
Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes

par David A. Good

L'auteur part de la prémisse qu'il sera impossible de soumettre le gouvernement à un véritable examen et de le tenir responsable tant que le Parlement n'aura pas réussi à influencer davantage sur le Budget des dépenses et les travaux des crédits. Il fait état de la frustration des parlementaires vis-à-vis de l'étude du Budget des dépenses et propose certaines réformes qui pourraient permettre aux parlementaires de jouer un rôle plus grand dans ce domaine.

Qui dit budget de l'État dit fonds publics, et qui dit fonds publics dit grands enjeux de société. Le Budget des dépenses a donc à voir avec la manière dont les gouvernements agissent au sujet des grands enjeux de société et avec les préoccupations – fondées ou non – des citoyens, des contribuables, des députés, des agents du Parlement et des médias quant à la façon dont les fonds publics sont dépensés, à bon ou mauvais escient. Les questions touchant les fonds publics suscitent les plus grands espoirs en même temps qu'elles provoquent les plus cruelles déceptions.

Pour la plupart des parlementaires, des analystes et des autres Canadiens, le Parlement manque d'efficacité quand il s'agit de tenir le gouvernement responsable de l'usage qu'il fait de l'argent des contribuables. L'ancien greffier de la Chambre des communes, Robert Marleau, estime, quant à lui, que la Chambre des communes a presque abdiqué ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des crédits¹.

Les parlementaires ne sont pourtant pas restés inactifs, bien au contraire. Ils ont produit, ces dernières années, certains rapports très importants, même si relativement peu de gens les ont lus. Mentionnons pour mémoire :

- L'étude des crédits: boucler la boucle du contrôle, 1998

David Good est professeur à l'école d'administration publique de l'Université de Victoria. Le présent texte est la version révisée d'un document présenté à l'Université de Victoria le 26 novembre 2004, dans le contexte d'une série de conférences intitulée « L'avenir du gouvernement ».

- Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire, 2003
- Un Parlement selon nos vœux – Les vœux des parlementaires sur la réforme du Parlement, 2003

Ces rapports ont suscité discussions et débats, mais les problèmes ne datent pas d'hier et semblent empirer. Permettez-moi de faire un bref survol historique de la question.

Des années de frustration

Il y a fort longtemps, une commission royale d'enquête sur la fonction publique a observé que les crédits étaient votés « suivant la procédure ordinaire, souvent à la fin de la session, à des heures avancées de la nuit, par les membres surmenés d'une Chambre rendue de fatigue ». La commission royale en a conclu dans son rapport que les parlementaires exerçaient un contrôle « négligeable² » sur les propositions de dépenses du gouvernement. C'était en 1908.

Lors d'un débat sur les crédits, un député a fait le même constat, qu'il a exposé sans mâcher ses mots :

Nous n'avons aucun moyen satisfaisant d'étudier efficacement les crédits soumis à notre approbation. Dans le passé, et cette année encore, on a reproché au gouvernement d'attendre aux derniers moments de la session pour mettre en discussion des crédits très considérables. Toutefois, à quelque moment que cette étude se fasse, le défaut que j'ai signalé n'en existe pas moins. Je vais approuver ce crédit, mais il m'est impossible de juger si une somme moindre ne suffirait pas³.

C'était en 1943.

Un grand spécialiste du Parlement a résumé les critiques des parlementaires : [traduction] « De toutes les procédures à la Chambre des communes du Canada, aucune n'est aussi universellement reconnue comme totalement inadaptée aux besoins modernes que l'examen des dépenses publiques par la Chambre⁴. » C'était en 1962, et le spécialiste en question était W. F. Dawson. « [...] [L]e bilan de l'examen des dépenses publiques par la Chambre des communes du Canada n'est pas bon »⁵, a signalé Norman Ward, en 1962 toujours, dans un ouvrage, *The Public Purse*, devenu un classique.

Les parlementaires ont dit de l'examen des crédits que le processus est « long, répétitif et archaïque » et qu'en plus, il ne permet pas une étude correcte du Budget des dépenses, n'offre pas à la Chambre l'occasion d'un débat constructif et ne donne pas lieu à un véritable contrôle des dépenses publiques par le Parlement⁶. C'était en 1968, avant que l'on effectue, pour la première fois depuis plus d'un siècle, une importante réforme de la procédure relative aux travaux des crédits.

Vingt-cinq ans après la révision de la procédure, les présidents de tous les comités permanents se plaignaient que « les députés [...] qui font partie d'un gouvernement majoritaire n'ont en fait plus le pouvoir de réduire les dépenses publiques ». Ils ont expliqué que « [l]es députés raisonnent donc très logiquement lorsqu'ils estiment qu'il ne sert à rien de consacrer du temps et des énergies à un processus sur lequel ils n'exercent aucune influence »⁷. C'était en 1993, et les critiques n'ont fait que se multiplier depuis.

Deux ans plus tard, en 1995, J. R. Mallory constatait que « dans tous les camps, l'opinion est la même : l'étude du budget est souvent vide de sens »⁸. Les députés étaient profondément insatisfaits, qualifiant l'étude du Budget des dépenses de « vaines tentatives de mettre de l'avant des changements », de « procédure pas plus utile qu'il le faut » et de « gaspillage total de temps »⁹.

Plus récemment, des parlementaires ont dit que « le processus [d'étude des crédits] n'est pas pris au sérieux, il est politisé à outrance, et les députés ne consacrent pas assez de temps et d'attention aux dépenses de fonds publics »¹⁰. C'était en 1998. Certains parlementaires ont admis qu'ils se sentaient « tout simplement submergés » et que « la notion traditionnelle de 'demander des comptes au gouvernement' n'est plus réaliste ». Pour eux, « il y a plus de dépenses, de rapports et de programmes ministériels que ne peuvent en étudier attentivement » les députés et les sénateurs¹¹. C'était en 2003.

Il règne donc une grande insatisfaction. Or, il existe des raisons historiques et des traditions qui expliquent pourquoi, dans les régimes parlementaires, les législatures n'ont jamais eu beaucoup de pouvoir relativement au budget de l'État. Il y a au moins trois raisons¹². Premièrement, depuis la Magna Carta de 1215, les revenus propres du roi étaient indissociables des revenus des impôts. Pour séparer l'argent du roi de celui des contribuables et veiller à ce que les deniers publics ne soient dépensés qu'à des fins autorisées, le Parlement s'est mis à voter

les crédits vers la fin de la session, après que le roi eut dépensé une partie de son argent.

Au fil du temps, les crédits étant votés une fois l'exercice financier entamé, le Parlement a fini par se contenter d'avaliser des dépenses déjà engagées.

Deuxièmement, l'adoption d'une disposition du Règlement du Parlement britannique en 1706 a codifié une pratique qui perdure jusqu'à maintenant, à savoir que la Chambre n'accepte d'étudier de demandes de crédits que sur recommandation de la Couronne¹³. Le mécanisme des crédits avait pour objet de limiter les pouvoirs de la Couronne, et il n'y avait donc pas de raison que la Chambre vote des sommes qui n'avaient pas été demandées. En conséquence, le Parlement ne pouvait ni engager des dépenses de sa propre initiative du fait du nouvel article du Règlement, ni refuser les crédits demandés du fait des réalités de la politique. Il venait de perdre une grande partie de son pouvoir vis-à-vis du Trésor.

Troisièmement, l'apparition, dans l'Angleterre du XVIII^e siècle, de ce que nous appelons maintenant le budget – un énoncé détaillé des revenus et des dépenses – a transformé l'équilibre des pouvoirs financiers entre le gouvernement et les législatures. Le ministère des Finances a été chargé d'établir le budget du gouvernement suivant un processus qui s'étendait à tous les ministères. En conséquence, le gouvernement est très informé quant au contenu et au contexte des prévisions budgétaires, mais la législature l'est très peu, si bien que les législateurs ont rarement l'occasion de se mettre parfaitement au fait de la manière dont les fonds publics sont dépensés ou des enjeux d'une augmentation ou d'une réduction des crédits.

Que conclure de tout ce qui précède? Même en supposant que les députés aient à moitié raison dans leur autocritique et que le temps et les événements aient brouillé notre perspective historique, il reste que, manifestement, le système a grand besoin d'une réforme. Quelles sont les solutions?

Impulsion de changement

La présence d'un gouvernement minoritaire à Ottawa pourrait fournir l'occasion d'effectuer des changements. En effet, certains considèrent un gouvernement minoritaire comme le meilleur mécanisme de contrôle jamais imaginé¹⁴. Un bon nombre des députés libéraux d'arrière-ban qui, il y a un peu plus d'un an seulement, réclamaient à cor et à cri qu'on améliore les travaux des crédits occupent maintenant un poste important au Cabinet. Les comités parlementaires comptent des députés de l'opposition expérimentés et très actifs qui exercent une emprise sur eux. En fait, en situation de gouvernement minoritaire, l'examen du Budget des dépenses et des crédits fournit l'occasion de faire des « mauvais coups

politiques » ou d'obtenir des changements de fond. Dans le premier cas, cela peut prendre plusieurs formes – réduire la rémunération du dirigeant d'une société d'État, diminuer les dépenses de fonctionnement d'un organisme public ou d'une commission, comprimer les dépenses d'un programme ministériel pointé du doigt par le vérificateur général. Il n'est pas toujours possible d'éviter qu'on exploite la situation de telle manière. L'important, c'est que ces menées servent à susciter de réels changements et pas seulement à marquer des points et à embarrasser le gouvernement.

En matière de responsabilité, il importe de se rappeler que, dans notre régime parlementaire responsable, le processus de reddition de comptes est, par nature, partisan et accusatoire. Il présuppose qu'il n'existe pas de substitut technique à la politique démocratique. Autrement dit, la reddition de comptes ne peut pas être simplement transformée en un processus de gestion professionnel fondé sur des vérifications et des rapports de rendement qui se bornent aux questions techniques objectives¹⁵.

Les clés de la réforme du processus d'étude du budget et des crédits ne réside pas dans une multiplication des rapports et autres documents (voie dans laquelle nous sommes engagés depuis plusieurs dizaines d'années).

La vérité est simple, bien que beaucoup aient honte de l'admettre : les ministères ne rédigent pas de rapports sur le rendement qui risquent d'embarrasser les ministres, et les députés de l'opposition ne se servent pas des rapports sur le rendement justement parce qu'il n'embarrassent pas les ministres.

Certains analystes affirment que, si les rapports sur le rendement étaient préparés par des agents indépendants, le Parlement et ses comités les exploiteraient davantage. Peut-être, mais il importe alors de se demander qu'est-ce qui motiverait les parlementaires à exploiter les informations sur le rendement et sur les prévisions budgétaires pour influencer sur le contenu du Budget des dépenses. Jusqu'à présent, la réponse est : bien peu de choses. En conséquence, l'objectif à viser n'est pas de renforcer le rôle de l'agent indépendant du Parlement. Avec ses vérifications de l'optimisation des ressources, le vérificateur général est déjà bien puissant. Non : il faut donner aux parlementaires une raison valable d'exploiter les informations sur le rendement et sur les prévisions budgétaires pour influencer sur le contenu du Budget des dépenses.

Actuellement, les comités permanents peuvent rejeter un crédit, le réduire ou l'approuver tel quel. En situation de gouvernement majoritaire, les deux premières éventualités

sont improbables. Même en situation de gouvernement minoritaire, les propositions de réduction des dépenses sont rares et concernent des montants minuscules¹⁶. Comme il est indiqué précédemment, les comités ne peuvent pas beaucoup influencer sur le Budget des dépenses du fait que la Constitution précise que seul le gouvernement peut solliciter ou recommander l'affectation de crédits.

Je pense que les comités et leurs membres seraient davantage enclins à s'intéresser au Budget des dépenses s'ils pouvaient proposer de modestes réaffectations, c'est-à-dire des réductions des dépenses dans un secteur associées à des augmentations dans un autre. Comment cela fonctionnerait-il? Il existe une ou deux solutions. Le gouvernement pourrait indiquer, lors du dépôt du Budget des dépenses, qu'il est prêt à accepter, sous réserve de certaines conditions, que les comités proposent des réaffectations limitées. Il pourrait aussi décider de ne plus prévoir qu'un seul crédit dans le Budget des dépenses¹⁷.

Il faudrait respecter un certain nombre de conditions pour encourager une véritable étude du Budget des dépenses sans ouvrir grand la porte à des jeux politiques excessifs. Je propose que les comités soient forcés d'expliquer les raisons pour lesquelles ils recommandent une diminution des dépenses dans un secteur et une augmentation dans un autre et de fournir des preuves claires à cet égard. Il faudrait limiter les réaffectations de crédits proposées (par exemple, au plus 3 p. 100 des dépenses votées). Les comités ne pourraient proposer de réaffectations qu'à l'intérieur des budgets des ministères qu'ils étudient. Enfin, s'il ne veut pas suivre les recommandations d'un comité permanent, le gouvernement serait tenu de produire une justification étayée et de déposer à la Chambre une motion rétablissant les sommes amputées. Certains accueilleront ce changement avec scepticisme, tant l'on s'écarte de la procédure actuelle. Il serait donc avisé d'instituer cette nouvelle procédure à titre temporaire et de faire le point après un certain temps.

Il y a, par ailleurs, l'importante question de la convention de confiance dans notre gouvernement parlementaire : pour que le gouvernement tienne, il doit bénéficier de l'appui de la majorité des députés à la Chambre. Certains observateurs expliquent le manque d'intérêt pour le Budget des dépenses par la convention de confiance qui fait de toute motion portant modification d'un crédit un test éventuel de la confiance de la Chambre dans le gouvernement¹⁸. Il existe évidemment de bonnes raisons de faire de la politique budgétaire et de dépenses du gouvernement et des travaux des crédits des questions de confiance, mais il devrait être possible d'assouplir un peu cette convention en ce qui concerne des éléments particuliers des prévisions budgétaires et du Budget des dépenses. Le gouvernement pourrait, par exemple, annoncer qu'il ne considérerait pas le rejet d'un crédit donné comme une perte de confiance. À l'inverse, il pourrait indiquer quels

éléments des projets de dépenses sont cruciaux et constituent, en conséquence, des questions de confiance.

Certains diront que les comités parlementaires ne possèdent pas l'expertise fondamentale voulue pour transférer de l'argent d'un programme à l'autre. D'autres soutiendront que le peu de temps que les comités consacrent à l'étude du Budget des dépenses ne suffit pas pour bien saisir les répercussions d'un transfert de ressources à l'intérieur du budget d'un ministère. Or, de l'information de toute sorte peut être et est fournie aux comités s'ils en font la demande. J'ai constaté qu'il n'y a rien comme la menace de compressions de dépenses pour produire de l'information plus pertinente et de meilleure qualité sur les programmes et les budgets. S'ils ne peuvent pas modifier les dépenses d'un ministère, les parlementaires ont peu d'incitation à exiger systématiquement des informations sur les programmes et les dépenses ou n'en ont pas.

L'expérience a montré que, s'agissant du Budget des dépenses, ce n'est pas en multipliant les informations qu'on améliore l'examen des dépenses publiques par le Parlement.

En fait, c'est quand ils ont le sentiment de pouvoir vraiment agir sur les dépenses, aussi peu soit-il, que les parlementaires sont incités à faire une étude plus poussée des dépenses des ministères.

Cependant, cela pourrait être encore insuffisant, car deux autres raisons expliquent pourquoi les parlementaires consacrent sans doute peu de temps au Budget des dépenses, même dans la perspective de la possibilité d'apporter des changements mineurs : la complexité du document et la difficulté, pour les membres d'un comité constitué de députés aux intérêts politiques divergents, de s'entendre sur des réaffectations de fonds.

Il ne fait aucun doute que la complexité du Budget des dépenses incite les parlementaires et même les ministres à éviter d'en faire une analyse en profondeur régulière. Un ancien sous-ministre respecté fait remarquer :

Quand j'étais sous-secrétaire de la Direction des programmes du Conseil du Trésor, l'examen des prévisions de programme des ministères, réalisé au printemps, était une entreprise colossale. Une fois que les fonctionnaires de la Direction avaient terminé leurs analyses, je passais des semaines avec eux lors de séances d'information, durant lesquelles nous prenions des décisions sur des centaines de millions de dollars – décidant de ce qui appartenait au budget A, de ce qui n'en relevait pas, et ainsi de suite. À un moment donné, j'ai trouvé gênant que les ministres n'aient aucun rôle à jouer dans ce processus et j'ai donc organisé à leur intention une présentation sur la façon dont nous avons traité les demandes budgétaires d'un ministère en particulier. Les ministres du Conseil du

Trésor nous ont écoutés attentivement pendant environ une demi-heure, après quoi le président a dit : « Tout cela me semble très bien. Passons au point suivant à l'ordre du jour. » Il avait bien raison; il y avait d'autres questions à régler, et il était hors de question que les ministres passent des semaines à revoir des présentations que nous avons déjà décortiquées. Si les ministres du Conseil du Trésor n'ont pas le temps d'aller bien loin dans l'étude du Budget des dépenses, que peut-on attendre des comités parlementaires?¹⁹

Vingt ans plus tard, quand j'étais secrétaire adjoint de la Direction des programmes, j'ai vécu une expérience quasi identique avec les ministres du Conseil du Trésor.

Il y a lieu de se demander si les comités parlementaires, composés comme ils le sont de personnes aux intérêts variés, pourraient arriver à s'entendre sur des réductions et des réaffectations de fonds. L'histoire est instructive. Il suffit de se rappeler les 14 exercices de compression des dépenses qui ont eu lieu durant les années Mulroney et les nombreux « budgets x » des libéraux avant cela. Dans presque tous les cas, on s'est efforcé d'éviter la controverse en faisant des réductions là où elles seraient le moins visibles : diminution des budgets d'immobilisations, report de l'entretien, gel temporaire de l'embauche, et ainsi de suite. Le budget de l'« examen des programmes » de 1995 a été l'exception qui confirme la règle. Il a été préparé dans un climat de crise financière imminente qui a permis au gouvernement d'effectuer des compressions des dépenses qu'il aurait été auparavant politiquement risqué de proposer. On n'est pas du tout dans la même situation de nos jours. Et même si le climat était propice, il est difficile d'imaginer qu'un comité parlementaire composé de députés de quatre partis aux intérêts très divergents pourrait se mettre d'accord sur d'importantes réaffectations de crédits d'un programme à l'autre. Les députés s'entendraient au plus sur des réaffectations mineures, plus symboliques qu'autre chose, conçues surtout pour attirer l'attention sur un sujet de préoccupation publique donné, comme le registre des armes à feu ou les transactions d'une société d'État.

La récente recommandation du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et la décision subséquente du Parlement d'amputer le budget de la gouverneure générale de 10 p. 100 durant le premier trimestre de 2004-2005 montrent que des députés aux intérêts politiques divergents peuvent s'entendre. Il ne fait pas de doute que cette réduction de 400 000 \$ était motivée par des considérations politiques. Un groupe de députés en apparence assiégés a ainsi fait comprendre à la gouverneure générale, dont les tournées internationales ont suscité une publicité considérable, qu'elle devrait faire preuve d'une plus grande retenue dans ses dépenses, et, tout aussi important, a montré au gouvernement que les parlementaires des deux côtés de la Chambre peuvent se concerter pour modifier des plans de dépenses quand ils sont convaincus que leur décision sera bien accueillie par la population. De la même manière, il ne fait

aucun doute que cette réduction aura un effet sur les programmes et les activités de la gouverneure générale. Le Bureau du Secrétaire du gouverneur général a annoncé des mesures conçues de telle manière que cette décision ait le moins d'impact possible sur les Canadiens : annulation d'un programme ayant pour objet d'encourager les Canadiens et les Canadiennes à présenter la candidature de leurs concitoyens aux distinctions honorifiques nationales; annulation d'un projet de recherche et de préparation d'une exposition didactique; annulation de cours de formation professionnelle pour le personnel; report d'un programme de modernisation des équipements et des installations de bureau; ironiquement, annulation de la célébration hivernale annuelle destinée aux parlementaires, aux diplomates et aux journalistes²⁰.

En conclusion

Le fait de permettre aux comités parlementaires de proposer des réaffectations de ressources limitées à l'intérieur du Budget des dépenses ne constitue guère une solution à tous les maux du Parlement. En matière de reddition de comptes et d'examen d'un gouvernement démocratique, il n'existe pas de solutions faciles. Il est certain que les considérations politiques pèseront lourd dans le « jeu » des réaffectations de crédits demandées par les parlementaires. Les considérations politiques l'emporteront sur les considérations de rendement dans plusieurs cas, sinon dans la majorité d'entre eux. Il ne peut en être autrement. Cependant, plus les parlementaires seront incités à modifier les affectations de crédits et disposeront des moyens de le faire, plus les comités étudieront en profondeur les prévisions budgétaires et plus le gouvernement sera responsabilisé relativement aux dépenses publiques. Il importe de préciser cependant que, si les parlementaires deviennent des acteurs et ne se bornent pas à être des gendarmes, ils devront assumer une nouvelle part de responsabilité pour leurs actions ou leur inaction.

Notes

1. *The Hill Times*, n° 625, « Legislative Process », 18 février 2002. Robert Marleau a été greffier de la Chambre des communes de 1987 à janvier 2001.
2. *Rapport de la Commission du service civil*, Document parlementaire n° 29a, 1908, p. 24.

3. *Débats*, 1943, p. 5382 et 5383.
4. W. F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 211.
5. Norman Ward, *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 275.
6. Voir *Journaux*, 6 décembre 1968, p. 429-431.
7. Rapport du Comité de liaison sur l'efficacité des comités, *Le gouvernement parlementaire*, n° 43, juin 1993, p. 4.
8. Commentaires de J. R. Mallory citant un passage du rapport de la Commission Lambert dans *First Sessional Report*, réunion n° 8, 30 novembre 1995, p. 8:2.
9. Chambre des communes, *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, Rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, décembre 1998, p. 16.
10. *Ibid.*
11. Carolyn Bennett, Deborah Gray et Yves Morin, *Un parlement selon nos vœux — Les vœux des parlementaires sur la réforme du Parlement*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, décembre 2003, p. 13.
12. Voir Allen Schick, « Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2, n° 3, 2002, p. 15-43.
13. *Ibid.*
14. Discours de Robert Marleau lors du *Symposium de l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 6-7 octobre 2004.
15. Voir Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Accountability in Democratic Governance and Public Management: A Framework for Understanding the Canadian System*, document provisoire préparé pour l'École de la fonction publique du Canada, août 2004.
16. En 1972-1974, durant un gouvernement minoritaire, le Parlement a fait deux réductions de dépenses totalisant seulement 20 000 \$, un montant minuscule par rapport à l'ensemble du budget. Voir *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, p. 29.
17. Voir *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, p. 30.
18. Voir, par exemple, le *rapport annuel de 1993 du vérificateur général du Canada*, p.19.
19. Arthur Kroeger, lettre envoyée par courriel à l'auteur, 16 novembre 2004.
20. Bureau du Secrétaire du Gouverneur général, *Communiqué de presse*, 24 décembre 2004.