
Le processus d'examen des prévisions budgétaires en Colombie-Britannique

par Harry Bloy, député provincial

Demander au gouvernement de rendre compte de ses dépenses et voter des fonds tous les ans constituent deux des principales responsabilités du Parlement. Le présent article se penche sur le processus d'examen des prévisions budgétaires en Colombie-Britannique.



La Colombie-Britannique fait toujours appel au Comité des crédits pour examiner le budget des ministères, plutôt que de le renvoyer à des comités permanents, comme le font la plupart des assemblées législatives du Canada. En 1992, nous avons scindé le Comité des crédits en deux : la section A se réunit dans la salle des comités principale et la section B, dans la

Chambre.

Cette année, pour la première fois, tous les budgets des ministères ont été examinés par la section A. Je précise qu'en 2005, des caméras ont été installées dans notre salle des comités principale, afin de diffuser tous les débats budgétaires de la section A en direct sur le Web et en différé à la télévision, après l'ajournement. Ce printemps, donc, le gouvernement a décidé d'examiner toutes les prévisions budgétaires dans la salle des comités, afin de libérer la Chambre pour que les députés puissent terminer leur programme chargé de travaux législatifs avant le 29 mai.

Il va sans dire, cette décision n'a pas eu l'heur de plaire à l'opposition. En vertu de motions sessionnelles précédentes, l'opposition était en mesure de choisir trois budgets ministériels pouvant faire l'objet d'un débat complet à la Chambre (section B), où les délibérations sont télédiffusées en direct depuis 1991.

Voici maintenant un aperçu d'une journée typique de séance du Comité des crédits (section A). Ce printemps, j'ai présidé les

débats sur toutes les prévisions budgétaires des ministères, pour un total de 153 heures, comme le montre le tableau.

Lorsque je préside la section A, le ministre et le sous-ministre sont assis à ma droite. Cinq hauts fonctionnaires du ministère peuvent prendre place derrière le ministre et d'autres prennent place dans la tribune publique. Cette année, j'ai compté la présence de 23 fonctionnaires pour un seul ministère. Tous les fonctionnaires apportent avec eux d'énormes cartables d'information.

Le porte-parole de l'opposition s'assoit à ma gauche et peut être aidé de chercheurs qui se tiennent à l'écart pour surveiller les délibérations à la télévision. La presse brille par son absence.

Cette année, nous avons consacré près de 17 heures au budget du ministère des Transports et près de 15 à celui du ministère de la Santé. Cela nous a laissé environ 120 heures pour les 17 autres ministères, le Bureau du premier ministre et l'Assemblée législative.

Le porte-parole et les autres députés de l'opposition questionnent tour à tour le ministre et s'intéressent particulièrement à la prestation des services au niveau local. Habituellement, le débat porte autant sur les questions de politique partisane que sur les préoccupations des électeurs. Comme en témoignent le nombre de fonctionnaires présents et la taille de leurs cartables, les ministères consacrent de toute évidence des centaines d'heures à les préparer à ce processus – « juste au cas » où l'on aurait besoin d'eux. Toutefois, au bout du compte, les fonds proposés sont d'ordinaire approuvés sans amendement.

C'est sans doute ce qui se passe aussi dans les autres assemblées législatives du Canada. Pour être honnête, je me demande bien si c'est ce que les députés des Communes à Westminster avaient en tête lorsqu'ils ont pris le contrôle des dépenses et commencé à examiner les budgets, il y a bien longtemps déjà.

Harry Bloy représente la circonscription de Burquitlam à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et est vice-président du Comité plénier. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 46e Conférence régionale canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenue à Halifax, en Nouvelle-Écosse, du 21 au 27 juillet 2008.

| Temps consacré au budget, 4^e session, 38^e législature (2008) En date du 29 mai 2008 | |
|--|---------------------------------|
| Ministère | Temps consacré au budget |
| Relations et réconciliation avec les Autochtones | 3 heures 14 minutes |
| Enseignement supérieur | 8 heures 20 minutes |
| Agriculture et Terres | 8 heures 20 minutes |
| Procureur général | 3 heures 39 minutes |
| Enfants et Développement de la famille | 8 heures 41 minutes |
| Services communautaires | 5 heures 6 minutes |
| Développement économique | 7 heures 4 minutes |
| Éducation | 13 heures 36 minutes |
| Emploi et Soutien du revenu | 6 heures 14 minutes |
| Énergie, Mines et Ressources pétrolières | 5 heures 16 minutes |
| Environnement | 6 heures 20 minutes |
| Finances | 3 heures 33 minutes |
| Forêts et Territoire | 13 heures 45 minutes |
| Santé | 15 heures 16 minutes |
| Travail et Services aux citoyens | 8 heures 56 minutes |
| Premier ministre | 8 heures 40 minutes |
| Sécurité publique et Solliciteur général | 3 heures 23 minutes |
| Petites entreprises et Revenu | 5 heures 14 minutes |
| Tourisme, Sports et Arts | 1 heure 46 minutes |
| Transports | 16 heures 58 minutes |
| Crédit 1 et hauts fonctionnaires du Parlement | 2 minutes |
| | 153 heures 22 minutes |

Processus d'examen des prévisions budgétaires : les contribuables en ont-ils pour leur argent?

De nos jours, les députés éprouvent de plus en plus de difficultés à demander au gouvernement de justifier sa gestion financière. Trois facteurs expliquent cette réalité à mon avis, que les budgets soient débattus par le Comité des crédits ou des comités permanents : la gestion du temps, la disponibilité de l'information et les obstacles procéduraux.

Premièrement, tous les députés sont confrontés à des demandes concurrentes, peu importe le parti auquel ils appartiennent. Si leur temps est ainsi sollicité, c'est parce qu'ils doivent terminer les travaux législatifs selon des échéances bien précises. Ces contraintes de temps sont devenues

évidentes lors du processus d'examen des prévisions budgétaires, le printemps dernier. Par exemple, le ministre de la Santé a fait entorse à la tradition et omis de prononcer l'habituelle allocution d'ouverture de 30 minutes. En raison du calendrier législatif chargé, il devait être dans la salle de comité pour défendre le budget de son ministère et se trouver aussi à la Chambre pour porter cinq projets de loi au-delà de la deuxième lecture, vers la fin de la session printanière (période du 20 au 29 mai). De l'autre côté de la Chambre, il est sans doute juste de dire que l'opposition trouve qu'elle n'a jamais suffisamment de temps pour examiner à fond le budget des ministères, comme il se doit. Dans notre assemblée, l'adoption d'une motion d'attribution de temps, le 6 mai, a certes accru la pression sur les députés, puisqu'ils devaient terminer l'examen de toutes les prévisions budgétaires avant le 29 mai.

Ensuite, nous devons nous demander si nous disposons de l'information, du soutien ou des connaissances nécessaires pour demander des comptes au gouvernement en matière de gestion financière. Autrement dit, vu la taille et la complexité de l'appareil gouvernemental, sommes-nous à la hauteur de la tâche?

Voici le résumé de quelques réponses obtenues lors d'entrevues menées auprès de députés fédéraux en 2002 :

- Tout d'abord, la bonne nouvelle. La plupart des députés ne semblaient pas éprouver de problèmes avec le cadre d'administration des finances – les lois, les règlements concernant les travaux des crédits ou le mandat des comités.
- De même, ils estimaient avoir une assez bonne compréhension de la situation dans son ensemble – le total des recettes et des dépenses, les déficits et les excédents ainsi que la dette globale et les tendances.
- Toutefois, les députés ont souvent reconnu qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires et qu'ils n'avaient qu'une « vague idée » du niveau des ressources engagées pour réaliser les programmes¹.

Pour ne pas qu'on m'accuse de dénigrer Ottawa, je tiens à souligner que la plupart des députés des assemblées législatives des provinces et des territoires auraient obtenu des résultats semblables en matière de compétences financières. Après tout, nous sommes, pour la plupart, des généralistes et non des spécialistes des finances publiques.

Enfin, il y a aussi certaines questions de procédure. Je suis loin d'être spécialiste en la matière, mais je crois pouvoir affirmer sans me tromper que les comités parlementaires chargés d'étudier les prévisions budgétaires, quel que soit le palier gouvernemental, ne peuvent pas recommander une augmentation des crédits demandés une fois que l'examen ligne par ligne des dépenses est terminé. S'ils peuvent rejeter ou réduire le budget demandé, ils se contentent, la plupart du temps, de l'approuver tel quel. Par conséquent, le processus d'examen des prévisions budgétaires semble être un simple rituel annuel, un peu comme le rite du printemps.

Par ailleurs, des sondages menés auprès des députés fédéraux (2001) et provinciaux (2002) révèlent que les

législateurs canadiens éprouvent beaucoup de frustration à l'égard du processus budgétaire gouvernemental, ce qui a pour effet de tempérer quelque peu leur participation². Ces constatations n'ont rien de nouveau. Comme David Good le fait remarquer, l'examen et l'approbation des budgets gouvernementaux ont toujours provoqué beaucoup de frustration chez les parlementaires³.

Je crois qu'il nous faut reconnaître que, dans les parlements de style britannique, il n'existe actuellement aucune tribune pour que les simples députés (députés de l'arrière-ban) puissent promouvoir des activités de programme nouvelles ou élargies ou même proposer de modestes augmentations des dépenses publiques. Je me demande combien de députés croient que l'interdiction faite aux parlementaires d'engager des dépenses constitue le principal obstacle procédural à surmonter.

Réforme du processus

Comme on ne manque guère d'idées de réforme, voyons d'abord celles qui portent sur les trois facteurs décrits plutôt : la gestion du temps, la disponibilité de l'information et les obstacles procéduraux.

Pour ce qui est de la gestion du temps, on pourrait envisager d'attribuer une période de temps fixe au cours de laquelle le ministre devrait être présent pour prononcer une allocution d'ouverture et répondre aux questions, le cas échéant, à la conclusion du processus. De cette façon, ce sont les hauts fonctionnaires, ceux qui fourniraient les détails techniques, qui répondraient à la majorité des questions sur le budget.

Ce mode de fonctionnement faciliterait le débat sur les questions de politique publique entre le ministre responsable et les porte-parole de l'opposition. De surcroît, les députés pourraient poser leurs questions techniques sur les projets locaux ou les préoccupations des électeurs (questions éclairés) aux fonctionnaires du ministère, en l'absence du ministre.

D'un autre côté, je me demande s'il est réaliste de vouloir faire une telle distinction entre le rôle politique des ministres et le rôle administratif des hauts fonctionnaires dans les joutes oratoires des débats budgétaires.

Au palier fédéral, j'ai récemment entendu parler de l'établissement d'un nouveau bureau, celui du directeur parlementaire du budget⁴. Il s'agit là d'une mesure importante pour régler le problème du manque d'information et améliorer l'examen des dépenses gouvernementales. Le Bureau a pour mandat de fournir à la Chambre et au Sénat des analyses objectives sur les tendances de l'économie, la situation des finances nationales et les budgets gouvernementaux.

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre, le 13 mai, le nouveau directeur parlementaire du budget (Kevin Page) a expliqué son rôle. Il a mentionné qu'il pouvait apporter aux députés un peu de simplicité et de clarté dans la lecture des livres du gouvernement et signaler les

augmentations importantes qu'on voit de temps en temps dans le budget des dépenses⁵.

Quelqu'un a également proposé que le nouveau bureau soit chargé d'examiner les budgets dans l'optique des parlementaires⁶.

Enfin, voyons maintenant la question de la réforme des règles de la Chambre relatives à l'examen des prévisions budgétaires. Jusqu'à maintenant, la discussion a surtout porté sur le chemin qui nous reste à parcourir pour aller de là où nous sommes à là où nous devrions être.

L'auteur David Smith nous invite toutefois à nous poser une autre question : quelle mesure faudrait-il annuler? Au palier fédéral, le fait d'avoir enlevé le budget à la Chambre réunie à titre de Comité des crédits pour le remettre à des comités permanents a-t-il renforcé ou affaibli le Parlement, l'opposition et le concept de responsabilité gouvernementale⁷?

La question se pose aussi à l'échelle provinciale et non seulement dans les parlements qui renvoient l'examen des budgets à des comités permanents. En Colombie-Britannique, on pourrait formuler la question de la façon suivante : faudrait-il reconsidérer la décision d'examiner toutes les prévisions budgétaires dans la salle des comités principale? Devrions-nous examiner quelques-uns des budgets, sinon la totalité, en Comité des crédits dans la Chambre?

S'il est trop tôt pour en faire l'expérience ce printemps, je suis d'avis qu'il est beaucoup plus difficile de maintenir l'ordre et le décorum dans une salle des comités que dans la Chambre. L'atmosphère moins officielle encourage les membres des comités à interagir avec des personnes se trouvant dans la tribune publique, ce qui ne serait pas toléré dans la Chambre.

En conclusion, je dirais simplement qu'il semble y avoir un consensus général selon lequel le processus d'examen des prévisions budgétaires doit être réformé. À Ottawa et dans les provinces, des députés de tous les partis sont frustrés par leur incapacité à procéder à des examens efficaces.

Notes

1. Peter Dobell et Martin Ulrich, « Le Parlement et la responsabilité financière », Document de recherche pour la Commission Gomery, 2006, p. 26, 31, 32.
2. David C. Docherty, *Legislatures*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 18.
3. David Good, *The Politics of Public Money*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 233
4. Gary Levy, « Un directeur parlementaire du budget pour le Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, été 2008.
5. *The Hill Times*, 26 mai 2008.
6. Thomas S. Axworthy, *L'ancien redevient actuel : Observations sur la réforme parlementaire*, Kingston, Centre d'étude de la démocratie de l'Université Queen's, avril 2008, p. 68.
7. David Smith, *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.