

**LES COMITÉS ET LES BUDGETS DES DÉPENSES :
POUVOIRS, RENDEMENT ET STRATÉGIES POSSIBLES**

Michael Dewing, adjoint de recherche
Alex Smith, analyste
Jack Stilborn, analyste principal intérimaire
Division des affaires politiques et sociales

Le 22 mars 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
POUVOIRS DES COMITÉS	1
CONTEXTE INSTITUTIONNEL.....	3
STRATÉGIES POSSIBLES POUR LES COMITÉS	7
A. Influencer sur le budget des dépenses	7
B. Accroître l'influence des comités.....	9
1. Examen crédible.....	10
2. Partisanerie réduite.....	11
C. Améliorer l'infrastructure de l'information	12
D. Examiner un programme.....	12
1. Conception du programme.....	13
2. Fonctionnement du programme	14
3. Rendement	14
4. Rapport.....	14
5. Apprentissage.....	15
6. Suivi	15
 ANNEXE : CYCLE DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES COMITÉS ET LES BUDGETS DES DÉPENSES : POUVOIRS, RENDEMENT ET STRATÉGIES POSSIBLES

Le présent document examine le rôle des comités parlementaires dans l'examen des budgets des dépenses ministériels. La première partie résume les principaux pouvoirs des comités parlementaires et leurs limites. La deuxième montre comment ces pouvoirs ont été définis dans la procédure et les usages depuis la Confédération, et elle souligne les modifications importantes qui sont survenues. La troisième partie examine les stratégies possibles qui s'offrent aux comités pour maximiser leur influence dans le processus budgétaire actuel.

POUVOIRS DES COMITÉS

La responsabilité des prévisions budgétaires du gouvernement incombe en définitive à la Chambre des communes. Toutefois, depuis la fin des années 1960, la Chambre a renvoyé tous les budgets des dépenses aux comités pour qu'ils en fassent l'examen avant qu'elle se prononce à leur sujet⁽¹⁾. Les comités jouent donc un double rôle. Premièrement, ils constituent une tribune où les parlementaires peuvent se pencher de façon moins officielle sur les prévisions afin de les examiner en détail. Deuxièmement, ils sont autorisés à mettre aux voix chaque crédit numéroté, pour ensuite faire rapport à la Chambre, qui dispose ainsi d'un cadre facilitant son étude du budget des dépenses⁽²⁾.

Lorsqu'ils mettent aux voix le Budget des dépenses, les comités sont soumis aux contraintes auxquelles est astreint généralement le Parlement en ce qui concerne les mesures financières. Dans le modèle de régime parlementaire de Westminster, seule la Couronne a

-
- (1) Le budget principal des dépenses est renvoyé aux comités conformément au par. 81(4) du *Règlement*. Pour en savoir plus sur le processus d'étude des crédits, voir Jean Dupuis, *Les travaux de crédits*, PRB 04-05F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1^{er} mai 2004.
 - (2) Si les comités n'ont pas fait rapport à la Chambre avant le 31 mai du budget principal des dépenses qui leur a été renvoyé, ils sont réputés en avoir fait rapport.

l'initiative des dépenses publiques, et le rôle du Parlement consiste à examiner les dépenses recommandées par la Couronne pour les autoriser ou les refuser. Le principe de la recommandation royale, qui interdit l'examen parlementaire de dépenses qui n'ont pas été recommandées par la Couronne, est inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui dispose ce qui suit :

Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur général, durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.⁽³⁾

L'incidence pratique de ce principe sur les comités dénote son application au sein du Parlement. Les comités peuvent réduire le montant d'un crédit, par voie de modification, mais ils ne peuvent l'augmenter. De plus, les propositions visant à transférer des fonds d'un crédit à l'autre sont contraires au *Règlement*, puisqu'elles feraient augmenter un des crédits⁽⁴⁾.

Sur le plan de la procédure, il existe plusieurs restrictions fondamentales qui ne sont pas directement liées au principe de la recommandation royale et qui définissent également les prérogatives des comités par rapport au Budget des dépenses :

- Il est contraire au *Règlement* de proposer une modification visant à ramener le montant d'un crédit à néant, car la procédure correcte consiste à voter contre la motion « Le crédit est-il adopté? ».
- Comme ils figurent dans le budget des dépenses pour information uniquement, les postes législatifs ne peuvent pas être modifiés par les comités.

(3) *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, art. 54, qui est cité dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, de Robert Marleau et Camille Montpetit, Ottawa, 2000, p. 709.

(4) Ces pouvoirs et contraintes ainsi que d'autres décrits plus loin sont tirés de l'ouvrage de Marleau et Montpetit (2000), qui fait autorité en matière d'interprétation de la procédure et de renseignements de base concernant le Parlement canadien. Voir également l'ouvrage d'Arthur Beauséne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 3^e éd., Toronto, Canada Law Book Company, 1943, en particulier p. 178.

- Enfin, puisque c'est du budget des dépenses qu'un comité est saisi, il doit se prononcer sur sa teneur (modifiée ou non) et ne doit inclure ni explication ni recommandation de fond dans les rapports sur le budget des dépenses. Les conclusions et les recommandations de fond peuvent cependant figurer dans un rapport distinct, puisque les comités ont le pouvoir de faire une étude et de présenter un rapport « sur toutes les questions relatives au mandat, à l'administration et au fonctionnement des ministères qui leur sont confiés de temps à autre par la Chambre »⁽⁵⁾.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Malgré les exigences plus ou moins permanentes du cadre constitutionnel, les procédures et usages applicables en matière d'examen budgétaire demeurent très variés. Le rôle actuellement dévolu aux comités est le résultat des efforts déployés au fil des ans par le Parlement pour tenter de s'adapter à de nouveaux défis et à de nouvelles réalités. Les succès et les échecs de ces tentatives peuvent constituer de précieuses balises pour l'avenir.

Entre 1867 et 1968, la Chambre des communes se formait en comité des subsides pour examiner le budget des dépenses. C'était alors le principal moyen de se pencher sur les travaux des subsides et les prévisions. Au tout début, particulièrement pendant la période précédant la Première Guerre mondiale, le laxisme des contrôles internes sur les dépenses publiques entraînait de sérieuses difficultés, même pour une éventuelle surveillance parlementaire. 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 déposées⁽⁶⁾.

Jusqu'en 1955, la présentation au Parlement du budget des dépenses de chaque ministère dans le cadre des travaux des subsides exigeait une motion distincte, ce qui favorisait la tenue de débats dilatoires qui avaient pour effet de retarder les travaux. En outre, le dépôt de chaque motion devenait l'occasion d'examiner le rendement d'un ministère et ses politiques de

(5) Paragraphe 108(2) du *Règlement de la Chambre des communes*.

(6) Voir Norman Ward, *The Public Purse – A Study in Canadian Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1951, p. 230 et suiv.

façon générale, ce qui donnait lieu à des débats en règle semblables à ceux qui ont lieu aujourd'hui en réponse au discours du Trône ou du budget. L'examen approfondi des documents budgétaires s'en trouvait donc fréquemment réduit à une série de séances tardives, qui se prolongeaient parfois toute la nuit, à la fin d'une session, l'étude et l'adoption du budget des dépenses des ministères étant expédiées en une heure ou deux.

À cause de la taille et de la portée limitées du gouvernement à l'époque, il était plus facile aux parlementaires d'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 démarche qui était, à bien des égards, essentiellement la même qu'en 1867, alors que les décisions qu'il devait prendre à l'égard du budget des dépenses portaient sur des niveaux de dépenses publiques 300 fois supérieurs à ceux des années 1860 et des programmes et les activités dont la complexité avait beaucoup augmenté.

Les réserves au sujet de l'efficacité du Comité des subsides ainsi que l'insatisfaction à l'égard de la nature et de la portée du rôle du Parlement concernant le budget des dépenses ne datent pas d'hier et remontent 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 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⁽⁷⁾. Cependant, ces changements n'ont guère réussi à dissiper les doutes qui existaient 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 étaient réputés en avoir fait rapport à la Chambre au plus tard le 31 mai. Cette réforme visait à améliorer la surveillance effective 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 visant à élargir le

(7) *Ibid.*, p. 260.

rôle du simple député et à accroître l'efficacité générale du Parlement en matière d'élaboration des politiques et de surveillance financière. La réforme progressive de la procédure concernant les comités se poursuit toujours⁽⁸⁾.

À compter de 1996, l'orientation de 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 parachever les changements apportés antérieurement aux pouvoirs des comités en modifiant considérablement les renseignements transmis au Parlement. Des efforts sont mis en œuvre 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, publié avec le Budget principal des dépenses à la fin de février, 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 parlementaires⁽⁹⁾. 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 (rapport Catterall-Williams) 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⁽¹⁰⁾.

(8) Voir Jack Stilborn, *La réforme parlementaire et la Chambre des communes*, TIPS 131F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, mars 2006.

(9) 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 intitulé *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, décembre 1998, p. 7 à 16 (<http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/PRHA/Studies/Reports/prharp51-f.htm>).

(10) *Ibid.*, p. 3.

- Dans un rapport de suivi (2000, rapport Szabo), 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⁽¹¹⁾.
- Le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes (2001, rapport Kilger) 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⁽¹²⁾.
- Au cours de la 37^e législature, un rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (rapport Valeri) 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⁽¹³⁾. 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 publiques⁽¹⁴⁾. Les auteurs, Peter Dobell et Martin Ulrich, 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.

Ces conclusions 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 prévisions

(11) Rapport du 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 (<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/2/HAFF/Studies/Reports/haffrp037-f.html>).

(12) Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, *Rapport*, juin 2001 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=254&SourceId=36634&SwitchLanguage=1>).

(13) Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, septembre 2003 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=62292&SwitchLanguage=1>).

(14) 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 (<http://www.irpp.org/fr/faqtrak/index.htm>).

budgétaires, 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; les questions de fond relatives aux prévisions budgétaires ont reçu très peu d'attention et, à quelques notables exceptions près, les résultats de votes sur les budgets des dépenses proposés par le gouvernement étaient prévisibles et presque toujours favorables. (Voir en annexe la liste des changements apportés aux prévisions budgétaires par les comités au cours de la 38^e législature.)

STRATÉGIES POSSIBLES POUR LES COMITÉS

L'élection de deux gouvernements minoritaires d'affilée a changé la dynamique politique au sein des comités et pourrait ouvrir la voie à des approches novatrices de l'étude du budget des dépenses. Les comités pourraient modifier leur mode de fonctionnement habituel et le remplacer par une stratégie en deux étapes pour améliorer l'efficacité de leur travail. Ainsi, ils pourraient, dans un premier temps, faire l'inventaire des possibilités offertes par les récentes réformes et chercher à en tirer le meilleur parti possible. Ils pourraient, dans un deuxième temps, élaborer des stratégies pour faire contrepoids aux pressions qui font obstacle au travail des comités lorsque vient le temps d'examiner les prévisions budgétaires. Des mesures concrètes sont proposées ci-après pour aider les comités à maximiser leur efficacité à cet égard.

A. Influencer sur le budget des dépenses

Les récentes modifications apportées au mode de présentation de rapports au Parlement ne changent rien au fait que les changements tardifs apportés par le Parlement au Budget des dépenses après sa présentation en février se heurtent toujours à une résistance politique et administrative⁽¹⁵⁾. Cependant, le mode de présentation actuel vise à permettre aux comités parlementaires d'influencer sur le budget des dépenses d'une façon susceptible de réduire la résistance au minimum.

(15) La présentation au Parlement du Budget principal des dépenses 2004-2005 en octobre 2004 fait exception à cet égard, puisqu'en raison de la réorganisation gouvernementale du 12 décembre 2003, il avait été impossible d'inclure tous les changements dans le Budget des dépenses présenté au Parlement en février 2004.

Le cycle actuel de présentation de rapports au Parlement renseigne ce dernier sur les plans et priorités qui figureront dans le prochain Budget des dépenses (printemps) et sur le rendement obtenu par les ministères au cours de l'année écoulée grâce aux crédits autorisés par le Parlement (automne). Chacun de ces rapports donne au comité qui en est saisi un sujet d'étude possible et l'occasion de formuler des recommandations avant que soit établi définitivement le budget des dépenses de l'année à venir, qui est toujours en préparation au sein des ministères. À cet égard, la présentation des Rapports ministériels sur le rendement à l'automne est judicieuse, car elle précède immédiatement la préparation des prévisions annuelles et l'établissement définitif du budget des dépenses connexe.

Il convient de signaler que les rapports axés sur les prévisions budgétaires dont le Parlement n'a pas encore été saisi peuvent porter sur une vaste gamme de politiques et de programmes susceptibles de modifier ou non les montants des crédits. Par exemple, il serait possible de proposer la réaffectation des fonds à l'intérieur d'un même programme (comparativement aux affectations de l'année en cours) ou entre les programmes relevant d'un même crédit. De même, il serait possible à cette étape de proposer une modification des montants alloués à chaque crédit (par rapport à l'année en cours) ou des changements plus généraux à la politique ou au mode d'administration qui pourraient avoir une incidence sur les prévisions budgétaires futures. Même si la procédure ne permet pas l'inclusion de ce genre de recommandations de fond dans les rapports sur le budget des dépenses, rien n'empêche de les inclure dans ceux traitant du Rapport ministériel sur le rendement ou du Rapport sur les plans et les priorités⁽¹⁶⁾. En fait, les comités sont expressément habilités à faire rapport sur les plans et priorités de dépenses pour les exercices futurs des ministères dont ils examinent le budget⁽¹⁷⁾.

Enfin, la modification du budget des dépenses proposé en février demeure possible, tout comme la modification du budget supplémentaire des dépenses. Dans la mesure où les réformes visant à améliorer les rapports soumis au Parlement ont effectivement atteint leurs objectifs, il est possible de soutenir que les comités parlementaires disposent maintenant de meilleurs outils qu'auparavant pour exercer leur pouvoir de recommander des modifications pour l'année en cours. L'existence de rapports sur les plans et les priorités distincts du budget principal des dépenses semble ouvrir la voie au dépôt par les comités de rapports sur ces deux documents qui, de fait, expliqueraient les motifs à l'origine du rejet ou de la modification

(16) Voir Marleau et Montpetit, p. 737.

(17) Paragraphe 81(7) du *Règlement de la Chambre des communes*.

de prévisions budgétaires ou feraient état de préoccupations (p. ex. au sujet de l'affectation des fonds dans un crédit). Le comité pourrait présenter de tels rapports à la Chambre, qui, au moment de se pencher sur le budget des dépenses renvoyé par le comité, pourrait en tenir compte. Ce serait une façon pour les comités de formuler des recommandations de fond à l'intention de la Chambre tout en respectant les usages actuels qui interdisent l'inclusion de telles recommandations dans le rapport officiel sur le budget des dépenses.

Dans une situation de gouvernement minoritaire, les comités sont plus enclins à vouloir modifier les budgets des dépenses dont ils sont saisis (plutôt qu'à formuler des recommandations prospectives concernant les prévisions budgétaires du prochain exercice en voie de préparation). Ce type de changement est extrêmement rare lorsque le gouvernement est majoritaire, mais l'acceptation par le gouvernement (et la Chambre) d'une réduction du budget des dépenses du Commissariat à la protection de la vie privée, ainsi que le recommandait en 2003 le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, montre que ce genre de changement ne remet pas nécessairement en question la confiance dont jouit le gouvernement qui s'y rallie⁽¹⁸⁾. Toutefois, n'importe quel gouvernement, qu'il soit minoritaire ou non, sera sans doute réticent à accepter les changements qui modifient sensiblement la façon dont les politiques et programmes existants sont appliqués. Par conséquent, même en situation de gouvernement minoritaire, le rôle que peuvent jouer les comités en recommandant des changements aux budgets des dépenses des exercices futurs, plutôt qu'aux budgets des dépenses déjà à l'étude par le Parlement, demeure important.

B. Accroître l'influence des comités

Comme nous l'avons déjà vu, le pouvoir officiel dont disposent les comités de recommander des modifications au budget des dépenses ne signifie pas nécessairement qu'ils peuvent l'exercer, ni ne garantit que les gouvernements examineront sérieusement les recommandations. Dans la réalité, ce pouvoir est fonction de divers facteurs politiques et institutionnels. Une partie du défi pratique qui se pose aux comités réside dans la prise en compte de tous les facteurs sur lesquels ils peuvent exercer une influence afin de créer un cadre qui leur permette d'influer véritablement sur le budget des dépenses.

(18) Voir Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Troisième rapport*, mai 2003 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=37477&SwitchLanguage=1>). Pour le vote à la Chambre, voir les *Journaux* de la Chambre des communes du 12 juin 2003, vote 205 (http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/journals/117_2003-06-12/117votes-F.html).

1. Examen crédible

Bon nombre de stratégies sont envisageables pour inciter les ministres et le Parlement à accorder plus de crédibilité à l'examen par les comités du budget des dépenses et aux rapports connexes. L'une d'elles consiste à consacrer plus de séances à l'examen du budget des dépenses, au lieu de s'en tenir à une ou deux, comme c'est habituellement le cas. Il s'agit là d'une façon de tenir compte du niveau élevé de complexité technique que suppose un examen approfondi des raisons justifiant les prévisions de dépenses à l'étude et des priorités qu'elles traduisent, et l'évaluation des solutions de rechange. L'augmentation du nombre de séances et la convocation de témoins experts (universitaires et hauts fonctionnaires à la retraite) et de représentants des ministères renforceraient aussi la capacité des membres de comité de traiter avec les hauts fonctionnaires qui, de par leurs responsabilités, sont très au fait des questions administratives et techniques abordées dans le budget des dépenses.

L'autre stratégie connexe consiste à faire appel au maximum aux conseillers à la disposition du Parlement. Des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) ont fréquemment indiqué qu'ils souhaitaient présenter aux comités des exposés sur le budget des dépenses et leur offrir l'appui nécessaire pour les aider à bien cibler les questions à aborder avec les ministères ou les ministres et à trouver la meilleure façon de faire à cette fin. Il pourrait également être utile d'avoir recours à des groupes d'experts pour faciliter le dialogue entre les fonctionnaires des ministères et les représentants du BVG, s'il est possible de convaincre les parties de prendre part à un tel exercice (par le passé, il y a eu de part et d'autre de la réticence à cet égard). De même, le BVG prête une oreille attentive aux demandes des comités concernant la tenue de vérifications.

Une autre stratégie consisterait à constituer un sous-comité chargé de l'étude des budgets des dépenses des ministères, qui pourrait servir de tribune permanente en la matière et permettre aux membres de comité qui s'intéressent particulièrement aux questions budgétaires de collaborer afin que leur travail soit le plus efficace possible.

Enfin, une base d'information et d'analyse pourrait être constituée avant la tenue des séances officielles. Le personnel du comité pourrait, par exemple, être appelé à élaborer (peut-être de concert avec un comité de direction) des questions administratives et techniques que le président transmettrait ensuite aux ministères concernés en leur demandant d'y répondre avant la tenue des séances sur le budget des dépenses. Les membres du comité disposeraient alors de l'avis technique des ministères et seraient ainsi mieux en mesure de décider des questions à approfondir à la table du comité.

2. Partisanerie réduite

Comme nous l'avons souligné, les séances sur le budget des dépenses sont fréquemment le théâtre d'échanges teintés d'esprit partisan, qui ne portent pas directement sur la teneur des prévisions budgétaires ou des rapports connexes. Cela nuit grandement à la crédibilité des travaux et des recommandations qui en découlent, et les parlementaires eux-mêmes le déplorent.

Le degré de partisanerie est influencé par toute une panoplie de facteurs et de pressions qui n'ont rien à voir avec le processus budgétaire lui-même et qui parfois échappent à la volonté des parlementaires. Il existe peut-être des moyens de faire contrepoids à certains de ces facteurs. Premièrement, il serait possible de voir à ce que l'attention soit davantage axée sur la teneur du budget des dépenses, si on tenait une série de séances et de discussions avec des fonctionnaires (du ministère et d'ailleurs) en préparation à l'échange entre les membres du comité et le ministre. Inversement, des séances axées sur les questions techniques pourraient avoir lieu après la présentation du budget des dépenses par le ministre.

Deuxièmement, la tradition voulant que le ministre défende son budget des dépenses avant que le comité se prononce à son sujet crée inévitablement un antagonisme entre le ministre et les membres du comité (en particulier ceux de l'opposition). Il serait possible d'atténuer cet antagonisme si le budget des dépenses était officiellement approuvé au début de la séance à laquelle participe le ministre (en fonction des discussions préalables avec les fonctionnaires). De cette façon, l'examen des diverses questions avec le ministre se ferait de façon plus ouverte et serait davantage axé sur l'avenir. Il est arrivé aussi que certains comités se penchent sur le budget des dépenses sans que le ministre soit présent. Certes, cela réduit la portée publique et politique du travail du comité, mais peut aussi contribuer à neutraliser en partie la dynamique partisane.

Lorsque les comités réussissent à acquérir une attitude relativement impartiale à l'égard du budget des dépenses, ils peuvent alors adopter des pratiques susceptibles d'accroître leur efficacité collective. Selon le rapport Valeri, les membres peuvent arriver à bien gérer leur charge de travail et toute la paperasserie afférente aux budgets des dépenses, et réduire aussi la répétition de questions, s'ils acceptent que les partis se partagent le travail⁽¹⁹⁾. Ainsi, l'examen de certaines questions ou de certains documents (rapports du vérificateur général, par exemple) pourrait être confié à des membres en particulier.

(19) Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, septembre 2003.

C. Améliorer l'infrastructure de l'information

Le regain d'attention accordé ces dernières années aux rapports présentés au Parlement témoigne de l'importance cruciale de l'information transmise à ce dernier pour permettre aux parlementaires de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

Parce qu'ils énoncent clairement en quoi les programmes ministériels sont utiles à la population canadienne (résultats), les Rapports sur les plans et les priorités ainsi que les Rapports ministériels sur le rendement sont censés contribuer à la capacité du Parlement de demander des comptes au gouvernement. Cependant, bon nombre de ces rapports ne renferment pas toujours l'information sur le rendement ou les renseignements financiers dont ont besoin les parlementaires pour évaluer les avantages des programmes par rapport à leurs coûts. Cette situation est attribuable en partie aux difficultés techniques posées par la mise au point d'indicateurs de rendement et de méthodes de mesure des résultats. Lors des consultations tenues aux échelons supérieurs, les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué que la clarté des questions et demandes du Parlement joue pour beaucoup dans leur capacité de faire en sorte que les documents budgétaires renferment des renseignements utiles. L'examen critique de la pertinence des renseignements fournis pourrait donc devenir une tâche importante des comités parlementaires.

En conclusion, les comités parlementaires ont de la besogne à abattre à court terme et à long terme pour favoriser l'amélioration des processus internes de l'administration publique qui permettent aux parlementaires (et aux ministres) de disposer des renseignements de fond dont ils ont besoin dans le budget des dépenses. Comme toujours, les processus internes et parlementaires de contrôle financier se complètent mutuellement, et les comités parlementaires ont un rôle à jouer pour favoriser leur progrès respectif.

D. Examiner un programme

Le gouvernement fédéral et ses ministères sont devenus des organisations vastes et complexes. En plus de procéder à une analyse générale et globale des prévisions budgétaires, des priorités et du rendement d'un ministère, il peut arriver que les comités veuillent soumettre un programme à un examen attentif pendant la période réservée à l'examen du budget des dépenses et peut-être prévoir un suivi pluriannuel.

Voici quelques-uns des aspects qui peuvent être pris en considération au moment de choisir un programme à étudier : risques pour la santé et la sécurité du public, intérêt public, montant d'argent en cause, préoccupations au sujet de la gestion du programme et possibilité d'amélioration.

La durée de l'étude et sa portée peuvent varier considérablement. Il est possible de faire un survol de l'information fournie dans les documents déposés au Parlement au sujet d'un programme en une ou deux séances, mais l'analyse approfondie du fonctionnement et de l'efficacité d'un programme peut exiger dix séances ou plus.

Comme l'information fournie au Parlement n'est pas toujours très détaillée, il peut arriver que les comités demandent au ministère de leur fournir des documents internes portant sur la planification et la présentation de rapports au sujet du programme choisi. Si les ministères sont souvent réticents à diffuser leurs documents internes, il reste que l'essentiel de cette information n'est pas visé par le secret du Cabinet et peut par conséquent être obtenu au moyen d'une demande d'accès à l'information.

Différents aspects peuvent être approfondis lors de l'étude d'un programme, selon l'intérêt du comité et le temps dont il dispose.

1. Conception du programme

Pour qu'un comité puisse déterminer si un programme atteint ou non ses objectifs, il faut que celui-ci soit assorti d'objectifs clairs et concrets. Il faut aussi qu'il comporte un mécanisme de mesure du rendement pour donner de la rétroaction aux gestionnaires du programme et leur permettre de fournir des réponses étayées par des faits aux questions des parlementaires. Pourtant, ces mécanismes laissent souvent à désirer, ou sont même inexistantes dans bon nombre de programmes gouvernementaux.

On peut aussi se demander si, d'un point de vue stratégique, les objectifs du programme sont pertinents ou non, c'est-à-dire s'ils correspondent aux besoins auxquels le programme est censé répondre.

Une part importante de la conception des programmes réside dans la définition claire des rôles et des responsabilités (autrement dit, qui fait quoi) de façon à réduire les risques de chevauchement et de confusion. Cette étape est particulièrement importante dans le cas des initiatives horizontales qui font intervenir plus d'un secteur ou ministère.

2. Fonctionnement du programme

En raison des contraintes de temps, il est difficile pour les parlementaires d'examiner en détail le fonctionnement d'un programme. Les comités peuvent toutefois se pencher sur la façon dont un programme est financé (par autorisation législative, budget principal ou supplémentaire des dépenses), sur l'évolution de son financement et sur la nécessité d'accroître ou de réduire les fonds qui y sont alloués. Ils peuvent aussi chercher à savoir si les fonds publics sont dépensés judicieusement et gérés avec probité et selon les règles.

Les comités peuvent aussi tenter de déterminer si un programme respecte son cadre législatif (c.-à-d. s'il n'en est pas venu petit à petit à outrepasser son mandat) et si les politiques applicables à l'ensemble de l'administration fédérale (p. ex. en matière d'évaluation, de vérification, de gestion budgétaire et d'approvisionnement) sont respectées. À cet égard, il y a lieu de noter que le Secrétariat du Conseil du Trésor intervient souvent comme conseiller auprès des ministères et qu'il ne lui incombe pas de faire observer ses politiques.

3. Rendement

Dans la mesure où des objectifs clairs ont été fixés en matière de rendement, les comités peuvent se demander si un programme atteint ou non ses objectifs, c'est-à-dire si son application permet de donner suite efficacement aux intentions exprimées par le gouvernement. Ils peuvent aussi examiner, le cas échéant, les renseignements sur le rendement recueillis par le ministère. Différents groupes de citoyens et de clients auront souvent un point de vue très arrêté et parfois divergent sur l'efficacité d'un programme. Des spécialistes (p. ex. des universitaires, des fonctionnaires à la retraite) peuvent aussi formuler des recommandations à l'intention du comité en ce qui concerne les attentes raisonnables à l'égard du rendement du programme.

4. Rapport

Pour que les parlementaires puissent comprendre la conception, le fonctionnement et le rendement d'un programme, ils doivent pouvoir s'appuyer sur des rapports crédibles, présentés en temps opportun et équilibrés. Ces rapports doivent préciser clairement si les résultats attendus ont ou non été atteints et fournir des explications concernant les lacunes. Pourtant, comme nous l'avons mentionné précédemment, il arrive souvent que l'information fournie au Parlement ne donne pas toutes ces précisions. L'étude détaillée d'un programme est

l'occasion idéale d'exprimer clairement aux fonctionnaires les attentes des parlementaires quant à la façon d'améliorer l'information transmise au Parlement, notamment l'information financière.

5. Apprentissage

S'il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un gouvernement ne commette jamais d'erreur, il est légitime par contre de s'attendre à ce que les gestionnaires de programme se servent de l'information sur le rendement et des résultats des vérifications et des évaluations pour améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes⁽²⁰⁾. Toutefois, bon nombre de programmes ne recueillent pas d'information crédible sur le rendement ou ne font pas l'objet de vérifications et d'évaluations périodiques. En plus de chercher à obtenir des preuves précises leur confirmant que les gestionnaires de programme ont tiré un enseignement de leur expérience passée et ont amélioré leurs programmes en conséquence, il pourrait être profitable aux comités d'évaluer l'utilité de la base de faits compilée par les ministères, comme outil d'apprentissage.

6. Suivi

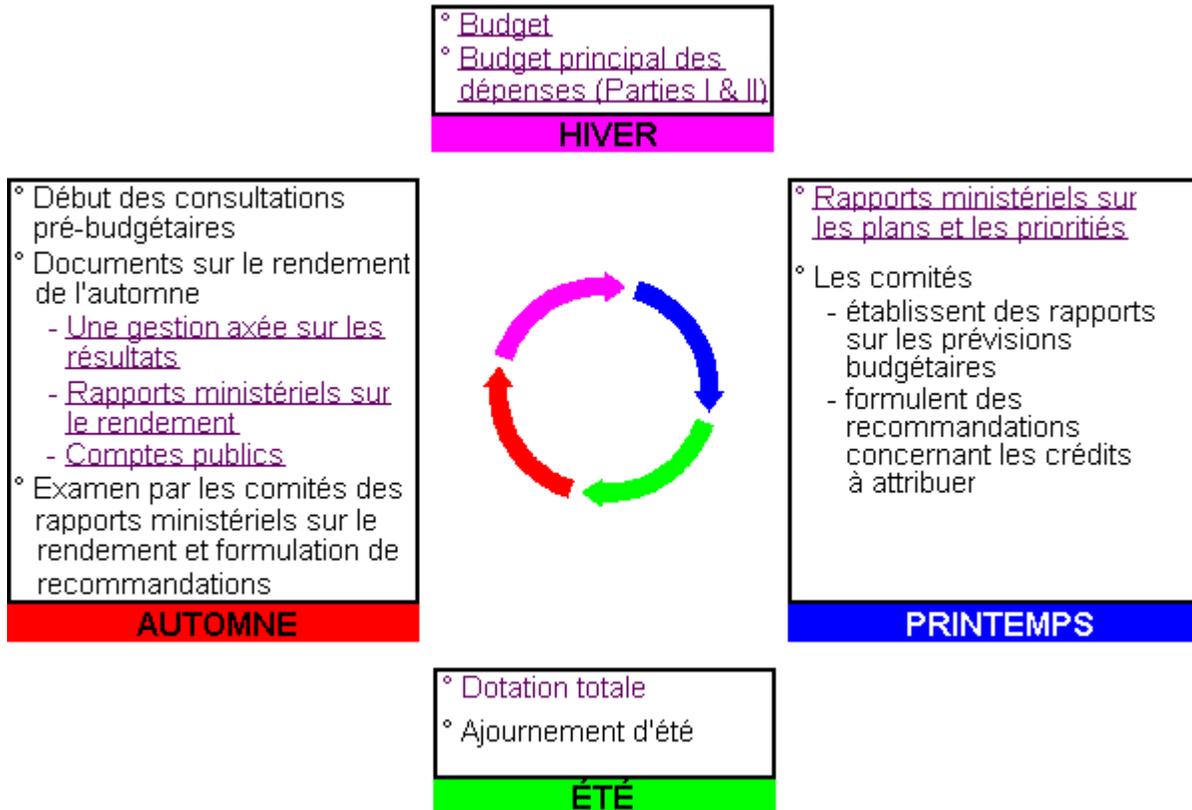
Depuis la fin des années 1960, l'approche que privilégient les comités à l'égard des budgets des dépenses des ministères repose essentiellement sur des activités ponctuelles : séances ponctuelles en présence de ministres et de fonctionnaires, au cours desquelles les questions et les demandes de renseignements supplémentaires sont presque toujours présentées à la pièce par des membres à titre individuel pour ensuite tomber dans l'oubli le plus souvent. Ce genre d'activité incite les fonctionnaires des ministères à voir les séances consacrées aux budgets des dépenses comme un genre de rituel d'initiation annuel, qui leur inflige un embarras supportable parce que bref et qui exige peu d'intervention concrète de leur part pour remédier aux problèmes. Les comités peuvent couper court à cette tendance de deux façons : a) officialiser leurs demandes sous la forme de motions ou de recommandations dans des rapports et b) faire un suivi rigoureux, c'est-à-dire demander à du personnel (par la voie de motions ou d'autres interventions publiques) de faire un suivi des mesures prises par le ministère

(20) En plus des rapports du vérificateur général, les comités peuvent consulter les vérifications et évaluations internes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor verse ces documents dans une base de données (http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/database/aeve_f.asp).

et d'en faire rapport aux membres du comité et, au besoin, convoquer eux-mêmes des séances de suivi. Les comités peuvent aussi accroître de façon importante leur influence auprès des ministères en désignant des programmes ou des activités qui doivent faire l'objet d'un examen pluriannuel, pour que les fonctionnaires du ministère sachent à l'avance qu'ils devront rendre compte de la suite donnée à long terme aux recommandations du comité.

ANNEXE

CYCLE DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT⁽¹⁾



Remarque : La présentation de budgets supplémentaires des dépenses et l'affectation des crédits requis peuvent se faire plusieurs fois par année.

Au cours de la 38^e législature (4 octobre 2004 au 29 novembre 2005), les comités permanents de la Chambre des communes ont présenté 30 rapports sur les prévisions budgétaires⁽²⁾. Ces rapports représentent 11 p. 100 des 266 rapports présentés au cours de la législature.

(1) Graphique fourni par le Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002.

(2) Chambre des communes, « Comités de la Chambre des communes : Rapports et réponses » (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?>).

Les 30 rapports sur les prévisions budgétaires se répartissent de la façon suivante :

Exercice financier 2004-2005	
Budget principal des dépenses ⁽³⁾	8
Budget supplémentaire des dépenses (A)	5
Budget supplémentaire des dépenses (B)	3
Exercice financier 2005-2006	
Budget principal des dépenses	10
Budget supplémentaire des dépenses (A)	4

Dans la plupart des cas, les comités de la Chambre des communes ont fait rapport des prévisions budgétaires sans modifications. Ils ont toutefois recommandé la réduction de quatre montants précis.

- Le 29 novembre 2004, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a présenté un rapport sur le Budget principal des dépenses 2004-2005 dans lequel il a réduit le crédit sous la rubrique Gouverneur général pour le ramener de 16 684 000 \$ à 16 266 900 \$ – soit une réduction de 417 100 \$ – et le crédit sous la rubrique Conseil privé pour le ramener de 111 358 000 \$ à 111 230 777 \$ – soit une réduction de 127 223 \$⁽⁴⁾. Le Comité a réduit le budget de la gouverneure générale pour témoigner de son mécontentement au sujet de la tournée circumpolaire de 5 millions de dollars, et il a réduit le budget du Conseil privé pour protester contre l'utilisation des fonds du Trésor pour financer un sondage d'opinion que l'opposition jugeait partisan⁽⁵⁾.

Le gouvernement a tenté sans succès de faire annuler ces réductions par la Chambre des communes. Le 9 décembre 2004, le gouvernement a proposé que les montants prévus pour la gouverneure générale et le Conseil privé soient rétablis à leur niveau initial, mais les motions à cet effet ont été rejetées. La Chambre s'est ensuite prononcée en faveur de la réduction des montants⁽⁶⁾.

(3) Le Budget principal des dépenses 2004-2005 a été déposé de nouveau à l'automne 2004.

(4) Chambre des communes, *Journaux*, 29 novembre 2004, p. 269.

(5) Bill Curry, « Spending cuts for Governor-General, Privy Council », *The Vancouver Sun*, 10 décembre 2004, p. A7.

(6) Chambre des communes, *Journaux*, 9 décembre 2004, p. 327 à 332.

- Le 10 mars 2005, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a présenté un rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2004-2005 dans lequel il a réduit le montant prévu pour les Affaires étrangères pour le ramener de 12 011 400 \$ à 12 011 399 \$ – soit une réduction de 1 \$. La réduction visait à exprimer le mécontentement du Comité au sujet notamment de la scission du ministère des Affaires étrangères et du commerce international⁽⁷⁾. Le 22 mars, la Chambre a adopté une motion du gouvernement portant agrément du crédit réduit⁽⁸⁾.
- Le 15 avril 2005, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a présenté un rapport sur le Budget principal des dépenses 2005-2006 dans lequel il réduit le montant prévu pour le Conseil privé pour le ramener de 4 592 000 \$ à 4 552 000 \$ – soit une réduction de 40 000 \$⁽⁹⁾. La réduction visait à protester contre la nomination de l'ex-maire de Winnipeg, Glen Murray, à la présidence de la Table ronde sur l'environnement et l'économie et équivalait à peu près au salaire du nouveau président⁽¹⁰⁾. Dans un rapport antérieur, le Comité avait demandé au premier ministre de retirer la nomination de M. Murray⁽¹¹⁾. Le 14 juin, la Chambre a adopté une motion du gouvernement portant agrément du crédit réduit⁽¹²⁾.

(7) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 10 mars 2005, p. 14 et 15
(<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=2&SourceId=104549>).

(8) Chambre des communes, *Journaux*, 22 mars 2005, p. 536.

(9) *Ibid.*, 15 avril 2005, p. 636.

(10) Bill Curry, « Opposition rejects salary for Martin appointee », *The Globe and Mail* [Toronto], 19 avril 2005, p. A9.

(11) Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Quatrième rapport*, 38^e législature, 1^{re} session, 22 mars 2005.

(12) Chambre des communes, *Journaux*, 14 juin 2005, p. 888.