéressant d'évaluer la manière dont les ministres dépensent leurs budgets discrétionnaires, dont les listes sont publiques, pour vérifier s'il y a une favoritisation partisane.



Références

Assemblée nationale du Québec. *Commission de l'aménagement et de l'équipement, Journal des débats*, 16 avril 1991. Consulté le 26 juin 2026. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cae-34-1/journal-debats/CAE-910416.html>.

Baudu, Aurélien. 2020. « Regards sur la « réserve ministérielle » : la disparition d'une manne financière publique confidentielle des cabinets ministériels ? » *Gestion & Finances Publiques* 1 (1): 45-56. <https://doi.org/10.3166/gfp.2020.009>.

Bégin, Luc. « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre entre éthique et déontologie », est publié dans *Éthique publique* 13, n° 1 (2011) : 34-61. <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.361>

Blais, Annabelle. « Faut-il abolir les budgets discrétionnaires ? » *Le Journal de Montréal*, 19 décembre 2020. <https://www.journaldemontreal.com/2020/12/19/ils-voulaient-abolir-les-budgets-discretionnaires>

Blais, Annabelle et Philippe Langlois. 2020. « Les bas de Noël des ministres » *Le Journal de Montréal*, 19 décembre 2020. <https://www.journaldemontreal.com/2020/12/19/les-bas-de-noel-des-ministres>

Boisvert, Yves. 2009. *La face cachée des élus: engagement, responsabilité et comportement éthique*. Presses de l'Université du Québec.

Bordeleau, Sébastien. « Sébastien Proulx s'interroge sur le travail du Protecteur du citoyen ». Radio-Canada, 18 novembre 2022. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1933659/sebastien-proulx-defend-rapport-protecteur-citoyen-favoritisme>.

Commissaire à l'éthique et à la déontologie. 2021. *Aide financière discrétionnaire, députés et membres du Conseil exécutif: lignes directrices*. Commissaire à l'éthique et à la déontologie. <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1989>.

Commission de révision permanente des programmes. 2014. *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*. Commission de révision permanente des programmes Québec. https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=75539.

Ministère de l'Intérieur. s. d. « Subventions attribuées au titre de la réserve ministérielle ». Consulté le 10 avril 2026. <https://www.data.gouv.fr/datasets/subventions-attribuees-au-titre-de-la-reserve-ministerielle>.

Fortin, Jean-Louis. « Budgets discrétionnaires : le tabou des ministres ». *Le Journal de Montréal*, 19 décembre 2020. <https://www.journaldemontreal.com/2020/12/19/le-tabou-des-ministres>.

Lefebvre, Sarah-Maude et Alexandre Robillard. « Chèques de 15 500 \$ pour son ami ». *TVA Nouvelles*, 13 avril 2021. <https://www.tvanouvelles.ca/2021/04/13/cheques-de-15-500-pour-son-ami>.



Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. s.d. *Règles et normes du programme Soutien à l'action bénévole*. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/acces-information/Documents-transmis/0725/AI_M20253308_Demande_Methode_Calcul_Montant_Soutien_Action_benevole.pdf.

Ministère des Transports et de la Mobilité durable. 2025. « Subventions versées à même le budget discrétionnaire des ministres ».

<https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/acces-information-renseignements-personnels/renseignements-depenses/Pages/subventions-buget-discretionnaire-ministre.aspx>

Morin, Dollard. 1971. « 260 0000\$ en subventions aux loisirs municipaux ». *La Presse*, 9 mars 1971, E8.

Nouveau-Brunswick. Société de développement régional. 2026. « Fonds d'investissement communautaire: lignes directrices sur le financement ». Société de développement régional, février. https://www.gnb.ca/content/dam/GNB3/org/rdc-sdr/doc/2025-lignes-directrices-fonds-investment-communautaire.pdf?_ga=2.119572552.1789790438.1773237756-

Pontillon, Thomas. « On vous explique la réserve parlementaire, que près de 300 députés et sénateurs voudraient voir revenir ». France info, 31 octobre 2023. https://www.franceinfo.fr/politique/reserve-parlementaire/on-vous-explique-la-reserve-parlementaire-que-pres-de-300-deputes-et-senateurs-voudraient-voir-revenir_6155739.html.

Progrès-Écho. 1975. « l'écrivain "sort de Montréal" ». Progrès-Écho, 16 avril 1975, 1.

Protecteur du citoyen du Québec. s.d. *Subventions : séparer le rôle politique et administratif*. Consulté le 26 juin 2026. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/conclusions/integrite-publique/subventions-separer-role-politique-administratif>

Québec. 2026. *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ c. C-23.1. Légis Québec. Consulté le 26 juin 2026. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-23.1>.

Rousseau, Yvon. 1979. « Les négociations se poursuivent pour mettre fin à l'imbroglio ». *La Tribune*, 25 mars 1979, 11.

Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Harvard University Press.

Transports et Mobilité Durable, Subventions versées à même le budget discrétionnaire du ministre. (Québec : ministère Transports et Mobilité durable, 2025). <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/acces-information-renseignements-personnels/renseignements-depenses/Pages/subventions-buget-discretionnaire-ministre.aspx>.

Vincent, Denis. 1974. « Les sont sur le point de profiter des "largesses" des députés ». *La Presse*, 5 juin 1974, E8



Annexe 1

Questionnaire – Essai-députés/ministres

1. Dans vos propres mots, comment décririez-vous les objectifs du Programme de Soutien à l'action bénévole (ou du budget discrétionnaire des ministres) et ce qu'il vous apporte dans votre rôle de député/ ministre?
2. Pouvez-vous me décrire la procédure d'attribution des fonds, telle qu'elle se déroule au sein de votre équipe? Par exemple: les critères d'attribution, les montants alloués, le type d'organismes soutenus, etc.
 - Dans quelle mesure la mission poursuivie par les organismes influence-t-elle votre décision de les soutenir financièrement?
3. Quel est votre rôle personnel par rapport à celui de votre équipe de circonscription/équipe ministérielle dans le processus d'attribution des fonds? Qui fait quoi au cours du processus?
4. Discutez-vous avec vos collègues députés de la manière d'attribuer les fonds, notamment avec les autres députés de votre région? Si oui, sur quels aspects échangez-vous?
5. Quelle place accordez-vous aux demandes provenant de votre circonscription par rapport à celles provenant d'autres circonscriptions ?
6. Comment arrivez-vous à concilier vos priorités politiques par rapport aux demandes des organismes? À l'inverse, comment les positions politiques des demandeurs influencent-elles votre décision de les soutenir ou non?
7. **(Pour ministres)** L'enveloppe discrétionnaire des ministres est censée servir des causes, des événements en lien avec la mission du ministère concerné. Comment évaluez-vous la mission d'un organisme?
8. Comment vous assurez-vous que le processus d'attribution de l'aide discrétionnaire respecte les principes éthiques et évite toute situation problématique, comme un conflit d'intérêts?



9. Quel type d'encadrement recevez-vous pour administrer ce programme? Dans quelle mesure faites-vous appel à la Commissaire à l'éthique ou vous référez-vous aux lignes directrices sur l'aide discrétionnaire?
10. Dans quelle mesure les bénéficiaires doivent-ils rendre des comptes sur l'utilisation de l'aide financière? Comment assurez-vous la transparence du processus d'attribution et de la gestion des fonds?
11. Comment tracez-vous la frontière entre le rôle des budgets discrétionnaires et celui des budgets de publicité dont vous disposez à titre de député/ministre?
12. L'utilisation des fonds discrétionnaires est parfois critiquée dans les médias. Que pensez-vous de ces critiques?
13. En 2014, la Commission de révision permanente des programmes, dans son rapport, a recommandé au gouvernement d'abolir les budgets discrétionnaires (SAB et budget des ministres) et d'orienter les bénéficiaires vers des programmes normés. Que pensez-vous de cette recommandation?
14. À votre avis, quelles améliorations pourraient être apportées à ces programmes?



Annexe 2

Question pour les organismes

1. Comment percevez-vous l'utilité des programmes de soutien à l'action bénévole et les budgets discrétionnaires des ministres?
2. Quelle est la part de vos budgets annuels qui provient de ces budgets discrétionnaires? Comment les montants reçus varient annuellement?
3. Comment évaluez-vous les règles de ces programmes et la manière dont ils sont gérés par les députés/ministres?
4. Quelle reddition de compte est demandée une fois le financement reçu?
5. Comment le positionnement politique de votre organisme influence le financement reçu? Quelle influence peut exercer le député ou le ministre sur vos positionnements?
6. Quels rôles peuvent jouer les relations existantes (ou inexistantes) entre vous (ou d'autres personnes de l'organisme) avec le député ou le parti?
7. Comment faites-vous pour vous adapter à chaque député/ministre?
8. Comment les changements de gouvernements/ de députés influencent vos demandes de financement?
9. Quelle est votre perception quant à la pérennité des programmes ?
10. Quelles améliorations pourraient être apportées à ces programmes?



ASSEMBLÉE
NATIONALE
DU QUÉBEC

*Secrétariat
à la jeunesse*

Québec 



Desjardins

Caisse de l'Administration
et des Services publics

QUÉBECOR


 **élections
Québec**

 **CDPQ**

*Relations
internationales
et Francophonie*

Québec 

lojia Les Offices jeunesse
internationaux du Québec

Fondation Jean-Charles-Bonenfant
1020, rue des Parlementaires, 7^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-1992, poste 70893

fondationbonenfant.qc.ca