
Examen parlementaire du budget des dépenses : initiatives et perspectives d'avenir

par Jack Stilborn

Il semble y avoir un vaste consensus, sinon une unanimité, chez les parlementaires et les observateurs parlementaires quant à la nécessité que le Parlement et ses comités deviennent plus efficaces dans l'examen des dépenses publiques. Rares sont les observateurs de la scène parlementaire qui n'ont pas exprimé ce point de vue récemment. On a toutefois moins entendu parler de ce que les comités parlementaires et les parlementaires doivent faire, précisément, pour devenir plus efficaces. Le présent article traite des initiatives qui ont récemment été mises en œuvre par des comités parlementaires et la Bibliothèque du Parlement dans le but d'accroître l'efficacité, ainsi que de la vision qui s'en dégage. Il donne également un aperçu des initiatives à venir qui sont prometteuses, ainsi que des défis auxquels il faudra s'attaquer.

Le principe selon lequel le Parlement, en tant que représentant des citoyens et des contribuables, doit imposer les taxes et approuver la manière dont sont dépensés les revenus qu'on en tire fait partie de l'héritage constitutionnel que le Canada a reçu du Royaume-Uni, et remonte au Moyen Âge¹. Revêtant une importance secondaire tant que les monarques absolus réussissaient à financer la cour, le clergé et l'armée grâce à leurs revenus personnels, ce principe est devenu progressivement plus important lorsque les contribuables ont dû régulièrement compenser le manque de revenus royaux.

Le principe qui veut que le Parlement consente à l'imposition de taxes et approuve les dépenses est relativement clair, et il revêt une importance cruciale parce qu'il constitue la base du pouvoir du Parlement. Toutefois, les mécanismes imaginés pour appliquer ce principe ont varié considérablement pendant les 700 ans au cours desquels a

évolué l'institution, et ils continuent encore d'évoluer. Au Canada, aussi récemment qu'il y a 100 ans, le laxisme des contrôles internes des dépenses publiques entraînait de sérieuses difficultés, même pour une éventuelle surveillance parlementaire et le consentement éclairé. Par exemple, les ministères avaient adopté des usages qui, pour l'essentiel, échappaient au contrôle du Parlement, notamment l'emprunt aux banques commerciales lorsque leur budget annuel était épuisé et le recours fréquent aux mandats du gouverneur général (ce dont le Parlement était saisi uniquement après le fait). Qui plus est, le nombre de prévisions budgétaires présentées au Parlement a commencé à se multiplier dans les années 1890 pour atteindre quatre, ou même cinq ou six, par exercice. Au cours de la session de 1904 et de celle de 1910-1911, sept séries de prévisions budgétaires ont été déposées².

À cause de la taille et de l'envergure limitées du gouvernement à l'époque, les parlementaires pouvaient examiner le budget des dépenses d'assez près, mais la chose est devenue progressivement plus difficile par la suite, en raison de la croissance rapide de la taille du gouvernement après la Première Guerre mondiale. En 1950, le Parlement avait encore recours à une procédure qui était, à bien des égards, essentiellement la même qu'en 1867, alors que les décisions

Jack Stilborn est analyste principal (intérimaire) au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. Des sections du présent article sont tirées de Michael Dewing, Alex Smith et Jack Stilborn, Les comités et les budgets des dépenses : Pouvoirs, rendement et stratégies possibles, Bibliothèque du Parlement, PRB 05-78.

qu'il devait prendre à l'égard du budget des dépenses portaient sur des dépenses publiques 300 fois supérieures à celles des années 1860, les programmes et les activités étant devenus beaucoup plus complexes.

L'insatisfaction des parlementaires à l'égard de la nature et de la portée du rôle du Parlement concernant le budget des dépenses ne date pas d'hier et remonte presque à la Confédération. Une série de réformes a été entreprise dans les années 1920. Ainsi, les débats ont été restreints pour mettre davantage l'accent sur l'essentiel; le mode de présentation des renseignements soumis au Parlement a été modifié afin que les députés puissent mieux les comprendre; le budget des dépenses a pris de l'ampleur; à titre d'essai, des comités plus restreints ont été appelés à se pencher sur certains types de documents budgétaires. Cependant, ces changements n'ont guère réussi à dissiper les doutes émis au sujet de l'efficacité du Parlement pour ce qui est de s'acquitter de son rôle fondamental de surveillant des dépenses publiques.

Une vaste réforme s'est amorcée en 1968 avec l'adoption de nouvelles procédures prévoyant le renvoi de tous les budgets de dépenses à des comités permanents qui, dans le cas du budget principal des dépenses, devaient en faire rapport ou être réputés en avoir fait rapport à la Chambre au plus tard le 31 mai. Cette réforme visait à améliorer l'examen en profondeur des dépenses publiques par les comités et à rationaliser le débat sur les prévisions budgétaires à la Chambre. Pour les comités, elle constituait le début d'une transformation, qui s'est poursuivie avec l'accroissement important des pouvoirs des comités dans les années 1980 afin d'élargir le rôle du simple député et d'augmenter l'influence générale du Parlement sur l'élaboration des politiques et la gestion des finances.

À compter de 1996, la réforme s'est élargie de façon à privilégier l'amélioration de la qualité des renseignements financiers fournis au Parlement. Le Projet d'amélioration des rapports au Parlement vient alors parachever les changements apportés antérieurement aux pouvoirs des comités, en modifiant considérablement les renseignements transmis au Parlement. Des efforts sont ainsi déployés afin que les rapports, au lieu de porter sur les résultats quantifiables obtenus par le gouvernement (affaires entendues, brochures publiées, etc.), portent plutôt sur des résultats de plus haut niveau et de nature à démontrer l'importance des activités des ministères pour les citoyens. De plus, les rapports des ministères qui, jusque-là, constituaient la partie III du Budget principal des dépenses, ont été scindés en deux :

- le Rapport ministériel sur le rendement (RMR), publié en novembre de chaque année, qui énonce les objectifs du ministère et les progrès réalisés à l'égard de leur réalisation;
- le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) de chaque ministère, qui est publié à la fin février ou en mars, après le dépôt du Budget principal des dépenses, et qui énonce les

objectifs futurs du ministère et son plan d'action pour les atteindre.

Jusqu'à présent, le moins qu'on puisse dire toutefois, c'est que le succès des récentes réformes sur le plan pratique ne fait pas l'unanimité parmi les universitaires et les parlementaires³. Différents rapports de comité ont successivement fait mention de l'insatisfaction constante des députés eux-mêmes :

- Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre estime que « les importantes sommes dépensées par le gouvernement sont assujetties à un examen parlementaire qu'il faut bien qualifier de superficiel », et formule 52 recommandations de changements exhaustifs (rapport Catterall-Williams⁴).
- Dans un rapport de suivi publié en 2000, le même comité continue de réclamer des changements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'information fournie et le soutien accru à offrir au personnel des comités (rapport Szabo⁵).
- En 2001, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes propose, en guise de solution partielle pour améliorer l'examen des budgets des dépenses qui, depuis longtemps déjà, laisse à désirer, de demander chaque année au comité plénier d'examiner les documents budgétaires de deux ministères (rapport Kilger⁶).
- Au cours de la 37^e législature, un rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, publié en 2003, conclut que, malgré les progrès réalisés dans les dernières années, la plupart des comités parlementaires continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses, et qu'un travail plus rigoureux s'impose de toute urgence (rapport Valeri⁷). Même s'il propose d'améliorer l'information transmise au Parlement, le Comité insiste encore davantage sur la nécessité, pour le Parlement, de faire un meilleur usage de l'information déjà disponible.

L'efficacité du Parlement et les possibilités qui s'offrent à lui dans le processus budgétaire ont également été examinées de manière détaillée dans une étude commandée en 2002 par l'Institut de recherche en politiques publiques⁸. Les auteurs font valoir qu'il reste encore beaucoup à accomplir, que les comités parlementaires ne sont pas utilisés à leur pleine mesure pour l'examen des prévisions budgétaires et qu'ils s'acquittent particulièrement mal de l'évaluation des résultats atteints dans le cadre des programmes.

Plus récemment, le rapport de la phase 2 de la Commission Gomery recommande d'augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires, en réponse aux préoccupations de longue date sur l'efficacité des comités quand vient le temps d'examiner les programmes et les prévisions de dépenses du gouvernement⁹. Dans ce document,

le juge Gomery indique que l'augmentation du personnel affecté au soutien des comités est essentiel à l'amélioration de l'efficacité. Les députés sont membres de deux ou trois comités en même temps et doivent par ailleurs assumer de multiples autres responsabilités, dont beaucoup attirent davantage l'attention du public et leur procurent plus directement le sentiment de faire œuvre utile. Ils n'ont pas suffisamment de temps pour accomplir ce travail, et les budgets eux-mêmes sont parfois difficiles à associer à des programmes concrets (par exemple, le Programme de commandites n'a jamais été désigné comme une activité distincte dans les budgets concernés). La Commission se dit encouragée par la ferme intention du gouvernement de doter les comités de ressources additionnelles sur le plan du personnel et note que les comités ont besoin de deux formes d'assistance : (1) davantage de personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement (elle note à cet égard une première mesure avec satisfaction : l'embauche, par la Bibliothèque du Parlement, de trois nouveaux analystes bien au fait des budgets) et (2) des ressources budgétaires accrues leur permettant d'embaucher des experts pour l'étude de la gestion des programmes et des questions de reddition de comptes.

Ces conclusions et ces recommandations témoignent du fait que, pour l'essentiel, l'examen des budgets des dépenses par les comités n'a pas beaucoup changé, malgré les réformes adoptées au cours des 30 dernières années. Lorsque les comités consacrent un peu de temps aux budgets, leurs efforts (à quelques exceptions près) continuent de refléter une façon de fonctionner qui était déjà en place bien avant que les récentes réformes n'entrent en vigueur. La plupart des séances consacrées à l'examen du budget des dépenses durant la dernière législature ont, encore une fois, donné lieu à des échanges de portée générale et relativement partisans sur les priorités politiques et les orientations stratégiques des ministères, et les questions de fond relatives aux budgets ont reçu très peu d'attention. De plus, les interrogations éparpillées et non systématiques reflétaient l'alternance rapide des interrogations parmi les membres et, à quelques notables exceptions près, les résultats des votes sur les budgets des dépenses proposés par le gouvernement étaient prévisibles et presque toujours favorables.

Le Parlement exerce le « pouvoir de la bourse » en examinant, chaque année, le Budget principal des dépenses du gouvernement (normalement déposé au printemps) ainsi que deux (en règle générale) budgets supplémentaires des dépenses. Ces budgets sont soumis à l'examen détaillé des comités permanents, lesquels peuvent :

- ne rien dire, auquel cas la Chambre procède à l'examen du budget proposé par le président du Conseil du Trésor;
- faire rapport sur le budget sans amendement, auquel cas la Chambre procède comme il est indiqué ci-dessus;

- réduire le budget ou le rejeter, auquel cas la Chambre examine les changements et adopte le budget modifié ou rétablit les montants initiaux.

Ces « règles du jeu » fondamentales comportent peu de restrictions quant à ce que le Parlement et ses comités peuvent faire en pratique, ce qui laisse beaucoup de latitude pour l'amélioration de l'efficacité.

Des renseignements de meilleure qualité

Comme nous l'avons déjà mentionné, les comités parlementaires reçoivent, en plus des budgets de dépenses des ministères, deux rapports explicatifs devant servir de base aux examens. Il s'agit du Rapport sur les plans et les priorités (soumis aux comités pour l'examen du Budget principal des dépenses) et des Rapports ministériels sur le rendement (qui, à l'automne, renseignent les comités sur les résultats atteints). Même si ces rapports résultent d'une longue évolution, de nombreux parlementaires continuent de se déclarer mécontents de l'information qu'ils contiennent, qu'ils considèrent comme excessivement bureaucratique et particulièrement vague quant aux secteurs où le rendement laisse à désirer.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor donne aux ministères des instructions détaillées sur les meilleures pratiques à adopter pour l'établissement des rapports; il évalue également les rapports des ministères et leur fournit de la rétroaction. Les ministères sont toutefois peu incités à réagir, à moins que les parlementaires eux-mêmes n'expliquent clairement que les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor sont étroitement liées aux besoins du Parlement. Même si les rapports parlementaires sur le processus d'examen des budgets ont constamment demandé des améliorations sur le plan de l'accessibilité, de la clarté et de la pertinence de l'information, les différents comités n'ont toujours pas exercé leurs pouvoirs en vue de favoriser la communication de meilleurs renseignements par les ministères qui leur sont assignés. En plus de leur capacité de refuser ou de réduire un budget lorsqu'ils n'obtiennent pas les renseignements requis pour l'évaluer, les comités pourraient exercer leur pouvoir général de faire rapport au Parlement, afin de fournir de la rétroaction aux ministères sur leurs rapports et de présenter des recommandations précises en vue de les peaufiner.

Importance des rapports des ministères

Les rapports des ministères présentent une importance immédiate, en ce sens qu'ils constituent une base d'information que les parlementaires peuvent utiliser pour évaluer les budgets des dépenses des ministères. Toutefois, leur importance ne s'arrête pas là. Les rapports sur le rendement et la planification peuvent également se révéler utiles pour permettre aux comités d'évaluer les programmes

ministériels et pour rédiger des rapports sur le rendement des programmes, l'optimisation des ressources ou les plans de dépenses à venir en dehors du processus officiel d'examen budgétaire. Ces rapports ne sont pas limités par le principe de la recommandation royale, qui empêche les comités d'accroître les budgets, ou de réaffecter de l'argent d'un crédit à un autre à l'intérieur du processus officiel d'examen du budget. Comme d'autres rapports reflétant le mandat général d'enquête des comités, ils ne comportent aucune contrainte procédurale quant au contenu des recommandations, étant donné que les recommandations sont simplement des propositions qui sont adressées au ministre et qui peuvent ou non être intégrées au programme politique du gouvernement. Par conséquent, les rapports sur le rendement des programmes ou les plans de dépenses à venir constituent des moyens qui permettent aux comités de proposer des augmentations de dépenses ou une nouvelle répartition des ressources existantes ou futures. Si le gouvernement acceptait ces recommandations, elles se refléteraient dans un budget futur.

Les rapports des comités sur le rendement des programmes ou sur les dépenses à venir permettent non seulement de contourner les limites du processus officiel d'examen du budget, mais ils fournissent également un moyen de surmonter un gros obstacle politique qui empêche les comités d'examiner efficacement les budgets. En effet, au moment où les budgets des ministères arrivent dans l'enceinte de la Chambre des communes, ils sont le fruit d'une planification détaillée des fonctionnaires des ministères, ils ont été acceptés par les ministres en tant que composante du programme du gouvernement, et le gouvernement les appuie de tout son poids. Par conséquent, les changements sont perçus comme une menace pour la crédibilité du gouvernement, et ce dernier est très réticent à les accepter. Cette réticence s'observe généralement dans les comités, dans la manière prévisible dont les députés du gouvernement soutiennent les budgets tels qu'ils sont présentés par le gouvernement et, lorsque le gouvernement est majoritaire du moins, dans la manière prévisible dont les comités approuvent les budgets sans apporter de changements.

Les rapports qui ne sont pas réalisés dans le cadre du processus officiel d'examen du budget et qui sont plutôt axés sur les plans de dépenses pour les années à venir échappent à ces limites pratiques des activités des comités. Les fonctionnaires sont plus susceptibles d'être réceptifs aux recommandations qui ne menacent pas leur planification détaillée qui est sur le point d'aboutir, et cette plus grande réceptivité est susceptible de se répercuter dans les conseils donnés aux ministres. Les ministres, quant à eux, ne sont pas exposés à des situations politiques embarrassantes avec de telles recommandations et sont susceptibles d'être mieux disposés à les examiner. À leur tour, ces circonstances augmentent les chances que les membres des comités provenant du gouvernement et de l'opposition soient en

mesure de trouver un terrain d'entente lorsqu'ils se penchent sur des questions de fond soulevées dans les budgets des ministères. Les rapports qui ne sont pas réalisés dans le cadre du processus officiel d'examen du budget et qui se concentrent sur des recommandations qui touchent les années à venir pourraient donc permettre aux comités d'exercer une influence potentiellement importante sur les budgets des ministères.

Établir un équilibre entre le général et le détaillé

L'expérience accumulée par les comités au fil des ans montre que les ministères sont souvent trop gros et trop complexes pour se prêter à un examen détaillé. Un examen détaillé de toute la panoplie de programmes offerts par un vaste ministère obligerait les comités à ne rien faire d'autre. En revanche, les comités voudraient sans doute soumettre tous les ministères et organismes qui relèvent d'eux à un examen minimal. Le fait de choisir un programme et de l'étudier en profondeur tout en ne tenant pas compte d'autres programmes présenterait le danger que des problèmes importants passent inaperçus, et ferait également en sorte qu'un comité ne disposerait d'aucun fondement pour approuver ou rejeter des crédits précis qui sont contenus dans le budget (sauf les parties d'un crédit liées à un programme qui a reçu une attention particulière).

Les comités devront donc peut-être envisager une procédure à deux voies comportant :

- des séances régulières (au moins annuelles) de reddition de comptes avec les ministres, où il serait question à la fois de leur ministère et des responsabilités de leur portefeuille; ET
- l'assujettissement d'un programme ou d'une activité à un examen détaillé et, éventuellement, à un suivi pluriannuel. Cette procédure permettrait de recommander des changements aux plans de dépenses pour les années à venir avant que le gouvernement ne les inclue dans les budgets annuels.

Ces deux approches se complètent l'une l'autre. Les séances de reddition de comptes générales peuvent aider à repérer les programmes ou les activités qu'un comité voudra peut-être explorer en détail. Les suites données aux recommandations de changements à apporter aux plans de dépenses futures pourraient être examinées lors des séances de reddition de comptes avec les ministres. Les examens de programme détaillés peuvent également servir de base à l'examen (et à l'éventuelle modification) des budgets renvoyés au comité.

En quoi consiste un examen détaillé?

Pour procéder à un examen détaillé, les comités doivent d'abord choisir une initiative ou un programme ministériel qui est suffisamment limité pour pouvoir être étudié en profondeur

dans les délais prévus. Même si les renseignements et les conseils fournis par le personnel de recherche du comité peuvent aider, la décision de consacrer une part importante du temps d'un comité à un programme ministériel donné est nécessairement fondée sur des priorités politiques. Le défi auquel les comités sont confrontés pour ce faire est semblable au défi plus vaste qui est associé à l'établissement d'un programme de travail, où la tentation d'éviter les conflits en s'engageant dans de multiples études (parfois simultanément) impose, fréquemment, de sérieuses limites à l'efficacité du comité, et réduit également la crédibilité des enquêtes parlementaires chez les intervenants spécialisés et les gens qui influencent les politiques. Les comités doivent trouver des manières de résister à cette tentation, notamment en s'entendant sur une série d'études spécialisées qui pourraient être menées au cours de la durée de vie probable du comité, ou encore en établissant, dès le départ, qu'il est nécessaire de se concentrer sur une seule étude.

Le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dans son rapport de 2003 intitulé *Pour un examen valable*, a envisagé plusieurs façons possibles de procéder à un examen détaillé, dont les suivantes :

- inviter les fonctionnaires du ministère à donner des séances d'information informelles sur tel ou tel programme;
- faire travailler le personnel de recherche du comité avec les fonctionnaires du ministère à l'établissement d'une base de renseignements spécialisée;
- interroger les fonctionnaires du Bureau du vérificateur général qui peuvent avoir en leur possession des dossiers pertinents;
- répartir le travail entre les membres du comité, afin de réduire au minimum le double emploi (questions individuelles, sources d'information, etc.);
- inviter les clients ou les parties prenantes d'un programme à venir commenter le programme du point de vue des usagers;
- inviter des universitaires et d'autres experts qualifiés à fournir de l'information (suivant la façon de procéder habituelle dans le cadre d'études de politique).

Au cours des dernières années, plusieurs comités de la Chambre des communes ont tenté d'utiliser certaines de ces approches, mais les charges de travail des comités ont souvent entraîné des problèmes de planification, et ce, même pour les modestes tentatives de s'éloigner de l'unique réunion traditionnelle où le ministre vient défendre le budget de son ministère. Cela montre que les présidents et les membres des comités sont de plus en plus intéressés à innover.

Récentes initiatives de la Bibliothèque du Parlement

En plus d'offrir du soutien administratif, comme des ateliers destinés aux parlementaires et à leur personnel, des équipes d'analystes affectés aux comités parlementaires par le Service d'information et de recherche parlementaires (SIRP) offrent actuellement des services de recherche et d'analyse aux comités qui prennent part aux travaux sur le budget des dépenses. Parmi les principaux types de services offerts, il y a notamment :

- des séances d'information ou des recherches (pour les comités ou leurs membres individuels) sur :
- les budgets (y compris la provenance des chiffres, leur signification),
- le processus budgétaire,
- tel ou tel programme ou activité,
- les sources d'information clés;
- des analyses de fond et des avis et conseils sur tel ou tel programme ou budget qui mérite peut-être un examen détaillé;
- des plans d'étude (y compris des propositions de témoins) conçus pour que le comité obtienne les renseignements dont il a besoin au moment où le budget lui sera renvoyé;
- des notes d'information contenant des analyses et un choix de questions à poser lors des réunions sur le budget.

En 2004, en réponse aux changements décrits dans le présent article, la Bibliothèque du Parlement a demandé et reçu des sommes supplémentaires pour embaucher trois analystes possédant des compétences susceptibles de contribuer à renforcer le soutien que le SIRP fournit aux comités qui procèdent à des études de programmes liées aux budgets. Les trois analystes embauchés ont permis au SIRP de bénéficier de l'expérience qu'ils avaient acquise au ministère des Finances, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du vérificateur général. Ils sont devenus membres d'un groupe de travail interne créé dans le but d'améliorer de façon générale le soutien des travaux budgétaires fourni par les équipes d'analystes du SIRP qui sont affectées à des comités du Sénat et de la Chambre des communes.

Le groupe de travail, qui s'est nommé l'« équipe des prévisions budgétaires », compte les trois spécialistes des budgets, en plus d'autres analystes qui travaillent pour les comités parlementaires qui ont pour mandat précis d'étudier des questions liées au rendement des programmes et aux dépenses gouvernementales (le Comité sénatorial permanent des finances nationales, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre

des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes).

L'une des principales tâches de l'équipe est de faciliter l'affectation flexible d'analystes possédant les compétences requises auprès des comités entreprenant des études sur les budgets. De plus, les membres de l'équipe fournissent des renseignements sur les pratiques exemplaires et des documents de référence, et donnent des conseils à leurs collègues travaillant pour les équipes d'autres comités. Les comités peuvent ainsi profiter, au besoin, de compétences et de connaissances particulières sur les budgets, en plus des connaissances spécialisées que les équipes des comités possèdent déjà, tant au sujet des programmes ministériels relevant du mandat du comité qu'à propos des enjeux stratégiques et opérationnels qui touchent le rendement, l'optimisation des ressources et les dépenses. Finalement, les membres de l'équipe ont découvert que le partage régulier de renseignements, de même que les discussions sur les meilleures pratiques, sont utiles dans le contexte de leur propre travail pour les comités. L'équipe peut ainsi tirer profit d'un des atouts du SIRP : la capacité de déployer une équipe de soutien multidisciplinaire et de créer des synergies professionnelles pour servir le Parlement et ses comités.

Perspectives immédiates

L'environnement parlementaire actuel comporte à la fois des défis et des possibilités en ce qui a trait à l'amélioration de l'efficacité du Parlement pour ce qui est de l'examen minutieux des programmes gouvernementaux et de l'étude des propositions de dépenses.

Jusqu'à maintenant, la présence de gouvernements minoritaires à la Chambre des communes a semblé comporter à la fois des avantages et des inconvénients au chapitre de l'efficacité. Du côté des inconvénients, la crainte d'une élection immédiate constitue pratiquement une caractéristique des gouvernements minoritaires. Cette situation contribue à mettre l'accent sur les tactiques à court terme au Parlement, plutôt que sur des études systématiques et à moyen ou long terme sur les programmes et le rendement qui sont pourtant nécessaires pour que le Parlement puisse examiner de manière constructive les dépenses gouvernementales. Du côté des avantages, le fait que les membres du gouvernement soient minoritaires au Parlement (et dans les comités) diminue considérablement un obstacle politique majeur qui atténue généralement l'impact que le Parlement a sur les budgets (qu'il soit effectif ou non). Le Parlement se trouve dans une position où il peut influencer sur les plans de dépenses du gouvernement directement ou en recourant à la persuasion pour ce qui est du plus long terme, si c'est ce qu'il souhaite.

En ce qui concerne le personnel de soutien, le projet de loi C-2 (*Loi fédérale sur la responsabilité*) a été adopté par la Chambre des communes. Il était étudié par le Comité sénatorial

permanent des affaires juridiques et constitutionnelles au moment d'écrire ces lignes (octobre 2006). Ce projet de loi prévoit qu'un poste de directeur parlementaire du budget sera créé à la Bibliothèque du Parlement, avec un large mandat pour soutenir le Parlement dans ses travaux relatifs aux différentes dimensions de la budgétisation et des dépenses gouvernementales (ainsi que celles concernant les répercussions financières des projets de loi émanant des députés et des propositions des comités). Dans le cadre des travaux du Parlement sur les prévisions des dépenses, le futur directeur parlementaire du budget aura pour mandat de fournir des analyses budgétaires au Sénat et à la Chambre des communes et, sur demande, à tout comité chargé d'étudier le budget. Même si l'impact réel du projet de loi dépendra en partie des ressources qui seront mises à la disposition de ce nouveau fonctionnaire, la loi prévoit bien une amélioration considérable du soutien technique offert au Parlement pour accomplir son travail sur le budget.

Conclusion

Au cours des dernières années, on s'est beaucoup intéressé à l'efficacité du Parlement dans l'exercice de ses responsabilités relatives à la capacité fiscale et aux dépenses, plusieurs comités ont expérimenté des approches novatrices dans leur travail, et le personnel de soutien participant aux travaux des comités parlementaires sur les budgets compte maintenant quelques employés de plus.

Jusqu'à maintenant, les progrès réalisés ont toutefois eu peu d'impact sur le problème des motivations politiques, qui demeure un défi majeur dans ce secteur. Même s'il est toujours possible que des scandales ou des activités inutiles soient découverts et que l'on y remédie, la plus grande partie des travaux sur le budget continueront à passer inaperçus. Les questions administratives et les progrès graduels n'attirent pas l'attention des médias (qui s'intéressent davantage aux questions d'éthique ou de principe, qui sont plus spectaculaires), ne sont pas facilement compréhensibles ou intéressantes pour les électeurs, et n'incitent donc pas les parlementaires à leur consacrer du temps. De plus, pour les membres des comités appartenant au parti au pouvoir, il est presque certain que les actions des comités qui dépasseront ces limites mettront les ministres dans l'embarras, ce qui fait que la participation à ces travaux n'est pas utile pour aider ces députés à faire avancer leur carrière politique.

La possibilité d'influer sur les budgets des années à venir, encouragée par la structure actuelle des rapports au Parlement, ne permet pas réellement de régler ce problème. Au contraire, elle est le résultat d'une conception bureaucratique et rationnelle du rôle du Parlement qui demeure passablement déconnectée des réalités de l'univers politique. Même si les directives actuelles du Secrétariat du Conseil du Trésor demandent d'établir des rapports qui précisent comment les

plans des ministères répondent aux recommandations du Parlement, on ne sait pas avec certitude comment les ministères peuvent persuader les comités qu'ils font quelque chose qu'ils ne prévoyaient pas faire, ou que les ministres seront prêts à partager le mérite de changements importants avec les comités parlementaires. De plus, étant donné que plusieurs mois ou même plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où un comité déploie des efforts sur un dossier et le moment où l'on observe un effet tangible sur les dépenses du ministère, il faut que les parlementaires acceptent d'attendre avant de récolter le fruit de leur labeur, ce qui peut s'avérer irréaliste, compte tenu des pressions politiques.

Les défis sont considérables, mais ils ne sont peut-être pas insurmontables. Bon nombre d'entre eux sont, en effet, semblables à ceux qui se posent dans d'autres domaines, notamment l'étude des politiques par les comités. De manière plus générale, ils reflètent la nécessité d'adapter le Parlement à son environnement, qui est en constante évolution. C'est pourquoi les partisans de la gouvernance parlementaire n'ont pas d'autre choix que de continuer à essayer de trouver des moyens de s'assurer que les responsabilités du Parlement en matière de fiscalité et de dépenses ne deviennent pas de simples formalités.

Notes

1. Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, chapitre 18, surtout p. 701 et suiv.

2. Norman Ward, *The Public Purse – A Study in Canadian Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1951, p. 230 et suiv.
3. Pour avoir un excellent aperçu de l'évolution des procédures parlementaires relatives au budget des dépenses et connaître le point de vue des universitaires et des parlementaires à ce sujet, voir le rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui s'intitule *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, décembre 1998, p. 7-16.
4. *Ibidem*, p. 3.
5. Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Projet d'amélioration des rapports financiers au Parlement — Phase 2 : Continuons en avant*, juin 2000.
6. Chambre des communes, Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, *Rapport*, juin 2001.
7. Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire, septembre 2003.
8. Peter Dobell et Martin Ulrich, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas », *Enjeux publics*, vol. 3, n° 5, Institut de recherche en politiques publiques (mai 2002).
9. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), Rétablir l'imputabilité: Recommandations, Ottawa, 2006, p. 69. Rapport de la phase 2.