

LES TRAVAUX DE CRÉDITS

Jean Dupuis
Division de l'économie

Le 1^{er} mai 2004

La Direction de la recherche parlementaire 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, elle 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
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE.....	2
A. De 1867 à 1954	2
B. De 1955 à 1967	3
C. Les modifications de 1968	3
D. Après 1968	4
E. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires	6
ÉLÉMENTS DES TRAVAUX DE CRÉDITS.....	7
A. Les principes qui sous-tendent le contrôle des fonds publics par le pouvoir législatif.	7
B. Les étapes fondamentales des travaux de crédits	8
C. Le cycle financier	9
D. Les lois de crédits.....	11
1. Crédits non législatifs	11
2. Crédits législatifs	12
3. Structure des lois de crédits et types de crédits.....	13
LE RÔLE DES COMITÉS PERMANENTS DANS LES TRAVAUX DE CRÉDITS.....	15
A. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.....	15
B. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes	16
C. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales.....	17
CONCLUSION.....	17
ANNEXE 1 : LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES	
ANNEXE 2 : NATURE DES AUTORISATIONS LÉGISLATIVES	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES TRAVAUX DE CRÉDITS

INTRODUCTION

Dans le système de gouvernement britannique, le Parlement a la haute main sur la fiscalité et les dépenses publiques. Conséquemment, le pouvoir exécutif (le premier ministre et le Cabinet) et l'administration publique ne peuvent ni prélever des impôts ni dépenser des fonds publics sans l'aval explicite du Parlement donné par la voie d'une loi de crédits. Il en va ainsi au Canada, car le régime gouvernemental du pays, tel qu'il est défini dans la Constitution et la législation canadiennes⁽¹⁾, s'inspire de la tradition parlementaire britannique. La *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui régit le pouvoir de dépenser, porte que « tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement »⁽²⁾.

En vertu de la Constitution, les lois portant sur des dépenses de fonds publics émanent obligatoirement de la Chambre des communes (et non du Sénat) et doivent être déposées par un ministre. La Chambre des communes examine et adopte les projets de loi portant sur le pouvoir de dépenser – processus communément appelé travaux de crédits. L'étude puis l'approbation, par le Parlement, des projets de dépenses du gouvernement est un processus antérieur à la Confédération, mais qui a subi de nombreuses transformations au fil des ans. Cette évolution, qui a abouti au processus actuel, fait l'objet de la section qui suit.

(1) Brian O'Neal, *Les crédits, le budget et le cycle budgétaire*, Capsule d'information pour les parlementaires, TIPS-22F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 27 novembre 2000.

(2) Le Trésor est un compte financier centralisé du gouvernement et constitue le fondement de la responsabilité du gouvernement envers le Parlement. Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Trésor est le « total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général ». Les fonds sont déposés auprès des banques à charte et de la Banque du Canada.

HISTORIQUE⁽³⁾

Par travaux de crédits, on entend le processus par lequel le gouvernement soumet à l'approbation du Parlement ses projets de dépenses pour l'exercice à venir. Ces travaux comprennent l'étude du Budget principal des dépenses et des Budgets supplémentaires, des crédits provisoires, des motions portant rétablissement de postes budgétaires, des projets de loi de crédits et des motions faisant l'objet d'un débat les jours désignés.

À l'origine, les travaux de crédits de la Chambre des communes étaient largement inspirés des traditions parlementaires britanniques en vigueur dans les provinces du Canada avant 1867, qui ont été intégrées au Parlement du Canada au moment de la Confédération.

A. De 1867 à 1954

La *Loi constitutionnelle de 1867* portait création d'un « fonds consolidé du revenu » (maintenant appelé le Trésor) et conférait à la Chambre des communes et non au Sénat la primauté en matière de finances. Une des premières mesures prises par la Chambre des communes du Canada a été l'adoption d'un article du Règlement disposant que les mesures fiscales et les mesures de dépenses devaient être étudiées d'abord par les comités pléniers : le comité des crédits et le comité des voies et moyens.

Le comité des crédits était créé par l'adoption d'une motion au début de la session. Les prévisions budgétaires étaient déposées dans un message du gouverneur général, et le ministre des Finances proposait le renvoi des prévisions au comité des crédits. Cependant, les députés de l'opposition exploitaient à leur avantage la tradition bien établie de régler les doléances avant d'amorcer l'étude des crédits et ils en profitaient pour soulever de nombreuses questions et repousser ainsi l'examen et l'adoption du budget. Ainsi, le gouvernement était souvent obligé de faire adopter à la hâte le projet de loi de crédits vers la fin de la session.

Une fois le comité des crédits saisi des prévisions budgétaires, il était possible de proposer des amendements au projet de loi de crédits, et la durée du débat n'était pas limitée. Lorsque tous les postes de dépenses avaient été étudiés et approuvés, on procédait à l'adoption

(3) La présente section est très largement inspirée de *L'Étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, 51^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes (le rapport Catterall-Williams), 2^e session, 35^e législature, décembre 1998, pp. 6-16.

d'une motion portant que la Chambre se constitue en comité des voies et moyens pour l'étude des résolutions en bonne et due forme accordant certains montants prélevés sur le Trésor. Il était ensuite fait rapport des résolutions à la Chambre, qui donnait son approbation, après quoi le projet de loi de crédits découlant de ces résolutions était déposé et souvent adopté la journée même.

Une fois adopté à la Chambre, le projet de loi de crédits était envoyé au Sénat pour que celui-ci l'adopte, après quoi il était renvoyé à la Chambre. Lorsque le gouverneur général convoquait les Communes pour proroger le Parlement, le Président portait le projet de loi au Sénat pour la sanction royale.

À peu de choses près, le processus est demeuré fondamentalement inchangé pendant plus d'un siècle après la Confédération. Pourtant, les critiques étaient fréquentes. On reprochait notamment à la procédure en vigueur de ne pas conférer au Parlement un véritable pouvoir d'examen et de contrôle des dépenses publiques. Malgré plusieurs modifications notables, le processus laissait encore à désirer.

B. De 1955 à 1967

Après un long débat au Parlement sur l'opportunité d'instituer un comité spécial permanent chargé de l'étude du budget des dépenses, la Chambre des communes est convenue, en 1955, de créer un comité des prévisions budgétaires. À l'origine, ce comité n'était qu'une version réduite du comité des crédits et il n'était pas habilité à convoquer des témoins ou à ordonner la production de documents. Des modifications au Règlement de la Chambre adoptées en 1958 ont conféré au comité les pouvoirs normaux d'un comité permanent. Cependant, plus aucun budget n'a été renvoyé au comité à partir de 1962 et, après la réorganisation du système des comités en 1965, celui-ci a cessé d'exister.

C. Les modifications de 1968

À la fin des années 1960, il était devenu évident que les pratiques et procédures relatives aux travaux des crédits ne permettaient pas au Parlement de s'acquitter convenablement de ses responsabilités vis-à-vis des projets de dépenses du gouvernement. En 1968, la Chambre des communes a adopté une série de modifications de son Règlement propres à assurer un meilleur débat et un meilleur contrôle parlementaire des budgets des dépenses tout en accélérant les décisions sur les projets de loi de crédits. Ces modifications reposaient sur des recommandations

formulées par un comité spécial de la procédure et portaient du principe que les comités permanents de la Chambre, qu'on projetait de réorganiser et de doter de pouvoirs plus importants, étaient mieux placés pour étudier les diverses prévisions budgétaires que le seul comité des crédits.

Parmi les changements apportés à ce moment-là, il importe de noter les suivants :

- Le nouveau Règlement divisait la session parlementaire en trois périodes – se terminant respectivement le 10 décembre, le 26 mars et le 30 juin – aux fins de l'étude des crédits.
- Toutes les prévisions budgétaires étaient renvoyées aux comités permanents au plus tard le 1^{er} mars, et les comités devaient faire rapport à la Chambre au plus tard le 31 mai.
- Vingt-cinq jours étaient « désignés » et répartis entre les trois nouvelles périodes de crédits, au cours de chacune desquelles deux motions de censure étaient autorisées. Peu à peu ces jours désignés furent connus aussi sous les noms de « jours de l'opposition » ou « jours des crédits ».
- Les journées non utilisées dans les débats sur l'Adresse en réponse au discours du Trône et sur le budget pouvaient être ajoutées aux jours désignés.
- Pour qu'une journée compte comme jour désigné, l'étude des crédits devait avoir préséance sur les autres travaux du gouvernement.
- Pendant les jours désignés, le temps de parole de chaque orateur était limité.
- La Chambre devait se prononcer sur les résolutions concernant les crédits et sur les projets de loi en découlant au plus tard à la fin de la période de crédits.

Ces changements, qui sont à l'origine des pratiques actuelles relativement aux travaux des crédits, ont intégré au calendrier parlementaire un emploi du temps en matière financière et empêché que l'étude des crédits ne s'éternise indûment. En outre, l'opposition s'est vu ainsi accorder la possibilité de débattre du Budget principal des dépenses avant que les crédits ne soient tous dépensés. En confiant aux comités permanents la responsabilité de l'étude des prévisions budgétaires, la Chambre a pu consacrer davantage de temps à ses autres travaux. Par contre, comme le gouvernement était assuré de recevoir un jour les montants demandés, certains craignaient qu'il ne devienne sourd aux demandes de l'opposition.

D. Après 1968

Actuellement, les budgets des dépenses sont automatiquement renvoyés aux comités permanents chargés des ministères concernés. Si cette méthode peut paraître valable à première vue, elle n'a pas donné de résultats probants. Parlementaires, politicologues et autres

universitaires font valoir depuis longtemps que les parlementaires manquent de ressources pour analyser efficacement les budgets des dépenses, qu'il leur est difficile de décortiquer ces documents d'une grande complexité et qu'ils n'ont pratiquement aucun moyen d'influer sur les budgets ou de les faire modifier. La plupart des comités permanents préfèrent de loin se concentrer sur d'autres activités et enjeux qu'ils considèrent comme bien plus importants que l'étude des budgets des dépenses. D'ailleurs, ces dernières années, la plupart ne se sont même pas donné la peine d'examiner les budgets ou d'en faire rapport à la Chambre des communes⁽⁴⁾.

Parallèlement, les systèmes internes de gestion financière et budgétaire du gouvernement fédéral ont continué d'évoluer. En 1995, le gouvernement a mis en place un *Système de gestion des dépenses*⁽⁵⁾ qui comportait plusieurs innovations, notamment l'examen des programmes et le financement des nouvelles dépenses à partir de montants prélevés sur d'autres programmes. Dans le régime actuel de gestion budgétaire, les ministères et organismes sont tenus de dresser et de suivre des plans d'activités conformes aux priorités du gouvernement et à celles qui sont énoncées dans le budget. En conséquence, les ministres et les ministères sont constamment à la recherche de nouvelles façons d'augmenter leur capacité d'affectation de ressources à l'intérieur des limites budgétaires établies. On s'efforce aussi par ailleurs d'améliorer la mesure et la déclaration des résultats des programmes de manière à mieux appuyer la prise de décisions et la reddition de comptes au gouvernement, au Parlement et à la population.

La façon dont il est fait rapport du Budget des dépenses au Parlement aussi a changé. Après 1997, la Partie III des documents budgétaires a été scindée en deux. Les ministères doivent maintenant produire un *Rapport sur les plans et les priorités*⁽⁶⁾ (RPP), dans lequel ils exposent leurs plans de dépenses et leurs priorités pour l'année courante et les deux suivantes. Ces plans sont communiqués aux comités permanents au moment où ils revoient le Budget principal des dépenses, ce qui leur permet de les analyser et éventuellement d'influer sur

(4) *Ibid.*, p. 18. D'après un sondage, en 1989, 20 comités permanents ont tenu au total 128,1 réunions sur le Budget des dépenses, mais n'ont produit que trois rapports à ce sujet. En 1990, 20 comités ont tenu 48,5 réunions sur le Budget, sans produire un seul rapport. En 1991, 25 comités permanents ont consacré 60 réunions au Budget des dépenses, ce qui n'a donné lieu qu'à un seul rapport sur la question. Voir le Rapport du Comité de liaison sur l'efficacité des comités, *Le gouvernement parlementaire*, n° 43, juin 1993, p. 8.

(5) Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), *Système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada*, Ottawa, août 1998, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_H/EXMA_f.asp.

(6) Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Projet d'amélioration des rapports au Parlement – Phase 1*, Ottawa, 1998, http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/epi-ibdrp/irp-arp/phase1_f.asp.

les projets des ministères. Les RPP sont déposés au printemps, peu de temps après le Budget principal des dépenses. L'autre série de documents, les *Rapports sur le rendement*, déposés à l'automne, permettent aux parlementaires de comparer les résultats des ministères à leurs plans de dépenses et ainsi d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement respecte les objectifs et priorités énoncés dans le Budget, le discours du Trône et les autres documents de politique.

Les réformes apportées récemment au système de gestion et d'information financières visaient à accroître la participation des parlementaires à la gestion des finances publiques. Il reste cependant que les travaux de crédits demeurent un processus complexe et difficile pour la plupart d'entre eux.

E. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

En théorie, les travaux de crédits constituent, pour les parlementaires, une occasion privilégiée d'examiner les demandes de fonds du gouvernement et d'amener celui-ci à rendre compte de son administration. À cet égard, beaucoup de parlementaires, d'universitaires et d'autres analystes ont proposé la création d'une version moderne du comité des crédits, c'est-à-dire un comité permanent dont la principale fonction serait d'étudier les budgets de tous les ministères et organismes.

À la fin des années 1990, le Parlement a réalisé plusieurs études sur le processus d'examen des crédits en vue de l'améliorer. Il a alors mis l'accent sur la réforme de celui-ci et sur la possibilité de mettre en place de nouveaux mécanismes qui lui permettraient de mieux examiner et accorder les crédits. À la fin de 1998, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé un rapport⁽⁷⁾ dans lequel il recommandait plusieurs modifications de la procédure et souscrivait à l'idée de créer un comité permanent chargé de revoir le processus budgétaire et l'examen des crédits. Ce projet a de nouveau été avancé en 2000 dans un rapport sur l'amélioration des rapports au Parlement⁽⁸⁾. À la fin de 2002, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a été constitué. Le Règlement lui confère les attributions suivantes :

(7) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (1998).

(8) Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Projet d'amélioration des rapports financiers au Parlement – Phase II : Continuons en avant*, 37^e rapport, 2^e session, 36^e législature, juin 2000, <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/HAFF/Studies/reports/haffrp037-f.html> - TOC2.

- étudier le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits;
- étudier les budgets des programmes dont la prestation est assurée par plus d'un ministère ou organisme;
- étudier les budgets des dépenses confiés à d'autres comités permanents et modifier les crédits budgétaires renvoyés à ces comités;
- étudier certains postes opérationnels et de dépense dans tous les ministères et organismes;
- étudier les programmes législatifs, les dépenses fiscales, les garanties d'emprunt, les fonds de prévoyance et les fondations privées dont la majeure partie du financement provient du gouvernement du Canada.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'impact du nouveau comité permanent sur l'examen et l'octroi des crédits. Celui-ci a commencé à étudier les façons qui permettraient d'améliorer le processus d'examen des crédits et il a déposé, en septembre 2003, un rapport intitulé *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*⁽⁹⁾, dans lequel il indique des propositions concrètes propres à améliorer les prévisions budgétaires, l'information qu'elles contiennent et les mécanismes de déclaration et d'examen de l'information. Le rapport contient aussi une section portant sur les budgets supplémentaires.

ÉLÉMENTS DES TRAVAUX DE CRÉDITS

A. Les principes qui sous-tendent le contrôle des fonds publics par le pouvoir législatif⁽¹⁰⁾

Cinq principes sous-tendent le contrôle des dépenses publiques par le Parlement :

- Le pouvoir exécutif ne peut pas lever des impôts ni emprunter sans l'aval du Parlement.
- Le pouvoir exécutif n'a d'autre pouvoir de dépenser que celui que lui accorde le Parlement et sous réserve des conditions établies par lui.

(9) Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, 6^e rapport, 2^e session, 37^e législature, 25 septembre 2003, <http://www.parl.gc.ca/InfocomDoc/Documents/37/2/parlbus/commbus/house/reports/oggorp06-f.htm>.

(10) C. Lloyd-Brown-John, André Leblond et D. Brian Marson, *Public Financial Management: A Canadian Text*, Nelson Canada, Scarborough, 1988, pp. 238-239.

- Par la voie des lois de crédits votées chaque année, le Parlement autorise le pouvoir exécutif à dépenser certaines sommes à l'égard de postes pour lesquels aucune approbation n'a encore été donnée – normalement toutes les dépenses autres que les postes législatifs.
- La partie inemployée des crédits accordés à l'égard d'un exercice donné se périmé au terme de l'exercice en question; par contre, les postes de dépenses législatifs ne se périment pas (le pouvoir de dépenser qui y est associé est permanent).
- Le pouvoir exécutif doit soumettre au Parlement un budget annuel des dépenses (le Budget des dépenses).

Au fil des ans, des règles et règlements se sont ajoutés à ces principes de base afin d'en garantir l'observation :

- Le pouvoir exécutif est responsable de la préparation des prévisions de dépenses (les plans de dépenses ministériels) et il doit rendre compte au Parlement de l'usage qu'il fait des fonds publics qui lui sont confiés.
- Le Parlement a toute liberté de débattre du budget des dépenses et de le critiquer, qu'il s'agisse des activités courantes ou passées du pouvoir exécutif ou de ses projets de dépenses.
- Le pouvoir exécutif est responsable de la planification financière et des modifications de dépenses résultant des décisions du Parlement.
- Le pouvoir exécutif rend pleinement compte au Parlement de sa gestion des fonds publics, à savoir des rentrées de fonds et des décaissements.
- Le vérificateur général, un vérificateur indépendant qualifié, ne rend compte qu'au Parlement; le rapport annuel du vérificateur général sur les Comptes publics du Canada doit être déposé au Parlement au plus tard neuf mois après la fin de l'exercice financier auquel ils se rapportent.
- Le Parlement a le droit d'orienter comme il l'entend la vérification des Comptes publics pour garantir que les programmes publics sont efficaces, économes et efficaces.

B. Les étapes fondamentales des travaux de crédits

Les principes, règles et règlements précités fixent le cadre dans lequel se déroule la gestion des finances publiques et déterminent comment le gouvernement obtient l'autorisation de dépenser des fonds publics. C'est donc dans ce cadre que s'inscrivent les travaux de crédits.

Les travaux de crédits comportent essentiellement cinq étapes fondamentales :

1. Les recettes fiscales sont perçues et versées au Trésor.

2. Le Trésor représente la totalité des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général du Canada (l'argent est déposé dans les banques à charte et à la Banque du Canada).
3. Le Parlement alloue des fonds du Trésor au gouvernement par la voie de lois de crédits.
4. Le gouvernement dépense alors cet argent pour assurer la prestation de biens et de services à la population par l'intermédiaire de ministères, d'organismes publics, de sociétés d'État, etc.
5. La population réagit (favorablement ou non) à ces dépenses.

C. Le cycle financier

Le cycle budgétaire ou financier, c'est l'ensemble des pratiques et procédures du Parlement liées à la planification, au contrôle et à la maîtrise des dépenses publiques durant l'exercice financier, lesquelles permettent d'assurer reddition de comptes et transparence dans la gestion des fonds publics. Le tableau ci-dessous indique le déroulement chronologique des principales étapes de ce cycle (on en trouvera une illustration à l'annexe 1).

février	Le ministre des Finances dépose le Plan budgétaire. Le budget expose le plan financier global du gouvernement; il contient des projections de recettes et de dépenses, qui déterminent le solde budgétaire. Il contient également les propositions de modifications du régime fiscal.
1 ^{er} mars	<p>Le Budget principal des dépenses est déposé par le président du Conseil du Trésor à la suite de la présentation du budget. On y trouve les projets de dépenses du gouvernement pour un exercice donné à l'appui des autorisations de dépenser demandées au Parlement. Ces demandes d'autorisations sont présentées officiellement au moyen de projets de loi de crédits déposés au Parlement. Le Budget des dépenses comporte trois parties :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ La <i>Partie I – le Plan de dépenses du gouvernement</i> présente un aperçu des dépenses fédérales et résume les rapports entre les principaux éléments du Budget principal des dépenses et le Plan de dépenses qui figure dans le budget.▪ La <i>Partie II – le Budget principal des dépenses</i> étaye directement les lois de crédits et présente le détail des dépenses par ministère et organisme. Elle contient en outre les crédits, les objectifs des ministères, les activités par secteur et les paiements de transfert. Les parties I et II sont publiées ensemble en un seul document.

- La *Partie III – les Plans de dépenses des ministères*, comporte, depuis 1997, deux séries de documents, à savoir les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) et les Rapports sur le rendement. Déposés au printemps, les RPP contiennent des informations détaillées sur les objectifs des ministères et organismes de même que des projections de dépenses sur trois ans. Les Rapports sur le rendement, déposés chaque automne, décrivent les résultats obtenus au moyen des crédits accordés par le Parlement. Ces deux documents sont renvoyés aux comités permanents concernés une fois qu'ils sont déposés à la Chambre.
- Les *Budgets supplémentaires des dépenses* sont généralement déposés en mars et en novembre pour faire approuver par le Parlement des dépenses additionnelles répondant à des besoins financiers imprévus. Théoriquement, il n'y a pas de limite au nombre de budgets supplémentaires des dépenses que le gouvernement peut déposer.

fin mars

Dans le cours normal des choses, le Parlement adopte le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire soit en mars, soit à la fin juin. En mars, il s'agit généralement du Budget supplémentaire des dépenses de l'année courante, qui est ainsi adopté au moment où le Budget principal des dépenses de l'exercice suivant est déposé. En juin, ce sont le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire de l'exercice suivant qui sont adoptés.

Pour que le gouvernement dispose des ressources dont il a besoin pour continuer de fonctionner entre le dépôt du budget en mars et son adoption par le Parlement à la fin juin, la Chambre approuve un financement intérimaire par la voie de crédits provisoires, lesquels sont exprimés en douzièmes (normalement trois douzièmes) du montant du Budget principal des dépenses.

31 mars

Fin de l'exercice financier.

1^{er} avril –
31 mai

Début de l'exercice financier et de la période de *crédits provisoires*.

Après son dépôt au Parlement, le Budget principal des dépenses est immédiatement renvoyé aux comités permanents pertinents. Les comités permanents ne peuvent qu'approuver, réduire ou rejeter le budget qu'ils examinent, mais ils ne peuvent l'augmenter. Ils doivent faire rapport à la Chambre des communes sur le Budget des dépenses le 31 mai au plus tard, sinon le document est réputé avoir été adopté⁽¹¹⁾.

(11) O'Neal (2000).

- mai – 30 juin Publication et examen des Perspectives sur les priorités et les dépenses liées aux programmes des ministères. Ces documents sont préparés par les ministères pour faciliter l'examen du budget des dépenses par les comités permanents. Le Cabinet, en collaboration avec ses comités, les ministres et le Bureau du Conseil privé, examine les priorités. L'adoption du Budget principal et du Budget supplémentaire des dépenses à la fin juin marque la fin de la période de crédits provisoires.
- septembre – octobre Le Cabinet étudie des stratégies de consultation budgétaire et publie les documents de consultation budgétaire.
- octobre – décembre Début des activités de consultation prébudgétaire du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et du ministère des Finances.
- novembre – décembre Les Comptes publics du Canada sont déposés. Ces états financiers regroupés du gouvernement fédéral sont préparés annuellement par le receveur général du Canada et déposés à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor. Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les Comptes publics doivent être déposés au plus tard neuf fois après le début de l'exercice financier.
- décembre – janvier Adoption du Budget supplémentaire des dépenses. Un budget supplémentaire des dépenses relatif à l'exercice courant peut être déposé jusqu'à la fin mars; il est accompagné d'une dernière loi de crédits qui doit être adoptée avant le 31 mars. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dépose son rapport sur les consultations prébudgétaires. Le Cabinet revoit la stratégie budgétaire.
- janvier – février Le premier ministre et le ministre des Finances prennent les décisions finales concernant le budget.

D. Les lois de crédits

1. Crédits non législatifs

Les mesures législatives sur le pouvoir de dépenser prennent la forme de lois de crédits, qui autorisent le gouvernement et ses ministères et organismes à dépenser. Plus précisément, un projet de loi de crédits est un projet de loi qui autorise des dépenses gouvernementales et qui est déposé à la Chambre des communes après que celle-ci a adopté le Budget principal des dépenses, un budget supplémentaire des dépenses ou des crédits provisoires.

Le pouvoir de dépenser associé à une loi de crédits expire généralement à la fin de l'exercice durant lequel la loi de crédits a été adoptée⁽¹²⁾. Cela veut dire que si le gouvernement décide de continuer de consacrer des fonds à une activité donnée pendant plus d'un exercice, il doit obtenir une nouvelle autorisation de dépenser en demandant au Parlement d'adopter une loi de crédits. Ces crédits, aussi appelés *crédits non législatifs*, ont totalisé plus de 56 milliards de dollars en 2002-2003.

Normalement, si une partie du montant total autorisé dans une loi de crédits n'est pas dépensée durant l'année financière, le solde ne peut pas être reporté. Pour améliorer la gestion financière au gouvernement, de nouvelles règles ont été adoptées en 1993-1994 permettant un report d'au plus 2 p. 100 des budgets de fonctionnement⁽¹³⁾. L'année suivante, la limite a été portée à 5 p. 100. Le report d'une partie des crédits inemployés a été étendu aux dépenses en capital en 1997-1998 : dans certaines conditions, il est possible de reporter jusqu'à 5 p. 100 des crédits pour dépenses en capital (sous réserve d'un plafond de 75 millions de dollars).

2. Crédits législatifs

Le Parlement peut aussi autoriser des crédits permanents (*législatifs*). Ceux-ci constituent une autorisation de dépenses permanente qui évite au gouvernement d'avoir à faire voter des crédits chaque année. Il est fait rapport de ces crédits tous les ans dans le budget. Les crédits législatifs autorisent des paiements afférents à des lois du Parlement; ils comprennent la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, l'assurance-emploi et les prestations aux personnes âgées. Seule une révision de la loi habilitante peut modifier les règles qui régissent les paiements afférents à des crédits législatifs⁽¹⁴⁾. En 2002-2003, les crédits législatifs ont représenté plus de 114 milliards de dépenses prévues, soit près de 67 p. 100 du Budget principal des dépenses⁽¹⁵⁾.

(12) *Ibid.* L'exercice financier du gouvernement du Canada commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars de l'année civile suivante.

(13) Conseil du Trésor du Canada, *Vers une meilleure gestion – Examen des budgets de fonctionnement – Structure de délégation*, Ottawa, 2002, http://collection.nlc-bnc.ca/100/201/301/tbs-sct/tb_manual-ef/Pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/VOL1_f.html. Voir aussi Conseil du Trésor du Canada, *Report des fonds d'immobilisations – Circulaire du CT 1987-53*, Ottawa, novembre 1997, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tb_72/8753_f.asp?printable=True.

(14) Conseil du Trésor du Canada, *Guide du budget des dépenses du gouvernement du Canada*, ministre des Approvisionnements et des Services du Canada, Ottawa, 1983, p. 5.

(15) Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, *Budget principal des dépenses de 2002-2003* (Parties I et II), Ottawa, 2002, pp. 1-4.

3. Structure des lois de crédits et types de crédits

Chaque loi de crédits porte sur un certain nombre de crédits. Un crédit est en fait une courte loi⁽¹⁶⁾ autorisant un ministère ou un organisme à dépenser de l'argent à des fins précises. Au lieu que chacun fasse l'objet d'un vote, ces crédits sont réunis à l'intérieur d'une loi de crédits (crédits provisoires, Budget principal des dépenses, Budget supplémentaire des dépenses).

En règle générale, il y a un crédit par programme. Pour des raisons comptables et administratives, les crédits sont divisés en affectations et en sous-affectations. Il est possible de déplacer des sommes entre affectations à l'intérieur d'un crédit, mais pas d'un crédit à un autre⁽¹⁷⁾. Le libellé des crédits et le montant indiqué dans la loi de crédits précisent le pouvoir de dépenser et le montant maximal autorisé, mais rien n'oblige à ce que la totalité du montant octroyé soit dépensé. Il existe certaines exceptions à la structure normale des crédits, que nous abordons plus loin.

On trouve jusqu'à sept types de crédits dans les documents budgétaires, qui peuvent tous figurer dans la même loi de crédits⁽¹⁸⁾.

- *Crédits pour dépenses de programmes* – Ce crédit est utilisé lorsqu'il n'est pas nécessaire d'indiquer séparément le crédit pour « dépenses en capital » ou le crédit pour « subventions et contributions » parce que les dépenses proposées n'atteignent ni ne dépassent 5 millions de dollars. En pareil cas, toutes les dépenses de programmes sont imputées à un seul crédit.
- *Crédits pour dépenses de fonctionnement* – On se sert de ce crédit lorsqu'il est nécessaire de disposer d'un crédit pour dépenses en capital ou d'un crédit pour subventions et contributions, voire des deux, c'est-à-dire lorsque les dépenses proposées sous l'une ou l'autre de ces rubriques atteignent ou dépassent cinq millions de dollars. Si ce n'est pas le cas, les dépenses en question sont incluses dans le crédit pour dépenses de programmes.
- *Crédits pour dépenses en capital* – Ce type de crédit est employé lorsque les dépenses en capital d'un programme s'élèvent à cinq millions de dollars ou plus. Les dépenses en capital comprennent l'acquisition de terrains, de bâtiments et d'ouvrages, ainsi que l'acquisition de machines et de matériel lorsqu'on prévoit que le montant du poste sera supérieur à 10 000 \$. Lorsqu'un ministère compte se servir de ses propres ressources humaines et matérielles ou retient les services d'experts pour créer des immobilisations, il doit aussi inclure les dépenses prévues à cette fin dans le crédit pour dépenses en capital.

(16) On trouvera à l'annexe 2 un résumé des trois grandes catégories d'autorisations législatives.

(17) Lloyd-Brown-John, Leblond et Marson (1988), p. 251.

(18) Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, *Budget des dépenses de 2001-2002, Parties I et II – Le plan de dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses*, Ottawa, 2001.

- *Crédits pour subventions et contributions* – Ce crédit est utilisé lorsque les subventions et les contributions d'un programme totalisent cinq millions de dollars ou plus. L'inscription au Budget des dépenses d'un poste pour une subvention, une contribution ou un autre paiement de transfert n'entraîne aucune obligation de payer une partie ou la totalité du montant et n'accorde à un bénéficiaire éventuel aucun droit aux sommes prévues. La définition du mot « contribution » figurant dans le libellé du crédit est réputée englober les « autres paiements de transfert » puisqu'il s'agit de deux types de paiements semblables.
- *Crédits non budgétaires* – En regard de ce crédit sont inscrits les postes non budgétaires tels que les prêts, les avances et les placements relatifs aux sociétés d'État, et les prêts ou les avances consentis à des fins précises à d'autres gouvernements et à des organismes internationaux ou à des personnes ou des sociétés du secteur privé.
- *Crédits spéciaux : Déficits des sociétés d'État et personnes juridiques distinctes* – Le concept d'un crédit par programme ne s'applique pas dans les situations où un crédit distinct est établi afin d'inscrire les sommes nécessaires pour effectuer un paiement à une société d'État ou couvrir les dépenses d'une personne juridique qui sont effectuées dans le cadre d'un programme plus important. Dans ce cas, on établit un crédit distinct pour chaque dépense. Par personne juridique, on entend une entité de l'administration qui exerce ses activités en vertu d'une loi du Parlement et qui relève directement d'un ministre.
- *Crédits spéciaux : Crédits du Conseil du Trésor pour programmes financés par l'administration centrale* – Ces crédits permettent au Conseil du Trésor d'assumer ses responsabilités législatives relatives à la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de l'administration fédérale; à cette fin, il doit disposer d'autorisations spéciales, lesquelles sont exposées ci-après.
 - *Crédit pour éventualités du gouvernement* – Ce crédit permet de couvrir certaines dépenses diverses qui ne peuvent être prévues au moment de la préparation du Budget des dépenses, et d'absorber les coûts salariaux additionnels, comme les indemnités de départ et les prestations de maternité, qui ne sont pas prévus dans les budgets des ministères et organismes publics.
 - *Crédit pour initiatives pangouvernementales* – Ce crédit augmente les crédits afin de soutenir la mise en œuvre d'initiatives de gestion stratégique entreprises dans la fonction publique du Canada, notamment l'initiative Service Canada, les programmes d'équité en matière d'emploi, la modernisation de la fonction de contrôleur et le programme de gouvernement en direct.
 - *Crédit pour assurances de la fonction publique* – Ce crédit fournit les contributions de l'employeur aux primes d'assurance-maladie, d'assurance-salaire et d'assurance-vie, aux paiements des régimes d'assurance-maladie provinciaux, aux impôts provinciaux, aux pensions, aux régimes d'avantages sociaux et d'assurance pour les employés engagés sur place à l'extérieur du Canada et rend à certains employés leur part de la réduction des primes d'assurance-emploi.

LE RÔLE DES COMITÉS PERMANENTS DANS LES TRAVAUX DE CRÉDITS⁽¹⁹⁾

Une fois présenté à la Chambre des communes, le Budget principal des dépenses est renvoyé pour examen à divers comités permanents qui doivent en faire rapport au plus tard le 31 mai faute de quoi, conformément au Règlement de la Chambre, le Budget des dépenses est réputé adopté. La Chambre des communes doit ensuite adopter le Budget principal des dépenses pour que le gouvernement puisse déposer le projet de loi de crédits qui autorise les prélèvements nécessaires sur le Trésor. Il importe de noter que, à la Chambre, les trois lectures du projet de loi de crédits ont normalement lieu le même jour. En effet, à ce moment là, les comités ont déjà examiné les prévisions budgétaires et en ont fait rapport à la Chambre, et celle-ci a déjà adopté le budget.

Comme nous l'avons dit précédemment, l'étude en comité du Budget principal des dépenses et des autres documents budgétaires est devenue un exercice superficiel qui intéresse peu de parlementaires. En dépit des nombreuses mesures prises par le gouvernement pour améliorer les procédures de gestion des dépenses et la déclaration de l'information financière au Parlement (mentionnons pour mémoire la Stratégie d'information financière, la modernisation de la fonction de contrôleur et le système de gestion des dépenses), le processus d'examen des prévisions budgétaires continue de faire problème. La présentation et la complexité de l'information budgétaire, la composition des comités permanents et le fort roulement de leurs membres et le peu d'influence des parlementaires sur les décisions du gouvernement en matière de dépenses contribuent au problème.

Si tous les comités permanents peuvent participer aux travaux des crédits et le font à des degrés divers, certains d'entre eux jouent un rôle particulier digne de mention.

A. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes

Le Parlement a non seulement un droit de regard sur les dépenses publiques par l'examen des prévisions budgétaires et l'adoption des projets de loi de crédits et d'autres lois, mais il peut aussi effectuer un examen des dépenses à posteriori par l'entremise du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, lequel étudie les états financiers consolidés du

(19) Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Une introduction au Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 2^e session, 37^e législature, novembre 2002.

gouvernement fédéral (les *Comptes publics du Canada*), le rapport du vérificateur général du Canada et toute autre question qui lui est confiée par la Chambre des communes.

Le vérificateur général du Canada a principalement pour rôle de garantir la reddition de comptes au Parlement sur l'administration des programmes qui concrétisent la politique gouvernementale. Ses vérifications mettent l'accent surtout sur les aspects administratifs de l'activité gouvernementale et non sur les grandes orientations de pouvoirs publics ou sur les aspects politiques des programmes gouvernementaux. Cette forme d'examen est généralement appelée vérification intégrée. Cette vérification est de portée suffisamment vaste pour permettre d'examiner la gestion des ressources financières, humaines et matérielles, de même que les systèmes et contrôles connexes de manière à vérifier si l'on respecte bien les principes d'efficience, d'économie et d'efficacité dans la gestion des programmes de dépenses.

Le vérificateur général du Canada dépose un rapport annuel à la Chambre des communes le 31 décembre ou avant. Ce rapport contient des vérifications intégrées des ministères et organismes du gouvernement fédéral; des vérifications de portée générale; des observations sur des questions liées à des vérifications effectuées dans des ministères ou organismes qui ne font pas l'objet de la vérification intégrée; et des commentaires sur des questions soulevées lors de la vérification des états financiers de ministères, d'organismes publics et de sociétés d'État. (Ces dernières années, ce rapport est fractionné en trois ou quatre parties déposées à intervalles durant l'année.)

Durant les dernières législatures, le Comité des comptes publics a passé environ 90 p. 100 du temps à étudier les rapports du vérificateur général, mais il a aussi examiné les états financiers du gouvernement du Canada et des sociétés d'État, ainsi que de grands programmes de dépenses de ministères et d'organismes publics.

B. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes

Ce comité a été créé en 2002 en réponse aux préoccupations que suscitait depuis longtemps la baisse d'intérêt des parlementaires pour l'étude des prévisions budgétaires. On a récemment confié au Comité l'étude du processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits, l'étude des budgets des programmes dont la prestation est assurée par plus d'un ministère ou organisme public, l'étude de certains postes opérationnels et de dépenses dans tous les

ministères et organismes publics, et l'étude des programmes législatifs, des dépenses fiscales, des garanties d'emprunt, des fonds de prévoyance et des fondations privées dont la majeure partie du financement provient du gouvernement du Canada.

C. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales

Le Sénat aussi joue un rôle important dans l'étude des prévisions budgétaires par le truchement du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Créé en mai 1919 sous le nom de Comité des finances, ce comité a pris le nom de Comité des finances nationales en 1968. Une grande partie du travail du Comité consiste à examiner les budgets des dépenses du gouvernement fédéral et les questions connexes comme les comptes nationaux et le rapport du vérificateur général du Canada, ainsi que les finances publiques.

Durant son examen du Budget des dépenses, le Comité invite généralement des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor à comparaître devant lui et à répondre à ses questions. En outre, le président du Conseil du Trésor comparaît généralement devant le Comité à la fin de mai ou au début de juin, avant que le projet de loi de crédits pour la dotation totale soit présenté au Parlement. Le Comité présente ensuite un rapport au Sénat, lequel fait l'objet d'un débat et est adopté avant que le projet de loi de crédits concerné soit étudié et adopté par le Sénat. Quand il étudie le Budget principal des dépenses, le Comité présente normalement plusieurs rapports d'étape sur des aspects particuliers du Budget et produit ensuite un rapport final en fin d'exercice.

Le Comité des finances nationales ne fait qu'examiner les budgets des dépenses; ni lui, ni le Sénat ne les adoptent. Cependant, comme tout autre projet de loi, les projets de loi de crédits doivent être adoptés au Sénat après qu'ils ont été adoptés par la Chambre des communes. Les projets de loi de crédits sont étudiés au Sénat même et ne sont pas renvoyés au Comité sénatorial permanent des finances nationales, ni à un autre comité.

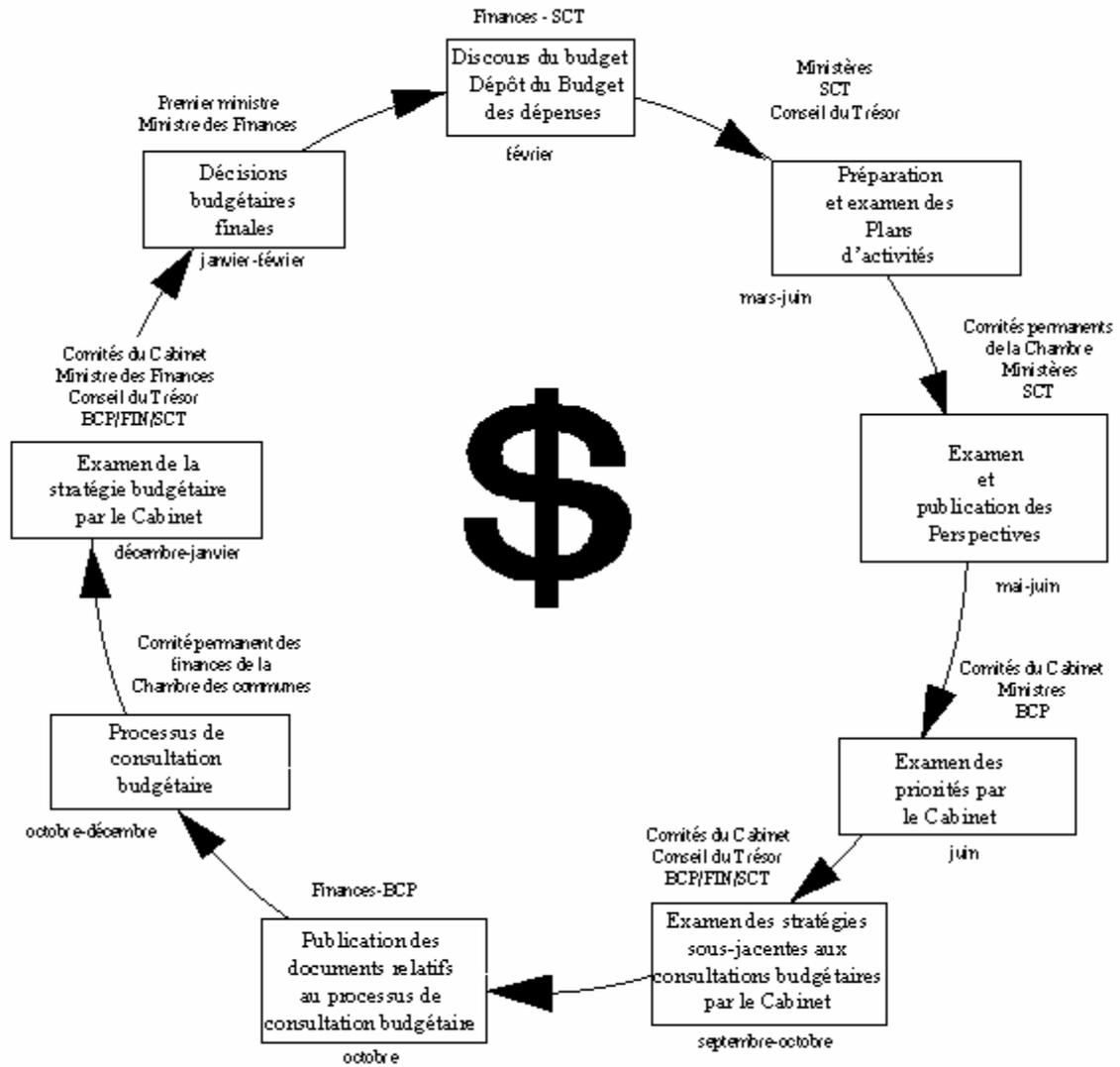
CONCLUSION

Si les éléments de base des travaux de crédits ont peu changé au fil des ans, la procédure a néanmoins été modifiée en réponse à l'évolution des rapports entre le gouvernement et le Parlement. Les préoccupations que suscite depuis longtemps le processus par lequel les parlementaires étudient et approuvent les dépenses publiques ont donné lieu à certains

changements récents, notamment le rétablissement d'un comité permanent voué presque exclusivement à l'étude et à l'adoption des prévisions budgétaires. L'avenir dira si ces innovations amélioreront réellement le contrôle des dépenses publiques.

ANNEXE 1

LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

ANNEXE 2

NATURE DES AUTORISATIONS LÉGISLATIVES⁽¹⁾

La nature des crédits octroyés par la législature dépend du système budgétaire et de la nature des dépenses. Ces crédits législatifs appartiennent à trois grandes catégories : les crédits afférents à des obligations, les crédits de la comptabilité de caisse et les crédits de la comptabilité d'exercice.

- Les crédits afférents à des obligations donnent le droit de prendre des engagements financiers et d'effectuer des paiements en rapport avec ces engagements *sans délai prédéterminé*. Ces crédits ont une durée qui leur est propre qui n'est pas limitée à un an. Ce système de crédits n'est généralement plus employé, sauf pour des programmes spéciaux.
- Les crédits de la comptabilité de caisse donnent le droit d'effectuer des paiements *pendant une période donnée* qui correspond généralement à l'exercice financier. Ce système est le plus répandu au niveau international. En principe, sauf exception, ces crédits sont assujettis à des plafonds. Dans le cas des biens et services, ils correspondent au plafond des marchés et couvrent les paiements en souffrance.
- Les crédits de la comptabilité d'exercice couvrent le coût total de fonctionnement d'un ministère, y compris les augmentations de passif et les diminutions de l'actif (ce que les comptables appellent des charges). Par coût total, on entend les biens et services consommés (par opposition à ceux qui sont achetés) durant une période donnée. En conséquence, l'amortissement des biens matériels, les variations des stocks et les variations du passif sont ajoutés aux paiements pour calculer le coût intégral d'un programme.

(1) Salvatore Schiavo-Campo et Daniel Tommasi, réd., *Managing Government Expenditures*, Asian Development Bank, Manille, avril 1999.