
L'examen des dépenses dans l'Assemblée des T.N.-O.

par Henry Zoe, député territorial

La plupart des Canadiens ont une attitude cynique à l'égard du processus budgétaire de leur gouvernement. À moins qu'ils n'aient un ministre comme député fédéral ou provincial, ils ont probablement l'impression que leur représentant au Parlement ou à l'assemblée législative de leur province n'a pas grande influence sur ce processus. Le public a souvent l'impression que le budget est l'oeuvre de bureaucrates et de ministres. On croit que le député d'arrière-ban a presque strictement pour rôle d'applaudir au bon moment lors du discours du budget. À l'Assemblée législative du plus vaste territoire du Canada, le processus budgétaire attribue à chaque député un plus grand rôle. Le présent article porte sur quelques-unes des caractéristiques propres à l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest.

La différence la plus évidente, au sens parlementaire, est l'absence de partis politiques dans les Territoires du Nord-Ouest. À l'issue des élections générales, les électeurs savent qui sont les 24 députés, mais ignorent qui formera le gouvernement. Il n'y a pas de «parti victorieux» au sein duquel choisir les membres du gouvernement. La première fois que les députés se réunissent après les élections générales, ils votent pour désigner les ministériels et choisissent huit ministres, dont un est choisi séparément pour devenir premier ministre.

En l'absence de partis, le Cabinet fonctionne quand même essentiellement comme un gouvernement minoritaire. Du fait de la solidarité qui unit les membres du Cabinet, ils votent toujours en faveur des initiatives ministérielles. Le Cabinet doit cependant s'assurer de l'appui d'au moins quelques «députés ordinaires» lorsque vient le temps d'approuver une mesure législative, particulièrement le budget.

Les députés ordinaires ne sont pas, eux non plus, assujettis à la discipline de parti. C'est leur appartenance régionale, culturelle et locale qui dicte leur position. Le Cabinet ne peut compter sur l'appui indéfectible d'un groupe donné de quatre à six députés ordinaires. Il en résulte ce que nous appelons un «gouvernement par consensus». Sur toutes les questions importantes, le Cabinet doit recueillir un large consensus auprès des

députés puisqu'il serait politiquement maladroit de risquer de s'aliéner certains députés en n'en «convertissant» que quelques-uns à la position du gouvernement.

En gouvernant par consensus, nous échappons en grande partie aux controverses et à la discorde qui règnent souvent au sein des autres assemblées législatives. Tous les députés collaborent à la recherche d'un consensus sur une variété de dossiers. Le gros du travail se fait en privé — en comité, aux réunions du caucus (auquel appartiennent les 24 députés) ou entre les députés lors de rencontres officieuses.

Le Cabinet ne peut pas «forcer» la Chambre à adopter le budget, contrairement à l'impression que donnent les assemblées législatives où un parti détient la majorité des sièges. Le Cabinet doit chercher à se gagner la faveur de presque tous les autres députés, et de préférence de chacun d'entre eux, lorsque vient le temps d'adopter le budget.

Pour ce faire, tous les députés sont appelés très tôt à participer au processus budgétaire. C'est particulièrement vrai du budget des immobilisations, bien qu'il y ait également consultation en vue du budget de fonctionnement et d'entretien. Comme le budget des immobilisations passe pour être celui qui a l'incidence la plus prononcée sur les collectivités, il attire davantage l'attention.

Habituellement, le gouvernement remet son plan d'immobilisations aux collectivités et aux députés environ un an avant le début de l'exercice financier en question. On demande aux collectivités d'indiquer leurs priorités en matière d'immobilisations. Préfèrent-elles qu'on construise une salle des fêtes plutôt qu'une piste de curling, par exemple? Les députés parti-

Henry Zoe représente North Slave à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Cet article s'inspire d'une causerie qu'il a donnée lors du 18e Colloque parlementaire de la région du Canada, qui a eu lieu à Ottawa, en novembre 1994.

cipent à ce processus consultatif. Ils sont en communication avec les conseils municipaux, les organisations autochtones locales, les associations régionales et les particuliers de leur circonscription. Ils sont appelés par leurs électeurs à apporter des précisions, à moins que ce ne soit l'inverse. Lorsque, dans le courant de l'été, les collectivités répondent au gouvernement, les députés ont déjà eu une influence significative.

Les ministères passent le reste de l'été à préparer l'ébauche du budget des immobilisations qui est présentée en septembre au Comité permanent des finances. Sept des 15 «députés ordinaires» siègent à ce comité et les autres peuvent assister aux réunions de ce dernier quand ils le désirent. Le budget est étudié en détail, à la fois à huis clos et en présence des divers ministres.

Cette année, le comité permanent a choisi de se concentrer sur des questions d'ordre général plutôt que de faire une étude ligne par ligne du plan d'immobilisations. Les simples députés ont quand même eu l'occasion de discuter officieusement avec le Cabinet des questions qui les préoccupaient. En outre, les députés étudient des questions précises en comité plénier, lequel siège en ce moment.

Le Cabinet se doit d'être attentif à leurs préoccupations. Il sait que si le budget ne répond pas à la majorité des attentes des députés, il y a de grandes chances qu'il ne soit pas accepté. Les ministres font de leur mieux pour répondre aux attentes des députés ou pour leur expliquer les priorités du gouvernement.

Le budget de fonctionnement et d'entretien est étudié par le Comité permanent des finances en janvier et par la Chambre en février et mars. Bien que la consultation officielle des collectivités soit plus limitée, on procède avec les mêmes égards, et le principe du consensus s'applique également. Même si, un jour, nous abandonnons le modèle de gouvernement par consensus au profit du système des partis, nous conserverons ce genre de processus consultatif détaillé. Bien que nous soyons éparpillés sur plus de 3 millions de kilomètres carrés, c'est comme si nous vivions tous dans la même ville. Maintenant que le Nord est doté d'un réseau de communications instantanées grâce au téléphone, à la radio et à la télévision, nous nous retrouvons dans la même situation que n'importe quelle petite ville du Canada - «chacun sait à peu près tout de presque tout le monde».

Lorsqu'un député voit dans le budget une ligne concernant un projet d'immobilisations donné, il y a de grandes chances qu'il sache qui présentera des soumissions et qui l'emportera. Si le projet est prévu dans sa circonscription ou dans les environs, il sait probablement de quoi ont l'air l'édifice, le parc ou l'aéroport en question.

Le processus consultatif prébudgétaire est beaucoup plus personnel dans les Territoires du Nord-Ouest que dans une province ayant une population de plusieurs millions d'habitants. Que nous restions fidèles au modèle de gouvernement par consensus ou que nous adoptions le régime des partis politiques, les simples parlementaires ne pourront pas ne pas participer de près au processus.

Une collaboration aussi étroite peut également être perçue de façon négative. Les membres du comité des finances risquent de trouver que les circonscriptions des ministres reçoivent plus que leur juste part du budget. Les autres députés se disent peut-être la même chose des circonscriptions des membres du comité des finances. Vu la nature très personnelle du processus, il faut s'attendre à ce genre de réactions. Un entrepreneur est-il apparenté à son député? Ont-ils été en affaires ensemble ou été copains de chasse? Lorsqu'il y a en moyenne moins de 3 000 habitants par circonscription, on ne peut échapper à ce degré de familiarité. Ceux qui ne font pas partie du cercle des familiers ont tout lieu de se poser des questions sur les résultats d'une telle intimité.

Ce ne sont toutefois pas là les seuls aspects négatifs du processus. Deux d'entre eux sont liés au manque d'autonomie économique des habitants du Nord. En premier lieu, le budget du gouvernement territorial provient à 83 p. 100 d'Ottawa. Par conséquent, les compressions budgétaires et les mesures d'austérité du fédéral nous touchent beaucoup plus que n'importe qui d'autre au Canada. Le pouvoir de décision des parlementaires et du Cabinet en ce qui concerne le budget est donc limité par les fonds que le gouvernement fédéral met à leur disposition. Cet état de choses se fait particulièrement ressentir dans le domaine des logements sociaux. Pour assurer un logement décent à toute la population, les Territoires du Nord-Ouest devraient construire plus de 3 000 nouvelles unités. Malheureusement, le gouvernement fédéral a sabré dans les paiements de transfert que les Territoires du Nord-Ouest recevaient au titre des logements sociaux, les faisant passer de 47 millions de dollars en 1991 à zéro en 1994. Le gouvernement territorial n'a pas une assiette fiscale suffisante pour combler la différence. Le fédéral annonçait récemment qu'il octroierait cette année 9 millions de dollars aux Territoires du Nord-Ouest pour la construction de logements sociaux; cette somme suffira tout juste à bâtir une soixantaine de maisons, ce qui répondra à peine à 2 p. 100 des besoins. Les parlementaires n'y peuvent pas grand-chose.

En second lieu, dans les Territoires du Nord-Ouest, les dépenses publiques ont une influence beaucoup plus déterminante sur l'économie de la région que ce n'est le cas dans le reste du pays. Les dépenses publiques représentent 71 p. 100 de l'activité économique des Territoires du Nord-Ouest. Proportionnellement, les décisions en matière de dépenses publiques ont, dans le Nord, une influence beaucoup plus déterminante sur les particuliers que dans les provinces. Par conséquent, dans cette région, les citoyens tiennent davantage à participer au processus budgétaire gouvernemental. Les électeurs du Nord ont généralement une connaissance beaucoup plus détaillée des plans de dépenses de leur gouvernement que leurs concitoyens du Sud. Il est donc beaucoup plus probable que ces électeurs éclairés fassent part de leurs opinions à leur député. ♦