

Cahiers de recherche électorale et parlementaire

Numéro 2

Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques Parlements de tradition britannique

Alberta; Australie; Canada;
Colombie-Britannique; Écosse; Irlande; New
South Wales; Nouvelle-Écosse; Nouvelle-Zélande;
Ontario; Québec; Queensland; Royaume-Uni

Réjean Pelletier
Julien Domingue

Novembre 2010



UNIVERSITÉ
LAVAL

Chaire de recherche sur la démocratie
et les institutions parlementaires

Réjean Pelletier
Julien Domingue

Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires

Département de science politique
Faculté des sciences sociales
Université Laval
Pavillon Charles-De Koninck, bur. 3444
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6

Courriel : Rejean.Pelletier@pol.ulaval.ca

Téléphone : (418) 656-5243
Télécopieur : (418) 656-7861

Document préparé pour le Vérificateur général du Québec.

Table des matières

Remerciements	1
Avant-propos	3
Introduction	5
Remarques liminaires	5
Démarches accomplies	5
Chapitre 1	
Fais saillants	7
Chapitre 2	
La procédure parlementaire	11
2.1 Les sources de la procédure	11
2.2 Les années financières	11
2.3 Les crédits provisoires	12
2.3.1 Moment de l'adoption des crédits provisoires	12
2.3.2 Montant des crédits provisoires	13
2.3.3 Parlements qui ne recourent pas aux crédits provisoires	13
2.4 Les crédits budgétaires	17
2.4.1 Moment du dépôt des prévisions de dépenses	18
2.4.2 Limite de temps d'étude en commission	18
2.4.3 Temps réel consacré pour l'exercice 2008-2009	20
2.4.4 Commissions chargées de coordonner l'étude des crédits	23
2.5 Les pouvoirs des Parlements	33
2.6 Le rôle des Chambres hautes	36
2.6.1 Les cas britannique, irlandais et canadien	36
2.6.2 Exception australienne	37
2.7 Les crédits supplémentaires	42
2.7.1 Moment du dépôt des crédits supplémentaires	42
2.7.2 Délai d'adoption des crédits supplémentaires	42
2.7.3 Mécanisme de l'étude des crédits supplémentaires	43
2.8 Les consultations sur la forme et le contenu des prévisions de dépenses	47
Chapitre 3	
L'assistance aux parlementaires	51
3.1 Les documents gouvernementaux relatifs à l'étude des crédits	51
3.2 Les services de recherche disponibles pour l'étude des crédits	52
3.3 L'implication du Vérificateur général dans l'étude des crédits	55
Conclusion	59
Annexes	61

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 - Les années financières	11
Tableau 2 - Les crédits provisoires	14
Tableau 3 - Dates d'approbation des crédits provisoires et des crédits annuels en 2009-2010	16
Tableau 4 - Temps consacré à l'étude du budget de dépenses (2008-2009)	21
Tableau 5 - Rôle des commissions parlementaires dans l'étude des crédits.	29
Tableau 6 - Auditions en commissions parlementaires dans l'étude détaillée des crédits.	30
Tableau 7 - Rapports des commissions parlementaires sur l'étude détaillée des crédits.	31
Tableau 8 - Possibilité d'amendements au budget de dépenses.	34
Tableau 9 - Le rôle des Chambres hautes dans l'étude des prévisions budgétaires.	40
Tableau 10 - Les crédits supplémentaires	45
Tableau 11 - Prévisions de dépenses : objets visés par les consultations en cours	49
Tableau 12 - L'assistance aux parlementaires	57
Tableau 13 - Sources du processus d'adoption des crédits budgétaires	61
Tableau 14 - Processus d'approbation des dépenses de l'Alberta	62
Tableau 15 - Processus d'approbation des dépenses de l'Australie	63
Tableau 16 - Processus d'approbation des dépenses du Canada	64
Tableau 17 - Processus d'approbation des dépenses de la Colombie-Britannique	65
Tableau 18 - Processus d'approbation des dépenses de l'Écosse	66
Tableau 19 - Processus d'approbation des dépenses de l'Irlande	67
Tableau 20 - Processus d'approbation des dépenses de New South Wales	68
Tableau 21 - Processus d'approbation des dépenses de la Nouvelle-Écosse	69
Tableau 22 - Processus d'approbation des dépenses de la Nouvelle-Zélande	70
Tableau 23 - Processus d'approbation des dépenses de l'Ontario	71
Tableau 24 - Processus d'approbation des dépenses du Queensland	72
Tableau 25 - Processus d'approbation des dépenses du Royaume-Uni	73

*R*emerciements

Nos premiers remerciements sont destinés à la *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires* et à son titulaire, le professeur Louis Massicotte, ainsi qu'au Vérificateur général du Québec (VGQ) pour son aide financière dans le cadre des travaux de recherche initiés par la Chaire. Sans ces deux partenaires, la recherche qui suit n'aurait pu voir le jour.

Nous remercions également monsieur François Boisclair, directeur des études au VGQ, pour sa grande disponibilité et sa précieuse collaboration tout au long du projet. Nous souhaitons aussi remercier pour son travail minutieux madame Maude Benoît, alors étudiante au 2^e cycle, qui a participé à une phase du projet.

Bien entendu, toute erreur qui se serait glissée dans la présente version du rapport appartient entièrement aux auteurs.

Avant-propos

La présente étude est le fruit d'un partenariat entre la *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires* de l'Université Laval et le Vérificateur général du Québec. Elle a été réalisée par le professeur Réjean Pelletier, maintenant professeur associé au Département de science politique de l'Université Laval, et par Julien Domingue, alors étudiant à la maîtrise en science politique, qui en a été la véritable cheville ouvrière. Le Vérificateur général du Québec a, quant à lui, fourni un soutien financier et professionnel afin d'en rendre possible la réalisation.

*I*ntroduction

Remarques liminaires

Ce rapport fait état des résultats finaux de recherche réalisés dans le cadre de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval en regard des deux principaux thèmes de l'étude portant sur les crédits budgétaires¹ (procédure et type d'assistance aux parlementaires). Les Parlements de l'Alberta, de l'Australie, du Canada, de la Colombie-Britannique, de l'Écosse, de l'Irlande, de New South Wales, de la Nouvelle-Écosse, de la Nouvelle-Zélande, de l'Ontario, du Queensland et du Royaume-Uni ont fait l'objet de cette étude comparée. L'Assemblée nationale du Québec a également été incluse dans le groupe des 13 Parlements étudiés, aux fins de comparaison.

Démarches accomplies

En plus d'une collecte préliminaire de données provenant des sites Internet des parlements étudiés, des démarches ont été entreprises auprès de personnes-ressources identifiées au sein de chacun des Parlements. Nos observations portent surtout sur l'étude des crédits pour l'année financière 2008-2009, mais nous mentionnons également les développements plus récents dont nous avons eu connaissance jusqu'en juin 2010.

Après la présentation des faits saillants de notre recherche, le présent rapport est divisé en deux sections qui respectent les thèmes de l'étude demandée; chacune de ces sections étant divisées en plusieurs sous-sections. Pour chacun des points traités, nous présentons les résultats de notre recherche de même que les tendances générales qui se dégagent de l'étude comparée. Les cas d'exception et les particularismes sont également explicités directement dans le rapport. Des tableaux et des faits saillants regroupent les informations les plus pertinentes pour plusieurs des sous-sections de cette étude. Enfin, une conclusion situe le Québec parmi le groupe des Parlements étudiés et suggère des pistes d'investigation intéressantes qui pourraient faire l'objet de discussions plus approfondies.

¹ Les expressions « crédits budgétaires », « prévisions budgétaires » et « prévisions de dépenses » sont utilisées indistinctement dans cette étude comparative.

*F*aits saillants

Nous présentons ici sous forme succincte l'essentiel des informations les plus pertinentes propres à chaque section de l'étude comparée.

Les sources de la procédure :

- Les règles régissant le processus d'adoption des prévisions budgétaires proviennent principalement de deux types de sources, soit des règlements des Assemblées législatives ou de lois sur les finances publiques.

Les années financières :

- Les Parlements examinés de l'hémisphère sud (Océanie) ont tous une année financière commençant le 1^{er} juillet et se terminant le 30 juin.
- Les Parlements examinés de l'hémisphère nord (Canada et Îles Britanniques) partagent tous, sauf l'Irlande, la même année financière couvrant la période du 1^{er} avril au 31 mars.
- En Irlande, l'année financière correspond à l'année civile : 1^{er} janvier - 31 décembre.

Les crédits provisoires :

- Dans les Parlements de type Westminster, le recours aux crédits provisoires est généralisé; c'est le cas de 10 des 13 Parlements examinés dans la présente étude.
- Une majorité des Parlements étudiés (9/13) adoptent des crédits provisoires représentant 50 % ou moins des crédits totaux de l'année financière en cours.
- L'Irlande, New South Wales et la Nouvelle-Écosse autorisent de manière permanente le recours à des crédits provisoires si le budget n'est pas adopté avant le début de l'année financière.
- En Irlande et en Ontario, les crédits provisoires peuvent représenter jusqu'à 100 % du montant total des crédits annuels.
- Les Parlements de l'Australie, de l'Écosse et de New South Wales n'emploient pas, sauf exception, de crédits provisoires.

Les crédits budgétaires :

- Le temps imparti pour l'étude des prévisions budgétaires en commission parlementaire est quasiment toujours beaucoup plus important que le temps imparti pour l'étude des prévisions budgétaires en Assemblée.
- Le Royaume-Uni et New South Wales font exception et n'incluent pas l'examen en commission parlementaire dans le processus formel d'approbation des crédits.
- Règle générale, les prévisions de dépenses sont déposées devant les Parlements au même moment que les Discours sur les budgets annuels sont prononcés. Une forte majorité des Parlements étudiés confie l'étude des crédits à une ou des commissions parlementaires sans rôles particuliers de coordination ou de planification.
- Le Parlement du Québec se situe dans la portion supérieure des Parlements étudiés en ce qui a trait au nombre d'heures d'étude réellement consacrées aux prévisions budgétaires pour l'exercice financier 2008-2009.
- Les trois juridictions australiennes (Australie, New South Wales, Queensland) de même que l'Alberta se distinguent en permettant l'inclusion d'opinions minoritaires au sein des rapports écrits que les commissions qui ont étudié les crédits déposent en Chambre.

Les pouvoirs des Parlements :

- La grande majorité des Parlements dispose des pouvoirs d'adopter, de rejeter ou d'amender (réduire) les prévisions budgétaires. En Irlande, les amendements ne sont pas permis.
- Dans les Parlements bicaméraux australiens (New South Wales et Parlement fédéral), la Chambre haute ne peut amender les crédits, mais la Chambre basse oui.
- En Écosse, le Finance Committee peut proposer au gouvernement un budget alternatif, à condition que ce dernier ne dépasse pas le montant maximal prévu au cadre budgétaire original.

Le rôle des Chambres hautes :

- Le rôle des Chambres hautes du Royaume-Uni et de l'Irlande dans l'étude des prévisions budgétaires est purement formel. De même, le Sénat canadien ne joue habituellement qu'un rôle formel dans l'étude des crédits bien que le comité sénatorial permanent des finances nationales procède à l'étude des crédits budgétaires.

- L'exception australienne (sauf au Queensland qui n'a pas de Chambre haute) s'exprime par de nombreux particularismes :
 - Le rôle très important des Chambres hautes dans le processus d'études détaillées des prévisions budgétaires.
 - Le travail d'examen budgétaire du Sénat australien commence dès l'introduction du budget à la Chambre basse, alors que la Chambre haute du New South Wales n'examine en détail les crédits qu'après leur adoption par les deux Chambres.
 - Les Senate Legislation Committees d'Australie sont composés de façon paritaire, tandis que les General Purpose Standing Committees de New South Wales comprennent une majorité de membres issus de l'opposition.
 - Les règlements des Chambres hautes de l'Australie et de New South Wales permettent et encadrent la pratique des rapports minoritaires.

Les crédits supplémentaires :

- Les crédits supplémentaires peuvent toujours être déposés et adoptés à tout moment de l'année financière.
- Les crédits supplémentaires sont souvent déposés vers la fin de l'année financière.
- Le temps alloué à l'étude des crédits supplémentaires est toujours plus court que le temps alloué à l'étude des prévisions budgétaires.
- La majorité des Parlements prévoit le même mécanisme d'étude pour les crédits supplémentaires que pour les crédits budgétaires.
- Le Parlement du Québec se situe dans la moyenne des autres Parlements étudiés en ce qui a trait aux délais d'adoption des crédits supplémentaires.

Les consultations sur la forme et le contenu des prévisions de dépenses :

- Le gouvernement du Royaume-Uni procède actuellement à des consultations volontaires du Parlement tandis qu'en Nouvelle-Zélande, les consultations ont un caractère obligatoire.
- Au Canada, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, communément appelé OGGO, est chargé d'examiner la forme et le contenu des documents budgétaires.

L'assistance aux parlementaires :

- Chaque gouvernement présente à son parlement respectif des documents de prévisions de dépenses qui comprennent généralement une information détaillée des ressources prévues pour chaque ministère et organisme.
- Une faible majorité de Parlements n'offre tout simplement pas de services de recherche aux commissions chargées de l'étude des crédits. L'assistance repose alors entièrement sur les chercheurs des groupes parlementaires.
- Un peu moins de la moitié des Parlements étudiés peut compter sur des services de recherche offerts principalement par l'entremise de la bibliothèque du Parlement.
- Dans la grande majorité des Parlements étudiés, il existe un processus de Questions on Notice adressées aux ministres et permettant de préparer et de compléter leurs auditions publiques.
- Les commissions parlementaires bénéficient toutes de l'assistance d'un secrétariat qui fournit un soutien administratif et procédural aux députés dans l'étude des crédits.
- Le vérificateur général n'est pas appelé à participer à l'étude des crédits dans le cas d'une grande majorité de Parlements. En Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, on note une implication particulière du Bureau du vérificateur général auprès des parlementaires.
- En Écosse, le Scottish Parliament Information Centre (SPICe) réalise un important travail de soutien informationnel auprès des commissions chargées de l'étude des crédits budgétaires.
- Le Scrutiny Unit du Royaume-Uni est une équipe spécialisée de 18 membres, comprenant deux employés du National Audit Office, rattachée à la Chambre basse du Royaume-Uni. Il s'intéresse particulièrement aux sujets ayant trait aux dépenses (expenditure matters) ainsi qu'aux divers projets de loi présentés devant le Parlement.

La procédure parlementaire

2.1 Les sources de la procédure

Les différentes informations contenues dans ce rapport final sont en grande partie tirées des sites Internet des 13 Parlements composant le groupe des juridictions à l'étude. Outre les réponses écrites et orales provenant des personnes-ressources dans ces Parlements, les renseignements proviennent principalement de deux types de sources, soit des règlements des Assemblées législatives ou de lois. Le tableau 11, reproduit en annexe, indique les sources du processus d'adoption des crédits budgétaires que nous avons utilisées dans le cadre de cette étude.

2.2 Les années financières

En ce qui concerne l'année financière des juridictions étudiées, nous constatons tout d'abord, à l'aide du tableau 1, que les Parlements suivent des tendances géographiques lourdes. En effet, les quatre Parlements de l'hémisphère sud ont tous une année financière commençant le 1^{er} juillet et se terminant le 30 juin. Parallèlement, les Parlements de l'hémisphère nord partagent tous la même année financière couvrant la période allant du 1^{er} avril au 31 mars. Dans ce deuxième groupe, l'Irlande se démarque avec une année financière correspondant à l'année civile.

Tableau 1 - Les années financières

Année financière	Parlements
1 ^{er} janvier au 31 décembre	<ul style="list-style-type: none"> • Irlande
1 ^{er} avril au 31 mars	<ul style="list-style-type: none"> • Alberta • Canada • Colombie-Britannique • Écosse • Nouvelle-Écosse • Ontario • Québec • Royaume-Uni
1 ^{er} juillet au 30 juin	<ul style="list-style-type: none"> • Australie • New South Wales • Nouvelle-Zélande • Queensland

2.3 Les crédits provisoires

Bien que la tendance mondiale observée soit que les Parlements adoptent généralement leur budget annuel avant le début de l'année financière², il en va autrement pour les Parlements de tradition britannique. En effet, bon nombre de pays qui adoptent leur budget annuel après le début de l'année financière semblent avoir un Parlement de type Westminster. Dans ces Parlements, le recours aux crédits provisoires est généralisé; c'est le cas de 10 des 13 Parlements examinés dans la présente étude.

Afin que le gouvernement dispose des ressources nécessaires au fonctionnement sans interruption des services publics, certaines législations (3/13) autorisent de manière permanente le recours à des crédits provisoires si le budget n'est pas adopté avant le début de l'année financière. C'est le cas de l'Irlande, du New South Wales et de la Nouvelle-Écosse.

Néanmoins, la plupart des juridictions prévoient que le gouvernement puisse proposer au Parlement d'adopter avant le début de l'année financière des crédits provisoires qui représentent une fraction plus ou moins importante des crédits annuels à voter. Une fois les crédits provisoires adoptés, le Parlement dispose du temps prévu au règlement pour étudier l'ensemble du budget des dépenses.

2.3.1 Moment de l'adoption des crédits provisoires

En regard des crédits provisoires et plus précisément en ce qui concerne le moment de leur adoption, nous constatons que dans plusieurs des Parlements examinés (5/13), les crédits provisoires sont adoptés juste avant le début de l'année financière à venir, c'est-à-dire vers la fin de l'année financière en cours : Québec, Colombie-Britannique, Alberta³ : avant le 1^{er} avril, Canada : avant le 26 mars, et Nouvelle-Zélande : avant le 1^{er} juillet.

Quatre autres Parlements, ceux de l'Écosse, du Royaume-Uni, de l'Ontario et du Queensland, se démarquent à ce sujet. En effet, dans ces cas, on observe un plus long délai que les autres Parlements étudiés entre l'adoption des crédits provisoires et le début de l'année financière. Au Royaume-Uni et en Ontario, les crédits provisoires sont généralement adoptés en décembre alors que l'année financière visée débute en avril suivant. Notons également qu'en Ontario, l'autorisation initiale hâtive du Parlement prend souvent la forme d'une simple motion; une loi sur les crédits provisoires est habituellement adoptée quelques mois plus tard. Toutefois, depuis l'année financière 2008-2009, une loi sur les crédits provisoires est adoptée en décembre (ou novembre) de l'année précédente sous forme d'une annexe à une loi qui contient diverses mesures budgétaires.

² Notons que dans 70 % des 97 pays qui ont participé au sondage 2007 de l'OCDE sur les pratiques budgétaires, le Parlement adopte le budget avant le début de l'année financière, <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

³ Notons que l'Alberta a adopté son budget 2010-2011 quelques jours avant le début de cette année financière.

Quant au Parlement du Queensland, il adopte les crédits provisoires de l'année financière à venir généralement en août, pour une année financière commençant le 1^{er} juillet suivant. Les crédits provisoires de l'année à venir sont habituellement adoptés en même temps que les crédits de l'année courante. Pour illustrer cette pratique, notons qu'au Queensland les crédits provisoires pour l'année financière 2009-2010 ont été votés au Parlement en août 2008, soit au tout début de l'année financière 2008-2009.

L'Écosse procède de manière similaire. En effet, en adoptant les crédits d'une année, généralement en février, le Parlement donne l'autorisation au gouvernement de faire les dépenses requises dès le début de l'année suivante, s'il arrivait que les crédits ne soient pas adoptés à temps. Ainsi, le Parlement écossais autorise le gouvernement à dépenser 1/12 des crédits de l'année précédente pour chaque mois de la nouvelle année jusqu'à ce que les crédits de la nouvelle année soient adoptés. Dans les faits, le gouvernement écossais n'a pas à utiliser cette autorisation puisque le budget est adopté avant le début de l'année financière.

2.3.2 Montant des crédits provisoires

Pour ce qui est du montant des crédits provisoires, la tendance observée indique qu'une forte proportion des Parlements à l'étude (9/13) adopte des crédits provisoires qui représentent 50 % ou moins du montant des crédits totaux de l'année financière, tel que le montre le tableau 2.

Dans ce groupe, notons qu'en Nouvelle-Écosse, les dispositions législatives du Provincial Finance Act (devenu le Finance Act en 2010) assurent à l'exécutif toute l'autorité nécessaire pour dépenser dès le début de l'année financière, et ce, jusqu'à 50 % du montant total des crédits de l'année précédente pour la période allant du début de l'année financière jusqu'à la sanction de la loi annuelle des crédits.

Pour l'Irlande⁴ et l'Ontario, les crédits provisoires représentent une très forte proportion des crédits annuels puisque ces Parlements ont l'habitude d'adopter la loi sur les crédits à la toute fin de l'année financière à laquelle elle s'applique.

2.3.3 Parlements qui ne recourent pas aux crédits provisoires

Pour leur part, les Parlements de l'Australie, de l'Écosse et de New South Wales n'ont pas recours, sauf exception, à des crédits provisoires⁵. Le Parlement de l'Australie se classe dans une catégorie à part puisque depuis 1993-1994, le budget a toujours été adopté avant le début de l'année financière australienne

⁴ Les pages 67 et 105 du document dont le lien apparaît ci-après indiquent que c'est le ministre des Finances qui est autorisé à reconduire les budgets de l'année précédente jusqu'à 80 % dans les cas où il fera une demande en ce sens au Parlement avant la fin de l'année. (<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/guidelines/pfpdec2008.pdf>)

⁵ L'Alberta n'a pas eu besoin de crédits provisoires pour 2010-2011, ayant adopté son budget avant le début de l'année financière.

(1^{er} juillet), rendant ainsi l'utilisation des crédits provisoires caduque. En d'autres termes, depuis plus de 15 ans, le gouvernement australien a toujours reçu l'autorisation de dépenser de la Chambre basse avant le commencement de l'exercice financier à venir. Cette autorisation fait suite à un examen approfondi des crédits par la Chambre haute et à d'éventuelles demandes (request) de sa part. Le Règlement de la Chambre basse d'Australie prévoit également un mécanisme d'adoption de crédits provisoires au cas où le budget ne serait pas adopté avant le début de l'année financière⁶. Cette procédure est sujette à être appliquée si, par exemple, des élections générales interrompaient le processus de l'adoption du budget.

Le Parlement de New South Wales adopte également le budget avant le début de l'année financière. S'il lui arrivait de ne pas respecter cette règle générale, des dépenses couvrant une période de trois mois (environ 25 % du montant des crédits totaux) pourraient être effectuées au début de la nouvelle année financière en vertu d'une autorisation permanente du Public Finance and Audit Act.

Quant à l'Écosse, comme on l'a mentionné antérieurement, si le budget n'a pas été adopté avant le début de l'année financière, le gouvernement est autorisé à dépenser 100 % des dépenses autorisées du même mois de l'année financière précédente, jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

⁶ Infosheet of the House of Representatives, p. 4. <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf>.

Tableau 2 - Les crédits provisoires

Moment observé de l'adoption des crédits provisoires	Proportion des crédits annuels autorisés provisoirement				
	20 à 25 % des crédits totaux	40 à 50 % des crédits totaux	80 % et plus des crédits totaux	1/12 des crédits de l'an passé par mois	Limite indéterminée
Peu de temps avant le début de l'année financière	<ul style="list-style-type: none"> • Alberta • Canada • Colombie-Britannique • Nouvelle-Zélande • Québec 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle-Écosse* 	<ul style="list-style-type: none"> • Irlande* 		
Plusieurs mois avant le début de l'année financière		<ul style="list-style-type: none"> • Queensland • Royaume-Uni 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontario* 		
Aucun crédit provisoire puisque les crédits réguliers sont adoptés à temps (sauf exception)	<ul style="list-style-type: none"> • New South Wales* 			<ul style="list-style-type: none"> • Écosse* 	<ul style="list-style-type: none"> • Australie

* En Irlande, autorisation législative permanente d'engager des dépenses avant l'adoption des crédits de l'année.

* En Ontario, depuis 2008-2009, adoption de deux lois de crédits provisoires, l'une en décembre (ou novembre) de l'année précédente, l'autre en mai de l'année financière en cours.

Notes :

Irlande : Voir l'article 2 de la Loi : http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/1965/0026.html#zza26y1965s2 et voir également le point deux de la page 105 dans le manuel suivant : <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/guidelines/pfpdec2008.pdf>

NSW : voir l'article 25 de la Loi : <http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/view/inforce/act+152+1983+cd+0+N>

Écosse : voir l'article 2 de la Loi : http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2000/pdf/asp_20000001_en.pdf

Nouvelle-Écosse : voir l'article 27 de l'ancienne Loi : <http://www.canlii.org/en/ns/laws/stat/rsns-1989-c-365/latest/rsns-1989-c-365.html> ou l'article 26 de la nouvelle Loi : <http://www.gov.ns.ca/legislature/legc//index.htm>

**Tableau 3 - Dates d'approbation des crédits provisoires
et des crédits annuels en 2009-2010**

Parlement	Date de début de l'année financière	Date d'adoption des crédits provisoires par le Parlement	Date d'adoption des crédits annuels par le Parlement
Alberta	1 ^{er} avril 2009	18 mars 2009	14 mai 2009
Australie	1 ^{er} juillet 2009	Non requis à cause de l'adoption des crédits annuels en temps opportun	25 juin 2009
Canada	1 ^{er} avril 2009	24 mars 2009	19 juin 2009
Colombie-Britannique	1 ^{er} avril 2009	10 mars 2009 31 août 2009	26 novembre 2009 (élections en mai 2009)
Écosse	1 ^{er} avril 2009	Pas d'adoption requise	4 février 2009
Irlande	1 ^{er} janvier 2009	Pas d'adoption requise	20 décembre 2009
New South Wales	1 ^{er} juillet 2009	Pas d'adoption requise	26 juin 2009
Nouvelle-Écosse	1 ^{er} avril 2009	Pas d'adoption requise	20 octobre 2009
Nouvelle-Zélande	1 ^{er} juillet 2009	24 juin 2009	1 ^{er} septembre 2009
Ontario	1 ^{er} avril 2009	19 novembre 2008 27 mai 2009	31 mars 2010
Québec	1 ^{er} avril 2009	24 mars 2009	12 mai 2009
Queensland	1 ^{er} juillet 2009	28 août 2008	6 août 2009
Royaume-Uni	1 ^{er} avril 2009	18 décembre 2008	21 juillet 2009

FAITS SAILLANTS - Les crédits provisoires

Moment de l'adoption des crédits provisoires

- Dans les Parlements de type Westminster, le recours aux crédits provisoires est généralisé; c'est le cas de 10 des 13 Parlements examinés dans la présente étude.
- L'Irlande, New South Wales et la Nouvelle-Écosse autorisent de manière permanente le recours à des crédits provisoires si le budget n'est pas adopté avant le début de l'année financière.
- Dans 5 des 13 Parlements examinés, les crédits provisoires sont adoptés juste avant le début de l'année financière à venir.

Montant des crédits provisoires

- La tendance observée indique qu'une majorité des Parlements à l'étude (9/13) adoptent des crédits provisoires qui représentent 50 % ou moins du montant des crédits totaux de l'année financière.
- En Nouvelle-Écosse, le Provincial Finance Act (Finance Act depuis 2010) assure à l'exécutif toute l'autorité nécessaire pour dépenser dès le début de l'année financière.
- En Irlande et en Ontario, les crédits provisoires représentent une très forte proportion des crédits annuels (jusqu'à 100 %) puisque ces Parlements ont l'habitude d'adopter la loi sur les crédits à la toute fin de l'année financière à laquelle elle s'applique.

Parlements qui ne recourent pas aux crédits provisoires

- Les Parlements de l'Australie, de l'Écosse et de New South Wales n'ont pas recours, sauf exception, à des crédits provisoires.
- En Écosse, si le budget n'a pas été adopté avant le début de l'année financière, le gouvernement est autorisé à dépenser 100 % des dépenses autorisées du même mois de l'année financière précédente, jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

2.4 Les crédits budgétaires

Il importe de signaler d'entrée de jeu qu'un gouvernement ne peut dépenser que les sommes autorisées par le Parlement. Une partie de ces autorisations sont inscrites de manière permanente dans les lois : ce sont les crédits permanents ou législatifs; d'autres doivent être votées chaque année : ce sont les crédits annuels ou parlementaires.

L'analyse détaillée des 13 Parlements de tradition britannique retenus pour cette étude permet de faire état des pratiques courantes relatives aux processus d'adoption des prévisions budgétaires, de dégager des tendances générales et de mettre en lumière certaines exceptions. Cependant, comme cela est souvent le cas dans les travaux de parlementarisme comparé, le particularisme de chaque Parlement est plutôt la norme. Ainsi, pour faciliter la compréhension des différents mécanismes mis en œuvre dans les différents processus d'adoption des prévisions budgétaires étudiés, on retrouvera en annexe un tableau détaillé pour chaque Parlement (tableaux 14 à 25, inclusivement).

En ce qui concerne l'analyse des étapes que prévoient les règlements ou les lois pour l'étude des crédits par les Chambres basses⁷, l'héritage britannique des 13 Parlements à l'étude fait évidemment en sorte que la procédure de tous les parlements se ressemble sur la forme. Essentiellement, tous les gouvernements requièrent l'approbation des Chambres basses pour pouvoir dépenser. Les prévisions annuelles de dépenses sont habituellement déposées devant les Chambres basses avant le début de l'année financière. Voyons maintenant ce qui en est plus précisément dans le cas du moment du dépôt des prévisions budgétaires et des limites de temps d'étude en commission parlementaire.

2.4.1 Moment du dépôt des prévisions de dépenses

Dans chacun des Parlements étudiés, le moment du dépôt des prévisions de dépenses est sensiblement le même. En effet, une tendance lourde se dégage de la comparaison des Parlements sélectionnés. Règle générale, les prévisions de dépenses sont déposées devant les Parlements au même moment que les Discours sur les budgets annuels sont prononcés. Pareillement à l'Assemblée nationale du Québec, 10 des 12 autres Parlements étudiés voient leurs budgets annuels ainsi que les prévisions budgétaires déposés simultanément. À titre d'exemple, les trois Parlements australiens examinés (Australie, New South Wales et Queensland) n'ont pas de date fixe prévue pour le dépôt du budget et par conséquent des prévisions budgétaires, mais ces documents doivent être déposés devant le Parlement durant les deux mois précédant la nouvelle année financière : mai ou juin. De la même façon, le Parlement du Royaume-Uni prévoit que les prévisions budgétaires doivent être déposées avant le début de l'année financière, sans toutefois préciser davantage : février ou mars.

Néanmoins, deux exceptions à la règle sont à noter en ce qui a trait au moment du dépôt des prévisions budgétaires. Tout d'abord, en Irlande, le dépôt des prévisions budgétaires est attendu quelques jours avant le dépôt officiel du budget. Toutefois, ce document est sommaire et n'est pas étudié par le Parlement. Ce sont les prévisions révisées déposées en février, deux mois plus tard, qui sont étudiées en commissions parlementaires. Aussi, en Ontario, la situation est inversée puisque le dépôt des prévisions budgétaires est attendu après le dépôt officiel du budget annuel, précisément dans les 12 jours suivant la présentation du budget au Parlement.

2.4.2 Limite de temps d'étude en commission

Dans pratiquement tous les Parlements étudiés, le temps imparti pour l'étude des prévisions budgétaires en commissions parlementaires est toujours beaucoup plus important que le temps imparti pour l'étude en Assemblée. À cet égard, le

⁷ La procédure et les commissions chargées de coordonner l'étude des crédits dans les Parlements de l'Australie et de New South Wales - où ce sont les Chambres hautes qui procèdent de façon prépondérante à l'étude des prévisions budgétaires - seront traités en détail dans la sous-section 2.6.2 Exception australienne de la section 2.6 Le rôle des Chambres hautes.

Parlement du Québec se situe dans la tendance générale, avec un temps réel d'étude en commission frôlant les 200 heures et un temps d'étude en Assemblée limité à un débat de deux heures.

Par ailleurs, les règles de procédure de plus de la moitié des Parlements étudiés n'offrent aucune précision concernant la limite de temps d'étude des prévisions budgétaires en commission. Comme l'indique le tableau 3, au sein de ces Parlements, l'étude des crédits budgétaires n'est toutefois pas illimitée, mais bien plutôt non clairement précisée, contrairement au Québec. Parmi les Parlements qui ne spécifient pas de temps d'étude maximal, certains prévoient un délai maximal d'examen et une date butoir pour le dépôt des rapports des commissions. Ces délais peuvent être limités à une période de deux à trois mois, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande et au Canada⁸, ou plus, comme c'est notamment le cas en Ontario et en Colombie-Britannique. Au sein de ce dernier Parlement, la limite du temps d'étude est plus indéfinie ou imprécise; elle est fixée à la discrétion de la section A du Committee of Supply.

Le cas du Parlement du Royaume-Uni est à plus d'un point de vue particulièrement intéressant. À Londres, le processus formel d'approbation des crédits n'inclut pas l'étude détaillée en commission parlementaire et se limite aux trois Estimates Days (une journée de débat pour l'adoption des crédits provisoires, une journée pour l'adoption des crédits budgétaires de l'année financière et une journée de débat pour les crédits supplémentaires). Les débats tenus par l'Assemblée (Estimates Debates) s'appuient notamment sur des rapports produits par les comités parlementaires dans le cours des activités de contrôle parlementaire tenues dans l'année. Composé des présidents de chaque Departmental Select Committee, le Liaison Committee détermine par consensus les rapports produits par les comités qui serviront de base aux débats tenus en Chambre durant les Estimates Days. Au total, il y a donc peu de temps d'étude en commission à noter pour Londres dans le cadre du processus formel d'approbation des crédits.

Cependant, l'étude des prévisions budgétaires s'effectue parfois en commission parlementaire, dans les Departmental Select Committees. Le processus informel d'étude détaillée est le suivant : les commissions sectorielles se réunissent au minimum une à deux fois l'an pour étudier les rapports annuels des différents ministères et organismes gouvernementaux britanniques. À l'occasion de ces auditions, les parlementaires britanniques disposent de toute la latitude nécessaire pour poser aux ministres et hauts fonctionnaires responsables des questions concernant les prévisions budgétaires. Aucune limite de temps n'est imposée aux commissions pour l'examen des rapports annuels.

⁸ À la Chambre des Communes d'Ottawa, les rapports des comités qui étudient les prévisions budgétaires doivent être déposés au plus tard le 31 mai. S'ils ne sont pas déposés dans ce délai, les rapports sont tout de même réputés avoir été déposés devant la Chambre des Communes, <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/chap10-f.htm>.

De la même façon, au New South Wales, l'étude des crédits n'est pas incluse dans le cadre du processus formel de l'approbation des crédits. Les rapports des commissions sénatoriales qui étudient les prévisions de dépenses peuvent être déposés devant la Chambre haute après plusieurs mois. En somme, l'étude des crédits est d'abord et avant tout un exercice de contrôle parlementaire puisque les crédits sont votés avant le début de l'année financière.

2.4.3 Temps réel consacré pour l'exercice 2008-2009

Pour obtenir une idée plus juste de l'ampleur de l'étude des prévisions budgétaires effectuée dans chacun des Parlements à l'étude, une comparaison du temps réel consacré pour l'exercice 2008-2009 s'avère fort éclairante. À ce sujet, nous remarquons d'emblée à l'examen du tableau 3 que le temps d'étude en Assemblée est généralement très court. Le Parlement du Québec se situe dans la moyenne du temps d'étude avec un débat en Assemblée limité à deux heures. Le temps réel consacré à l'étude des crédits par les Assemblées couvre une échelle allant d'une adoption sans débat, comme c'est le cas dans certaines provinces canadiennes étudiées⁹, à environ une journée complète de débats dans les Parlements du Queensland, de Nouvelle-Zélande ou du Royaume-Uni.

Concernant strictement l'étude en commissions parlementaires, on peut classer les différents Parlements à l'étude en trois catégories. Tout d'abord, en 2008-2009, une majorité de Parlements (70 %) ont consacré entre 40 et 80 heures d'étude des prévisions budgétaires en commissions parlementaires.

Ensuite, un groupe de deux Parlements a consacré entre 150 et 180 heures d'étude en commissions parlementaires. L'Assemblée nationale du Québec se trouve dans cette seconde catégorie en compagnie du Parlement de la Colombie-Britannique.

Le cas du Parlement fédéral de l'Australie se situe dans une catégorie à part avec un temps réel consacré à l'étude des prévisions budgétaires en commissions sénatoriales s'élevant à plus de 300 heures en mai et en juin pour l'étude du budget principal de dépenses.

⁹ En Colombie-Britannique, outre celui qui a eu lieu précédemment en comité plénier, il n'y a généralement aucun débat en Chambre. Toutefois, la procédure prévoit théoriquement la possibilité de tenir un débat d'une quinzaine de minutes par ministère. Les débats se font au sein du Committee of Supply (section A - 18 membres), qui fait rapport à la Chambre, ou en section B (plénière), qui comprend tous les membres de l'Assemblée.

Tableau 4 - Temps consacré à l'étude du budget de dépenses (2008-2009)

Parlements	Assemblée		Commissions parlementaires		
	Temps réel	Temps permis	Temps réel	Temps permis	Autres aspects réglementaires
Alberta	3 h 30	Aucune précision	58 h	72 h	Min. 3 h d'étude par ministère
Australie	Estimé : 8 h	8 heures	322 h	4 jours par commissions sénatoriales	Le Sénat fait rapport à la Chambre basse
Canada	7 h 30	8 heures	Estimé : environ 80 h	Aucune précision	Période d'étude de 3 mois jusqu'au 31 mai. Le temps réel estimé inclut l'étude des crédits supplémentaires.
Colombie-Britannique	Sans débat (en général)	5 heures (15 minutes X 20 ministères)	153 h	Aucune précision	Committee of Supply (Section A: 18 membres, section B: plénière)
Écosse	6 h	15 h	62 h	Aucune précision	Select committees (5 à 10 h) Finance committee (10 à 15 h)
Irlande	45 min.	Aucune précision	40 h	40 h	2 h 30 par commission
New South Wales	Estimé : 7 h	Aucune précision	80 h	Aucune précision	Le temps réel inclut l'étude supplémentaire des crédits principaux
Nouvelle-Écosse	Sans débat	Aucune précision	80 h	80 h	40 h en comité plénier et 40 h au Subcommittee on Supply
Nouvelle-Zélande	Estimé : 8 h	8 h	62 h	Aucune précision	Période d'étude de 2 mois
Ontario	1 h 30	2 h	60 h	90 h	15 h par ministère; étudiés jusqu'au 3e jeudi de nov.
Québec	2 h	2 h	179 h	200 h	20 h max. d'études par commission
Queensland	1 jour	1 jour (8 h)	54 h	63 h	1 jour de 9 h X 7 comités
Royaume-Uni	1 jour	1 jour	Estimé : quelques heures	Aucune précision	L'étude des crédits se fait lors de l'étude des rapports annuels des ministères et organismes

FAITS SAILLANTS - Les crédits budgétaires

Moment du dépôt des prévisions budgétaires

- Règle générale, les prévisions de dépenses sont déposées devant les Parlements au même moment que les Discours sur les budgets annuels sont prononcés.
- En Irlande, le dépôt des prévisions budgétaires est attendu quelques jours avant le dépôt officiel du budget, sous forme cependant d'un document sommaire qui n'est pas étudié par le Parlement. Les prévisions révisées sont déposées en février (l'année financière débute en janvier).
- En Ontario, la situation est inversée et le dépôt des prévisions budgétaires est attendu après le dépôt officiel du budget annuel.

Limite de temps d'étude en commission

- Règle générale, le temps imparti pour l'étude des prévisions budgétaires en commissions parlementaires est beaucoup plus important que le temps imparti pour l'étude en Assemblée.
- Le Royaume-Uni et New South Wales font exception et n'incluent pas l'examen en commission parlementaire dans le processus formel d'approbation des crédits.
- Les règles de procédure de plus de la moitié des Parlements étudiés ne précisent pas la limite de temps d'étude des prévisions budgétaires en commission. L'étude des crédits budgétaires n'est toutefois pas illimitée, mais bien plutôt non clairement précisée.
- Le Parlement du Québec se situe dans le groupe supérieur des Parlements étudiés en ce qui a trait au nombre d'heures d'étude réellement consacrées aux prévisions budgétaires pour l'exercice financier 2008-2009. Quantitativement, le Parlement québécois se classe bon deuxième derrière le Parlement fédéral de l'Australie, où le travail se fait avant tout à la Chambre haute.

2.4.4 Commissions chargées de coordonner l'étude des crédits

Dans presque tous les Parlements étudiés, une fois déposées devant les Chambres basses les prévisions budgétaires sont ensuite renvoyées dans différents types de commissions parlementaires aux fins d'études approfondies. Si la procédure est pratiquement semblable pour l'ensemble des Parlements examinés, nous pouvons cependant identifier des distinctions entre eux, notamment quant au type, au nombre, aux mandats et aux règles de fonctionnement des commissions parlementaires chargées d'étudier les crédits.

La tendance générale veut que ce soit les commissions sectorielles permanentes qui procèdent à l'étude des crédits budgétaires dans chacun des Parlements. De plus, une forte majorité des Parlements (10/13) confie l'étude des crédits à une ou des commissions parlementaires sans rôles particuliers de coordination ou de planification plus large des opérations d'étude des crédits.

Pour leur part, une minorité de Parlements se distinguent par le rôle prépondérant que jouent des commissions particulières dans l'exercice de l'étude des crédits. En effet, comme on peut le constater à la lecture du tableau 5, que ce soit le Liaison Committee au Royaume-Uni, le Finance and Expenditure Committee en Nouvelle-Zélande ou le Finance Committee au Parlement de l'Écosse, tous se démarquent par le rôle central de coordination ou de planification qu'ils jouent dans l'étude des crédits¹⁰.

Au Royaume-Uni, bien qu'il n'y ait pas de procédure officielle de renvoi des budgets des dépenses aux diverses commissions permanentes chargées des affaires ministérielles, on peut tout de même dire que le Liaison Committee joue un rôle particulier dans le processus de l'étude des crédits. En effet, le choix des sujets étudiés en Chambre relève de la commission de liaison (Liaison Committee), un comité regroupant les 32 présidents des Select Committees. Pour chaque jour (ou deux demi-jours) consacré à l'étude des crédits budgétaires par l'Assemblée¹¹, les membres du Liaison Committee s'entendent par consensus sur le choix d'un ou des rapports des Select Committees qui serviront de base au débat de l'Assemblée portant sur les crédits. Le rapport retenu par le Liaison Committee peut porter tout aussi bien sur les politiques publiques que sur les dépenses gouvernementales projetées. Dans le meilleur des cas cependant, les débats sur les crédits au Parlement du Londres permettent d'explorer en profondeur un enjeu financier

¹⁰ Tel que l'indique le tableau 5, il y a bien cinq Parlements qui se distinguent par le fait qu'une commission parlementaire joue un rôle particulier dans l'étude des crédits budgétaires. Parmi ce groupe de Parlements, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Écosse se démarquent davantage par le fait qu'une de leurs commissions joue un rôle de coordination ou de planification dans l'étude des crédits. Pour cette raison, ces trois Parlements seront traités en priorité dans cette section. Par la suite, nous examinerons le rôle particulier des diverses commissions des Parlements de l'Alberta et du Canada.

¹¹ Dans l'ensemble d'une année financière, l'Assemblée du Royaume-Uni consacre un temps maximum de trois jours (ou six demi-journées) à l'étude des prévisions budgétaires. Ces jours sont répartis tout au long du cycle des crédits: en juillet, pour l'adoption des crédits budgétaires annuels, en décembre, en mars et en juillet, pour les crédits supplémentaires. À l'occasion du Estimate Debate de décembre, on adopte aussi les crédits provisoires pour l'année financière à venir.

important. Le Liaison Committee peut demander des rapports particuliers à certains Select Committees. Le mandat général des Select Committees est de procéder à l'examen des dépenses, de l'administration et des politiques publiques d'un secteur gouvernemental ainsi que des organismes publics qui lui sont affiliés et d'en faire rapports à la Chambre basse.

En somme, on peut affirmer que l'ensemble des commissions parlementaires britanniques joue un rôle somme toute secondaire dans l'examen des crédits budgétaires en vue de leur approbation. Leur travail de contrôle et de reddition de compte est cependant important, en particulier pour le Defence Committee. En effet, le Defence Committee est la commission qui a consacré le plus de temps à l'étude des prévisions budgétaires en 2008-2009. Elle fait distinctement rapport à la Chambre en ce qui a trait aux rapports annuels et aux prévisions budgétaires. Cette pratique constitue l'exception plutôt que la règle au Parlement du Royaume-Uni¹².

Au Parlement de Nouvelle-Zélande, le Règlement prévoit que les Estimates sont référés au Finance and Expenditure Committee qui peut en partager l'étude avec d'autres comités, ce qu'il fait effectivement. Le comité dispose également du pouvoir de scinder l'étude de certains crédits qui concerneraient plus d'un ministère et il peut également transférer seulement une partie des crédits d'un ministère à l'un ou l'autre des Select Committees¹³. La coordination exercée par ce comité comprend également la production d'un questionnaire commun qui doit être complété par les ministères avant l'examen de leurs crédits en comité. Chaque comité fait rapport à la Chambre basse.

En Écosse, le Finance Committee doit examiner tous les aspects financiers et les dépenses publiques relatives aux projets de loi, aux rapports des commissions parlementaires et évidemment au budget écossais. Il est responsable du processus d'étude des crédits et c'est sur la base des rapports qu'il produit que le Parlement débat sur le budget présenté par le gouvernement. Il est secondé dans cette tâche par les Subject Committees qui examinent les priorités gouvernementales et les propositions de dépenses proposées par les ministères et qui, ensuite, remettent un rapport de leurs travaux au Finance Committee afin que ce dernier ait une vue d'ensemble du budget soumis par le pouvoir exécutif. À cet égard, le Finance Committee joue un double rôle de coordination dans l'étude des crédits. D'abord, par la préparation d'un document-conseil à l'intention des Subject Committees afin d'indiquer la nature du travail à accomplir pour le déroulement du processus d'examen budgétaire. Ensuite, le Finance Committee, sur la base de l'ensemble des rapports émanant des travaux des Subject Committees, produit

¹² Site Internet du Defence Committee, http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/defence_committee.cfm

¹³ Site internet du Finance and Expenditure Committee, http://www.parliament.nz/en-NZ/PB/SC/Details/FinExp/0/8/b/00DBHOH_BBSC_SCFE_1-Business-before-the-Finance-and-Expenditure-Committee.htm.

un rapport général sur le budget qui est déposé au Parlement et à partir duquel les députés débattent et votent.

L'étude des prévisions se déroule généralement en deux étapes. Lors de la première étape (septembre à décembre), le gouvernement présente avant le 20 septembre le Draft Budget. Les Subjects Committees examinent les prévisions liées à leurs domaines respectifs et font rapport au Finance Committee. Le Finance Committee produit un rapport qui peut soit approuver les prévisions, soit suggérer un Alternative Budget, qui ne peut toutefois dépasser le montant du budget initial. Au mois de décembre, une motion est présentée au Parlement par le Finance Committee sur la base de ce rapport. Un débat a ensuite lieu sur la motion, avant Noël.

Lors de la deuxième étape (janvier à février), le gouvernement présente avant le 20 janvier le Budget Bill. Après l'adoption de principe, le Budget Bill est examiné par le Finance Committee, puis il est adopté par le Parlement dans les 30 jours suivant son dépôt. À cette étape, seul un membre du gouvernement peut proposer un amendement.

Dans un autre ordre d'idée, deux autres Parlements identifiés au tableau 5 se démarquent par le fait qu'une de leurs commissions parlementaires joue un rôle particulier dans l'étude des crédits. Il s'agit des Parlements de l'Alberta et du Canada. Sans jouer de rôle de coordination ou de planification, le fonctionnement des commissions parlementaires de ces Parlements mérite d'être explicité davantage ici.

Tout d'abord, en Alberta, la procédure en vigueur depuis 2009 prévoit que suivant leur réception par le Parlement, les crédits principaux sont renvoyés aux cinq Policy Field Committees. Ces commissions parlementaires sectorielles ont un pouvoir d'examen élargi semblable aux commissions permanentes québécoises à l'exception qu'elles ne peuvent pas directement prendre de vote sur les amendements proposés par les parlementaires et sur les crédits budgétaires eux-mêmes. En effet, ce n'est qu'une fois l'étude détaillée terminée au sein des commissions sectorielles que les votes sur les amendements (s'il y a lieu) et les votes sur les crédits principaux sont tenus. Les votes se prennent au sein du Committee of Supply, qui est une commission plénière comprenant tous les membres de l'Assemblée législative albertaine. Une fois que tous les crédits principaux ont été adoptés, le Committee of Supply fait rapport à la Chambre. En somme, la particularité du Parlement de l'Alberta est de combiner une étude détaillée des crédits en commissions permanentes sectorielles (comme c'est notamment le cas au Québec, au Queensland ou au New South Wales) en conservant les pouvoirs de vote à une commission plénière (comme en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Ontario).

Ensuite, en ce qui a trait au Parlement du Canada, l'étude des crédits est également confiée à des comités permanents dès après le dépôt du budget principal des dépenses devant la Chambre basse (au plus tard le 1er mars). Le nombre de comités pouvant procéder à l'étude des crédits avoisine les 40. En plus de tous les comités permanents et des sous-comités de la Chambre des communes, deux comités mixtes permanents ainsi qu'un comité sénatorial (finances nationales) ont le pouvoir de passer en revue les dépenses projetées du gouvernement. Par ailleurs, au Parlement canadien, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires est entre autres mandaté d'examiner et de faire rapport au sujet des prévisions budgétaires des ministères et organismes centraux tels que le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et la Société canadienne des Postes. En plus de ces responsabilités, ce comité peut s'approprier les crédits transmis par motion de la Chambre basse à d'autres comités permanents. Toutefois, cette prérogative n'aurait jamais été utilisée¹⁴.

Par ailleurs, dans la totalité des cas étudiés, les commissions parlementaires bénéficient de l'assistance d'un secrétariat qui apporte un soutien administratif et procédural aux députés ou sénateurs dans l'étude des crédits. Ces secrétariats sont invariablement composés de personnel parlementaire (politiquement neutre), dont le nombre varie de deux à six employés.

Qui plus est, le rôle de coordination du Finance Committee écossais se caractérise également par le fait qu'il apporte une assistance informationnelle ainsi que des orientations guidant l'étude des crédits réalisée par les autres commissions qui y participent. Avant d'entreprendre leurs travaux, les Subject Committees reçoivent un document produit par le Finance Committee qui leur donne des instructions et des conseils pour le processus d'examen budgétaire à venir. Cette étape de préparation autorise ainsi qu'une ligne directrice se dégage de l'examen accompli par les différentes commissions, sur la base duquel le Finance Committee doit ensuite produire le rapport officiel et synthétique qui sera présenté au Parlement. Les autres Parlements semblent répondre à une logique plus traditionnelle dans la coordination de l'étude des crédits, c'est-à-dire que les orientations guidant les travaux sont élaborées de manière partisane, et non chapeautée par une commission parlementaire multipartite.

En ce qui a trait aux auditions des témoins lors des séances d'étude des crédits des différentes commissions parlementaires, les procédés sont sensiblement les mêmes dans tous les Parlements examinés. Les ministres responsables des dossiers à l'étude sont généralement présents aux auditions. Ils sont pratiquement toujours accompagnés de certains hauts fonctionnaires qui les assistent, sur

¹⁴ Selon les informations que nous avons obtenues de la part du Chef, Finance de l'État, du Service de recherche et d'information parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, en date du 12 mai 2009.

demande, dans le déroulement des travaux. Tel qu'on peut le constater dans le tableau 6, les seules exceptions à la règle de présence des ministres concernent le Parlement fédéral d'Australie et le Parlement du Royaume-Uni. Dans le premier cas, les ministres, bien que normalement présents, pourraient ne pas se présenter devant les comités sénatoriaux. Dans le second cas, les ministres ne sont que parfois présents aux auditions des Select Committees. Enfin, au Parlement de la Colombie-Britannique, les hauts fonctionnaires ne témoignent pas devant la section B du Committee of Supply qui est un comité plénier comprenant tous les membres de la Chambre basse.

En ce qui concerne le pouvoir des commissions, force est de constater que la diversité des règles de procédure est une fois de plus la norme. En référant de nouveau au tableau 6, on observe que la majorité des commissions parlementaires étudiant en détail les crédits budgétaires disposent du pouvoir d'amender les crédits, à condition que ces amendements aillent dans le sens d'une diminution des montants initialement demandés. Bien que ce pouvoir soit important, il faut toutefois noter que le gouvernement dispose quant à lui du pouvoir de rétablir les crédits à leurs montants originaux, lors de votes subséquents en Assemblée. En outre, la question de la confiance de la Chambre n'est jamais soulevée par la voie des votes en commissions parlementaires. Ainsi, les votes en commission parlementaire ayant pour effet de rejeter ou de diminuer le montant des crédits pourront toujours être renversés par un vote de l'Assemblée.

Toujours concernant les pouvoirs des commissions parlementaires, les règles de fonctionnement de quelques Parlements méritent d'être explicitées davantage étant donné leur originalité. Il s'agit du Parlement du Royaume-Uni, d'une part, et des Parlements d'Australie, de New South Wales, de Queensland et de l'Alberta, d'autre part.

Comme nous l'avons déjà souligné, le Royaume-Uni se distingue des autres Parlements à l'étude par le rôle limité que jouent les Departmental Select Committees dans le processus d'approbation des crédits budgétaires. Les pouvoirs dont disposent les commissions parlementaires britanniques ne se limitent donc qu'à un pouvoir d'examen, rétrospectif de surcroît, des rapports annuels des ministères et organismes du gouvernement et à un pouvoir de faire rapport à la Chambre basse. Cependant, seuls quelques rapports ciblés (ceux sélectionnés par le Liaison Committee) feront l'objet de débats en Assemblée dans le cadre du processus d'approbation du budget de dépenses.

Une logique très semblable a également cours au New South Wales où le processus formel de l'approbation des crédits n'inclut pas l'étude des crédits en commission parlementaire. En effet, les General Purpose Standing Committees étudient les crédits dans les mois qui suivent leur adoption (cette dernière se produit juste avant le début de l'année financière). Leur rôle consiste donc essentiellement à

procéder à un exercice de contrôle parlementaire.

Enfin, en consultant le tableau 7, on remarque aussi une tendance lourde voulant que la totalité des commissions parlementaires prenant part à l'étude détaillée des prévisions budgétaires fasse un rapport à la Chambre, de façon écrite ou orale. Les trois Parlements australiens étudiés (Australie, New South Wales, Queensland) se distinguent de la pratique courante en permettant l'inclusion de rapports minoritaires ou dissidents au sein des rapports écrits qu'ils déposent devant leur Chambre respective. Cette pratique est également permise au Parlement de l'Alberta.

Tableau 5 - Rôle des commissions parlementaires dans l'étude des crédits

Parlements	Un seul comité étudie les crédits	Un comité joue un rôle particulier dans l'étude des crédits	Plusieurs comités sans coordination spéciale
Alberta		Committee of Supply (vote tous les amendements et les crédits principaux)	
Australie			✓
Canada		Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires	
Colombie-Britannique	Committee of Supply (partagé en 2 sections)		
Écosse		Finance Committee (donne des orientations aux comités et produit un rapport synthèse)	
Irlande			✓
New South Wales			✓ (après le vote des crédits)
Nouvelle-Écosse	Committee of the Whole House on Supply (avec un Subcommittee on Supply)		
Nouvelle-Zélande		Finance and Expenditure Committee	
Ontario	Standing Committee on Estimates		
Québec			✓
Queensland			✓
Royaume-Uni		Liaison Committee (choisit les rapports des select committees qui serviront de base aux débats qui auront lieu en Chambre)	

**Tableau 6 - Auditions en commission parlementaire
dans l'étude détaillée des crédits**

Parlements	Noms des commissions impliquées dans l'étude des crédits	Présence des ministres aux auditions	Présence des hauts fonctionnaires aux auditions	Pouvoir des commissions
Alberta	Policy Field Committees Committee of Supply	✓ ✓	✓	Pouvoir d'amendement (Committee of Supply seulement)
Australie	Comités permanents du Sénat	Normalement présents	✓	Pouvoir de recommandation à la Chambre haute
Canada	Comités permanents; Comité sénatorial des finances nationales	✓	✓ ✓	Pouvoir d'amendement (diminution seulement)
Colombie-Britannique	Committee of Supply Sections A et B	✓	Seulement devant la section A	Pouvoir d'amendement (diminution seulement)
Écosse	Subject Committes Finance Committee	✓ ✓	✓ ✓	Pouvoir d'amendement et de proposition d'un alternative budget
Irlande	Select Committees	✓	✓	Étude détaillée
New South Wales	General Purpose Standing Committees (Comités du Sénat)	✓	✓	Pouvoir de recommandation à la Chambre haute (mais crédits votés avant l'étude)
Nouvelle-Écosse	Committee of the Whole House on Supply Subcommittee on Supply	✓ ✓	✓	Pouvoir d'amendement seulement au Committee of the Whole House on Supply
Nouvelle-Zélande	Select Committees Finance and Expenditure Committee	✓	✓	Pouvoir d'amendement (diminution seulement)
Ontario	Standing Committee on Estimates	✓	✓	Pouvoir d'amendement (diminution seulement)
Québec	Commissions parlementaires sectorielles	✓	✓	Pouvoir d'amendement (diminution seulement)
Queensland	Estimates Committees	✓	✓	Pouvoir d'amendement
Royaume-Uni	Departmental Select Committees; Liaison Committee	Parfois présents	✓	Pouvoir de faire rapport

**Tableau 7 - Rapports des commissions parlementaires
sur l'étude détaillée des crédits**

Parlements	Noms des commissions impliquées dans l'étude des crédits	Rapports à la Chambre (oraux ou écrits)	Possibilité d'inclure des opinions dissidentes dans les rapports
Alberta	Policy Field Committees		
	Committee of Supply	✓	✓
Australie	Senate Legislation Committees	✓	✓
Canada	Comités permanents	✓	
	Comité sénatorial des finances nationales	✓	
Colombie-Britannique	Committee of Supply	✓	
Écosse	Subject Committees Finance Committee	✓	
Irlande	Select Committees	✓	
New South Wales	General Purpose Standing Committees	✓	✓
Nouvelle-Écosse	Committee of the Whole House on Supply	✓	
	Subcommittee on Supply		
Nouvelle-Zélande	Select Committees	✓	
	Finance and Expenditure Committee	✓	
Ontario	Standing Committee on Estimates	✓	
Québec	Commissions parlementaires sectorielles	✓	
Queensland	Estimates Committees	✓	✓
Royaume-Uni	Departmental Select Committees	✓	
	Liaison Committee	✓	

FAITS SAILLANTS - Les crédits budgétaires (suite)

Commissions chargées de coordonner l'étude des crédits

- Une forte majorité des Parlements étudiés confie l'étude des crédits à une ou des commissions parlementaires sans rôles particuliers de coordination ou de planification.
- Au Royaume-Uni, il n'y a pas de procédure officielle de renvoi des budgets des dépenses aux diverses commissions permanentes.
- Une minorité de Parlements se distingue par le rôle prépondérant que jouent des commissions particulières dans l'exercice de l'étude des crédits (Alberta, Canada, Écosse, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni).
- Lors des auditions de témoins en commission parlementaire, les ministres responsables des dossiers à l'étude sont pratiquement toujours présents; ils sont ordinairement accompagnés de certains hauts fonctionnaires qui les assistent, sur demande, dans le déroulement des travaux.
- Une majorité des commissions parlementaires étudiant les prévisions budgétaires dispose du pouvoir d'amender (réduire) les crédits.
- Toutes les commissions parlementaires prenant part à l'étude détaillée des prévisions budgétaires font un rapport oral ou écrit soit à un comité coordonnateur, soit à leur Chambre respective.
- Les trois Parlements australiens (Australie, New South Wales, Queensland) de même que l'Assemblée législative de l'Alberta se distinguent en permettant l'expression d'opinions minoritaires ou dissidentes dans les rapports des commissions.

2.5 Les pouvoirs des Parlements

De toutes les juridictions étudiées ressort une règle générale en ce qui concerne les pouvoirs des Parlements. En effet, on remarque que la grande majorité des Parlements dispose des pouvoirs d'adopter, de rejeter ou d'amender les prévisions budgétaires. Seuls les règlements du Parlement de l'Irlande font une fois de plus exception en ne permettant pas de modifier les lois de crédits budgétaires.

Au Canada, tous les Parlements provinciaux de même que le Parlement fédéral disposent des mêmes pouvoirs. Fidèles à la tradition britannique, ces Parlements peuvent adopter, rejeter ou amender les crédits budgétaires. Les amendements aux lois de crédits ne peuvent cependant aller que dans le sens d'une diminution des crédits. Seul un ministre peut proposer de rétablir ou d'augmenter les crédits. La situation est analogue au Parlement du Royaume-Uni.

En Nouvelle-Zélande, le Parlement peut bien entendu adopter ou rejeter les crédits budgétaires, mais il est également possible pour tous les parlementaires de proposer des amendements allant dans le sens d'une diminution ou d'une augmentation des crédits. Cette prérogative est toutefois largement compensée par le Crown's Financial Veto du gouvernement qui lui permet de bloquer n'importe quel amendement proposé à une loi de crédits.

En Australie et au New South Wales, les Chambres hautes, qui effectuent une part substantielle de l'étude détaillée des crédits, ne disposent pas du pouvoir d'amender des lois à incidences financières. Cependant, les deux Sénats australiens peuvent retarder le moment du vote d'approbation des crédits (power to postpone) et ainsi repousser pareillement l'obtention nécessaire de l'approbation des Chambres hautes relative au pouvoir de dépenser du gouvernement. Ce pouvoir de remettre à plus tard a déjà été utilisé dans le passé. Théoriquement, il constitue une possibilité de blocage (gridlock) propre aux Parlements bicaméraux. Enfin, les Sénats australiens examinés disposent également d'un pouvoir de recommandations (ou requested amendments) à la Chambre basse. Celle-ci peut accepter ou refuser les (requested) amendements qui lui sont soumis par le Sénat. Par exemple, de juin 2000 à juin 2008, le Sénat australien a soumis près de 80 amendements à la Chambre basse, qui en a acceptés plus des deux tiers. En cas de refus de la Chambre basse, le Sénat a toujours cédé.

Un fait également important à noter est l'exception de l'Écosse où le rapport du Finance Committee peut contenir des propositions de modification sous forme d'un Alternative Budget à condition que ce dernier ne dépasse pas le montant maximal initialement prévu pour les prévisions budgétaires. Dans le cas écossais, des amendements allant dans le sens d'une diminution ou d'une augmentation des crédits sont aussi possibles bien que peu probables. En effet, le financement de l'Écosse étant largement décidé à Londres, une hausse des crédits budgétaires nécessiterait l'aval du gouvernement central. Inversement, un amendement allant

dans le sens d'une diminution des crédits se traduirait par un retour de fonds au gouvernement de Londres¹⁵. Cette procédure de l'Alternative Budget n'a jamais été officiellement utilisée par le Finance Committee telle qu'on l'avait envisagée initialement c'est-à-dire que le Finance Committee propose d'augmenter les dépenses de certains ministères et de réduire de façon correspondante les dépenses dans un autre domaine. Il est à noter cependant que certaines recommandations énoncées dans les rapports du Finance Committee ont déjà fait l'objet d'amendement au Budget Bill¹⁶. Qui plus est, en 2008, le rapport du Finance Committee a entre autres proposé d'augmenter les dépenses relatives aux recrutements des agents de police, sans toutefois spécifier comment financer cette mesure. Les amendements appropriés ont été présentés par le gouvernement dans le Budget Bill.

Tableau 8 - Possibilité d'amendements au budget de dépenses

Aucun amendement recevable	Tout amendement est recevable pour diminuer les crédits. Seul un ministre peut proposer de rétablir ou d'augmenter les crédits.	Tout amendement est recevable, mais le gouvernement a un droit de veto	Les amendements contenus dans le rapport du Comité des Finances sont recevables
<ul style="list-style-type: none"> • Irlande 	<ul style="list-style-type: none"> • Alberta • Australie • Canada • Colombie-Britannique • New South Wales • Nouvelle-Écosse • Ontario • Québec • Queensland • Royaume-Uni 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle-Zélande 	<ul style="list-style-type: none"> • Écosse

¹⁵ Selon le greffier de la Commission de Finances : « Theoretically, debates on the Budget Bill could agree to decreased the total amount. One could perhaps imagine this being proposed in some circumstances by a party which had an interest in overall UK spending being constrained - however, I would have thought that this would be politically a very unlikely argument to pursue. », citation tirée d'un courriel daté du 12 octobre 2009.

¹⁶ On peut consulter le rapport de la commission ainsi que la réponse du gouvernement sur le site Internet du Parlement de l'Écosse, <http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/finance/reports-08/fir08-01-vol1-01.htm>
<http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/finance/inquiries/budget/documents/SGResponse.pdf>.

FAITS SAILLANTS - Les pouvoirs des Parlements

- La grande majorité des Parlements dispose des pouvoirs d'adopter, de rejeter ou d'amender (réduire) les prévisions budgétaires.
- Le Parlement de l'Irlande fait exception en ne permettant pas de modifier les lois de crédits budgétaires.
- Les pouvoirs des Parlements bicaméraux d'Australie et du New South Wales divergent quelque peu de la tendance générale; leurs Chambres hautes respectives ne disposent pas du pouvoir d'amender les crédits, mais elles peuvent formuler des recommandations (ou requested amendments) à la Chambre basse, qui elle, peut les accepter ou les refuser.
- En Écosse, le Finance Committee peut proposer un budget alternatif au gouvernement, à condition que cette proposition ne dépasse pas le montant maximal prévu au cadre budgétaire original.

2.6 Le rôle des Chambres hautes

Parmi les parlements étudiés, cinq seulement sont de type bicaméral : les Parlements du Royaume-Uni, du Canada, de l'Irlande, de l'Australie et de New South Wales. Dans les trois premiers cas, notre étude comparée indique que les Chambres hautes ne jouent pas un rôle important dans le processus de l'étude des crédits. Au contraire, au Parlement fédéral de l'Australie et au New South Wales, le rôle joué par les Chambres hautes dans l'étude des prévisions budgétaires est prépondérant. Pour cette raison, nous traiterons ces cinq juridictions en deux groupes distincts : les cas britannique, irlandais et canadien ainsi que l'exception australienne.

2.6.1 Les cas britannique, irlandais et canadien

Tout d'abord, au Royaume-Uni, le rôle de la Chambre des Lords est purement formel. La Chambre haute se contente de donner son consentement à l'action de la Chambre des communes. Ce consentement est donné à la suite de l'adoption de l'Appropriation Act¹⁷ par la Chambre basse. Le consentement de la Chambre haute est préalable à la sanction royale de la loi puisque, comme dans le cas canadien, il faut avoir l'accord de la Chambre haute avant la sanction royale. Toutefois, depuis l'adoption des Parliament Act 1911 et Parliament Act 1949, la Chambre des Lords ne peut plus s'opposer à un projet de loi de nature financière. Bref, comme l'indique sans détour le directeur adjoint aux finances du Scrutiny Unit dans sa réponse à notre demande d'information : « The House of Lords has no role in the approval of "money" legislation ».

De son côté, le Sénat de l'Irlande (Seanad) ne joue lui aussi qu'un rôle formel dans le processus d'approbation des crédits puisqu'il ne dispose pas du pouvoir de présenter ou d'amender des projets de loi à incidences financières. Tout au plus, le Sénat dispose d'un délai de 21 jours pour donner son appui aux projets de loi que la Chambre basse lui soumet. Néanmoins, le Sénat a le pouvoir d'émettre des recommandations à la Chambre basse; recommandations qui ne sont en aucun cas exécutoires. Finalement, la Constitution irlandaise prévoit que si le délai de 21 jours expire sans que le Sénat ne donne son aval au projet de loi de la Chambre basse, le projet de loi est considéré comme ayant été adopté dans les deux Chambres.

Le cas du Sénat du Canada diverge des exemples britannique et irlandais. En effet, la Chambre haute canadienne compte un Comité permanent des finances nationales qui prend part à l'étude des crédits budgétaires. Selon le mandat de ce comité, son champ de compétences se limite aux dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement dans un budget, soit indirectement en vertu de projets de loi. Ainsi, le Comité des finances nationales participe annuellement à

17 L'Appropriation Act est l'équivalent de la Loi québécoise sur les crédits.

l'étude des crédits en révisant de façon exhaustive les prévisions budgétaires, c'est-à-dire à la fois les crédits parlementaires et les crédits législatifs (dans ce dernier cas, il s'agit uniquement de demander des renseignements supplémentaires)¹⁸. Enfin, il peut également proposer des amendements allant dans le sens d'une diminution des crédits. Les membres du Comité permanent des finances nationales entendent généralement comme témoins des membres du Secrétariat du Conseil du Trésor. À l'occasion, le président du Conseil du Trésor ou d'autres ministres peuvent être appelés à témoigner. Le comité fait ensuite rapport au Sénat canadien.

Globalement, le Sénat canadien ne joue habituellement qu'un rôle formel dans l'étude des crédits. Le consentement du Sénat aux projets de loi sur les crédits – comme pour tout autre projet de loi – est cependant préalable à la sanction royale. Tout au plus se contente-t-il à de rares occasions de « retarder » l'adoption d'un projet de loi à caractère financier, ce qu'il a déjà fait dans le passé.

2.6.2 Exception australienne

Si la piste de l'examen approfondi du rôle des Chambres hautes dans le processus de l'étude des crédits ne semble pas très porteuse dans le cas des Parlements du Royaume-Uni et du Canada, on aurait tort de conclure trop rapidement que l'étude approfondie des Chambres hautes n'est pas appropriée dans l'étude des prévisions budgétaires. À cet égard, la tradition australienne (Parlements de l'Australie et de New South Wales) est particulièrement intéressante.

Contrairement au Parlement du Québec, deux des Parlements australiens à l'étude sont de type bicaméral. Ils se distinguent nettement de tous les Parlements étudiés par le rôle très important que jouent les Chambres hautes et leurs différentes commissions parlementaires sénatoriales dans l'étude des crédits. Selon le directeur de la procédure au Sénat de New South Wales, « The Estimates process in New South Wales is now wholly conducted by the Upper House ». De la même manière, en Australie, « The House of Representative [la Chambre basse] does not have an equivalent of the Senate's estimates hearings but rather considers the proposed expenditures in the House itself during the consideration in detail stage and does not question government officials directly ». Malgré le fait que le Québec ne possède plus de Conseil législatif (Chambre haute) depuis 1968, il apparaît pertinent d'étudier les juridictions d'Australie et de New South Wales dans la mesure où le rôle des Chambres hautes australiennes peut très bien être assimilé au rôle de l'Assemblée nationale du Québec dans le processus de l'étude des crédits budgétaires du gouvernement québécois.

¹⁸ Les crédits législatifs sont des dépenses qui ont été autorisées par d'autres lois que des lois de crédits, c'est-à-dire qu'ils visent des programmes qui bénéficient d'une autorisation permanente de dépenser et qui ne requièrent pas l'approbation de crédits annuels par le Parlement, <http://www2.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch18&Seq=2&Lang=F>.

La procédure parlementaire est sensiblement la même dans les deux Parlements australiens étudiés ici. Au Parlement fédéral d'Australie, l'Appropriation Bill est d'abord introduit à la Chambre basse et n'est officiellement transférée au Sénat qu'après l'étape de la troisième lecture. Cependant, le discours du budget est présenté simultanément dans les deux Chambres. Le sénateur représentant le président du Conseil du Trésor (qui a un statut de ministre) en fait la lecture devant le Sénat australien. Ce ministre sénateur dépose à la Chambre haute une copie de tous les documents budgétaires qui accompagnent les trois Appropriation Bills¹⁹. Tous les documents déposés à la Chambre haute sont des copies puisque, techniquement, les projets de loi ne peuvent être présentés que dans une seule Chambre à la fois. Ces documents, appelés Particulars of Certain Proposed Expenditure, reproduisent en détail les dépenses gouvernementales envisagées par le gouvernement dans les Appropriation Bills. En somme, bien que le Sénat ne soit saisi du projet de loi budgétaire qu'à la suite de sa troisième lecture à la Chambre basse, le travail d'examen budgétaire sénatorial commence dès l'introduction des Appropriation Bills à la Chambre des représentants.

Au Parlement de New South Wales, l'Appropriation Bill est également introduit en premier lieu à la Chambre basse, généralement en mai ou en juin, soit peu après l'introduction du budget fédéral à la Chambre basse d'Australie. Dès que le dépôt de ce projet de loi est effectué, un débat est entamé de façon concurrente dans les deux Chambres. Au Sénat de New South Wales, ce débat est appelé « take-note debate », c'est-à-dire qu'il s'agit d'un débat ne comprenant pas de vote en Chambre. Les débats qui ont cours dans les Chambres basses de l'Australie et de New South Wales sont de portée générale.

À la suite du dépôt de l'Appropriation Bill dans les Chambres basses de l'Australie et du New South Wales, les deux Chambres hautes australiennes transfèrent l'étude des crédits budgétaires et tous les documents qui les accompagnent à des commissions parlementaires sénatoriales pour une analyse détaillée. Dans le cas du Parlement d'Australie, ces commissions se nomment Senate Legislation Committees. Elles ont le mandat d'examiner les crédits des différents ministères ainsi que des agences du Commonwealth (agences gouvernementales). En mai 2009, il y avait huit Senate Legislation Committees recoupant tous les ministères australiens. Chacune des huit commissions parlementaires australiennes est composée de six membres; trois sénateurs provenant du parti gouvernemental, deux de l'opposition et un sénateur indépendant ou provenant d'une minorité (parlementaire). Le président de chaque Senate Legislation Committee, qui provient du parti gouvernemental, possède un droit de vote prépondérant en cas d'égalité des voix. La composition des commissions parlementaires sénatoriales australiennes

¹⁹ Appropriation Bill (No. 1) covers expenditure for ordinary annual government services (continuing expenditure by government agencies on services for existing policies); Appropriation Bill (No. 2) covers new policies, new capital expenditure, and payments to the States; and Appropriation (Parliamentary Departments) Bill covers expenditure for the Parliament, <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf>.

se distingue des autres Parlements à l'étude puisqu'elle est paritaire. Dans les faits cependant, le parti gouvernemental peut contrôler la commission du fait du vote prépondérant du président.

Dans l'État de New South Wales, les commissions sénatoriales chargées de procéder à l'étude des crédits se nomment General Purpose Standing Committees (GPSC). Au nombre de cinq, elles recouvrent l'ensemble des domaines ministériels. Partageant le même mandat d'examen des dépenses ministérielles que les commissions fédérales, les GPSC de New South Wales sont composées d'une majorité de sénateurs provenant des partis de l'opposition. De plus, les GPSC possèdent un mandat d'initiative leur permettant d'enclencher des processus d'enquête, et ce, indépendamment de la volonté de la Chambre haute. Il est à noter qu'il existe d'autres commissions sénatoriales permanentes pour étudier, par exemple, la législation. Dans ce dernier cas, la composition des commissions est paritaire : des six membres siégeant à ces commissions, trois proviennent du parti gouvernemental (dont le président), deux de l'opposition (dont le vice-président) et un autre indépendant.

La procédure suivie par les Parlements d'Australie et de New South Wales se ressemble beaucoup sur la forme en ce qui a trait à l'étude détaillée des crédits budgétaires. Dans les deux cas, les séances des commissions parlementaires sénatoriales sont publiques, les ministres responsables des dossiers à l'étude sont généralement appelés à témoigner devant les commissions et des procès-verbaux sont publiés pour chaque jour d'audition de témoins. Toutefois, les ministres, bien que normalement présents, pourraient ne pas se présenter devant les comités sénatoriaux du Parlement fédéral australien. De plus, la procédure du Parlement d'Australie comprend cependant deux particularités. La première réside dans le fait que les Standing Orders du Sénat australien autorisent explicitement les parlementaires à demander des explications à de hauts fonctionnaires. La seconde tient pour sa part au fait qu'un observateur du ministère des Finances et de la Déréglementation assiste à chaque audition, sans pour autant comparaître comme témoin.

En ce qui a trait aux rapports que les commissions parlementaires qui étudient les crédits budgétaires doivent déposer au Sénat, les deux Parlements australiens présentent une fois de plus des caractéristiques distinctives. Dans le cas du Parlement de l'Australie, les Senate Legislation Committees présentent au Sénat un rapport qui peut mettre en lumière tout élément qui présente un intérêt particulier. De plus, le Règlement du Sénat australien prévoit que tout membre d'une commission sénatoriale, et plus largement, tout sénateur qui participe à la commission peut inclure au rapport d'une commission, un rapport minoritaire ou dissident qui présente des conclusions ou des recommandations qui ne sont pas prises en compte dans le rapport initial. La possibilité d'inclure des rapports minoritaires aux rapports des commissions sénatoriales responsables des crédits

existe aussi au New South Wales. Dans le cas de l'État fédéré cependant, les Standing Orders du Sénat prévoient cinq conditions pour qu'un rapport dissident soit pris en compte. À titre d'exemple, ces conditions prévoient que pour adjoindre un rapport minoritaire à un rapport de commission, un parlementaire doit d'abord avoir tenté de faire inclure son opinion dans le rapport de la commission. De plus, ce rapport doit être dépourvu de remarques injurieuses qui pourraient nuire à une personne.

Au New South Wales, les General Purpose Standing Committees doivent également faire rapport à la Chambre haute. Habituellement, les commissions sénatoriales responsables de l'étude des crédits budgétaires conduisent leurs auditions et présentent leurs rapports au Sénat plusieurs mois après l'adoption de l'Appropriation Bill. En conséquence, la portée de l'étude détaillée des crédits budgétaires porte davantage sur les activités du gouvernement puisque ces débats surviennent à la suite de l'adoption de la loi sur les crédits budgétaires.

Tableau 9 - Le rôle des Chambres hautes dans l'étude des prévisions budgétaires

Parlements bicaméraux	Rôle important (sans pouvoir d'amendement)	Consentement formel (avec certains pouvoirs)	Consentement purement formel
Australie	✓ Pouvoir de recommandation à la Chambre basse		
Canada		✓ Pouvoir d'examen (Comité permanent des finances nationales)	
Irlande		✓ Pouvoir de recommandation à la Chambre basse	
New South Wales	✓ Pouvoir de recommandation à la Chambre basse		
Royaume-Uni			✓

FAITS SAILLANTS - Le rôle des Chambres hautes

Les cas britannique, irlandais et canadien

- Au Royaume-Uni et en Irlande, le rôle de la Chambre haute dans l'étude des prévisions budgétaires est purement formel. Le Sénat irlandais dispose toutefois d'un pouvoir de recommandation. Quant à la Chambre des Lords britannique, elle ne peut plus s'opposer à un projet de loi de nature financière.
- Globalement, le Sénat canadien ne joue habituellement qu'un rôle formel dans l'étude des crédits; le consentement du Sénat au projet de loi sur les crédits – comme pour tout autre projet de loi – est cependant préalable à la sanction royale. Tout au plus se contente-t-il à de rares occasions de « retarder » l'adoption d'un projet de loi à caractère financier, ce qu'il a déjà fait dans le passé.

L'exception australienne

- L'exception australienne (sauf au Queensland qui n'a pas de Chambre haute) s'exprime par de nombreux particularismes :
 - Le rôle très important des Chambres hautes dans le processus d'adoption des prévisions budgétaires.
 - Le travail d'examen budgétaire du Sénat australien commence dès l'introduction du budget à la Chambre basse, alors que la Chambre haute du New South Wales n'examine en détail les crédits qu'après leur adoption par les deux Chambres.
 - Les Senate Legislation Committees d'Australie sont composées de façon paritaire, tandis que les General Purpose Standing Committees de New South Wales comprennent une majorité de membres issus de l'opposition.
 - Les règlements des Chambres hautes de l'Australie et de New South Wales permettent et encadrent la pratique des rapports minoritaires.

2.7 Les crédits supplémentaires

2.7.1 Moment du dépôt des crédits supplémentaires

Si les processus d'adoption des crédits supplémentaires diffèrent d'un Parlement à l'autre, il est toutefois possible d'établir certaines tendances concernant les mécanismes régissant ce type de crédits dans la majorité des Parlements étudiés, notamment quant au moment de leur dépôt. En effet, dans tous les Parlements inclus dans notre étude comparée, les crédits supplémentaires peuvent être déposés devant les Assemblées et adoptés à tout moment de l'année financière. Cette façon de procéder découle d'un des principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle et, plus largement, du parlementarisme britannique : l'initiative financière de la Couronne.

Une autre tendance se dégage également de la comparaison des 13 Parlements à l'étude. En effet, dans un grand nombre de Parlements étudiés (8/13), des crédits supplémentaires sont déposés vers la fin de leur année financière respective, c'est-à-dire au cours des troisièmes et quatrièmes trimestres. De plus, dans la plupart des Parlements examinés, l'observation des pratiques actuelles a démontré que des crédits supplémentaires sont souvent déposés plus d'une fois par année. Par ailleurs, le Parlement de Nouvelle-Zélande fait exception à la règle générale de présentation des crédits supplémentaires en fin d'année financière. En effet, dans cette juridiction, des crédits supplémentaires sont notamment déposés au cours du premier trimestre de l'année financière²⁰, après l'adoption du budget. La pratique néo-zélandaise est prescrite dans le règlement de son Assemblée législative : en Nouvelle-Zélande, les premiers crédits supplémentaires de l'année (les Second Imprest Supply)²¹ suivent de peu la présentation des crédits budgétaires annuels (Main Appropriation Act). Par la suite, d'autres crédits supplémentaires sont également présentés au cours de l'année financière et ils portent alors le nom de Subsequent Imprest Supply.

2.7.2 Délai d'adoption des crédits supplémentaires

Avec un total de huit heures maximum de débat en Chambre avant l'adoption des crédits supplémentaires, l'Assemblée nationale du Québec se situe à mi-chemin des autres Parlements étudiés en ce qui a trait exclusivement aux délais d'adoption des crédits supplémentaires. Ces délais vont d'une adoption sans débat à une période de quelques jours.

Par ailleurs, il est important de noter que dans le cas de l'Écosse, le délai de 40 jours au maximum indiqué au tableau 9 comprend l'ensemble du processus de l'adoption des crédits supplémentaires (et couvre donc une période allant du

²⁰ Il est à noter que dans ce Parlement, des crédits supplémentaires sont également présentés plus tard dans le courant de son année financière.

²¹ En Nouvelle-Zélande, les crédits provisoires sont appelés les First Imprest Supply.

dépôt des crédits en Chambre jusqu'à leur adoption finale). Il faut cependant avoir à l'esprit qu'en Écosse, il n'y a généralement pas de crédits supplémentaires²². Finalement, il se dégage aussi de l'étude comparée des 13 Parlements sélectionnés que le temps alloué à l'étude des crédits supplémentaires est toujours plus court que le temps alloué à l'étude des prévisions budgétaires, ce qui semble aller de soi.

Enfin, au Parlement de l'Ontario, seuls les crédits supplémentaires des ministères ou des organismes choisis annuellement aux fins d'examen par le Standing Committee on Estimates peuvent faire l'objet d'une étude détaillée lors de la séance de ce comité portant sur le ministère concerné.

2.7.3 Mécanisme de l'étude des crédits supplémentaires

En ce qui concerne les mécanismes d'étude des prévisions supplémentaires de dépense, nous constatons, à l'aide du tableau 10, que dans une forte proportion (8/13), les Parlements faisant l'objet de cette étude comparée utilisent les mêmes mécanismes d'étude pour les crédits supplémentaires que pour les prévisions budgétaires. Cependant, les délais d'examen prévus pour les crédits supplémentaires sont généralement plus courts. Seuls les Parlements du Québec, de l'Alberta, de Nouvelle-Écosse, de l'Écosse et de New South Wales prévoient des mécanismes distincts pour l'étude des crédits supplémentaires.

Précisément, à l'Assemblée nationale du Québec, l'étude des crédits supplémentaires a lieu en commission plénière. Cette pratique diffère de la procédure suivie lors de l'étude détaillée des prévisions principales de dépenses, qui elle a lieu au sein des commissions parlementaires sectorielles de l'Assemblée. Comme il a déjà été mentionné, le débat en commission plénière est d'une durée maximale de huit heures, et le vote portant sur l'adoption des crédits supplémentaires a lieu immédiatement à la suite du dépôt du rapport de la commission plénière. Dans la pratique, on observe toutefois qu'il n'y a pas eu de crédits supplémentaires à Québec depuis quelques années.

Du côté de l'Écosse, l'étude des crédits supplémentaires est partagée entre les commissions parlementaires et la commission plénière. Les prévisions budgétaires prennent la forme de réajustements aux crédits alloués à chaque ministère et peuvent être effectués à deux occasions dans le courant de l'année financière : lors des Autumn and Spring Budget Revision, respectivement aux mois de novembre et de février.

²² Cette pratique découle du fait que la principale source de financement de l'Écosse provient du Parlement du Royaume-Uni. En conséquence, une hausse des crédits budgétaires de l'Écosse découlant de l'adoption de crédits supplémentaires nécessiterait l'aval du gouvernement central.

Au Parlement de New South Wales, l'étude des crédits supplémentaires prend la forme d'une étude traditionnelle (trois lectures) dans les deux Chambres qui composent le Parlement. Généralement vers la fin de l'année financière, le gouvernement demande l'approbation de l'Assemblée pour des crédits supplémentaires dans le cadre d'un Appropriation (Budget Variations) Bill. Pour l'année financière 2008-2009, le délai total d'adoption des crédits supplémentaires de New South Wales a été d'une semaine en tout.

En Alberta, les crédits supplémentaires sont généralement déposés devant l'Assemblée législative deux fois l'an, à l'occasion des périodes de travaux de l'automne et du printemps (Fall and Spring Sittings). Une première motion du leader du gouvernement renvoie les crédits supplémentaires au Committee of Supply, et une seconde motion détermine le temps d'étude qui sera alloué pour l'examen détaillé de ces crédits. Généralement, ce délai est d'un à deux jours. Jusqu'à maintenant, les crédits supplémentaires n'ont pas fait l'objet d'une étude détaillée par un Policy Field Committee, soit la procédure ordinaire suivie maintenant pour l'examen des prévisions budgétaires principales.

Enfin, au Parlement de la Nouvelle-Écosse, le Provincial Finance Act prévoit une procédure qui autorise le gouvernement à dépenser des crédits additionnels sans approbation parlementaire annuelle spécifique. En effet, l'article 28 de la Loi néo-écossaise²³ autorise le gouvernement à adopter un décret attribuant des crédits additionnels à une entité qui en fait la demande. Le ministre des Finances doit déposer ce décret au Parlement dans les 15 jours de son adoption ou auprès du secrétaire général de l'Assemblée si la Chambre ne siège pas. Il n'y a généralement aucun débat en Chambre portant sur les crédits supplémentaires, bien que l'étude détaillée de ces crédits soit théoriquement possible à la demande expresse de l'opposition. Le contrôle parlementaire peut prendre la forme de questions orales ou écrites ou d'étude détaillée en commission (éventuellement le Public Accounts Committee). Toutefois, il est à noter que des demandes de crédits supplémentaires représentent généralement une très faible proportion du montant total des crédits.

23 Depuis l'adoption du Finance Act en 2010, ce sont les articles 27 et 28 qui traitent des crédits supplémentaires. Toutefois, la procédure utilisée reste la même.

Tableau 10 - Les crédits supplémentaires²⁴

Parlements	Dépôt de crédits supplémentaires (pratiques généralement observées)				Délai d'approbation ou période max. d'approbation	Mécanisme d'approbation	
	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre		Idem budget principal	Particulier
Alberta			✓ Nov.	✓ Févr.	1 ou 2 jours		✓
Australie			✓ Févr.		2 jours ou plus	✓	
Canada	✓ Juin		✓ Déc.	✓ Mars	3 jours	✓	
Colombie-Britannique				✓ Févr.	Aucun	✓	
Écosse			✓ Nov.	✓ Févr.	40 jours		✓
Irlande				✓ Déc.	Aucun	✓	
New South Wales				✓ Mai-juin	Environ 1 semaine		✓
Nouvelle-Écosse	À tout moment durant l'année financière (par décret du gouvernement; le Parlement en est informé dans les 15 jours)				Approbation parlementaire spécifique non requise		
Nouvelle-Zélande	✓ Août-sept.				3 heures	✓	
Ontario	À tout moment durant l'année financière				2 heures (seulement pour les crédits des ministères choisis pour l'étude détaillée des crédits principaux)	✓	
Québec	À tout moment durant l'année financière				8 heures		✓
Queensland		✓ Nov.			1 heure par comité impliqué	✓	
Royaume-Uni	✓ Juin		✓ Nov.- déc.	✓ Févr.- mars	1 jour	✓	

24 Dans toutes les juridictions examinées, des crédits supplémentaires peuvent être attribués à tout moment de l'année financière. Néanmoins, on observe certaines pratiques distinctes, comme le montre le tableau.

FAITS SAILLANTS - Les crédits supplémentaires

Moment du dépôt des crédits supplémentaires

- Les crédits supplémentaires peuvent être déposés devant les Assemblées et adoptés à tout moment de l'année financière.
- Le temps alloué à l'étude des crédits supplémentaires est toujours plus court que le temps alloué à l'étude des prévisions budgétaires.
- Dans la majorité des Parlements étudiés, des crédits supplémentaires sont déposés vers la fin de leur année financière respective.
- Le Parlement de Nouvelle-Zélande fait exception et présente des crédits supplémentaires en début d'année financière.

Délai d'adoption des crédits supplémentaires

- L'Assemblée nationale du Québec se situe dans la moyenne des Parlements étudiés en ce qui a trait aux délais d'adoption des crédits supplémentaires.
- En Écosse, il n'y a généralement pas de crédits supplémentaires.
- En Nouvelle-Écosse, la loi provinciale permet d'adopter des crédits supplémentaires sans l'approbation des parlementaires.

Mécanisme de l'étude des crédits supplémentaires

- Une majorité des Parlements étudiés utilise les mêmes mécanismes d'étude pour les crédits supplémentaires que pour les prévisions budgétaires.
- Cinq Parlements prévoient des mécanismes distincts pour l'étude des crédits supplémentaires, dont le Québec.

2.8 Les consultations sur la forme et le contenu des prévisions de dépenses

Pendant la durée de notre enquête, deux des 13 Parlements à l'étude ont mené des consultations relatives à des changements à apporter à la forme ou au contenu des prévisions de dépenses. Il s'agit des Parlements du Royaume-Uni et de l'Écosse. De plus, deux autres Parlements (Canada et Nouvelle-Zélande) disposent quant à eux de règles de procédure préétablies qui régissent d'éventuelles consultations en ces matières.

Tout d'abord, le Conseil du Trésor du Royaume-Uni a fait paraître un livre vert intitulé *Alignment "Clear Line of Sight" Project* dans lequel il fait part au pouvoir législatif des difficultés liées à la présentation des documents financiers tout au long de l'année. Essentiellement, le Conseil du Trésor constate qu'il y a un « significant misalignment between the different bases on which financial information is presented to Parliament; and accordingly [...] Government financial documents are published in different formats, and on a number of different occasions during the year, making it difficult to understand the links and inter-relationship between them »²⁵. Dans un Memorandum publié sur le site du Scrutiny Unit, une équipe de recherche spéciale du Parlement de Westminster spécifiquement attribuée à l'étude des crédits, on peut lire que le Conseil du Trésor ne vise pas pour l'instant l'approbation des Select Committees pour chacune des propositions qu'il avance dans le but de simplifier et d'harmoniser la présentation des documents budgétaires. Tout au plus, le Conseil du Trésor souhaite obtenir une indication de soutien de la démarche entreprise. A priori, donc, la procédure de modification de la forme des crédits au Royaume-Uni est relativement souple et n'est pas enchâssée dans une loi²⁶.

Du côté de l'Écosse, des propositions de modifications de la forme et du contenu des prévisions de dépenses ont également été formulées pendant la durée de notre enquête. Inclues dans un rapport du Finance Committee, les propositions écossaises visent l'ensemble du processus de l'adoption des crédits budgétaires et traitent autant de la procédure parlementaire formelle que des ressources matérielles et humaines disponibles pour assister les parlementaires dans leur travail d'examen des prévisions de dépenses²⁷.

Par ailleurs, les Parlements de la Nouvelle-Zélande et du Canada prévoient quant à eux les procédures à suivre dans les cas de modification de la forme ou du contenu des prévisions de dépenses. Pour sa part, le Parlement néo-zélandais prévoit une procédure obligatoire de consultation de l'Assemblée législative au

²⁵ Memorandum du Scrutiny Unit, novembre 2008, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmliaisn/memo/hm-treasy/ml.htm>.

²⁶ Pour davantage de détails concernant les consultations en cours au Royaume-Uni, voir le tableau 11.

²⁷ Voir le tableau 11.

sujet de changements au format de présentation des crédits et de toute information supplémentaire qui accompagne le budget des dépenses (Appropriation Bill). Le ministère désirant opérer une modification dans la forme des crédits doit soumettre une demande au président de l'Assemblée, qui soumettra cette demande à la Chambre. La proposition est ensuite transmise au Finance and Expenditure Committee (FEC) qui la distribue à son tour à tous les Select Committees : par la suite, le FEC coordonne leurs réponses. Le ministère doit prendre en compte, s'il apporte des changements à la forme des crédits, des commentaires émis par le président de l'Assemblée et par les Select Committees. Cette procédure est enchâssée dans le Public Finance Act néo-zélandaise.

Enfin, dans le cas du Parlement du Canada, le Compendium de procédure de la Chambre des communes prévoit que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) est chargé d'examiner le mode d'examen du budget et des subsides, notamment la forme et le contenu des documents budgétaires.

Par ailleurs, on peut également souligner que le président de l'Assemblée du Queensland a demandé au comité d'éthique de se prononcer sur une pratique inhabituelle concernant les crédits supplémentaires. En effet, en 2009, le ministre des Finances a inclus des crédits supplémentaires de 2007-2008 dans l'Appropriation Act (Parliament) Bill 2009-10 de façon à ce qu'ils puissent faire l'objet d'une étude détaillée en commission. Le rapport du comité conclut que, bien que le pouvoir d'étude des crédits supplémentaires de la Chambre ait été diminué, cela ne constitue pas une atteinte aux privilèges des parlementaires.

**Tableau 11 - Prévisions de dépenses : objets visés
par les consultations en cours**

Parlements	Objets et propositions visées par les consultations en cours
Écosse	<p>À la suite d'une demande expresse du Parlement, le Finance Committee a examiné l'ensemble du processus budgétaire écossais. Le rapport « Review of the Budget Process », déposé en juin 2009, fait une série de recommandations qui visent à améliorer le processus budgétaire. En bref, le Finance Committee recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qu'une phase d'étude détaillée stratégique des crédits provisoires ait lieu au moins une fois chaque session parlementaire; - Que le gouvernement écossais dévoile systématiquement au Finance Committee le coût des politiques publiques dépassant un seuil préétabli; - Que le gouvernement crée un poste de directeur parlementaire du budget; - Que l'information disponible aux parlementaires concernant le budget soit bonifiée, notamment par un accroissement des liens entre les propositions de dépenses et les priorités du gouvernement (expenditure and policy priorities); - Qu'une révision de l'horaire (timetable) du processus budgétaire soit effectuée, de façon à étendre le processus tout au long de l'année financière. <p>Le rapport complet est disponible sur le site Internet du Parlement écossais : http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/finance/reports-09/fir09-05.htm</p>
Royaume-Uni	<p>En 2008, le Conseil du Trésor du Royaume-Uni a pris l'initiative de proposer une réforme visant la simplification de l'information financière livrée au Parlement par le gouvernement : le Clear Line of Sight Project. Essentiellement, il s'agit d'effectuer une série de changements pour que le budget, les crédits et les rapports annuels soient présentés de façon plus cohérente. Une fois adoptée, cette réforme aurait pour effet de produire les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En juin, un document émis par chaque ministère et comprenant : un rapport, des états financiers, des prévisions budgétaires, un sommaire gouvernemental et une analyse des dépenses; - En janvier, pour les crédits supplémentaires, un document émis par chaque ministère et comprenant : un sommaire gouvernemental des crédits supplémentaires, les crédits provisoires de la nouvelle année et un état des dépassements des crédits. <p>La proposition détaillée est disponible sur le site Internet du Parlement : http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmliaisn/memo/hmtreasy/m1.htm</p>

FAITS SAILLANTS - Les consultations sur la forme et le contenu des prévisions de dépenses

- Le Royaume-Uni procède à des consultations volontaires visant la modification de la présentation des prévisions budgétaires.
- En Écosse, le Finance Committee vient de publier un rapport qui propose des modifications au processus budgétaire ainsi qu'à l'assistance aux parlementaires.
- En Nouvelle-Zélande, la consultation du Parlement sur la forme et le contenu des prévisions de dépenses a un caractère obligatoire.
- Au Canada, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) est chargé d'examiner le mode d'examen du budget, notamment la forme et le contenu des documents budgétaires.

*L'*assistance aux parlementaires

Le processus d'étude des crédits débute dans l'ensemble des Parlements sur la base du dépôt d'un budget de dépenses présenté par le gouvernement et des documents qui y sont joints. Si la provenance et la teneur de l'information disponible pour les députés s'avèrent relativement semblables dans les législatures étudiées, il n'en va pas de même au sujet des ressources qui sont mises à contribution pour assister les parlementaires dans l'étude des crédits : ces ressources diffèrent grandement d'un Parlement à l'autre.

3.1 Les documents gouvernementaux relatifs à l'étude des crédits

Les documents budgétaires de tous les Parlements examinés dans le cadre de cette étude comprennent comme information de base une vue d'ensemble des dépenses des gouvernements (les crédits ou Estimates). À cela s'ajoute, selon les Parlements, une série de documents comprenant de l'information supplémentaire pour les députés. De façon générale, ces documents viennent compléter les Lois sur les crédits en fournissant une information beaucoup plus détaillée concernant les ressources prévues pour chaque ministère et organisme. Les documents complémentaires fournis aux députés pour l'étude des crédits se ressemblent sensiblement d'un Parlement à l'autre. En effet, on y retrouve dans la majorité des cas les grandes orientations budgétaires gouvernementales, une vue d'ensemble des crédits projetés, les revenus et dépenses du Fonds consolidé du revenu, ainsi que des renseignements détaillés des prévisions budgétaires de chacun des ministères pour la prochaine année financière et des états financiers pour l'année précédente.

Ces documents sont habituellement déposés au Parlement au même moment que la présentation du budget. Il s'agit donc d'informations de source gouvernementale, que ce soit du Conseil du Trésor ou du ministère des Finances. À ces documents vont s'ajouter des documents supplémentaires concernant chacun des ministères visés par l'étude des crédits.

Par ailleurs, nous savons qu'il existe dans la grande majorité des Parlements étudiés, un processus semblable à celui suivi à l'Assemblée nationale du Québec pour les Réponses aux demandes de renseignements généraux et particuliers. Ce mécanisme, nommé Questions on notice ou Estimates questionnaires, vise à assurer une réponse aux interrogations soulevées par les députés chargés d'examiner les prévisions budgétaires. Bien que les règlements d'une majorité de Parlements étudiés ne mentionnent pas ce type de documentation d'appoint,

il en va autrement pour les Parlements de l'Australie, du Canada, de New South Wales, de la Nouvelle-Zélande et du Queensland.

La distinction principale entre ces différents Parlements réside dans la portée de l'exercice. En effet, dans le cas du Québec et du Queensland, le processus Questions on Notice sert essentiellement à préparer l'étude des crédits, puisque les questions des députés et les réponses des ministres doivent être acheminées avant le début de l'étude des crédits. Pour les autres Parlements susmentionnés, ce mécanisme est utilisé par les députés pendant ou à la suite de l'étude des crédits en commission, soit parce qu'un ministre ou un haut fonctionnaire ne peut fournir immédiatement une réponse à une question d'un parlementaire, soit parce que des précisions ou approfondissements sont exigés par les membres des commissions. La procédure prévoit alors les délais pour les réponses gouvernementales ainsi que les modalités de diffusion de celles-ci auprès des députés concernés.

Au Québec, les documents accompagnant le Budget et les procédures semblables aux Réponses aux demandes de renseignements généraux et particuliers forment l'essentiel de l'assistance fournie par le gouvernement aux parlementaires responsables de l'étude des crédits. Le volume de cette documentation avoisine les 15 000 pages de réponses produites annuellement lors de l'étude des crédits. Les documents qui nous ont été envoyés par la personne-ressource du Parlement de Nouvelle-Zélande nous permettent de croire que ce volume de documentation n'est pas le fait du Québec seulement.

Il faut toutefois souligner le cas de l'Australie, où le Department of Finance and Deregulation met des employés à la disposition des sénateurs afin de leur exposer certains éléments relatifs aux prévisions budgétaires. Nous n'en savons cependant pas davantage quant à l'utilisation réelle de ce type de service. Enfin, les Standing Orders de l'Australie prévoient aussi que : « A committee shall be provided with all necessary staff, facilities and resources and shall be empowered to appoint persons with specialist knowledge for the purposes of the committee, with the approval of the President »²⁸.

3.2 Les services de recherche disponibles pour l'étude des crédits

Dans tous les cas étudiés, les commissions bénéficient de l'assistance d'un secrétariat qui apporte un soutien administratif et procédural aux députés dans l'étude des crédits. Ce secrétariat est invariablement composé par du personnel parlementaire (politiquement neutre), dont le nombre varie de deux à six employés.

²⁸ Standing Orders of the Senate, Chapter 5 - Standing and Select Committees, Art. 25.17, http://www.aph.gov.au/SENATE/pubs/standing_orders/b05.htm

Par ailleurs, le service d'assistance offert à la députation pour la préparation à l'étude des crédits varie considérablement d'un Parlement à l'autre. Comme on peut le constater en consultant le tableau 10, une minorité des Parlements étudiés n'a recours à aucun service spécifique de recherche pour assister les députés dans leur travail au sein des commissions chargées de l'étude des crédits. Les députés de six Parlements ont comme seule assistance les recherchistes de leurs groupes parlementaires respectifs.

Les services de recherche accordés par les autres Parlements dans l'étude des crédits sont offerts principalement par l'entremise de la Bibliothèque du Parlement ou par le recours à des experts et spécialistes externes. La distinction majeure se situe dans l'institutionnalisation ou non de ce type d'assistance, c'est-à-dire que certains de ces services sont disponibles seulement sur demande des députés, tandis que d'autres sont intégrées au processus d'étude des crédits.

L'Écosse se situe parmi les Parlements offrant le plus de soutien dans la préparation et la réalisation de l'étude des crédits. En effet, à la fois des recherchistes de la Bibliothèque du Parlement et des spécialistes sont mis à contribution dans l'examen des prévisions budgétaires, et ce, de manière récurrente (institutionnalisation du service de recherche).

À la suite du dépôt du Draft Budget, le Scottish Parliament Information Centre (SPICe, équivalent du Service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale) réalise un important travail de soutien informationnel auprès des commissions chargées de l'étude des crédits budgétaires, entre autres par la rédaction du overall briefing et des sectoral briefings. Le overall briefing consiste en un résumé des grandes tendances décelées dans le Draft Budget. Il présente des chiffres plus détaillés sur celui-ci et met l'accent sur les différences majeures entre le Draft Budget de l'année en cours et celui de l'année précédente. Les sectoral briefings sont préparés afin de soutenir les différents subject committees lors de l'étude du budget en présentant plus spécifiquement les informations liées à leurs domaines respectifs. En outre, le SPICe insiste plus particulièrement sur certains éléments qui devraient retenir davantage l'attention des députés membres de la commission. Le SPICe écossais dispose de 50 employés, dont la moitié est attitrée à la recherche et aux services informationnels. Le Financial Scrutiny Unit du SPICe compte quant à lui l'équivalent de sept employés à temps plein qui se consacrent exclusivement à l'étude des crédits et aux autres questions économiques.

Le Finance Committee écossais compte également sur l'assistance d'un conseiller spécialiste des questions budgétaires, attitré de façon permanente à la commission. À titre d'illustration, cet expert, un professeur d'économie d'une université écossaise, aura consacré, uniquement en 2006, 95 jours à effectuer des recherches et à conseiller les membres du Finance Committee. Il faut aussi souligner

que pour la première fois en 2008, lors de l'étude du budget 2008-09, chacun des subject committees s'est vu attitrer un conseiller spécial.

Enfin, en plus de produire des documents d'analyse et de vulgarisation relatifs au Draft Budget, les spécialistes et les trois agents de recherche du SPICe spécialement attitrés aux commissions discutent également avec les parlementaires des approches à adopter pour l'étude des crédits et suggèrent des orientations de questions aux députés membres des commissions. C'est donc dire que l'assistance ne se limite pas qu'à la préparation des députés, mais s'étend aussi au travail d'examen en commission.

Au Canada, les parlementaires peuvent également compter sur une assistance à la fois pour la préparation et l'analyse des prévisions budgétaires et pour l'étude des crédits. Le Service d'information et de recherche parlementaires (qui relève de la Bibliothèque du Parlement où travaillent 95 analystes) fournit un ou plusieurs analystes à chacun des comités permanents du Parlement. Ces agents produisent une série de documents à l'intention des parlementaires, tels que des analyses sur l'étude des crédits en cours, des notes d'information, des ébauches de rapports, etc. Séance tenante, le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement soumet aux membres des comités permanents une liste de questions concernant l'étude des crédits en cours.

Par ailleurs, le Parlement du Canada peut également compter sur l'assistance du directeur parlementaire du budget, une fonction établie par une loi canadienne à la fin de 2006. Le rôle du directeur parlementaire du budget est de fournir aux parlementaires des analyses et des rapports indépendants portant sur l'état de l'économie et des finances publiques. L'objectif initialement visé par la création de cette fonction était d'élever les échanges entre parlementaires avant la publication du Budget de dépenses par le gouvernement. Pour contribuer à rehausser les débats et éviter de devenir partie prenante au débat, le Bureau du directeur parlementaire doit jouir d'une complète indépendance, tant dans son financement que dans son droit d'accès aux documents gouvernementaux, deux enjeux particulièrement importants, surtout à l'heure d'une succession de gouvernements minoritaires²⁹.

En Australie, le secrétariat de chacune des commissions est composé d'au moins un agent de recherche provenant du personnel parlementaire³⁰. De plus, les huit Senate Legislation Committees disposent du pouvoir – conditionnel à l'approbation du Président de la Chambre – de nommer des spécialistes pour les assister dans leurs tâches.

²⁹ Cette analyse est partagée par le Finance Committee écossais qui, dans son rapport du 29 juin 2009, traite du rôle du Directeur parlementaire du budget au Canada, « Report on the Review of the Budget Process », <http://www.scottish.parliament.uk/S3/committees/finance/reports-09/fir09-05.htm>.

³⁰ Site Internet du Sénat australien, <http://www.aph.gov.au/Senate/dept/about.htm>.

En Ontario, le Standing Committee on Estimates est assisté dans son travail par un agent de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée.

Pour sa part, le Parlement de la Nouvelle-Zélande offre des services d'aide aux députés pour l'étude des crédits, sur demande seulement. En effet, des services sont disponibles, mais seulement suite à la demande des députés. Les commissions peuvent faire appel à des analystes de la Bibliothèque du Parlement pour effectuer des recherches indépendantes, et sur certains sujets particuliers des experts peuvent être engagés afin de fournir des informations ou conseils à la députation.

Enfin, le cas du Parlement de Londres est une fois de plus particulier. En effet, il existe au Royaume-Uni une équipe spécialisée reliée à la Chambre basse qui s'intéresse particulièrement aux sujets ayant trait aux dépenses (expenditure matters) ainsi qu'aux divers projets de loi présentés en Chambre, le Scrutiny Unit. Le Scrutiny Unit comprend 18 membres : deux juristes, un statisticien provenant de la Bibliothèque de la Chambre des communes, quatre analystes (dont deux proviennent des bureaux du Vérificateur général), un noyau dur entourant le chef de l'unité, deux directeurs adjoints (finance et législation) et six membres de soutien. Le Scrutiny Unit offre également un programme de stage à deux diplômés universitaires. Cette équipe examine l'ensemble des crédits puis produit des documents d'informations et des questions à l'attention des commissions parlementaires. En outre, les parlementaires peuvent s'appuyer sur le travail effectué par la Bibliothèque de la Chambre des communes, qui réalise plusieurs types de documents d'informations qui couvrent de nombreux sujets (politiques économiques, situation économique, rapport des dépenses, notes sur le budget, etc.). Les commissions peuvent également faire appel, de façon temporaire, à divers spécialistes pour des requêtes particulières. Il est à noter que ces deux dernières formes d'assistance s'étendent à tous les travaux de la Chambre basse et des commissions parlementaires, et non spécifiquement à l'étude des crédits budgétaires.

3.3 L'implication du Vérificateur général dans l'étude des crédits

L'analyse comparative nous a permis de découvrir que le Vérificateur général peut être appelé à participer à l'étude des crédits au sein de certains Parlements. Si dans une grande majorité des Parlements à l'étude aucune implication particulière du Vérificateur général n'est formellement prescrite par des règlements, il en va différemment en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Il est toutefois important de souligner que la plupart des Parlements que nous avons interrogés à ce sujet ont spécifié que, bien que le Vérificateur général ne soit pas intégré au travail d'examen des prévisions budgétaires, les parlementaires se réfèrent régulièrement aux rapports et aux enquêtes produits par ce dernier.

Le cas de la Nouvelle-Zélande s'avère particulièrement intéressant. En effet, le Vérificateur général apporte un soutien important aux parlementaires dans l'étude des crédits, un soutien qui est institutionnalisé dans un document nommé *Code of Practice for the Provision of Assistance by the Auditor-General to Select Committees and Members of Parliament*, qui établit un protocole de gestion des interactions entre le Vérificateur général et les membres des commissions. De plus, une rencontre a lieu chaque année entre le Bureau du vérificateur général et le Finance and Expenditure Committee afin de déterminer la nature générale et l'étendue de l'assistance qu'apportera le Vérificateur général dans l'étude des crédits. Le soutien à chaque commission peut prendre plusieurs formes, du constat des principaux éléments contenus dans les documents soumis par les ministères, à l'identification des questions à soulever, jusqu'à des conseils sur la formule à suivre pour interroger le ministre concerné. En outre, avant le début des séances de la commission, les membres de la commission reçoivent un exposé écrit du Bureau du vérificateur général et peuvent également bénéficier de conseils oraux. Ces exposés visent à attirer l'attention des députés sur tout aspect inusité ou imprécis contenu dans les dépenses prévues. Enfin, un employé du Bureau du vérificateur général peut également être présent lors des séances des commissions afin de soutenir les membres si un problème survient. Outre le Vérificateur général, d'autres officiers peuvent également être mis à contribution afin de soutenir les commissions parlementaires. Par exemple, le bureau du Parliamentary Commissioner for the Environment peut agir à titre de conseiller pour les commissions traitant des questions environnementales.

En Australie, les sénateurs responsables de l'étude des crédits peuvent faire appel aux services du Australian National Audit Office (ANAO). Dans le cadre de leur examen des budgets des dépenses, les parlementaires peuvent demander des conseils ou des exposés des faits au bureau de l'ANAO. De tels conseils sont particulièrement utiles lorsque les comités législatifs examinent des programmes qui ont fait l'objet d'une vérification de l'efficacité ou d'une vérification de projets par l'ANAO.

Enfin, comme cela a été mentionné précédemment, le Parlement du Royaume-Uni dispose d'un Scrutiny Unit, dont deux employés permanents proviennent du National Audit Office. C'est donc dire que le Vérificateur général prend part à des travaux parlementaires qui vont bien au-delà de l'étude des prévisions budgétaires. En effet, l'examen du Scrutiny Unit s'étend à toutes questions relatives aux dépenses publiques ainsi qu'aux projets de loi qui les sous-tendent.

En définitive, l'on peut conclure que la disponibilité et l'accessibilité des services de recherche diffèrent significativement d'un Parlement à l'autre. Les Parlements qui disposent de ressources humaines pour assister les commissions parlementaires chargées de l'étude des crédits relèvent l'importance de ce service. Les cas écossais et britannique en témoignent particulièrement.

Tableau 12 - Assistance aux parlementaires³¹

Parlements	Équipe spéciale du Parlement spécifiquement attitrée à l'étude des crédits	Implication particulière du Vérificateur général auprès des parlementaires	Participation des services de recherche parlementaire à l'étude des crédits	Seuls les chercheurs partisans sont impliqués dans l'étude des crédits
Alberta			* Seulement si la demande provient d'une commission et non pas d'un seul parlementaire	✓
Australie		Conseils et exposés oraux	Committee Office Research Team	
Canada			Service d'information et de recherche parlementaires	
Colombie-Britannique				✓
Écosse	SPICe		Parliament Resarch Center	
Irlande				✓
New South Wales				✓
Nouvelle-Écosse			Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement	
Nouvelle-Zélande		Conseils oraux, exposés écrits, et suggestions de questions		
Ontario			Un agent de recherche de l'Assemblée assiste le Standing Committee on Estimates	
Québec				✓
Queensland				✓
Royaume-Uni	Scrutiny Unit	2 employés du Scrutiny Unit proviennent du National Audit Office		

31 Le service de recherche du Parlement d'Alberta intervient uniquement lorsqu'une demande émane de l'ensemble des membres d'une commission. Dans le cas des requêtes individuelles, seuls les chercheurs partisans fournissent une assistance aux parlementaires.

FAITS SAILLANTS - L'assistance aux parlementaires

Les documents gouvernementaux relatifs à l'étude des crédits

- Chaque gouvernement présente à son Parlement respectif des documents de prévisions de dépenses qui comprennent généralement une information détaillée des ressources prévues pour chaque ministère et organisme.
- Une minorité de Parlements n'offre tout simplement pas de services de recherche aux commissions chargées de l'étude des crédits. L'assistance repose alors entièrement sur les recherchistes des groupes parlementaires.
- Un peu moins de la moitié des Parlements étudiés peut compter sur des services de recherche offerts principalement par l'entremise de la Bibliothèque du Parlement ou, dans certains cas, par le recours à des experts et spécialistes externes.
- Il existe dans une majorité des Parlements un processus de Questions on Notice adressées aux ministres et permettant de préparer et de compléter leurs auditions publiques.

Les services de recherche disponibles pour l'étude des crédits

- Toutes les commissions parlementaires bénéficient de l'assistance d'un secrétariat qui fournit un soutien administratif et procédural lors de l'étude des crédits.
- Le Scottish Parliament Information Centre (SPICe) réalise un important travail de soutien informationnel auprès des commissions chargées de l'étude des crédits budgétaires.
- Le Scrutiny Unit du Royaume-Uni est une équipe spécialisée rattachée à la Chambre basse qui s'intéresse particulièrement aux sujets ayant trait aux dépenses ainsi qu'aux divers projets de loi présentés devant le Parlement.

L'implication du Vérificateur général dans l'étude des crédits

- Le Vérificateur général n'est pas appelé à participer à l'étude des crédits dans le cas d'une grande majorité de Parlements. Toutefois, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, on note une implication particulière du Bureau du vérificateur général auprès des parlementaires.

onclusion

Au terme de cette vaste étude comparée, il nous est maintenant possible de situer avec beaucoup plus de précision les pratiques budgétaires du Québec dans l'ensemble des Parlements de tradition britannique.

Tout d'abord, sur le strict plan de la procédure parlementaire suivie dans le processus d'adoption des prévisions budgétaires, on peut dire que l'Assemblée nationale du Québec se situe dans la moyenne des pratiques observées. Entre autres, on retiendra que le Parlement du Québec s'inscrit dans la tendance générale en ce qui concerne le moment du dépôt et la limite du montant des crédits provisoires. Il en est de même pour le moment du dépôt des prévisions principales de dépenses ainsi que pour les documents qui les accompagnent.

Par contre, le Québec se distingue des autres Parlements examinés lorsque l'on considère le temps réel et permis d'étude en commissions. Avec un peu plus de 179 heures d'étude détaillée recensée en 2008-2009 sur un total permis de 200 heures, les commissions parlementaires sectorielles de l'Assemblée nationale se situent au deuxième rang des Parlements qui passent le plus de temps à examiner les crédits budgétaires. Qui plus est, il est à noter que le Parlement qui surpasse le Québec en cette matière, le Parlement fédéral australien, est un Parlement bicaméral où la Chambre haute élue a, parmi ses principales tâches, celle d'étudier les prévisions de dépenses. Toujours en ce qui a trait au travail des commissions parlementaires, on remarque aussi que l'Assemblée nationale du Québec s'inscrit dans la tendance générale voulant que plusieurs et non pas une seule commission parlementaire procèdent à l'étude détaillée des crédits. Enfin, les pouvoirs des commissions parlementaires québécoises ne sont ni plus grands ni plus faibles que ceux de la grande majorité des autres commissions faisant partie de cette enquête, quoiqu'en cette matière, les commissions sénatoriales et parlementaires australiennes de même que les commissions sectorielles de l'Alberta se distinguent en offrant la possibilité aux députés d'inclure des opinions dissidentes dans les rapports qu'elles soumettent à leur Assemblée respective.

Enfin, en ce qui concerne l'assistance disponible pour les parlementaires, force est de constater que le Parlement québécois n'égalise pas les offres de service qui sont offertes aux parlementaires dans certains Parlements. Ainsi, les Parlements du Royaume-Uni ainsi que de l'Écosse se démarquent nettement du lot des Parlements étudiés en comprenant des équipes parlementaires spécialisées dans le domaine de l'économie et des finances et spécifiquement attitrées au processus

d'étude des crédits budgétaires. Dans le même ordre d'idée, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, on note une implication particulière du Bureau du vérificateur général auprès des parlementaires lors de l'étude des crédits.

Tableau 13 - Sources du processus d'adoption des crédits budgétaires

Parlements	Règlements	Lois
Alberta	Standing Orders of the Legislative Assembly of Alberta, 2008 (Chapter 5)	Financial Administration Act, 2000 (Part 3)
Australie	Standing Orders of the Senate, 2009 Standing Orders of the House [...], 2008 (Chapter 5 and 13, respectively)	In the House of Representatives there is no special Budget procedure as such: the Budget depends upon the passage of the main appropriation bill for the year, which in its essentials follows the same stages as any other bill (Infosheet 10) http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is10.pdf
Canada	Règlement de la Chambre des Communes, 2010 (Chapitre X)	Financial Administration Act, 1985 (Part III)
Colombie-Britannique	Standing Orders, Province of British Columbia, Legislative Assembly, 2009 (Chapter VII)	Budget Transparency and Accountability Act, 2000 (Part 1)
Écosse	Standing Orders of the Scottish Parliament, 2009 (Chapter 6)	Scotland Act, 1998 (Part III)
Irlande	Dáil Standing Orders, 2008 (Financial Procedure)	Central Fund (Permanent Provisions) Act, 1965
New South Wales	Standing Orders of the Legislative Assembly, 2007 (Chapter 18)	Public Finance and Audit Act, 1983 (Part 2)
Nouvelle-Écosse	The Rules and Forms of Procedure of the House of Assembly, 1998	Provincial Finance Act, 1989 Finance Act, 2010
Nouvelle-Zélande	Standing Orders of the House of Representatives, 2008 (Chapter VI)	Public Finance Act, 1989 (Part 1)
Ontario	Standing Orders of the Legislative Assembly of Ontario, 2009 (Chapter XIV)	Financial Administration Act, 1990 (Part II)
Québec	Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, 2009 (Titre V, Chapitre 1)	Loi sur l'administration publique, 2002 (Chapitre IV)
Queensland	Standing Rules and Orders, 2010 (Part 6)	Financial Accountability Act, 2009
Royaume-Uni	Standing Orders of the House of Commons, 2010 (Public Money)	Government Resources and Accounts Act, 2000 (Section 5)

Tableau 14 - Processus d'approbation des dépenses de l'Alberta

	Alberta
Commission chargée de l'étude des crédits	Policy Field Committees; Committee of Supply
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés avant le 1^{er} avril (Interim Supply), ils représentent environ 25 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en février-mars. Il n'y a pas de limite de temps d'étude en commission, mais un minimum de 3 heures d'étude est alloué par ministère.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>À la suite du dépôt du budget, les prévisions budgétaires sont soumises aux Policy Field Committees aux fins d'étude détaillée.</p> <p>Les crédits de chaque ministère sont étudiés au minimum 3 heures; les prévisions budgétaires du ministère du Conseil exécutif sont étudiées pendant au moins 2 heures, soit par un Policy Field Committee ou par le Committee of Supply (commission plénière).</p> <p>Lorsque l'étude des crédits d'un ministère est terminée, le président du Policy Field Committee fait rapport au Committee of Supply. Au jour prévu, le vote sur l'ensemble des crédits (main estimates) se prend au Committee of Supply; un rapport est ensuite transmis à l'Assemblée.</p>

Tableau 15 - Processus d'approbation des dépenses de l'Australie

	Australie
Commission chargée de l'étude des crédits	Senate Legislation Committees Main Committee (à la Chambre basse)
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Depuis 1993-1994, le budget australien a toujours été adopté avant le début de l'année financière (1^{er} juillet). Le Règlement prévoit cependant une procédure d'adoption de crédits provisoires en cas de retard dans l'adoption du budget.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en mai, généralement le 2^e mardi du mois. L'étude en commission est généralement de 4 jours par commission sénatoriale et comporte habituellement des auditions supplémentaires.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Le travail d'étude des crédits se passe essentiellement au sein des commissions parlementaires sénatoriales, et non à la Chambre basse. Après le dépôt de l'Appropriation Bill à la Chambre basse et la lecture simultanée du discours du budget dans les deux Chambres, le Sénat renvoie l'étude détaillée des crédits budgétaires aux 8 commissions permanentes sur la base des Particulars of Certain Proposed Expenditure, dont les Portfolio Budget Statements.</p> <p>En commission, les sénateurs peuvent questionner ministres et hauts fonctionnaires; la pratique des rapports minoritaires ou dissidents est permise, mais encadrée. Il n'existe pas un examen équivalent à celui des commissions parlementaires sénatoriales à la Chambre basse pour l'étude des crédits. Les crédits y sont étudiés en détail au Main Committee lors de la 2^e lecture.</p> <p>Les Supplementary Budget Estimates hearings n'étudient pas des crédits supplémentaires, mais les crédits budgétaires par le biais des rapports annuels. Les crédits supplémentaires portent le nom d'Additional Estimates et donnent lieu aux Additional Estimates hearings.</p>

Tableau 16 - Processus d'approbation des dépenses du Canada

	Canada
Commission chargée de l'étude des crédits	<p>Comités permanents de la Chambre des communes</p> <p>Comité permanent des finances nationales (à la Chambre haute)</p>
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés avant le 26 mars, ils représentent environ 25 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en janvier-février. Il n'y a pas de limite de temps d'étude en commission. Les rapports d'étude doivent toutefois être déposés en Chambre dans un délai de 3 mois, soit avant le 31 mai.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Après leur dépôt en Chambre, les prévisions budgétaires sont renvoyées aux comités permanents concernés pour l'étude (il en existe 38 en 2008-2009). Du 1^{er} mars au 1^{er} mai, l'étude des crédits n'est pas limitée en termes de temps. Passé cette date, le chef de l'opposition officielle doit consulter les autres chefs de l'opposition pour renvoyer en comité plénier l'étude des subsides. Dans ces circonstances, un maximum de deux ministères ou organismes peut faire l'objet de l'étude, et ce, pour un maximum de quatre heures.</p> <p>Environ un tiers des crédits (les crédits parlementaires) sont étudiés en comité. Les crédits législatifs (les 2/3 restants) sont autorisés par d'autres lois et ne figurent dans le budget des dépenses qu'à titre d'information. Les questions des parlementaires à leurs sujets sont permises. Dans leurs rapports, les comités peuvent proposer d'adopter, de réduire ou de rejeter les crédits. Toutefois, le gouvernement peut proposer le rétablissement intégral des prévisions budgétaires.</p> <p>En 2008-2009, 56 réunions de comité ont été consacrées à l'examen des budgets des dépenses. Cependant, cela comprend à la fois l'étude des budgets principaux et l'étude des budgets supplémentaires de dépenses. On peut compter de 1 à 2 heures par réunion, en moyenne.</p>

Tableau 17 - Processus d'approbation des dépenses de la Colombie-Britannique

	Colombie-Britannique
Commission chargée de l'étude des crédits	Committee of Supply
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés avant le 1^{er} avril (Interim Supply). Bien qu'il n'y ait aucune limite formelle, ils représentent environ 20 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en février, le 3^e mardi du mois. Il n'y a pas de limite de temps d'étude en commission. Le temps imparti est à la discrétion du Committee of Supply.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Le Committee of Supply est divisé en deux : sections A et B. Tous les crédits sont soumis à la section A, à l'exception de ceux que le gouvernement envoie à la section B (motion sans débats).</p> <p>La section A, composée de 18 membres, entend en commission parlementaire les ministres et les hauts fonctionnaires; la section B comprend tous les membres de l'Assemblée, elle siège en plénière et entend les ministres seulement.</p> <p>Durant plusieurs jours, la Section A étudie successivement les crédits de chaque ministère et les approuve. Chaque jour pendant cette période, quinze minutes avant l'ajournement des travaux de la Chambre, le président de la section A fait rapport à la Chambre et demande la permission de poursuivre les travaux du comité. Le dernier jour, l'Assemblée se transforme en section B du Committee of Supply et fait l'étude des crédits demandés pour le Parlement. Les crédits budgétaires sont ensuite adoptés par l'Assemblée, en général sans débats, sur motion du ministre des Finances.</p>

Tableau 18 - Processus d'approbation des dépenses de l'Écosse

	Écosse
Commission chargée de l'étude des crédits	Subject Committees; Finance Committee
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>L'Écosse ne requiert généralement pas de crédits provisoires. Cependant, si le budget n'est pas adopté avant le début de l'année financière (1^{er} avril), des dépenses équivalentes à 100 % des crédits du même mois de l'année précédente sont autorisées jusqu'à l'adoption du budget. Ces crédits provisoires sont votés annuellement dans la Loi sur le budget, mais en prévision de l'année suivante.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Le Draft Budget est habituellement déposé avant le 20 septembre et le Budget Bill est déposé avant le 20 janvier suivant.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>L'étude des prévisions se déroule en deux étapes : Septembre-décembre : Le gouvernement présente un Draft Budget. Les Subject Committees examinent les prévisions liées à leurs compétences et font rapport au Finance Committee (FC) qui produit un rapport qui peut soit approuver les prévisions, soit suggérer un Alternative Budget. Sur la base de ce rapport, le FC présente une motion à l'Assemblée qui est débattue avant Noël.</p> <p>Janvier-février : Le gouvernement présente le Budget Bill. La procédure législative est suivie. Seul un ministre peut proposer un amendement. La Chambre basse peut refuser le budget en entier sans entraîner la chute du gouvernement, à condition qu'un budget à peu près semblable (same or similar terms) soit déposé devant la Chambre subséquentement. Concrètement, cela signifie que le nouveau budget contiendra quelques amendements intégrés par le gouvernement, pour assurer l'adoption du budget par la Chambre.</p> <p>N.B. Il est à signaler que la dissolution de la Chambre, menant à des élections générales appelées extraordinaires (qui auraient lieu avant le délai normal de 4 ans prévu dans la Loi), ne peut être accordée qu'à la suite d'un vote des deux tiers de la Chambre (Scotland Act, 1998).</p>

Tableau 19 - Processus d'approbation des dépenses de l'Irlande

	Irlande
Commission chargée de l'étude des crédits	Select Committees
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Le Central Fund (Permanent Provisions) Act, 1965 autorise de manière permanente le gouvernement à dépenser jusqu'à 80 % du budget de l'année précédente en crédits provisoires, avant que le Parlement approuve les prévisions budgétaires de la nouvelle année. Cependant, le gouvernement doit présenter au Parlement à titre informatif un état des montants qu'il est ainsi autorisé à dépenser provisoirement à compter du 1^{er} janvier (80 % des crédits de l'année précédente pour chaque programme budgétaire). Cet état, le Statement of Authorized Issues, doit être produit en décembre.</p> <p>De plus, lorsque l'Assemblée a approuvé le montant des prévisions de dépenses à la suite de l'étude des crédits (habituellement à la mi-année), le gouvernement est dès lors autorisé à dépenser à titre de crédits provisoires, jusqu'à 100 % des crédits approuvés par le Parlement pour l'année alors en cours.</p> <p>Ainsi, lorsque la Loi de crédits est adoptée vers la fin de l'année financière, l'essentiel du budget a été dépensé à titre de crédits provisoires.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Des prévisions budgétaires pro forma (White Papers on Receipts and Expenditure) sont déposées en décembre, quelques jours avant le Discours du budget. Cependant, le Parlement étudie plutôt les prévisions révisées présentées en février.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Le temps d'étude en commission est limité à environ 40 heures, soit à peu près 2 h 30 par commission. Au Parlement de l'Irlande, tous les Select Committees étudient les crédits budgétaires. À la suite de l'étude en commission, le Parlement adopte une résolution approuvant la proposition de crédits vers la mi-année. La loi de crédits à proprement parler est adoptée à la fin de l'année financière.</p>

Tableau 20 - Processus d'approbation des dépenses de New South Wales

	New South Wales
Commission chargée de l'étude des crédits	General Purpose Standing Committees
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Le New South Wales ne requiert généralement pas de crédits provisoires. Toutefois, si le budget n'est pas adopté avant le début de l'année financière (1^{er} juillet), des dépenses représentant environ 25 % du montant des crédits totaux sont autorisées.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en mai ou en juin, peu de temps après le dépôt du budget du Commonwealth d'Australie. Il n'y a pas de limite de temps d'étude en commission.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Les deux Chambres adoptent la loi de crédits successivement à quelques jours d'intervalle après un court débat de 2^e lecture. Ce processus ne comporte pas l'examen détaillé des crédits en commission parlementaire.</p> <p>L'étude détaillée des crédits est entièrement conduite par la Chambre haute après l'adoption des crédits. Le Sénat confie à cinq de ses comités, les General Purpose Standing Committees, le mandat d'examiner les prévisions de dépenses. Cet examen a lieu plusieurs mois après l'adoption de la loi sur les crédits et consiste essentiellement à une activité de contrôle parlementaire.</p> <p>Par exemple, le 24 novembre 2009, la Chambre haute a confié à ces comités le mandat d'examiner les crédits 2010-2011 à venir. Ces crédits ont été déposés le 8 juin 2010 et adoptés le 22 juin. Les comités procéderont à l'examen des crédits à des dates prévues dans le mandat, échelonnées entre les 13 septembre 2010 et 19 novembre 2010. Ils font rapport au Sénat.</p> <p>Il est donc évident que l'étude détaillée des crédits ne fait pas partie du processus de leur adoption.</p>

Tableau 21 - Processus d'approbation des dépenses de la Nouvelle-Écosse

	Nouvelle-Écosse
Commission chargée de l'étude des crédits	Committee of the Whole House on Supply; Subcommittee on Supply
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Si le Parlement n'a pas adopté les crédits au début d'une nouvelle année financière, le Provincial Finance Act autorise de manière permanente le ministre des Finances à dépenser jusqu'à 50 % du montant des crédits de l'année précédente pour les dépenses ordinaires. Les crédits provisoires ne sont donc pas votés annuellement.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires ne sont pas déposées à date fixe. Depuis l'année financière 2000-2001, leur dépôt a eu lieu entre les mois de septembre et mars. La limite du temps d'étude en commission est de 40 heures (4 heures maximum par jour d'étude).</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>À la suite du dépôt du budget, les prévisions budgétaires sont soumises au Committee of the Whole House on Supply (CWHS) ainsi qu'au Subcommittee on Supply aux fins d'étude détaillée.</p> <p>Les prévisions budgétaires de cinq ministères, choisies en concertation entre le gouvernement et l'opposition officielle, sont étudiées au sein du CWHS; les autres prévisions budgétaires sont étudiées par le Subcommittee.</p> <p>À la fin de l'étude détaillée du Subcommittee (40 h maximum), le président fait rapport au CWHS. À la suite des délibérations du CWHS (40 h maximum), une motion est mise aux voix sans débat. Le CWHS fait rapport à l'Assemblée; celle-ci vote une motion indiquant qu'elle agréé le rapport puis elle procède à l'adoption de la loi de crédits sans amendements ni débat.</p>

Tableau 22 - Processus d'approbation des dépenses de la Nouvelle-Zélande

	Nouvelle-Zélande
Commission chargée de l'étude des crédits	Select Committees; Finance and Expenditure Committee
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés en juin, avant le début de l'année financière (1^{er} juillet). Les First Imprest Supply représentent environ 25 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en mai-juin. Il n'y a pas de limite de temps d'étude en commission, mais les commissions doivent déposer leurs rapports en Chambre dans un délai de 2 mois.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Le Finance and Expenditure Committee (FEC) a le mandat d'examiner lui-même ou de confier l'examen des crédits à l'un des Select Committees. Le nombre d'heures accordé pour l'étude des crédits est à la discrétion de chaque commission, mais les commissions doivent faire rapport à l'Assemblée dans un délai de 2 mois.</p> <p>En Nouvelle-Zélande, le FEC doit, au plus tard le jour même de l'étude des crédits, publier le temps global alloué pour l'exercice de contrôle dans le feuillet du Parlement.</p> <p>Le FEC prépare des questionnaires standards pour avoir une bonne compréhension des crédits de chacun des ministères (enjeux, changements, etc.). Ces questionnaires sont remis aux membres des commissions parlementaires qui procèdent à l'étude détaillée des crédits.</p>

Tableau 23 - Processus d'approbation des dépenses de l'Ontario

	Ontario
Commission chargée de l'étude des crédits	Standing Committee on Estimates
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés avant le 1^{er} avril. Les Interim Supply représentent jusqu'à 50 % du montant des crédits totaux. Depuis l'année financière 2008-2009, une loi sur les crédits provisoires est adoptée en décembre (ou novembre) de l'année précédente sous forme d'une annexe à une loi qui contient diverses mesures budgétaires. En mai de l'année financière en cours, une deuxième loi de crédits provisoires est adoptée. La quasi-totalité des crédits requis par le gouvernement (à l'exception des crédits supplémentaires) sont donc adoptés en deux temps, sous forme de crédits provisoires.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées dans les 12 jours suivant la présentation du budget (mars ou avril). La limite de temps d'étude en commission est de 90 heures, soit un maximum de 15 heures par bloc d'un ou deux ministères. La loi sur les crédits est adoptée à la fin de l'année financière en cours (mars).</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>En Ontario, le Standing Committee on Estimates procède à l'examen des crédits d'au moins six ministères et d'au plus douze ministères. La sélection des ministères étudiés se déroule en deux tours : le parti de l'opposition officielle a le premier choix, le deuxième parti d'opposition le second choix et le parti ministériel le troisième choix. À chaque tour, le parti peut choisir un ou deux ministères, mais le temps d'étude réparti demeure le même, soit un maximum de quinze heures (si un seul choix = maximum de 15 heures d'étude, si deux choix = répartition des 15 heures allouées entre ces deux ministères).</p> <p>Les crédits des ministères n'ayant pas été sélectionnés pour examen seront réputés avoir été étudiés par la commission et remis à l'Assemblée pour adoption. Le Standing Committee on Estimates remet à la chambre un rapport de l'étude des crédits au plus tard le 3^e jeudi de novembre de chaque année.</p>

Tableau 24 - Processus d'approbation des dépenses du Queensland

	Queensland
Commission chargée de l'étude des crédits	Estimates Committees
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés en août de l'année précédente, soit tôt dans le courant de l'année financière (qui commence le 1^{er} juillet). À titre d'exemple, les crédits provisoires de l'année financière 2009-2010 ont été votés au Parlement en août 2008. Les crédits provisoires du Queensland représentent environ 50 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en mai-juin. La limite de temps d'étude en commission est fixée à 63 heures, soit au maximum 9 heures par commission parlementaire.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>Au Queensland, le mandat de l'étude des crédits est confié aux différentes commissions parlementaires par une motion de la Chambre basse : les Estimates Committees. Ces commissions ont le mandat d'examiner et de faire rapport à l'Assemblée à propos des dépenses gouvernementales prévues pour un certain nombre de ministères. Chaque Estimate Committee est formé de sept membres : quatre issus du gouvernement et trois provenant de l'opposition.</p> <p>Un maximum de 20 questions écrites est envoyé à chaque ministre par le comité qui étudie ses crédits, préalablement aux travaux des Estimates Committees; le dépôt des réponses écrites a lieu la veille de la réunion des comités.</p> <p>Chaque commission dépose un rapport à la Chambre qui peut contenir des réserves ou des rapports minoritaires.</p>

Tableau 25 - Processus d'approbation des dépenses du Royaume-Uni

	Royaume-Uni
Commission chargée de l'étude des crédits	Departmental Select Committees; Liaison Committee
Mécanisme d'étude des prévisions budgétaires	<p>Crédits provisoires :</p> <p>Votés en décembre. Le Vote on Account autorise des dépenses qui représentent jusqu'à 45 % du montant des crédits totaux.</p> <p>Prévisions budgétaires :</p> <p>Les prévisions budgétaires sont déposées en février-mars. Il n'y a que très peu de temps d'étude en commission.</p> <p>Mécanisme d'étude :</p> <p>À Londres, le processus formel d'approbation des crédits n'inclut pas l'examen des crédits en commission parlementaire et se limite aux trois Estimates Days. Ces jours sont répartis tout au long du cycle des crédits: en juillet, pour l'adoption des crédits budgétaires annuels, en décembre, en mars et en juillet, pour les crédits supplémentaires. À l'occasion du Estimate Debate de décembre, on adopte aussi les crédits provisoires pour l'année financière à venir.</p> <p>Le Liaison Committee choisit certains rapports produits par des Select Committees qui serviront de base aux débats de la Chambre basse lors des trois jours de débats relatifs aux prévisions budgétaires. Un débat peut porter, entre autres, sur un rapport d'une commission ou sur une politique du gouvernement. Toutefois, toutes les commissions sectorielles procèdent à l'étude des Rapports annuels des ministères. Lors de ces auditions, les parlementaires consacrent habituellement une petite partie de leur temps à l'étude des crédits budgétaires. Certains comités produisent un rapport à la Chambre. Au total, chacun des 19 Departmental Select Committees passe en moyenne de quatre à six heures par exercice financier à l'étude des crédits et des rapports annuels. À la fin des auditions, les commissions font rapport à la Chambre basse. À l'exception du Defence Committee, toutes les commissions traitent relativement peu des crédits et réunissent dans un même rapport les informations pertinentes relatives à la fois à l'étude des crédits et des rapports annuels.</p>

