



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 24

LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Projet de loi modificatif—Deuxième lecture—
Suite du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le jeudi 24 mars 2016

LE SÉNAT

Le jeudi 24 mars 2016

[Traduction]

LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

PROJET DE LOI MODIFICATIF—DEUXIÈME LECTURE—
SUITE DU DÉBAT

L'honorable Diane Bellemare : Honorables sénateurs, je tiens d'abord à féliciter notre collègue, le sénateur Moore, de la ténacité dont il a fait preuve pour faire adopter le projet de loi S-204, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, qui porte sur les emprunts de fonds. Comme vous le savez, c'est la troisième fois que le sénateur Moore présente ce projet de loi au Sénat, et il faut croire qu'il a réussi à convaincre le ministre des Finances.

[Français]

En effet, comme certains d'entre vous l'ont vu, on peut lire ce qui suit à la page 242 de la version française du budget, et je cite :

En 2016-2017, le gouvernement proposera des modifications législatives afin d'exiger l'approbation parlementaire des emprunts du gouvernement, dans le but d'accroître la transparence et la reddition de comptes devant le Parlement.

Chers collègues, compte tenu de ce nouveau fait, l'étude du projet de loi S-204 est encore plus pertinente, et je vais tenter de vous expliquer pourquoi.

Rappelons d'abord la feuille de route de ce projet de loi. C'est la sixième fois que ce projet de loi est présenté au Sénat sous différents numéros; c'est peut-être un record. En voici l'historique législatif.

Durant la deuxième session de la 39^e législature, le projet de loi S-236 a été présenté par le sénateur Lowell Murray, le 5 mai 2008. Le 6 juin, ce dernier a fait un discours afin d'en proposer la deuxième lecture.

Durant la deuxième session de la 40^e législature, le projet de loi S-221 a été présenté une nouvelle fois par le sénateur Murray, le 2 février 2009. Le 3 mars 2009, à la suite de son discours à l'étape de la deuxième lecture, le sénateur Gerald Comeau a demandé l'ajournement du débat et n'a pas prononcé de discours par la suite.

Durant la troisième session de la 40^e législature, le sénateur Murray a ramené ce projet de loi devant cette Chambre, le 23 mars 2011; le projet de loi portait alors le numéro S-229. Il n'y a pas eu davantage de débat.

Le sénateur Murray a pris sa retraite du Sénat le 26 septembre 2011. C'est alors que notre collègue, le sénateur Moore, a pris la relève de cette initiative législative.

Le 21 mars 2013, durant la première session de la 41^e législature, le sénateur Moore a présenté le projet de loi S-217, qui était l'ancêtre du projet de loi S-229. Le projet de loi a été débattu à l'étape de la deuxième lecture et a été étudié au Comité des finances nationales. Un rapport non unanime a été déposé dans cette Chambre, le 21 juin 2013. Au sein du comité, les sénateurs ont recommandé au Sénat de ne pas poursuivre l'étude de ce projet de loi à l'étape de la troisième lecture. Le comité avait évoqué alors une lacune dans le projet de loi S-217. Cependant, comme le souligne le sénateur Day, qui présidait alors le Comité des finances nationales, cette lacune n'a

pas spécifiquement été soulevée par les témoins. Le 26 juin 2013, le débat a été ajourné et le rapport n'a jamais été mis au vote.

Lors de la deuxième session de la 41^e législature, le projet de loi S-204 est présenté de nouveau le 23 octobre 2013, et est renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour y être étudié. Le comité lui consacre une séance le 8 avril 2014. L'étude du projet de loi ne s'est pas poursuivie, et n'a donc pas abouti.

Enfin, le projet de loi S-204 revient au Sénat le 8 décembre dernier.

Si ce projet de loi est de nouveau déposé devant nous, c'est parce qu'on n'y a jamais donné suite.

Concrètement, le projet de loi S-204 vise à redonner au Parlement, soit à la Chambre des communes et au Sénat, le pouvoir d'approuver les nouveaux emprunts du gouvernement. En d'autres mots, il vise à redonner au Parlement le pouvoir d'étudier et d'approuver les augmentations de la dette nationale et la Stratégie de gestion de la dette. Ce n'est pas une mince affaire.

Rappelons que ce pouvoir du Parlement a été éliminé lors de l'adoption du projet de loi de mise en œuvre du budget de 2007. Le gouvernement a alors modifié la Loi sur la gestion des finances publiques afin d'éliminer ce droit de regard du Parlement en échange de l'adoption, par la Chambre des communes, de la Stratégie de gestion de la dette, déposée lors du budget, et du dépôt du Rapport sur la gestion de la dette, produit dans le contexte du dépôt des comptes publics.

Ainsi, depuis 2007, le Sénat et le Comité sénatorial permanent des finances nationales ne sont plus sollicités sur ces enjeux. Le droit de regard de la Chambre des communes se trouve également amputé. En termes clairs, le gouvernement n'a plus besoin de consulter le Parlement et d'obtenir son autorisation afin de contracter de nouveaux emprunts.

Je participais aux travaux du Comité des finances nationales lorsque le projet de loi du sénateur Moore a été étudié, en 2013 et 2014. Je dois admettre que ma formation d'économiste m'a amenée à considérer, de manière plutôt positive, les arguments présentés par les fonctionnaires du gouvernement qui plaidaient en faveur de l'efficacité et de la flexibilité du nouveau processus, qu'on disait également plus transparent en ce qui concerne les emprunts du gouvernement.

J'ai demandé l'ajournement de ce débat en décembre, car je voulais y voir plus clair et comprendre pourquoi il y avait tant de ténacité dans le but de faire adopter ce projet de loi de la part du sénateur Moore, que je respecte beaucoup.

Certains témoins ont expliqué, lors des séances en comité tenues en 2013 et 2014, que ce projet de loi soulève un enjeu important, dont notre Chambre doit absolument débattre. Cet enjeu est celui du rôle des parlementaires dans la surveillance de l'exécutif, en particulier en matière de gestion de la dette publique. En réalité, le projet de loi S-204 défend un principe essentiel à l'intégrité de notre système parlementaire. Il vise à corriger une loi qui a été adoptée en 2007 sans débat, et qui a diminué le rôle du Parlement dans sa surveillance du gouvernement et de l'exécutif. C'est une atteinte sévère au principe du gouvernement responsable.

Comme vous le savez, le peuple canadien s'est battu au XIX^e siècle pour la reconnaissance du principe selon lequel l'exécutif doit obtenir l'approbation du Parlement pour dépenser, lever des revenus publics et emprunter. Le principe du gouvernement responsable est à la base de notre système parlementaire où le cabinet, formé de députés de la majorité à la Chambre des communes, est redevable à la Chambre des communes, mais aussi au Parlement.

Je le répète : la modification de 2007 a enlevé des pouvoirs au Parlement, et cela n'a jamais été débattu lors de l'adoption de la loi omnibus de mise en œuvre du budget. Les cadres supérieurs qui ont témoigné au Comité des finances nationales en 2013 et 2014 ont affirmé que cette modification permettait d'améliorer l'efficacité de la fonction publique et du pouvoir d'emprunt. Ils ont fait valoir « combien le cadre actuel du pouvoir d'emprunt a facilité la liberté d'action au Canada à l'automne 2008 et pendant la crise financière mondiale ».

En d'autres mots, en 2007, le Parlement, sans le savoir et sans en débattre, a cédé certains de ses pouvoirs de reddition de comptes du gouvernement afin de faciliter la liberté d'action des fonctionnaires et du ministre des Finances. En 2007, le Parlement a jeté le bébé avec l'eau du bain.

Je me demandais depuis un certain temps pourquoi les études du Comité des finances nationales concernant les budgets des dépenses et la loi sur la mise en œuvre du budget me semblaient insuffisantes pour assurer une reddition de comptes plus complète. En effet, depuis que je siége à ce comité, jamais nous ne discutons des états financiers du gouvernement, jamais nous ne regardons si les comptes s'équilibrent. Nous analysons ce que le gouvernement a l'intention de faire, mais jamais ce qu'il réussit à faire.

Une partie de la réponse à cette question est que, depuis 2007, jamais le Comité des finances nationales ni le Sénat n'ont analysé la Stratégie de gestion de la dette et le Rapport sur la gestion de la dette. Comme l'a affirmé en cette Chambre le sénateur Day en 2014, il faut prendre garde à ce que, en invoquant continuellement l'efficacité des processus, on ne se débarrasse pas carrément du Parlement pour ne laisser la place qu'à l'exécutif.

Or, chers collègues, dans le contexte économique actuel, où le gouvernement annonce qu'il devra encourir d'importants déficits, la dette augmentera inévitablement, le ratio de la dette par rapport PIB augmentera peut-être, tout comme les frais d'intérêt encourus sur la dette. Aujourd'hui, il n'y a pas lieu de s'alarmer, mais on ne sait pas ce que l'avenir nous réserve. Aujourd'hui, s'il est souhaitable de cumuler des déficits pour stimuler l'économie, la gestion de la dette doit être néanmoins rigoureuse. Il faut s'assurer que les futurs emprunts stimuleront l'économie.

Comme vous le savez, chers collègues, aujourd'hui, les taux d'intérêt sont faibles, mais ils pourraient augmenter et grossir les frais encourus sur la dette, ce qui réduirait considérablement la marge de manœuvre du gouvernement pour payer les dépenses courantes. De plus, si la dette publique est détenue en dollars américains, la gestion de la dette pourrait devenir un casse-tête, comme cela s'est produit par le passé.

En étudiant ce projet de loi, je me suis demandé si mon intérêt soudain était dicté par la conjoncture économique ou s'il était fondé sur des principes plus universels. En réalité, la conjoncture m'a éclairée sur le bien-fondé de ce projet de loi. Quand la conjoncture économique sera plus prometteuse, ce projet de loi sera toujours aussi pertinent, parce qu'il touchera toujours à des principes parlementaires fondamentaux.

Honorables sénateurs, j'appuie le principe du projet de loi S-204. Nous devons débattre à nouveau de ce projet de loi en comité et dans cette Chambre. Il faut discuter non pas des raisons qui ont amené le gouvernement précédent à abolir certains éléments du principe de gouvernement responsable, mais plutôt des façons de rétablir le droit de regard du Parlement sur la gestion de la dette et des emprunts. J'estime que le Parlement a créé un grave déficit démocratique en adoptant l'amendement proposé dans le projet de loi omnibus de 2007.

« Pensez-y », comme le disait le sénateur Day en 2014, et je cite :

Si l'exécutif a le droit d'emprunter de l'argent quand bon lui semble, comme c'est actuellement le cas, il a le pouvoir d'acculer le pays à la faillite. Il pourrait emprunter sans arrêt et sans l'approbation du Parlement. Il pourrait le faire sans consulter le Parlement, qui sera responsable si le pays fait faillite ou si on emprunte trop d'argent. C'est le Parlement, et notamment la Chambre des communes, qui portera le blâme, alors que nous n'avons aucun contrôle sur les sommes empruntées.

Heureusement, sénateur Day, l'avenir ne se passera pas ainsi, car le Parlement aura son mot à dire.

En effet, le déficit démocratique créé en 2007 sera réparé dans le contexte de la prochaine loi de mise en œuvre du budget. De toute évidence, cela a été annoncé. C'est le gouvernement du jour, celui-là même qui prévoit un déficit avoisinant les 30 milliards de dollars, qui nous demandera d'approuver sa gestion de la dette.

Comment corriger un tel déficit démocratique? Comment assurer concrètement que le Parlement autorise l'emprunt de fonds? Comment assurer le juste équilibre entre les principes démocratiques et parlementaires, la transparence et l'efficacité? C'est une grande question.

En ce sens, j'ai observé rapidement les dispositions relatives au pouvoir d'emprunt dans les provinces. Outre l'Ontario et le Québec, aucune province n'autorise le gouvernement à contracter des emprunts sans respecter certains paramètres. Sinon, toutes les provinces fixent dans leurs lois relatives aux finances publiques ou à l'administration financière certains paramètres grâce auxquels l'exécutif peut procéder à des emprunts. Par exemple, en Ontario, aux articles 18, 21 et 23 de la Loi sur l'administration financière, l'autorisation formelle de l'assemblée législative est obligatoire pour que le cabinet puisse emprunter de l'argent, sauf pour certaines activités déjà prévues dans la loi, comme le paiement de prêts, de titres déposés ou des dépenses nécessaires pour une période n'excédant pas 12 mois au moment de la dissolution de l'assemblée législative ou, encore, pour l'acquittement de dettes ou d'obligations. Dans ces provinces, le gouvernement ne peut pas emprunter comme bon lui semble sans demander l'autorisation du Parlement provincial.

Honorables sénateurs, il faut corriger le déficit démocratique que nous avons contribué à créer en 2007. Toutefois, un retour à la case départ, soit revenir à la situation d'avant 2007, est-il souhaitable? Est-ce l'unique option?

D'autres solutions peuvent sans doute être envisagées. Par exemple, la Loi sur la gestion des finances publiques pourrait prévoir l'adoption par le Parlement de la Stratégie de gestion de la dette ainsi que l'adoption du Rapport sur la gestion de la dette. Cette mesure ferait en sorte que le Comité sénatorial permanent des finances nationales étudie, fasse rapport et fasse adopter dans cette Chambre la stratégie et le Rapport sur la gestion de la dette, ainsi que les conclusions de son propre rapport.

On pourrait également prévoir que tout emprunt qui a pour effet d'augmenter le ratio de la dette par rapport PIB fasse l'objet d'une autorisation du Parlement. Ce sont là des options — il y en a d'autres — que l'on pourrait étudier, qui ne réduiraient aucunement l'efficacité, la flexibilité et la transparence de la gestion la dette, et que l'on pourrait insérer dans le projet de loi S-204.

Je propose donc que le projet de loi S-204 soit adopté à l'étape de la deuxième lecture et soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales afin que nous puissions discuter, s'il y a lieu, d'amendements au projet de loi qui répondraient à la question du

déficit démocratique, tout en reconnaissant les impératifs d'efficacité et de flexibilité auxquels nous tentions de répondre en 2007. Étant donné l'ouverture du gouvernement face à cette problématique, il faut en profiter pour discuter dès maintenant des modalités concrètes que pourrait prendre une nouvelle loi sur l'approbation des emprunts.

Merci de votre attention.

(Sur la motion de la sénatrice Marshall, le débat est ajourné.)
