

CANADA

**AVANT-PROJET DE LOI SUR LE
CONTRÔLE DES DÉPENSES**

Sixième rapport du Comité permanent des finances

Novembre 1991

CHAMBRE DES COMMUNES

Session n° 24

Le mardi 25 novembre 1991

Président: Murray Dorris

HOUSE OF COMMONS

Session No. 24

Tuesday, November 26, 1991

Chairman: Murray Dorris

Procès-verbal et témoignages du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing
Committee on

Finances

Finance

CONCERNANT:

Constitution, Article 107(2) de l'Acte de l'Assemblée, 1987, en ce qui concerne la
relation entre

RESPECTING:

Section 107(2) of the Constitution, 1987, concerning of the

Y COMPRIS:

Le Sixième Rapport

AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES

Sixième rapport du Comité permanent des finances

Trouvée par le Comité permanent des finances,
1991

Printed by the House of Commons,
1991

Novembre 1991

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le mardi 26 novembre 1991

Président: Murray Dorin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Tuesday, November 26, 1991

Chairman: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing
Committee on*

Finances

Finance

CONCERNANT :

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, questions relatives à la Loi proposée sur le contrôle des dépenses

Y COMPRIS :

Le Sixième Rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the proposed Spending Control Act

INCLUDING:

The Sixth Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président : Murray Dorin

Vice-présidents : Clément Couture
John Manley

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
Pat Sobeski
René Soetens
Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
John Manley

Members

Herb Gray
Steven Langdon
Pat Sobeski
René Soetens
Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente : Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Comité permanent des finances des matières

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses déposé par le ministre des Finances le vendredi 12 juillet, 1991 et a convenu de faire rapport comme suit :

REMERCIEMENTS	1
CHAPITRE I : L'AVANT-PROJET DE LOI	1
1. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	1
1.1 LA PORTÉE DE LA LOI	4
1.2 Complémentarité	4
1.3 Complémentarité de l'attente et d'opération	4
1.4 Complémentarité des biens immobiliers	4
1.5 Pas de contrat	4
1.6 La réglementation comme solution de rechange aux dépenses	4
CHAPITRE II : LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET L'EXPIÉRIENCE AMÉRICAINE	7
1. LE PARLEMENT ET LE CONGRÈS : DEUX RÉGIMES DISTINCTS	7
2. LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES EN VIGUEUR AUX ÉTATS-UNIS	8
2.1 La loi Gramm-Rudman-Holmes	8
2.2 La loi fédérale de 1990 sur l'appropriation des mesures budgétaires	9
3. CE QUE LE COMITÉ A APPRIS À WASHINGTON	11
4. LEÇONS POUR LE CANADA	12
CHAPITRE III : QUESTIONS ET OPTIONS : LES TÉMOIGNAGES	15
1. FAUT-IL LIMITER LES DÉPENSES?	15
2. L'ÉTABLISSEMENT DE MESURES DE CONTRÔLE SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	16
3. LA PORTÉE DES MESURES DE CONTRÔLE : FAUT-IL ASSURER LES TRAITS DE LA DÉPENSE?	17
3.1 Les dépenses	19
4. PLANIFICATION DES DÉPENSES ET INFLATION : LES LIMITES SONT-ELLES TROP ÉLEVÉES?	19
5. COMPtabilité, TRANSPARENTÉ ET SURVEILLANCE	21
6. LES ÉCHAMPAIGNES SIGNALÉES	23
7. MESURES COMPLÉMENTAIRES	23
8. AUTRES QUESTIONS	24
CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS DU COMITÉ AU SUJET DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES	27
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	28

Dans son budget de février 1994, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement présenterait un projet de loi visant à limiter le financement des programmes aux plafonds prescrits dans le budget pour les cinq prochaines années, soit de 1991-1992 à 1995-1996. Ces limites au financement visent des programmes clés et le gouvernement a révélé ses opérations budgétaires. Ce dernier est fier à ce que ses mesures de contrôle se réduisent non seulement à limiter l'efficacité de ses opérations et le financement, mais qu'il est également important d'appuyer ses

REMERCIEMENTS	vii
CHAPITRE I : L'AVANT-PROJET DE LOI	1
1. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	1
2. L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES	1
2.1. Les plafonds	1
2.2. Les exceptions inscrites dans la loi	3
3. LE CALENDRIER INSCRIT DANS LA LOI	3
4. LA PORTÉE DE LA LOI	4
4.1 Comptabilisation nette	5
4.2 Comptabilité de caisse et d'exercice	5
4.3 Comptabilisation des biens immobiliers	5
4.4 Passif éventuel	5
4.5 La réglementation comme solution de rechange aux dépenses	5
CHAPITRE II : LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE	7
1. LE PARLEMENT ET LE CONGRÈS : DEUX RÉGIMES DISTINCTS	7
2. LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES EN VIGUEUR AUX ÉTATS-UNIS	8
2.1 La loi Gramm-Rudman-Hollings	8
2.2 La loi américaine de 1990 sur l'application des mesures budgétaires	9
3. CE QUE LE COMITÉ A APPRIS À WASHINGTON	11
4. LEÇONS POUR LE CANADA	13
CHAPITRE III : QUESTIONS ET OPTIONS : LES TÉMOIGNAGES	15
1. FAUT-IL LIMITER LES DÉPENSES?	15
2. L'INCIDENCE DE MESURES DE CONTRÔLE SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	16
3. LA PORTÉE DES MESURES DE CONTRÔLE : FAUT-IL Y ASSUJETTIR LES FRAIS DE LA DETTE?	17
3.1 Les exemptions	19
4. PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ET INFLATION : LES LIMITES SONT-ELLES TROP ÉLEVÉES?	19
5. COMPTABILITÉ, TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE	20
6. LES ÉCHAPPATOIRES SIGNALÉES	21
7. MESURES COMPLÉMENTAIRES	23
8. AUTRES QUESTIONS	24
CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS DU COMITÉ AU SUJET DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES	27
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	29

REMERCIEMENTS

Dans son budget de février 1991, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement présenterait un projet de loi visant à limiter le financement des programmes aux plafonds prescrits dans le budget pour les cinq prochains exercices, soit de 1991-1992 à 1995-1996. Ces limites au financement total des programmes forceront le gouvernement à modifier ses opérations financières. Ce dernier en effet à ce que ces mesures de contrôle ne réduisent pas indûment l'efficacité et l'efficacité de ses opérations et ne l'empêchent pas, ce qui est également important, d'apporter son aide aux plus démunis, en dépit des contraintes que le contrôle des dépenses implique.

Le ministre des Finances, Don Mazankowski, a dévoilé le projet de loi le 12 juillet 1991. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a été chargé de tenir des audiences pour étudier et d'en faire rapport à la Chambre. Le Comité a attendu divers témoins et s'est rendu à Washington dans l'espoir de trouver un moyen d'appliquer au Canada la formule de contrôle des dépenses utilisées aux États-Unis. Le voyage a été organisé par le Centre d'échanges interparlementaires, dont le Comité tient à remercier la directrice, Mme Barbara Reynolds, et son personnel de leur concours dans l'organisation d'une expérience aussi enrichissante pour tous ses membres.

Ce voyage à Washington s'est révélé des plus fructueux pour tous les membres du Comité, car ils ont appris beaucoup de choses. Grâce à ce projet de loi, l'expérience canadienne aura, espérons-nous, plus de succès que l'expérience américaine.

Le Comité est heureux de la grande diversité des témoins qui sont venus lui faire part de leur opinion sur le projet de loi. Parmi les parties intéressés, beaucoup appuyaient le principe du projet de loi, mais avaient des réserves à l'égard de certaines de ces dispositions. Le Comité a tenté d'y apporter réponse dans le présent rapport.

Le Comité souhaite témoigner sa reconnaissance à son personnel dont l'appui, l'expérience et les judicieux conseils lui ont été d'une aide précieuse. Il remercie plus spécialement Marion G. Wrobel et Basil Zafiriou, analystes principaux au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, dont les connaissances expertes dans ce domaine ont été pour lui un atout unique, et sa greffière, Susan Baldwin, au dévouement de laquelle le succès de ses travaux est largement attribuable.

Le Comité se composait de députés des trois partis à la Chambre. Ils n'étaient certes pas toujours d'accord, mais leurs divergences occasionnelles sur divers aspects du projet de loi ne les ont pas empêchés d'en étudier les tenants et aboutissant dans un esprit constructif. En tant que président du Comité, je peux affirmer qu'ils ont fait de cette expérience un exemple édifiant du travail des comités.

Respectueusement soumis,

Le président du Comité
Murray Dorin, député

CHAPITRE I

L'avant-projet de loi

1. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. Dans son budget de février 1991, le gouvernement fédéral annonçait un train de mesures destinées à maîtriser de façon directe les dépenses et à freiner de façon indirecte l'augmentation de la dette fédérale. Plus précisément, le gouvernement proposait de limiter les dépenses aux plafonds annuels et cumulatifs fixés pour les cinq prochains exercices, et ce, à compter de 1991-1992. Le budget comporte en outre un plan de contrôle des dépenses, qui : 1. redéfinit le montant des transferts fédéraux aux provinces dans plusieurs secteurs; 2. réduit les dépenses dans un certain nombre de domaines; et 3. limite les frais salariaux et les hausses annuelles de traitement consenties aux fonctionnaires. À ces mesures viennent s'ajouter un plan quinquennal de réduction du déficit et de l'inflation et l'établissement d'un fonds de service et de réduction de la dette.

2. Toutes ces mesures vont caractériser la politique budgétaire du gouvernement au cours des cinq années à venir. Certaines d'entre elles, comme les mesures proposées de contrôle des dépenses et le fonds de service et de réduction de la dette, seront inscrites dans une loi, tandis que d'autres constitueront de simples mesures d'intérêt public qui seront intégrées au plan budgétaire quinquennal du gouvernement.

3. L'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses ne constitue qu'un volet du programme financier du gouvernement fédéral.

2. L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES

4. Le gouvernement fédéral a fait part, dans son budget de 1991, de son intention de maîtriser les dépenses de programmes à l'aide de mesures législatives. En juillet 1991, il a déposé un projet de loi qui respecte cet engagement.

2.1. Les plafonds

5. Les plafonds de dépenses inscrits dans le projet de loi correspondent aux objectifs fixés par le gouvernement dans le budget de 1991. Le tableau 1 donne une ventilation des plafonds proposés.

TABLEAU 1
Plafond des dépenses de programmes

Année	Plafond	% d'augmentation par rapport à l'exercice précédent
1991-1992	115,8 milliards \$	6,9 %
1992-1993	119,7 milliards \$	3,4 %
1993-1994	122,8 milliards \$	2,6 %
1994-1995	126,5 milliards \$	3,0 %
1995-1996	130,6 milliards \$	3,2 %
Plafond cumulatif	615,3 milliards \$	

Nota : À titre d'information, les dépenses de programmes s'élevaient, en 1990-1991, à 108,3 milliards de dollars. La hausse annuelle composée des dépenses entre 1991-1992 et 1995-1996 est fixée à 3,05 p. 100 et, entre 1990-1991 et 1995-1996, à 3,8 p. 100.

6. Le plafond des dépenses pour 1995-1996 a été fixé à 130,6 milliards de dollars, soit une augmentation de 12,8 p. 100 par rapport à 1991-1992. Le taux de croissance annuel composé est de 3 p. 100. En 1991-1992, année de l'entrée en vigueur du contrôle des dépenses, on s'attend à ce que les dépenses de programmes dépassent de 6,9 p. 100 celles de l'exercice précédent. Toute hausse des dépenses supérieure à 3 p. 100 peut être attribuée à une augmentation des débours dans les domaines de la défense, de l'agriculture et de l'assurance-chômage. Étant donné les taux d'inflation projetés, on s'attend à ce que la croissance des dépenses réelles soit de beaucoup inférieure à 1 p. 100 par année, et se maintienne en moyenne à près de 0 p. 100 par année. Ce chiffre reste plus élevé que le taux de croissance réel des dépenses enregistré à la fin des années 80 : de 1984-1985 à 1990-1991, les dépenses de programmes ont augmenté annuellement de 3,7 p. 100 en dollars courants (pourcentage variant de 7,5 à -1,2 p. 100), soit de -1,4 p. 100 en dollars réels. On prévoit toutefois que les dépenses de programmes, exprimées en pourcentage du PIB, passeront de 16,5 à 14,5 p. 100 entre 1991-1992 et 1995-1996.

7. Les plafonds des dépenses figurant au tableau 1 correspondent au total des dépenses de programmes effectuées au cours d'un exercice et compilées dans les Comptes publics du Canada. Ces chiffres englobent toutes les dépenses de programmes mentionnées dans le budget fédéral. Les mesures de compression s'appliquent donc à l'ensemble des dépenses de programmes, à l'exception du service de la dette.

8. Bien que, en théorie, toutes les dépenses de programmes soient visées par ces plafonds annuels, qui sont d'application générale, l'augmentation annuelle de 3 p. 100 des dépenses ne vise pas tous les programmes. Cette limite s'applique à l'ensemble des dépenses de programmes mais les dispositions du projet de loi ne font aucunement mention de la façon dont les dépenses totales des programmes seront réparties.

9. Le plan de reprise économique du gouvernement fédéral prévoit de nombreuses mesures qui imposent des restrictions à certains éléments du programme de dépenses. Par exemple, les transferts par habitant accordés au titre du Financement des programmes établis ont été gelés, de sorte que les transferts totaux de FPE n'augmenteront que de 1 p. 100 par année. Comme les transferts fiscaux continueront d'augmenter au même rythme que le taux de croissance de l'économie, les transferts monétaires — qui sont considérés comme une dépense fédérale — devraient diminuer de façon appréciable au cours des années à venir. D'autres dépenses fédérales ont été assujetties à des

restrictions qui ne s'inscrivent pas dans le plan de contrôle des dépenses. Cela veut dire que, dans certains cas, les dépenses de programmes augmenteront de plus de 3 p. 100 tandis que, dans d'autres, elles seront inférieures à ce pourcentage.

10. Il est tout à fait possible que le gouvernement fédéral décide de laisser croître certains programmes à un taux bien supérieur à 3 p. 100. Par exemple, dans le cadre du plan de contrôle des dépenses, il avait exclu les principaux transferts sociaux aux particuliers. Si la croissance des programmes de ce type continue de dépasser 3 p. 100, ce qui devrait être le cas du Programme de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, il faudra que, dans d'autres secteurs, les taux de croissance diminuent ou que des réductions soient effectuées.

2.2. Les exceptions inscrites dans la loi

11. Les plafonds présentés au Tableau 1 sont de fait des chiffres flottants, c'est-à-dire qui peuvent changer en fonction d'un certain nombre de facteurs. Les totaux comprennent des programmes autofinancés existants et éventuels, dont le plus important est le Compte d'assurance-chômage. Tout changement apporté aux dépenses de ces programmes, au-dessus ou au-dessous du montant prévu dans le budget de 1991, fera croître ou diminuer les plafonds annuels et cumulatifs inscrits dans la mesure législative proposée. S'il en est ainsi, c'est, semble-t-il, que l'ensemble des mesures budgétaires du gouvernement fédéral visent certains buts précis en ce qui concerne la dette et le déficit. Étant autofinancés, ces programmes ne risquent pas de toucher ces variables.

12. Outre les programmes autofinancés, quelques autres ont été exemptés de l'application des plafonds inscrits dans le projet de loi. L'exception la plus notable est celle des dépenses reliées à des urgences, mais des exceptions sont également prévues pour financer des initiatives de saine gestion et des dépenses entraînées par des événements survenus avant 1991-1992 ainsi que quelques autres types de dépenses. Ces exceptions visent à répondre aux imprévus qui échappent au contrôle du gouvernement.

3. LE CALENDRIER INSCRIT DANS LA LOI

13. La loi sur le contrôle des dépenses ne s'appliquerait que pendant cinq ans. Elle prévoit un contrôle de l'ensemble des dépenses de programmes pour chacune des années et, cumulativement, pour la période de 1991-1992 à 1995-1996. Des plafonds de dépenses y sont établis pour chaque année, mais ils peuvent être dépassés à condition a) que l'excédent ne soit pas supérieur au total des économies réalisées au cours des années précédentes ou b) que le ministre des Finances précise de quelle manière l'équilibre sera rétabli avant la fin de la période visée par l'avant-projet de loi.

14. À la fin de l'exercice 1995-1996, les dépenses cumulatives des programmes du gouvernement fédéral, depuis 1991-1992, ne devront pas dépasser 615,3 milliards de dollars. Après cet exercice, toutefois, les plafonds ne s'appliqueront plus.

15. Le programme de contrôle prendra fin le 31 mars 1996. Dans le budget de février 1995, le ministre des Finances devra fournir un résumé des résultats obtenus et une indication du rapprochement qui devra être fait l'année suivante. Toutefois, les états financiers vérifiés pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1995 ne seront pas prêts avant octobre 1995, soit quelque huit mois après l'établissement des priorités financières pour 1996, lesquelles risquent donc d'être incompatibles avec le compte final des dépenses de programmes et de leurs plafonds cumulatifs.

16. Si c'est en fait ce qui ressort des Comptes publics de 1995, à quel mécanisme pourra-t-on recourir pour corriger la situation? Et si le compte final en 1995-1996 montre une non-conformité, aucun correctif ne pourra être imposé car le programme aura pris fin.

17. Les Comptes publics du Canada semblent constituer un excellent moyen de s'assurer que le gouvernement respecte les plafonds de dépenses. Toutefois, la publication de ces comptes n'a pas lieu au moment opportun. De plus, la présentation des comptes vérifiés ne permet pas de critiquer la politique gouvernementale ni de dire si elle respecte l'esprit de la loi, compte tenu du mandat actuel du vérificateur général.

4. LA PORTÉE DE LA LOI

18. Le projet de loi sur le contrôle des dépenses n'impose des limites qu'à un secteur restreint, quoique important, de la politique fédérale, à savoir les dépenses de programmes. Aussi importantes qu'elles puissent être, ces dépenses donnent toutefois une image incomplète de la politique gouvernementale et elles pourraient être remplacées par d'autres instruments de politique.

19. La politique budgétaire globale comprend deux grands volets, les dépenses et les recettes, qui constituent les deux parties du bilan. Le déficit est la différence entre le côté «recettes» et le côté «dépenses». Pour exercer un contrôle sur la politique budgétaire dans son ensemble, il faut par conséquent maîtriser les deux aspects des comptes du gouvernement.

20. Toutefois, même la politique budgétaire, dans le sens large qu'on lui donne ici, ne comprend pas tous les instruments de politique à la disposition du gouvernement fédéral. Bon nombre de ces instruments ne sont même pas considérés comme des opérations dans sa comptabilité prévisionnelle. Les règlements, les contingents, l'établissement des prix, les garanties d'emprunt, etc., constituent d'autres moyens pour le gouvernement d'agir sur l'économie sans recourir aux dépenses et à l'impôt. Ces autres instruments n'ont pas tous les mêmes répercussions sur les déficits budgétaires. Ainsi, les dépenses fiscales et, jusqu'à un certain point, les garanties d'emprunt influent directement sur l'ampleur du déficit tandis que les règlements et les contingents n'ont pas d'incidence directe, sauf dans la mesure où il faut affecter des ressources supplémentaires pour administrer ces programmes.

21. La politique budgétaire et économique du gouvernement fédéral peut être appliquée, et l'a d'ailleurs été, à l'aide de divers instruments, qui présentent tous des avantages et des inconvénients. Par conséquent, aucun d'entre eux n'est susceptible d'être privilégié à chaque fois. Il est toutefois possible que la loi sur le contrôle des dépenses entraîne le choix d'instruments différents afin de contourner les contraintes qu'elle impose.

22. Deux possibilités peuvent être soulignées à cet égard. L'une consiste à substituer les dépenses fiscales aux dépenses de programmes. C'est en fait ce qui s'est produit il y a plus de dix ans lorsque le gouvernement fédéral a réduit le montant des allocations familiales (comptabilisés en tant que dépenses de programmes) et a augmenté celui du crédit d'impôt pour enfants (comptabilisé en tant que dépenses fiscales). Cette substitution tenait à des raisons de politique. Mais on pourrait y recourir à l'avenir uniquement pour contourner les contraintes imposées par la loi sur le contrôle des dépenses.

23. L'autre forme de substitution évidente concerne les transferts fédéraux aux provinces. À l'heure actuelle, ces transferts prennent la forme de transferts en espèces et de points d'impôt et, ici encore, cette combinaison de moyens a été adoptée pour des raisons de politique. À l'avenir, les changements apportés à cette combinaison influenceront sur les contraintes imposées par la loi sur le contrôle des dépenses. Par ailleurs, les raisons invoquées pour procéder à de tels changements risquent d'être contestées.

24. La loi vise à limiter les dépenses de l'État dans le cadre particulier du régime des Comptes publics du Canada, c'est-à-dire que les dépenses sont inscrites aux comptes budgétaires et, par conséquent, ne comprennent que les postes qui contribuent au calcul de la dette nette. Voici une description de certaines méthodes comptables qui risquent de diminuer l'efficacité des contraintes prévues dans l'avant-projet de loi.

4.1 Comptabilisation nette :

25. La présentation des Comptes publics comporte certains postes de dépenses pour lesquels des fonds ont été réservés. Par exemple, la taxe nette sur le transport aérien est débitée de certaines dépenses relevant du Groupe de gestion des aéroports. Si les chiffres bruts étaient inclus, les recettes fiscales et le total des dépenses de programmes seraient tous deux plus élevés.

4.2 Comptabilité de caisse et d'exercice :

26. Les Comptes publics présentent les dépenses et les recettes selon une comptabilité de caisse. La perception anticipée de certaines recettes et le paiement retardé de certaines dépenses peuvent influencer sur le déficit annuel. On peut contourner un programme de contrôle des dépenses de durée fixe en retardant certains paiements d'un mois seulement au-delà de la période comptable en question.

4.3 Comptabilisation des biens immobiliers :

27. Le bilan du gouvernement fédéral comporte le passif et les actifs financiers. Les biens immobiliers ne sont ni évalués, ni inclus dans ce bilan; l'accumulation des biens immobiliers y figure plutôt comme dépense courante. Cette façon de procéder peut avoir deux conséquences. Elle peut tout d'abord inciter le gouvernement à opter plus souvent pour la location de biens immobiliers au lieu d'en faire l'acquisition, de manière à rester en deçà des plafonds de dépenses. Ou encore, elle peut l'inciter à modifier ses méthodes comptables de manière à comptabiliser entièrement une telle accumulation de capital, ce qui aurait pour conséquence de réduire considérablement le total des dépenses ou l'accumulation de la dette.

4.4 Passif éventuel :

28. L'un des services que le gouvernement fédéral fournit aux entreprises consiste à leur accorder une assurance applicable à certaines circonstances. Un exemple courant est la garantie d'emprunt offerte par le gouvernement fédéral, qui permet aux entreprises d'emprunter à des taux inférieurs à ceux normalement en vigueur. Une telle garantie d'emprunt se trouve à remplacer directement la bonification des taux d'intérêt qui serait comptabilisée parmi les dépenses de programmes.

29. Les Comptes publics du Canada indiquent les éléments de passif éventuel de l'État, mais non les coûts inhérents à ces dettes éventuelles. D'autre part, le gouvernement a modifié ses pratiques comptables depuis 1986 de façon à percevoir une redevance minimale auprès des ministères ayant contracté de telles dettes; dans certains cas, cette redevance peut correspondre au plein montant de ces dettes. Les dépenses publiques futures dépendent d'événements incertains, mais il est possible d'évaluer la probabilité de ces événements, d'en calculer les coûts pour le gouvernement et d'inscrire ceux-ci dans les états budgétaires.

4.5 La réglementation comme solution de rechange aux dépenses :

30. Le gouvernement fédéral peut atteindre ses grands objectifs par divers moyens, dont certains n'ont aucune répercussion directe sur les données sommaires du budget, qu'il s'agisse des dépenses ou du déficit. Par exemple, au lieu d'utiliser des fonds fédéraux pour promouvoir la musique et l'art dramatique canadiens, le gouvernement fédéral peut tout simplement réglementer l'utilisation de matériel canadien par les stations de radio et de télévision. Voilà une mesure qui entraîne peu de dépenses directes de la part du gouvernement. Au chapitre de l'environnement, le gouvernement peut aussi promouvoir ses objectifs au moyen de règlements, plutôt que d'engager des dépenses à cette fin ou de recourir à des mesures fiscales. Contrairement aux dépenses et aux mesures fiscales, la réglementation ne figure pas dans sa comptabilité.

CHAPITRE II

Les contrôles budgétaires et l'expérience américaine

31. Le gouvernement américain compte plusieurs années d'expérience en matière de contrôles budgétaires. De fait, il a même eu l'occasion d'utiliser certaines variantes de tels contrôles. Au cours de son enquête, le Comité s'est rendu à Washington pour connaître les avantages et les inconvénients que présente l'instauration, par voie législative, de mécanismes destinés à contrôler le processus budgétaire. Le présent chapitre fait état des leçons que nous avons tirées de l'expérience américaine et des conséquences de l'adoption de contrôles budgétaires dans le régime parlementaire canadien.

1. LE PARLEMENT ET LE CONGRÈS : DEUX RÉGIMES DISTINCTS

32. Un grand nombre d'Américains avec lesquels le Comité a communiqué se demandent pourquoi il est nécessaire d'imposer des contrôles budgétaires dans un régime parlementaire; après tout, si le gouvernement a suffisamment d'autorité pour décréter de telles mesures, il devrait être en mesure de contrôler sa propre politique budgétaire. Par ailleurs, aucun gouvernement ultérieur n'est tenu de maintenir de tels contrôles puisque la loi autorisant ces derniers peut être facilement modifiée. Ces mêmes commentateurs font observer que, dans le cadre du régime américain, ce sont d'abord et avant tout des intérêts divergents et immuables du Congrès qui ont amené les contrôles budgétaires. En particulier, c'est le conflit entre le Congrès et l'Administration qui a donné lieu à l'adoption de la loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH) et à celle qui lui a succédé, la loi sur l'application des mesures budgétaires (*Budget Enforcement Act*).

33. Aux États-Unis, le président amorce le processus budgétaire en présentant des prévisions économiques et une proposition ou demande de budget. Les deux Chambres du Congrès répondent en présentant des résolutions budgétaires qui déterminent les totaux cumulatifs et fonctionnels. Pour qu'un budget ait force de loi, il doit obtenir l'approbation des deux Chambres du Congrès et du président.

34. Dans le régime américain, les autorisations de dépenses et les crédits sont établis au moyen d'un mécanisme hautement décentralisé. C'est à ce stade que le gouvernement s'engage à dépenser des fonds à telle ou telle fin. En raison du système de comités et de sous-comités qui existe au niveau des deux Chambres, chaque décision entraînant des dépenses est prise sans tenir compte, ou très peu, des répercussions de l'ensemble de ces décisions. Dans le passé, il n'était pas rare que la Commission des attributions de crédits dépasse les budgets prévus. Il arrivait aussi que ses travaux se poursuivent longtemps après le début d'un nouvel exercice. Cette façon de procéder contraste vivement avec le régime parlementaire canadien, qui a un processus budgétaire centralisé et une discipline de parti stricte. Au Canada, aucun conflit ne se produit au sein du corps législatif tant que le parti au pouvoir détient une majorité. Le rejet des mesures budgétaires proposées constitue un vote de défiance à l'endroit du gouvernement et, par conséquent, le règlement des différends à propos du budget se fait plutôt au sein du Cabinet ou du caucus. De plus, au Canada, les décisions qui entraînent des dépenses relèvent du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif. On y contrôle donc davantage les dépenses globales.

35. Le contrôle des dépenses par des mesures législatives est caractéristique de la façon dont les Américains s'attaquent aux problèmes qui se posent dans un contexte législatif tout à fait unique. Ce n'est pas parce que le régime américain a parfois besoin de telles mesures de contrôle que le régime parlementaire canadien a nécessairement intérêt à suivre cet exemple, même si les deux pays font face à des difficultés financières semblables.

2. LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES EN VIGUEUR AUX ÉTATS-UNIS

2.1 La loi Gramm-Rudman-Hollings

36. Au début des années 80, le déficit budgétaire des États-Unis a atteint des niveaux records, tout comme ce fut le cas au Canada. Le Congrès américain a réagi en adoptant la *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, connu également sous le nom de Gramm-Rudman (GR) ou Gramm-Rudman-Hollings (GRH), du nom de ses parrains. Cette loi devait établir un calendrier de réduction et de suppression du déficit, et préciser les moyens d'y parvenir. Si l'on s'en tient uniquement aux objectifs fixés et aux résultats obtenus, la loi GRH semble avoir été un échec.

37. Au départ, le budget du gouvernement des États-Unis devait cesser d'être déficitaire dès l'exercice 1991. En 1987, lorsque ce but s'est avéré impossible à atteindre, les échéances ont été reportées afin de tenter d'équilibrer le budget en 1993. Le tableau 2 montre clairement qu'il a été impossible d'atteindre les objectifs établis en vertu de la loi GRH.

38. Aux termes de la première formule, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devaient approuver un budget conforme aux objectifs fixés par la loi GRH pour l'année en cause. Si le déficit prévu dépassait l'objectif de plus de 10 milliards de dollars US, des réductions de dépenses, appelées «séquestres», entraient automatiquement en vigueur. C'est ce qui s'est produit pour l'exercice 1990, parce que le déficit prévu dépassait de 16 milliards de dollars US l'objectif fixé.

39. Malgré les réductions automatiques prévues par la loi GRH, les déficits budgétaires ont dépassé les objectifs fixés. Pour l'exercice 1990, et ce, malgré le recours au séquestre, le déficit a dépassé de plus de 120 milliards de dollars US les objectifs de la deuxième série. (Si les objectifs de la première série avaient été maintenus, le déficit aurait été de 184 milliards de dollars US supérieur à l'objectif.)

40. Cet échec est dû au fait que le recours au séquestre prévu dans la loi GRH ne se faisait qu'aux premières étapes du processus budgétaire, c'est-à-dire au moment de la présentation du budget. Il n'était pas appliqué durant le reste de l'exercice, si bien qu'on pouvait approuver des dépenses additionnelles ou accorder préséance à certaines activités économiques sans se soucier du programme de contrôle budgétaire. Le processus favorisait également l'établissement de prévisions beaucoup trop optimistes, étant donné que les objectifs étaient fonction de ces prévisions et n'offraient aucune possibilité de modification après coup.

TABLEAU 2
Objectifs visant la réduction du déficit budgétaire

Exercice	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1 ^{ère} série	172	144	108	72	36	0				
2 ^e série			144	136	100	64	28	0		
3 ^e série						327	350	285	158	117
Déficit réel	221	150	155	153	220					
Prévisions selon l'entente budgétaire						253	232	131	-13	-66
Prévisions révisées du OMB						282	348	246	132	74
Prévisions révisées de la Commission des finances du Congrès						279	362	278	234	157

Nota : Tous les chiffres sont exprimés en milliards de dollars US. La troisième série d'objectifs ne prévoit aucune compensation pour les excédents provenant de la sécurité sociale, contrairement aux deux premières. Il semble que les excédents actuels provenant de la sécurité sociale s'élèvent à environ 60 milliards de dollars US. Les prévisions révisées de la Commission des finances du Congrès remontent à septembre 1991 et celles du OMB, au 15 juillet 1991.

Sources : «Deficit Optimists Ready for Round 3», *Congressional Quarterly*, 9 février 1991, p. 337; L.J. Haas, «Deficit Doldrums», *National Journal*, 7 septembre 1991; Office of Management and Budget, *Mid-Session Review of the Budget*, 15 juillet 1991; et Commission des finances du Congrès, *CBO Deficit Forecasts*, septembre 1991.

2.2 La loi américaine de 1990 sur l'application des mesures budgétaires

41. En 1990, le système de contrôle budgétaire a été sensiblement modifié. De nouveaux objectifs ont été fixés à compter de l'exercice 1991. Ces objectifs ne sont toutefois pas contraignants pour les trois premières années, car aucune pénalité n'a été prévue en cas de non-respect. De plus, les objectifs peuvent être modifiés selon les conditions économiques ou pour des raisons techniques. On a surtout mis l'accent sur le contrôle direct des dépenses.

42. Des règles ont maintenant été établies pour contrôler les dépenses discrétionnaires et obligatoires. Les dépenses obligatoires sont essentiellement effectuées pour des programmes sociaux comme l'assurance-chômage, le régime public d'assurance-maladie et la sécurité sociale. Si les dépenses de cette nature s'accroissent à cause de l'expansion de programmes existants ou de la création de nouveaux programmes, elles ne doivent modifier en rien le déficit. Il faudra par conséquent réduire les dépenses d'autres programmes obligatoires ou accroître les revenus.

43. Les réductions d'impôt ne doivent pas non plus faire augmenter le déficit, sinon il faudra lever d'autres impôts ou réduire les sommes affectées aux programmes sociaux. Ces règles ne s'appliquent pas à une augmentation du déficit résultant de conditions ou de situations sur lesquelles le Congrès n'a aucun contrôle. Ainsi une récession réduira vraisemblablement les recettes fiscales et fera croître les dépenses des programmes sociaux, ce qui fera augmenter le déficit. Il ne sera pas nécessaire de prendre des mesures pour corriger pareille situation.

44. Les dépenses discrétionnaires ont été assujetties à une série de plafonds visant à les limiter à chaque année. Ces plafonds peuvent être modifiés pour tenir compte de l'inflation. Les dépenses discrétionnaires ont été réparties en trois catégories : la défense, les engagements internationaux et les

affaires intérieures. Pour les exercices 1991 à 1993, les plafonds fixés et les économies réalisées dans une catégorie ne peuvent servir à compenser les dépenses excessives effectuées dans une autre. Après 1993, un seul plafond a été établi pour l'ensemble des dépenses discrétionnaires qui, si elles sont dépassées, ne pourront être financées par une augmentation d'impôt. Le tableau 3 donne la valeur de ces plafonds.

TABLEAU 3
Dépenses discrétionnaires — plafonds fixés par la Loi sur l'application
des mesures budgétaires (en milliards de dollars)

	1991	1992	1993	1994	1995
Défense					
Autorisation budgétaire	288,9	291,6	291,8		
Dépenses	297,7	295,7	292,7		
Engagements internationaux					
Autorisation budgétaire	20,1	20,5	21,4		
Dépenses	18,6	19,1	19,6		
Affaires intérieures					
Autorisation budgétaire	182,7	191,3	198,3		
Dépenses	198,1	210,1	221,7		
Total					
Autorisation budgétaire				510,8	517,7
Dépenses				534,8	540,8

Source : S.E. Collander, *The Guide to the Federal Budget, Fiscal 1992*, 10th Ed., The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991, p. 69.

45. Le processus de mise sous séquestre a été élargi. Plutôt que de prévoir un séquestre au moment de la présentation des prévisions budgétaires, il y a maintenant quatre types possibles de séquestre en cas de non-respect des plafonds. L'un d'entre eux a trait aux restrictions qui régissent les paiements faits au fur et à mesure, pour ce qui est des dépenses obligatoires et des impôts. Le non-respect des dispositions visant à empêcher l'augmentation du déficit entraîne une mise sous séquestre. Les autres séquestres s'appliqueront en cas de dépassement du plafond des dépenses discrétionnaires. Si le plafond est dépassé au moment de la présentation des propositions budgétaires ou de l'adoption ultérieure d'un crédit quelconque, il y aura mise sous séquestre. L'administration peut donc recourir à trois types de séquestre pour assurer le respect des limites imposées au chapitre des dépenses discrétionnaires. On a toutefois prévu l'approbation de crédits additionnels pendant l'année, ainsi qu'un séquestre de fin d'année visant à concilier les dépenses réelles et les limites imposées par la loi. En cas de dépassement du plafond, ce dernier séquestre entraîne l'imposition d'un plafond plus bas pour l'année suivante.

46. Plusieurs éléments sont exemptés du processus de mise sous séquestre, le plus notable ayant été les dépenses effectuées pendant la guerre du Golfe. Toute autre urgence de ce type serait également exemptée du mécanisme de séquestration.

47. Le processus budgétaire des États-Unis a subi de profonds changements. Son but ultime est de contrôler et de réduire les déficits annuels. La loi GRH visait directement ce but au moyen du processus budgétaire et d'un mécanisme d'application conçu pour réduire les dépenses en cas de non-respect des limites. Le nouveau processus budgétaire cherche à contrôler directement les dépenses et il prévoit, à titre de sanction, d'autres mesures de réduction des dépenses.

3. CE QUE LE COMITÉ A APPRIS À WASHINGTON

48. Les objectifs de la loi GRH ont été rarement atteints; en fait, on a fini par se rendre compte qu'ils péchaient gravement par excès d'optimisme. L'ensemble du processus s'est finalement heurté au scepticisme, voire au cynisme, de la population. On a dit entre autres que la loi GRH cherchait à rendre les politiciens responsables d'événements indépendants de leur volonté. Dans de telles conditions, le programme de contrôle était voué à l'échec.

49. Le mécanisme de séquestration n'a pas bien fonctionné non plus. Les séquestres étaient toujours appliqués au budget *ex ante*, et non au budget *ex post*, ce qui a donné lieu à des prévisions de recettes et de dépenses beaucoup trop optimistes et, dans bien des cas, sans commune mesure avec la réalité subséquente. Lorsqu'on s'est rendu compte de cette situation, on n'a pu la rectifier au moyen des séquestres. En outre, selon le directeur de la Commission des finances du Congrès, le mécanisme de séquestration n'était guère prisé parce qu'il était perçu comme fondamentalement injuste. Des compressions générales s'appliquaient seulement à un petit sous-ensemble de dépenses, environ 60 p. 100 des dépenses étant exemptées du processus. De plus, à l'intérieur de ce sous-ensemble, on n'a pas tenté d'isoler, à des fins de réductions des dépenses, les programmes où les augmentations de dépenses ont été supérieures aux plafonds fixés.

50. Le programme de contrôle budgétaire de 1990 était censé corriger certaines de ces erreurs de conception. Premièrement, comme il permet maintenant de contrôler les dépenses discrétionnaires, il est axé sur une variable plus facile à régulariser. Deuxièmement, les séquestres sont appliqués aux programmes des comités ayant autorisé l'affectation de crédits qui ont contribué à faire augmenter le déficit au cours de l'année, incitant ainsi les groupes d'intérêts spéciaux à surveiller toutes les nouvelles mesures adoptées par ces comités. De cette façon, le processus impose un régime de paiement au fur et à mesure au système fiscal ainsi que des dépenses obligatoires. Enfin, il exclut le contrôle réel du déficit pour les trois premières années.

51. Cette façon de procéder a été présentée comme un moyen plus raisonnable et rationnel de résoudre le problème budgétaire. Les dépenses discrétionnaires n'étaient pas perçues comme une variable difficile à contrôler puisqu'elles avaient été effectivement gelées, en termes réels, au cours de la décennie écoulée, même sans les contrôles budgétaires. D'après l'organisme chargé de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*), c'est l'ampleur même du déficit qui a forcé le contrôle de ces dépenses.

52. Les dépenses obligatoires et les modifications budgétaires ont été enchâssées dans une structure de paiement au fur et à mesure qui exige que les modifications ou les nouvelles initiatives soient sans incidence sur le déficit grâce à des augmentations fiscales compensatoires ou à des réductions des programmes sociaux. À cette époque, on croyait que les recettes fiscales et les dépenses obligatoires, qui consistent dans une large mesure en programmes sociaux, demeureraient relativement constantes par rapport au PNB. On s'attendait que ces prévisions «de base» soient sans effet sur le déficit et que les éventuels ajustements le soient également du fait des dispositions de paiement au fur et à mesure. On croyait que les programmes sociaux, comptant pour environ 50 p. 100 de toutes les dépenses, constituaient des fonctions stables de l'inflation et des facteurs démographiques, de sorte que l'on n'a exercé aucun contrôle réel sur les programmes existants à ce chapitre. Or, comme on l'a constaté par la suite, ce sont les programmes sociaux qui connaissent la croissance la plus marquée.

53. Les plafonds des dépenses discrétionnaires et le régime de paiement au fur et à mesure devaient donner aux législateurs les outils nécessaires pour contrôler les variables intrinsèquement contrôlables. On pouvait dès lors attribuer les variations prononcées du déficit à des facteurs externes comme l'état de l'économie, ou à des événements extraordinaires comme la guerre du Golfe, les sorties de fonds pour les subventions aux agriculteurs ou les paiements d'assurance-dépôt relativement à la débâcle de l'épargne et du crédit. Il est en effet impossible de prévoir de tels événements ni leur incidence sur le déficit budgétaire.

54. Les plafonds des dépenses discrétionnaires et le régime du paiement au fur et à mesure ont donné lieu à beaucoup d'inertie. Toute nouvelle initiative doit obtenir l'appui de ceux qui peuvent offrir des réductions dans d'autres programmes. Si tel n'est pas le cas, des réductions d'application générale sont imposées par voie de séquestration. Il s'ensuit que le parrain d'un nouveau programme peut s'attirer beaucoup d'ennemis. Cela est très différent de la pratique du retour d'ascenseur — «je soutiens ton initiative, tu soutiens la mienne» — dont on avait l'habitude de se prévaloir au Congrès pour les nouveaux programmes. Cette façon de procéder n'est plus possible.

55. Ces mesures budgétaires ont aussi empêché le gouvernement d'appliquer des politiques budgétaires anticycliques de grande envergure. D'après Rudolph Penner, ancien directeur de la Commission des finances du Congrès, c'est une bonne chose parce que les mesures discrétionnaires du gouvernement ont été plutôt déstabilisantes. Par contre, d'après Joseph Minarik, du Comité du budget de la Chambre, cela aura probablement des effets néfastes.

56. À cause de ces contraintes budgétaires, les législateurs cherchent des moyens de contourner les restrictions, ce qui donne parfois des résultats déplorables. L'exemple le plus flagrant est mentionné par Stanley Collender et Joseph Minarik. Par le passé, le gouvernement fédéral pourvoyait à l'éventualité de catastrophes naturelles en englobant dans le budget une somme basée sur la probabilité qu'elles se produiraient. Récemment, on a réduit cette somme de 50 p. 100. La raison en est claire : les plafonds s'appliquent à ces dépenses. Par contre, si les dépenses en question s'inscrivent dans une déclaration d'urgence, les plafonds ne s'appliquent plus. Il y a donc là une incitation claire à éliminer de tels postes des propositions budgétaires. Mais il y a pire. Certaines dépenses permettent de réduire les effets dévastateurs des catastrophes, p. ex., celles consacrées à l'amélioration des prévisions météorologiques ou au renforcement des barrages ou des digues, et il faudrait les consentir parce que cela est rentable; pourtant, à cause des contrôles budgétaires, les législateurs sont tentés d'opter pour des dépenses moins utiles. Ces contrôles non seulement donnent lieu à de petits «jeux» budgétaires, mais également provoquent l'adoption de priorités qui n'en sont pas.

57. M. Minarik signale aussi le fait que certains législateurs proposent actuellement de faire payer aux employeurs une assurance médicale coûteuse pour leurs employés. Ainsi, le gouvernement n'aurait pas à souscrire lui-même l'assurance en question. La solution proposée échappe aux contraintes budgétaires, tandis que l'assurance médicale assumée par le gouvernement y est assujettie.

58. Une autre répercussion des contraintes budgétaires est la nécessité de prévoir avec exactitude le coût des programmes dans l'avenir. Des prévisions, soit dit en passant, libres de toute ingérence politique. À un certain moment, l'organisme chargé de la gestion et du budget (OMB) établissait les coûts des programmes; maintenant, c'est la Commission des finances du Congrès qui s'en occupe. Les deux organismes sont parfois en désaccord au sujet de leurs prévisions. En outre, il semble maintenant que les législateurs utilisent la formule du «compte dirigé» pour réduire l'effet des plafonds budgétaires, c.-à-d. qu'un projet de loi renferme quelquefois une disposition obligeant l'OMB à déclarer que cette mesure législative entraînera tel ou tel décaissement si elle est adoptée.

4. LEÇONS POUR LE CANADA

59. Les mesures prévues dans la loi GRH ont échoué parce qu'elles n'ont réussi à contrôler que les projections et les prévisions, mais non les déficits réels. C'est pour essayer de résoudre ce problème que le Congrès a adopté la loi de 1990 sur l'application des mesures budgétaires qui améliorerait le processus de séquestration. La leçon clé que pourrait en tirer le Canada, c'est qu'il est essentiel de respecter les plafonds avant d'engager les dépenses et après l'avoir fait. Comme il est tentant d'engager les dépenses en fonction des plafonds établis, il importe aussi de mettre en place un système d'évaluation indépendante des prévisions de dépenses et un mécanisme de surveillance des dépenses réelles.

60. L'autre leçon à tirer de l'expérience américaine est que les exemptions réduisent considérablement l'efficacité des contrôles. Aux États-Unis, les sommes affectées aux programmes sociaux ne sont assujetties à aucun contrôle. Non seulement cela limite les possibilités d'ajustement, mais cela cause en fait une bonne partie du problème. Le plan canadien proposé ne prévoit pas d'exemptions aussi importantes; pratiquement toutes les dépenses de programmes sont assujetties aux plafonds. La politique actuelle du gouvernement consiste à limiter les contraintes à certaines parties du budget, mais une augmentation imprévue des dépenses dans un secteur (exception faite des programmes autofinancés) doit être compensée par un ajustement à l'intérieur des plafonds généraux. En outre, l'établissement de plafonds globaux rend le plan canadien plus souple, alors que le système américain établit, pour les trois premières années, trois plafonds distincts pour différents secteurs d'activité.

61. Les perspectives sont plus sombres aux États-Unis qu'au Canada en ce qui concerne le déficit, bien que les Américains aient obtenu de meilleurs résultats par le passé. Cela est attribuable en partie à l'inclusion des dépenses associées à l'épargne et au crédit, lesquelles sont passablement différentes des autres catégories de dépenses gouvernementales et équivalent à environ 1,5 p. 100 à 2 p. 100 du PIB. D'aucuns estiment que le reste est attribuable à d'autres facteurs passagers. Mais, comme l'a fait remarquer un observateur, il se produit toujours des événements passagers qui font mentir les prévisions sur le déficit. Et ce que l'on a justifié pour des raisons pratiques peut finalement constituer une bonne excuse pour le fait qu'on ne réussit pas à contrôler le déficit.

62. La nouvelle loi américaine sur l'application des mesures budgétaires ne permet plus d'exercer un contrôle direct sur les déficits. Bien que la loi GRH n'ait pas du tout permis d'atteindre les objectifs fixés, on s'entend pour dire que les déficits auraient été encore plus élevés si elle n'avait pas été adoptée. La loi sur l'application des mesures budgétaires, pour sa part, repose sur un principe différent puisqu'elle tente maintenant de contrôler les dépenses discrétionnaires. De plus, les plafonds des déficits annuels augmenteront probablement au moins jusqu'en 1993 en raison de l'évolution de la situation économique¹.

63. Le processus américain prévoit que les contrôles doivent être très stricts et comporter peu d'échappatoires. À Washington, ces temps-ci, on semble surtout chercher des moyens de contourner le programme de contrôle. Tout le monde admet que des exceptions sont nécessaires pour remédier aux situations d'urgence. Pourtant, dans l'arène politique, le mot urgence pourrait acquérir un tout nouveau sens qui donnerait aux intéressés la possibilité de contourner les contrôles. Cela n'est pas surprenant, car personne n'aime les contrôles de toute façon.

¹ S.E. Collender, *The Guide to the Federal Budget, Fiscal 1992*, 10^e éd., The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991, p. 12.

64. En outre, il est clair qu'un tel processus exige un système fiable de prévision et de suivi des coûts ainsi qu'un système strict et efficace d'exécution. Bien que le processus américain de séquestration ait été amélioré, la conciliation *ex post* impose un séquestre sur le budget de l'année suivante. Si le mécanisme de séquestration est imposé à cause de prévisions de dépenses irréalistes, le prochain cycle pourrait n'être qu'une répétition du précédent.

65. Le gouvernement des États-Unis n'a pas encore fait usage de toutes les exceptions possibles aux plafonds des dépenses discrétionnaires. Par exemple, ceux-ci pourraient être ajustés si la croissance économique restait en-deçà de 1 p. 100 pendant deux trimestres consécutifs. On a exprimé au Comité l'avis que les plafonds étaient plus contraignants qu'on l'avait cru à l'origine. On a aussi dit que la plupart des législateurs ne comprenaient pas vraiment ce qu'ils faisaient lorsqu'ils ont approuvé la nouvelle loi sur l'application des mesures budgétaires. Cette dernière prévoit effectivement qu'on puisse recourir à des mécanismes budgétaires innovateurs, notamment la modification des définitions et notions budgétaires, comme ce fut le cas, par exemple, pour le budget de 1992. Étant donné que les législateurs n'aiment pas les contrôles, ils sont fortement incités à se montrer créatifs.

66. Du côté positif, la formule américaine du paiement au fur et à mesure semble une solution adéquate à l'utilisation accrue des dépenses fiscales pour remplacer les dépenses de programmes. D'autre part, l'inclusion du coût estimatif des subventions en capital dans le budget américain semble également rendre plus difficile l'utilisation d'autres moyens de dépenser pour contourner les contrôles en place.

CHAPITRE III

Questions et Options : les témoignages

67. Le Comité a entendu de nombreux témoins au sujet de l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses. Il y avait parmi eux des représentants du ministère des Finances, d'importants groupes de gens d'affaires et de personnes qui s'intéressent à la politique sociale, le vérificateur général, des professeurs d'économie, ainsi que des membres de syndicats et d'organismes professionnels.

68. Voici donc une compilation et une analyse des questions soulevées pendant les délibérations du Comité ainsi que certaines options ayant retenu l'attention du Comité.

1. FAUT-IL LIMITER LES DÉPENSES?

69. La plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité ont convenu de la nécessité de contrôler les dépenses publiques et ils se sont déclarés favorables à la mise en place d'un mécanisme législatif qui permettrait d'exercer un tel contrôle. Par contre, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) et le Congrès du travail du Canada (CTC) se sont fortement opposés au projet de loi. L'IPFPC a signalé que le gouvernement avait, dans le passé, considérablement réduit ses dépenses et que des mesures législatives de ce genre avaient fait disparaître des postes de gestionnaires dans la fonction publique. Selon le CTC, qui a rejeté l'idée d'un contrôle des dépenses, «Ce dont le Canada a besoin d'abord et avant tout, ce n'est pas un contrôle des dépenses, mais un changement majeur de la politique monétaire pour ramener les taux d'intérêt à des niveaux semblables à ceux des États-Unis» (mémoire, page 7). Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCA) s'est tout particulièrement inquiété des répercussions que ce projet de loi pourrait avoir sur les programmes sociaux, sur la garde d'enfants en particulier. Le CCA estime que les plafonds de dépenses, joints à d'autres mesures semblables, sonnent le glas d'un programme national de garde d'enfants.

70. Certains témoins se sont uniquement préoccupés des répercussions du projet de loi dans leur domaine particulier, sans se prononcer sur son contenu, tandis que l'Association canadienne de la construction (ACC), l'a pour sa part appuyé tout en demandant au gouvernement de dépenser davantage au chapitre des travaux et des infrastructures publics.

71. Si un grand nombre de témoins se sont prononcés en faveur du contrôle des dépenses, peu d'entre eux ont tenté d'expliquer pourquoi il était nécessaire d'adopter une loi pour y parvenir. La Fédération canadienne des contribuables a fait allusion au dilemme du prisonnier, à savoir que «tout en reconnaissant, collectivement, que le gouvernement doit réduire son déficit, jusqu'à présent, aucun de nous, individuellement, n'a consenti à une réduction des programmes dont nous étions personnellement les bénéficiaires» (8:16).

72. M. Michael Walker, de l'Institut Fraser, a pour sa part soutenu qu'on ne peut s'attendre que le Parlement résiste à la pression de la population qui lui demande d'engager des dépenses, pression qu'exercent, d'ailleurs, tous les groupes de revenu. Il établit une analogie entre la solution consistant à légiférer le contrôle des dépenses et la Charte des droits, en ce sens qu'on «reconnaît expressément

(dans les deux cas) qu'on ne peut laisser le Parlement légiférer à sa guise dans certains domaines.» Il ajoute : «...nous considérons le projet de loi sur le contrôle des dépenses comme une tentative visant à régler un problème de nature purement politique, c'est-à-dire que...la population n'a pas véritablement la volonté politique de résoudre le problème des dépenses» (7:6).

73. À son avis, le problème est dû au fait que le Parlement assume véritablement la tâche qui lui a été confiée. Les gens ne veulent pas vraiment d'un contrôle des dépenses; or, c'est précisément cette absence de contrôle qui est la cause de la plupart des problèmes budgétaires. Cette position diverge de celle de la Fédération canadienne des contribuables qui estime pour sa part que la majorité des Canadiens souhaitent l'application de mesures de contrôle des dépenses mais ne parviennent pas à passer des idées aux actes.

74. M^{me} Irene Ip, de l'Institut C.D. Howe, est également en faveur d'un contrôle des dépenses, mais elle envisage le problème quelque peu différemment. À son avis, le Parlement et le gouvernement sont incapables de dire non aux divers groupes d'intérêt. Chaque demande de fonds est considérée isolément. Lorsque toutes les demandes sont rassemblées, cela crée naturellement un problème, même si chacune d'entre elles semble raisonnable.

75. Par ailleurs, le professeur Douglas Hartle, tout en reconnaissant la nécessité de contrôler les dépenses, considère que le programme proposé n'est guère plus qu'un exercice de relations publiques. Il affirme que les prévisions du gouvernement fédéral en matière de déficit dépendent davantage d'une baisse des taux d'intérêt que d'un contrôle des dépenses de programmes. Selon lui, la mesure législative proposée vise à apaiser la communauté économique internationale et à prévoir un recours quelconque au sein du Cabinet. En outre, dans la mesure où l'avant-projet de loi donne au gouvernement d'importantes portes de sortie, la possibilité qu'il soit plus qu'un simple exercice de relations publiques s'en trouve diminuée d'autant.

2. L'INCIDENCE DE MESURES DE CONTRÔLE SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

76. L'inquiétude que causent le contrôle du déficit et certains objectifs de réduction des dépenses laisse supposer qu'on ne peut plus guère qualifier la politique budgétaire d'anticyclique. En résumé, la politique budgétaire vise à atteindre des objectifs financiers plutôt qu'économiques. Dans la mesure où l'action gouvernementale cherche encore à réagir aux cycles économiques, ce rôle doit maintenant revenir à la politique monétaire (qui doit dorénavant tenir compte de l'inflation) et à d'autres instruments qui ne sont pas assujettis aux contrôles. Les plus notables d'entre eux sont les programmes autofinancés, comme le régime d'assurance-chômage, et les dispositions relatives aux situations d'urgence de la loi proposée.

77. Toutefois, à cause d'autres éléments de l'action gouvernementale, la mesure législative proposée limiterait considérablement la marge de manoeuvre de l'État. Selon Douglas Hartle, de l'Université de Toronto, l'actuel resserrement des politiques budgétaire et monétaire a eu des effets désastreux sur le déficit car il a provoqué une hausse des taux d'intérêt, ce qui a fait croître le déficit directement, mais aussi indirectement en empêchant la reprise. De plus, le projet de loi n'entraînera pas nécessairement une baisse du déficit parce que cette baisse dépend principalement de celle des taux d'intérêt.

78. Ces opinions contrastent vivement avec celle du gouvernement fédéral qui estime que son déficit et sa dette considérables sont la principale cause de ses problèmes budgétaires et économiques. Une fois ce déséquilibre budgétaire sous contrôle, les taux d'intérêt réels devraient baisser et l'activité économique connaître un vigueur nouvelle. Le gouvernement fédéral considère l'avant-projet de loi

sur le contrôle des dépenses comme un moyen d'atteindre les objectifs fixés au chapitre des déficits. Cette façon de procéder permettra de réduire le ratio d'endettement par rapport au PIB et fera que le gouvernement aura moins besoin d'emprunter sur le marché des capitaux pour financer ses dépenses. Cet aspect revêt une importance particulière à un moment où l'économie se remet de la récession et où la demande en capital reprend dans le secteur privé. Selon cette hypothèse, la politique budgétaire finira par atteindre ses objectifs à long terme. Cette hypothèse a reçu l'aval d'un certain nombre de témoins, dont le *Vancouver Board of Trade*, la Chambre de commerce du Canada et le Conseil canadien des chefs d'entreprises, qui sont tous d'avis que la réduction du déficit et de la dette aura des répercussions favorables sur les taux d'intérêt réels.

79. Les prestations d'assurance-chômage ne sont pas assujetties aux plafonds de dépenses parce que tout dépassement des dépenses aura pour effet de hausser ces plafonds. Le régime d'assurance-chômage devient pas conséquent la principale mesure anticyclique du gouvernement fédéral, et il ne faudrait pas, selon l'Institut C.D. Howe, que les plafonds de dépenses gênent son bon fonctionnement. C'est de fait l'optique du projet de loi. M^{me} Ip met toutefois en doute l'à-propos des augmentations des primes d'assurance-chômage.

Options envisagées : Il s'agit donc de déterminer si le gouvernement devrait adopter une politique budgétaire relativement rigoureuse et si cette politique devrait devenir loi. Dans l'affirmative, on pourrait décider de ne pas appliquer la loi en période de récession comme on le fait aux États-Unis avec la mise sous séquestre prévue dans la loi sur l'application des mesures budgétaires.

Le Comité est d'avis que le programme d'assurance-chômage devrait échapper aux mesures de contrôle des dépenses, puisqu'il s'agit du principal outil anticyclique dont dispose le gouvernement. En outre, comme les mesures de contrôle servent aussi bien à évaluer la politique économique qu'à en régir l'application, le Comité croit qu'en période de récession, la loi sur le contrôle des dépenses devrait cesser de s'appliquer.

3. LA PORTÉE DES MESURES DE CONTRÔLE : FAUT-IL Y ASSUJETTIR LES FRAIS DE LA DETTE?

80. Les points de vue des témoins étaient fort partagés sur cette question. D'une part, on approuve la décision du gouvernement de ne pas assujettir les frais de la dette aux contrôles du fait que cette dépense n'est pas un élément discrétionnaire. Certains ont également laissé entendre qu'il ne faudrait pas que le gouvernement fédéral puisse augmenter les dépenses de programmes lorsque les taux d'intérêt baissent en deçà des prévisions.

81. D'autre part, d'aucuns ont prétendu qu'il fallait inclure les frais de la dette parce ceux-ci ont la même incidence sur la dette totale ou le déficit que tout autre type de dépenses, et que ce sont précisément ces variables que vise en fin de compte la politique budgétaire fédérale. Le fait que le gouvernement est loin d'exercer un contrôle complet sur cette variable n'est pas un argument pertinent selon ceux qui défendent ce point de vue.

82. Le gouvernement pourrait difficilement limiter les effets d'une variable qu'il ne contrôle pas ou qui est, de par sa nature même, difficile à prédire. Tenter de prévoir les frais de la dette équivaldrait à essayer de prédire les taux d'intérêt à l'avenir et, à ce chapitre, les tentatives du gouvernement, ou de n'importe qui d'autre d'ailleurs, sont peu impressionnantes. Les plafonds de dépenses sont établis en fonction de prévisions de dépenses couvrant une période de cinq ans. Les prévisions budgétaires du ministère des Finances, établies pour l'année qui vient, montrent que les dépenses de programmes ont toujours été prévues avec plus d'exactitude que les frais de la dette. Les prévisions établies pour deux ans sont encore moins exactes.

83. Par le passé, les prévisions ont été parfois surestimées, parfois sous-estimées; la souplesse des plafonds annuels permet quelquefois à ces erreurs de s'annuler mutuellement, mais rien ne garantit que cela sera toujours le cas. Les erreurs commises au chapitre des prévisions des frais de la dette peuvent être énormes, comme ce fut le cas en 1989-1990 alors que les frais de la dette ont été de 17,5 p. 100 plus élevés que ce qui avait été prévu moins de deux ans auparavant. L'assujettissement des frais de la dette aux plafonds de dépenses pourrait introduire un élément d'incertitude incompatible avec la notion même de plafonds de dépenses inscrits dans une loi. Si l'on accepte le principe que les frais de la dette sont en grande partie incontrôlables, leur inclusion dans les plafonds ne ferait que priver le gouvernement du pouvoir discrétionnaire qu'il détient sur les dépenses de programmes ou rendre ces plafonds tributaires des changements incontrôlables que subissent les frais de la dette, leur enlevant ainsi toute signification. Si, par ailleurs, la politique monétaire peut influencer sur les taux d'intérêt réels à court terme, le respect des plafonds devrait-il être l'élément moteur de cette politique?

84. Malgré ces difficultés, l'inclusion des frais de la dette comporte certains avantages distincts. Ainsi, si le gouvernement devait avoir recours à des mesures fiscales pour accroître le déficit, il en résulterait un accroissement du service de la dette dans les années suivantes. Au départ, ces mesures ont peu d'effet sur l'accroissement du déficit, mais elles se font vraiment sentir plus tard. Néanmoins, c'est là un mécanisme qui permet de limiter directement le recours aux dépenses fiscales pour contourner les dispositions sur le contrôle des dépenses. C'est là la position qu'a défendue l'Association canadienne de la construction qui était en faveur d'un contrôle de tous les types de dépenses.

85. L'autre avantage concerne l'abus possible des mécanismes de compensation entre les exercices. À l'heure actuelle, le gouvernement peut excéder les plafonds de dépenses et les objectifs relatifs au déficit qui sont fixés annuellement pourvu qu'il promette de compenser ces dépassements dans l'avenir. L'inclusion des paiements d'intérêt accroît le coût d'une telle stratégie et pourrait inciter les autorités à respecter davantage les limites annuelles.

86. M^{me} Irene Ip, de l'Institut C.D. Howe, a proposé une solution de compromis lorsqu'elle a convenu que les frais de la dette devraient être assujettis aux plafonds puisqu'ils sont le résultat des dépenses passées. Elle est toutefois d'avis qu'il faudrait tenir compte de l'inflation (7:43). Cette solution présente cependant un inconvénient, à savoir le choix d'une indexation en fonction de l'inflation. En outre, et c'est ce qui importe le plus, puisque le Canada n'a qu'un contrôle limité sur les taux d'intérêt réels, cette proposition imposerait encore des plafonds sur une catégorie de dépenses en grande partie incontrôlables à court terme.

87. La Fédération canadienne des contribuables a aussi adopté cette position. Le budget fédéral de 1991 prévoit que les frais de la dette seront stables au cours des cinq prochaines années et que le taux d'augmentation des dépenses totales devrait par conséquent être plus faible que le taux d'augmentation des dépenses de programmes, soit 2,3 p. 100 (taux annuel composé) pour les dépenses totales contre 3 p. 100 pour les dépenses de programmes.

Options envisagées : Le Comité s'est demandé si le projet de loi devrait continuer à ne s'appliquer qu'aux dépenses de programmes ou encore être élargi afin de viser tous les types de dépenses. S'il est élargi, quel genre d'ajustements techniques seront nécessaires? Les dépenses totales prévues pour 1991 constitueraient-elles des plafonds appropriés ou devrait-on essayer de tenir compte de l'instabilité des taux d'intérêt? Devrait-on envisager la possibilité d'une forte baisse des taux d'intérêt?

Le Comité a conclu qu'il valait mieux soustraire les frais de la dette à la loi sur le contrôle des dépenses.

3.1 Les exemptions

88. Même si l'avant-projet de loi impose des limites nominales qui se traduiront par une augmentation d'environ 3 p. 100 par année des dépenses de programmes de 1992 à 1996, il ne s'ensuit pas que les dépenses de chaque programme augmenteront à ce rythme. D'autres composantes du plan financier du gouvernement fédéral limitent les dépenses, et ce, de diverses façons. Le gel des paiements de transfert calculés en fonction du nombre d'habitants et versés au titre du FPE signifie que la portion en espèces de ces paiements de transfert diminue au fil des ans. Les paiements relatifs au RAPC versés à des provinces ne recevant pas de paiements de péréquation devront croître au maximum de 5 p. 100 par année, tandis que ceux versés aux autres provinces ne sont pas assujettis à cette limite. Enfin, le budget de certains programmes a été gelé alors que celui d'autres programmes a été réduit.

89. Un grand nombre d'ajustements seront effectués compte tenu de ces plafonds. Quand le gouvernement a établi son plan de contrôle des dépenses dans le budget de 1990, il a décidé dès le départ que ces restrictions ne s'appliqueraient pas à un certain nombre de programmes sociaux. La Loi sur le contrôle des dépenses pourrait elle aussi prévoir ce type d'exemptions.

90. Lors de leur témoignage devant le Comité, les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université, de la Fédération canadienne des sociétés de biologie et de la Fédération canadienne de l'agriculture ont demandé que l'augmentation des dépenses de certains secteurs ne soit pas assujettie à ce qu'ils ont considéré être un plafond de 3 p. 100. Il est en effet possible que le gouvernement décide, lors de l'établissement des priorités, que certains types de dépenses seront exemptés. S'il agit ainsi, il faudra toutefois que les restrictions soient plus fortes dans d'autres secteurs.

91. Ces exemptions, décidées dans le cadre de l'établissement des diverses politiques, sont très différentes des exemptions législatives accordées pour les programmes autofinancés, les dépenses liées aux situations d'urgence, etc.

Options envisagées : Le *Vancouver Board of Trade* est d'avis que seule l'application à tous de restrictions égales permettrait de garantir l'équité du processus. On pourrait alors décider de ne plus laisser le gouvernement libre de déterminer les budgets des divers programmes. En pareil cas, toute exemption devrait être explicitement prévue dans la loi comme c'est le cas pour les programmes autofinancés.

Nous croyons quant à nous que le plafonnement global des dépenses envoie un important message à l'économie et impose un cadre général à la restriction des dépenses. C'est au gouvernement qu'il incombe de fixer les priorités mais nous doutons que ces priorités puissent être déterminées cinq ans à l'avance, comme l'a montré l'évolution récente de la situation aux États-Unis. Le Comité appuie donc le principe d'un plafonnement global des dépenses plutôt qu'un plafonnement par catégories de dépenses.

4. PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ET INFLATION : LES LIMITES SONT-ELLES TROP ÉLEVÉES?

92. Les plafonds de dépenses sont établis en termes nominaux, à l'aide des prévisions du ministère des Finances en matière d'inflation et en fonction des objectifs fixés par le gouvernement dans le budget de 1991. Si ces prévisions de base devaient se révéler fausses, aucun mécanisme n'est prévu pour modifier les plafonds de dépenses.

93. Selon M^{me} Ip, de l'Institut C.D. Howe, le gouvernement fédéral tient probablement compte de l'inflation lorsqu'il prépare ses budgets. Cet institut croit que les objectifs du gouvernement en matière d'inflation seront atteints et peut-être même dépassés. Si ce devait être le cas, les plafonds de dépenses représenteraient des augmentations réelles de beaucoup supérieures aux tendances récentes. Dans le même esprit, l'Institut Fraser estime que les plafonds ne sont pas conformes aux objectifs du gouvernement. La Chambre de commerce du Canada est encore plus dure dans son évaluation, puisqu'elle soutient que ces limites ne constituent aucunement des restrictions lorsqu'on les examine à la lumière des objectifs du gouvernement (mémoire de cet organisme, p. 2).

94. Le ministère des Finances a signalé que le taux d'accroissement de 3 p. 100 constitue une moyenne sur cinq ans et que l'inflation devrait, d'ici la fin de cette période, passer de 5 p. 100 à 2 p. 100. Selon les fonctionnaires du Ministère, le taux d'inflation moyen pour l'ensemble de la période devrait être très proche du taux d'accroissement des dépenses de programmes (3 p. 100). Ces fonctionnaires ont aussi souligné que les plafonds de dépenses ont été structurés de manière à ce que les dépenses de programmes ne représentent plus que 14,5 p. 100 du Produit intérieur brut (PIB) en 1995-1996.

Options envisagées : À l'heure actuelle, les propositions semblent prévoir que la croissance réelle moyenne sera nulle au cours des cinq années. En termes réels, cela est supérieur aux tendances récentes observées dans les dépenses de programmes. On pourrait donc simplement réduire les plafonds de dépenses en fonction des nouvelles prévisions sur l'inflation ou encore établir explicitement des objectifs annuels en termes réels afin d'éviter que les dépenses de programmes soient assujetties à de sévères restrictions aujourd'hui et puissent ensuite augmenter davantage à la fin du programme. Enfin, des plafonds pourraient être fixés de manière à ce que ces dépenses représentent un pourcentage donné du PIB, l'objectif ultime étant qu'elles soient équivalentes ou inférieures à 14,5 p. 100.

5. COMPTABILITÉ, TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE

95. La représentante de l'Institut C.D. Howe et le vérificateur général du Canada se sont longuement attardés aux pratiques comptables et à la transparence de la loi proposée. M^{me} Ip a signalé qu'il fallait que le public puisse vérifier que les plafonds sont respectés, mais elle a aussi fait remarquer qu'il lui serait extrêmement difficile de le faire avec la loi proposée. Voici d'ailleurs ce qu'elle avait à dire concernant l'effet qu'aurait l'exclusion des programmes autofinancés :

La loi fait état de chiffres très précis sur les dépenses de programmes pour la période de cinq ans. Il est évident qu'avec tous les alinéas que l'on devra additionner et soustraire, les chiffres réels à la fin de la période de cinq ans seront très différents de ceux qui sont prévus dans le texte de loi.

Je me demande comment le grand public, voire les gens qui sont concernés par la chose, parviendra à contrôler l'application de la loi. Comment les gens pourront-ils savoir ce qui se passe? Avec chacun des budgets qui sera déposé, ne va-t-on pas s'éloigner de plus en plus des chiffres prévus, si bien que cette planification deviendra complètement inutile?
(7 :36)

96. Selon M^{me} Ip, les plafonds de dépenses devraient être des chiffres qui sont facilement compréhensibles. Cela signifie que les programmes autofinancés, qui ne sont pas assujettis aux plafonds, devraient être comptabilisés séparément. Cela veut aussi dire, même si elle ne l'a pas précisé dans son témoignage, qu'il faudrait changer la méthode de compensation entre les exercices qui est proposée dans l'avant-projet de loi. À sa place, les comptes du gouvernement devraient prévoir des inscriptions pour des postes extraordinaires.

97. Le témoignage du vérificateur général a surtout porté sur les exigences en matière de divulgation, sur l'équité de la présentation et sur la cohérence des pratiques comptables. Le vérificateur général s'est demandé si le Parlement serait en mesure de scruter les dépenses du gouvernement.

98. Il a mentionné qu'il fallait toujours utiliser de bonnes méthodes comptables pour la présentation des dépenses et respecter la lettre et l'esprit de la loi. Lorsque des changements seront apportés à l'exécution des programmes, il faudra préciser les répercussions que ces changements auront sur le respect des plafonds fixés dans la loi. Le gouvernement devrait de plus comparer les dépenses avec les montants budgétés. Les contrôles de dépenses fonctionneront seulement si des méthodes comptables appropriées sont utilisées, si les rapports voulus sont transmis et si le Parlement scrute attentivement les dépenses du gouvernement.

99. Le professeur Hartle a pour sa part signalé que les fonctionnaires sont beaucoup plus portés à trouver des façons de contourner les contrôles lorsque ceux-ci sont efficaces. Il a proposé que le vérificateur général surveille les modes d'exécution des programmes inacceptables et fasse rapport à ce sujet.

Options envisagées : De nombreuses options se sont présentées dans ce domaine. Le gouvernement peut décider d'exclure totalement les programmes autofinancés des plafonds de dépenses, ce qui donnerait une série de chiffres qui ne changerait pas d'année en année. Les dépenses relatives à des postes exclus comme l'état d'urgence ou les initiatives de saine gestion seraient aussi comptabilisées séparément. Les observateurs sauraient clairement quelles dépenses sont assujetties au contrôle et lesquelles ne le sont pas. Une autre façon de vérifier facilement si les plafonds de dépenses sont respectés ou non serait d'éliminer les mécanismes de compensation entre les exercices. Tous les objectifs annuels devraient ainsi être atteints. Si les plafonds n'étaient pas respectés *ex post*, il faudrait rétablir la situation au cours de l'exercice suivant, faute de quoi le ministre des Finances devrait fournir des explications précises ou soumettre un plan de redressement. Il serait également possible de mettre en place un mécanisme d'exécution automatique comme le processus de séquestration en vigueur aux États-Unis. Le gouvernement devrait consulter le vérificateur général quant à la façon de procéder.

100. On pourrait aussi demander à un organisme, comme le Bureau du vérificateur général, de rendre régulièrement publics des rapports sur le respect de la législation sur le contrôle des dépenses. Cet organisme pourrait faire rapport à ce sujet plus d'une fois par an et établir son propre cadre comptable qui signalerait toute tentative du gouvernement de contourner les plafonds en modifiant les modes d'exécution des programmes ou les méthodes comptables. Un comité parlementaire pourrait examiner les rapports de cet organisme et recommander les mesures qui s'imposent.

Le Comité se rallie aux témoins qui estiment que la transparence et l'imputabilité revêtent une grande importance dans tout programme de contrôle ayant un fondement législatif. Il croit donc qu'il faut revoir les méthodes de rapport de manière à ce que soient précisés clairement les plafonds applicables uniquement aux programmes contrôlés. De plus, il appuie l'élargissement du rôle du vérificateur général en matière de surveillance des mesures de contrôle et de présentation de rapports sur le respect de la loi.

6. LES ÉCHAPPATOIRES SIGNALÉES

101. L'exclusion des programmes autofinancés a été décrite par M. Walker comme «...une faille dans la législation qui permet toutes sortes d'abus» (7:9). Il s'est par la suite opposé à l'affectation de taxes au financement de certains programmes et a déclaré que le maintien des dispositions excluant les programmes autofinancés enlèverait toute raison d'être à la loi (7:16).

102. D'autres témoins n'ont pas été aussi sévères. Les représentants de l'Institut C.D. Howe et de la Fédération canadienne des contribuables étaient ainsi d'avis que les programmes autofinancés ne devaient pas être assujettis aux contrôles de dépenses. Toutefois, M^{me} Ip. de l'Institut C.D. Howe, a clairement indiqué que des règles strictes devaient être établies afin de restreindre la définition d'un programme autofinancé. Selon elle, le seul fait qu'une partie de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente soit affectée au financement d'un programme particulier ne le rend pas pour autant autofinancé.

103. La Chambre de commerce du Canada, quant à elle, a soutenu que la loi sur le contrôle des dépenses ne visait en fait que le tiers des dépenses de l'État (mémoire, p. 2). Elle a donc proposé le plafonnement de toutes les dépenses publiques.

104. La Chambre de commerce du Canada s'est aussi plainte que l'avant-projet de loi ne portait que sur les dépenses prévues et non sur les dépenses réelles et que le gouvernement serait ainsi amené à inclure des prévisions très optimistes dans les budgets, comme ce fut le cas aux États-Unis avec la loi Gramm-Rudman. Les fonctionnaires ont toutefois soutenu le contraire. Dans son témoignage, M. Kevin Lynch, sous-ministre adjoint au ministère des Finances, a catégoriquement déclaré : «Inscrire des plafonds de dépenses dans la loi signifie que le gouvernement doit s'y tenir sur une base à la fois *ex ante* et *ex post*» (4:12).

105. Ce qui soulève le plus d'inquiétudes, toutefois c'est la façon dont sont définis dans l'avant-projet de loi certains types de dépenses exclues comme les initiatives de saine gestion et surtout l'état d'urgence. De nombreux témoins, dont le vérificateur général, ont demandé l'établissement de critères plus clairs afin de déterminer ce qui constitue un état d'urgence ou une initiative de saine gestion.

106. À cet égard, les fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué que les initiatives de saine gestion sont celles qui augmentent davantage les recettes que les dépenses. Ces fonctionnaires ont aussi signalé que l'état d'urgence était défini dans l'avant-projet de loi. Ce qu'il faut toutefois se demander, c'est si cette définition est particulièrement restrictive ou non. Les exemples qu'on y trouve servent-ils à limiter cette définition ou simplement à l'illustrer ?

Options envisagées : Il faut en fin de compte déterminer si les programmes autofinancés doivent être exemptés ou non de la loi. S'ils sont assujettis à celle-ci, le gouvernement perdra alors le principal outil anticyclique de la politique budgétaire, c'est-à-dire le programme d'assurance-chômage. Si ces programmes continuent à être exemptés de la loi, les nouvelles initiatives doivent-elles en être exemptées elles aussi ou des critères précis devraient-ils être établis afin de définir les programmes autofinancés? Selon l'avant-projet de loi, le plan de recouvrement des créances salariales du projet de loi C-22 constituerait un programme autofinancé. Un programme de construction de routes financé par une taxe sur l'essence constituerait-il ou devrait-il constituer un programme autofinancé? Qu'en serait-il d'un programme national de services de garde financé par une surtaxe imposée aux sociétés ou une majoration de la TPS?

107. Les exemptions pour des situations d'urgence contenues dans la loi américaine sur le contrôle des dépenses ne nous donnent pas beaucoup d'espoir qu'une telle disposition fonctionne ici. La loi pourrait définir ce concept d'une façon plus stricte ou il faudrait que la déclaration d'un état d'urgence soit ratifiée par le Parlement au moyen d'une majorité extraordinaire de 60 ou 66 p. 100. La disposition relative aux initiatives de saine gestion pourrait être abandonnée ou assujettie à une définition très rigoureuse. Le gouvernement devrait envisager de faire approuver ces exemptions par le Parlement et exiger une majorité extraordinaire en vertu de la Constitution du Canada.

Nous estimons que le recours à ces exemptions devrait être surveillé de près; il faudrait pour cela établir des critères stricts applicables aux programmes autofinancés, resserrer les définitions d'état d'urgence et d'initiative de saine gestion, et faire jouer au Parlement un plus grand rôle dans l'application des mesures de contrôle.

7. MESURES COMPLÉMENTAIRES

108. L'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses vise uniquement à plafonner les dépenses de programmes. D'aucuns qualifient cela de lacune majeure. Plusieurs témoins ont mis l'accent sur la nécessité d'instituer des mesures de contrôle plus larges qui s'étendraient à d'autres programmes fiscaux. Les dépenses fiscales ont été perçues par nombre d'intervenants comme un moyen de contourner les mesures de contrôle qui régissent les dépenses de programmes.

109. L'Institut Fraser qualifie ce projet de loi de «pas dans la bonne direction». Toutefois, il soutient que, pour être complète, cette mesure doit s'accompagner d'un budget équilibré et d'un projet de loi limitant les pouvoirs fiscaux (7 :15).

110. Les mesures fiscales proposées par le gouvernement visent à abaisser le déficit et à réduire le rapport entre la dette et le PIB. Elles comportent de nombreux éléments : l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses, le fonds de service et de réduction de la dette, les objectifs de réduction de l'inflation et du déficit, ainsi de suite. En fait, l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses ne vise qu'un objectif : soit de ramener le rapport entre les dépenses des programmes et le PIB à 14,5 p. 100 d'ici 1995-1996. Comme des fonctionnaires l'ont indiqué au Comité, «...le projet de loi sur le contrôle des dépenses n'est pas une mesure isolée; elle fait partie d'un certain nombre d'éléments macro-économiques essentiels figurant dans le budget de février 1991» (4 :12).

111. Même si l'objectif final est de maîtriser le déficit, ne devrions-nous pas essayer de contrôler ce dernier directement? Le Conseil canadien des chefs d'entreprises, tout en se prononçant en faveur du projet de loi, a longuement discuté des problèmes qu'entraînent les déficits élevés. L'Association canadienne de l'immeuble a déclaré elle aussi que ce qui l'inquiétait le plus, c'était les taux d'intérêt et d'inflation élevés. D'autres témoins ont fait valoir que le projet de loi devrait mettre l'accent sur les dépenses et non sur le déficit.

112. L'expérience américaine a démontré à quel point il est difficile de maîtriser le déficit, même au moyen d'une mesure législative qui est censée limiter sa croissance. Or, une telle mesure entraîne des difficultés d'un autre ordre. Selon M^{me} Ip, si l'on veut contrôler directement les déficits, il faut exclure de toute mesure prise les dépenses d'immobilisation et la portion des frais d'intérêt attribuable à l'inflation.

113. Bien qu'aucun plafond n'ait été fixé pour les déficits futurs, le gouvernement n'a pas abandonné cet objectif. Les notes d'information qui accompagnent l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses indiquent que les plafonds des dépenses peuvent être réduits si les autres objectifs du gouvernement (besoins financiers nuls en 1994-1995) ne sont pas atteints. Bien que ces objectifs ne constituent pas un engagement ferme de la part du gouvernement, encore moins une série de limites prévues par voie législative, on peut les considérer comme des plafonds officieux.

Options envisagées : Il existe plusieurs façons d'éliminer «l'échappatoire relative aux dépenses fiscales». On pourrait par exemple assujettir les prévisions de recettes publiques à un système qui s'inspire de la politique américaine de l'équilibre budgétaire : toute mesure qui entraîne une baisse des recettes fiscales doit être compensée par des hausses d'impôt ou des réductions de dépenses. Lorsqu'une nouvelle dépense fiscale est annoncée, le ministre des Finances doit présenter une estimation de son coût, et indiquer comment les pertes de revenu seront récupérées. On pourrait aussi inclure dans une mesure législative les projections des besoins financiers du gouvernement, exception faite des besoins touchant les devises étrangères, comme ce fut le cas pour les dépenses de programmes.

114. Ces deux options comportent toutefois des différences. Dans le premier cas, le gouvernement serait uniquement obligé de compenser les changements discrétionnaires apportés au régime fiscal. Il ne serait pas tenu d'effectuer des rajustements pour tenir compte de la baisse de recettes attribuable à

l'évolution de la situation économique. Dans le deuxième cas, le gouvernement serait tenu d'établir un équilibre entre toutes les baisses enregistrées au chapitre des recettes fiscales et les dépenses. Enfin, le gouvernement pourrait être simplement tenu de publier à l'occasion des prévisions de dépenses fiscales.

115. On pourrait également demander au vérificateur général de mettre au point une méthode de comptabilisation plus efficace pour les autres mesures fiscales (comme les garanties de prêt), qui consisterait à rendre compte des coûts qu'elles entraîneraient pour le gouvernement. De plus, les comptes rendus et la surveillance effectués par le vérificateur général pourraient faire ressortir les changements enregistrés au chapitre de la prestation de programmes. On pourrait également demander au vérificateur général de calculer le «coût équivalent» de toute initiative, comme une dépense fiscale et une mesure fiscale régulatrice.

Le Comité est bien au fait des mesures prises aux États-Unis pour tenter de réduire le déficit et ne souhaite pas que le Canada répète ces efforts futiles. Néanmoins, il ne voudrait pas que certains instruments viennent enlever tout poids à la loi sur le contrôle des dépenses. Il est donc d'avis qu'il faudrait accorder une plus grande importance aux objectifs financiers du gouvernement fédéral et que le vérificateur général devrait aider à déterminer si certaines dépenses subreptices ne contournent pas l'esprit de la loi sur le contrôle des dépenses.

8. AUTRES QUESTIONS

116. Plusieurs autres aspects de l'avant-projet de loi n'ont pas été abordés devant le Comité et n'ont donc pas reçu l'attention qu'ils méritent. La loi, qui sera en vigueur pendant cinq ans, s'inscrit dans le cadre budgétaire pluriannuel du gouvernement. Si, comme l'ont fait entendre plusieurs témoins, des contrôles s'imposent, ces derniers devraient continuer de s'appliquer une fois écoulée la période de cinq ans. Or, la question de la durée du programme n'a pas été abordée en profondeur. Seul un témoin en a discuté : il a déclaré qu'un contrôle de cinq ans valait mieux que rien.

117. Par ailleurs, le projet de loi établit des plafonds de dépenses pour chacune des cinq années visées, de même qu'un plafond cumulatif. C'est ce dernier qui est véritablement contraignant. Les plafonds annuels devraient-ils être plus souples? Cette souplesse devrait-elle être restreinte d'une façon ou d'une autre? Devrait-on rapprocher, avant la fin de la période quinquennale, les résultats obtenus et les plafonds fixés? En assurant la souplesse des plafonds annuels des dépenses, il sera impossible de respecter le plafond cumulatif si des dépassements sont enregistrés au cours des quatre premières années.

118. Il faut se demander aussi à quel moment doivent être effectués la surveillance et les comptes rendus? Le projet de loi précise que les dépenses réelles, et non seulement les dépenses projetées, ne doivent pas dépasser les plafonds imposés. Mais ce n'est que dans de nombreuses années, soit longtemps après la fin de la période visée par l'avant-projet de loi, que nous saurons si les plafonds cumulatifs ont été respectés. S'ils ne l'ont pas été, qu'arrivera-t-il?

119. D'autre part, le paragraphe 2(4) de l'avant-projet de loi précise qu'un budget peut dépasser les plafonds fixés si le ministre des Finances annonce des modifications législatives appropriées. Comme le Parlement est toujours autorisé à modifier une loi fédérale, il n'est pas nécessaire qu'une disposition permette expressément au gouvernement de dépasser ces plafonds avec l'approbation du Parlement. Une telle disposition, qui ne fait qu'attirer l'attention sur la fluctuation des plafonds de dépenses et

encourager leur dépassement, semble superflue tout en allant à l'encontre du but recherché. Puisque la crédibilité du programme de contrôle est essentielle à son succès, qu'est-ce qui justifierait l'adoption du paragraphe 2(4)?

120. Le piètre état des finances nationales est l'élément moteur de l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses ainsi que d'autres éléments de la politique budgétaire. Dans ces conditions, le Comité pense qu'il faut appliquer des mesures de redressement tant que nos finances ne seront pas assainies.

I. La dette nette du gouvernement fédéral exprimée en proportion du revenu national a atteint un niveau insoutenable; les intérêts à payer mobilisent une part tellement grande des recettes gouvernementales qu'on ne peut plus miser sur les déficits ou les excédents budgétaires pour atténuer les variations des cycles économiques. Il faut donc un effort concerté pour ramener la dette nationale à une proportion du PNB qui nous permette à nouveau d'avoir une politique budgétaire anticyclique. Personne ne s'oppose à la stabilisation, voire à la réduction du ratio d'endettement, mais l'on ne s'attend pas nécessairement sur les moyens d'y arriver. En fait, les membres du Comité ne voient pas tous dans la loi sur le contrôle des dépenses une mesure nécessaire ou même souhaitable.

II. Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêche le gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs financiers, doit s'accompagner de mesures compensatoires afin d'augmenter les recettes tirées d'autres sources ou de diminuer les dépenses. L'augmentation des recettes peut toutefois avoir pour effet de réduire le déficit.

III. L'application de la loi sur le contrôle des dépenses devrait pouvoir être suspendue par le Parlement en période de ralentissement économique ou de récession, du sur présentation de prévisions en ce sens par le ministre des Finances.

IV. Dans la loi sur le contrôle des dépenses, la notion de programme autofinancé doit être définie selon des critères très stricts par le gouvernement fédéral.

V. Aux fins du contrôle des dépenses de programmes, il faudrait intégrer quatre types de comptes dans les Comptes publics: 1) dépenses des programmes contrôlés; 2) dépenses des programmes autonomes; 3) postes extraordinaires; 4) transferts pécuniaires destinés aux provinces. Seules les dépenses des programmes contrôlés devraient être assujetties à des procédures strictes.

Le ministre des Finances ne doit pas avoir la possibilité de présenter un budget dans lequel les dépenses prévues par la loi seraient dépassées, sans qu'il en soit prévu. Le budget devrait indiquer comment le déficit sera corrigé dans l'exercice suivant et présenter des explications sur un plan de redressement.

Les postes extraordinaires doivent couvrir les dépenses liées à des événements antérieurs à l'exercice 1991-1992, à des états d'urgence, à la valeur des biens à l'altération, aux fluctuations de valeur, etc.

VI. La disposition d'état d'urgence figurant dans l'avant-projet de loi devrait être réservée et clarifiée, et le mécanisme de disposition devrait être soumis à l'approbation du Parlement.

VII. La loi devrait définir plus précisément ce qu'on entend par initiative de valeur ajoutée.

CHAPITRE IV

Recommandations du Comité au sujet de l'avant-projet de Loi sur le contrôle des dépenses

I. La dette nette du gouvernement fédéral exprimée en proportion du revenu national a atteint un niveau insoutenable : les intérêts à payer mobilisent une part tellement grande des recettes gouvernementales qu'on ne peut plus jouer sur les déficits ou les excédents budgétaires pour atténuer les variations des cycles économiques. Il faut donc un effort concerté pour ramener la dette nationale à une proportion du PNB qui nous permette à nouveau d'avoir une politique budgétaire anticyclique. Personne ne s'oppose à la stabilisation, voire à la réduction du ratio d'endettement, mais l'on ne s'entend pas nécessairement sur les moyens d'y arriver. En fait, les membres du Comité ne voient pas tous dans la loi sur le contrôle des dépenses une mesure nécessaire ou même souhaitable.

II. Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêche le gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs financiers doit s'accompagner de mesures compensatoires afin d'augmenter les recettes tirées d'autres sources ou de diminuer les dépenses. L'augmentation des recettes peut toutefois avoir pour effet de réduire le déficit.

III. L'application de la loi sur le contrôle des dépenses devrait pouvoir être suspendue par le Parlement en période de ralentissement économique ou de récession, ou sur présentation de prévisions en ce sens par le ministre des Finances.

IV. Dans la loi sur le contrôle des dépenses, la notion de programme autofinancé doit être définie selon des critères très stricts par le gouvernement fédéral.

V. Aux fins du contrôle des dépenses de programmes, il faudrait intégrer quatre types de rapports dans les Comptes publics : 1) dépenses des programmes contrôlés; 2) dépenses des programmes autofinancés; 3) postes extraordinaires; 4) transferts pécuniaires destinés aux provinces. Seules les dépenses des programmes contrôlés devraient être assujetties à des plafonds annuels.

Le ministre des Finances ne doit pas avoir la possibilité de présenter un budget dans lequel les plafonds annuels prévus par la loi seraient dépassés. Mais si la chose se produisait, le ministre devrait indiquer comment la situation serait corrigée dans l'exercice suivant et présenter des explications ou un plan de redressement.

Les postes extraordinaires doivent comprendre les dépenses liées à des événements antérieurs à l'exercice 1991-1992, à des états d'urgence, à la valeur des biens à l'aliénation, aux initiatives de saine gestion, etc.

VI. La définition d'état d'urgence figurant dans l'avant-projet de loi devrait être resserrée et clarifiée, et le recours à cette disposition devrait être soumis à l'approbation du Parlement.

VII. La loi devrait définir très précisément ce qu'on entend par initiative de saine gestion.

VIII. Le Bureau du vérificateur général devrait être chargé de veiller au respect de la loi et de faire rapport à ce sujet. Le rapport du vérificateur général devrait expliquer en détail tout changement apporté aux pratiques comptables, et comprendre un commentaire dans le cas de tout poste non budgétaire susceptible d'influer sur les besoins financiers. Il faudrait confier la surveillance générale de cette loi à un comité parlementaire.

IX. Une fois adoptée, la loi sur le contrôle des dépenses, y compris les amendements proposés ici, devrait demeurer en vigueur aussi longtemps que le ratio d'endettement ne serait pas revenu à un niveau acceptable.

ANNEXE A

Liste des témoins

Associations	N° de fascicule
Association canadienne de la construction	6
Association canadienne de l'immeuble	9
Association canadienne des professeurs d'université	8
Centre canadien de recherche en politiques de rechange	7
Chambre de commerce du Canada	15
Comité canadien d'action sur le statut de la femme	9
Conseil canadien des chefs d'entreprises	15
Fédération canadienne de l'agriculture	8
Fédération canadienne des contribuables	8
Fédération canadienne des sociétés de biologie	14
Fédération de l'entreprise indépendante	14
Hartle, Prof. Douglas	14
Institut C.D. Howe	7
Institut Frazer	7
Institut professionnel de la fonction publique du Canada	9
Ministre des Finances, fonctionnaires	4
<i>Vancouver Board of Trade</i>	10
Vérificateur général du Canada	12

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs au Comité permanent des finances (fascicules n^{os} 4, 6 à 10 inclusivement, 12, 14, 15, 17, 19 et le fascicule n^o 26 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN, député