

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

**En appui à l'examen parlementaire des prévisions budgétaires :
*La base de données de suivi intégré (BDSI)***

Ottawa, Canada

Mars 2011

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale, ainsi que d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Points clés

- La responsabilité du Parlement à l'égard de l'affectation de fonds publics et de l'approbation des dépenses proposées est l'une des plus importantes responsabilités constitutionnelles.
- Afin d'appuyer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires du gouvernement, le DPB a conçu une base de données interrogeable contenant l'essentiel des données sur les autorisations budgétaires et les dépenses en cours d'exercice.
- Il est à espérer que la Base de données de suivi intégré (BDSI) permettra aux législateurs de découvrir des écarts inhabituels dans les crédits et les dépenses du gouvernement. Ils pourront ainsi concentrer leurs efforts sur des secteurs d'activité du gouvernement pour lesquels un examen plus approfondi s'avère justifié. En outre, les données relatives aux dépenses en cours d'exercice fourniront aux législateurs un point de référence pour évaluer le caractère raisonnable et utile des budgets supplémentaires des dépenses établis par le gouvernement.
- Chaque trimestre, le DPB mettra à jour la BDSI et publiera une courte analyse signalant les écarts notables dans les dépenses fédérales.
- Pendant les deux premiers mois, la BDSI ne sera qu'un projet pilote offert aux parlementaires et à leur personnel. Une fois les réactions des législateurs connues, les restrictions d'accès seront levées.

Préparé par : Jason Jacques*

* Les observations sont les bienvenues. Pour de plus amples renseignements, communiquez avec Jason Jacques (jacqui@parl.gc.ca). La présente note est le résultat de plusieurs années de travail de Bradley Recker, un ancien collègue.

I. Contexte¹

La *Loi constitutionnelle* prévoit qu'aucun impôt ou fonds ne peut être prélevé sans le consentement du Parlement².

Afin d'appuyer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires du gouvernement, la *Loi sur le Parlement du Canada* confie au directeur parlementaire du budget le mandat proactif « de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses [...] **des prévisions budgétaires du gouvernement**³ ».

Pendant les consultations menées en 2008 auprès des parties intéressées, les parlementaires ont mentionné la nécessité d'avoir « des analyses et de l'information à l'appui » pour faciliter leurs délibérations sur les questions financières⁴. Ils ont notamment recommandé qu'afin de mieux appuyer leurs travaux le DPB :

1. signale les éléments précis des prévisions budgétaires qui présentent une importance et/ou un risque plus grands, pour lesquels un examen ciblé effectué par les comités parlementaires s'avèrerait utile; et
2. entreprenne de façon proactive une recherche approfondie des éléments des prévisions budgétaires présentant des hausses marquées dans les dépenses proposées.

À la suite de cette recommandation, le DPB a publié au cours des deux dernières années plusieurs études servant de base à l'étude parlementaire des prévisions budgétaires, notamment des examens des mises à jour trimestrielles sur le Plan d'action économique et des mises à jour sur le rendement du Fonds de stimulation de l'infrastructure.

II. La Base de données de suivi intégré (BDSI)

La Base de données de suivi intégré (BDSI) est l'étape suivante de l'appui à l'examen parlementaire des prévisions budgétaires. Il s'agit d'une base de données structurée contenant les dépenses prévues et en cours d'exercice classées par crédit pour chaque ministère et organisme fédéral⁵. Elle utilise les sources de données existantes et est la première base de données assurant la congruence entre les prévisions budgétaires et les rapports financiers de l'exercice en cours.

Dans la logique du travail du DPB, la BDSI peut servir de point de départ à l'examen parlementaire, permettant aux législateurs de découvrir des écarts substantiels dans les dépenses prévues et réelles, ainsi que des différences clés entre les exercices. Cela devrait permettre aux députés et aux comités de se concentrer sur les secteurs qui nécessitent un examen approfondi.

¹ Le contexte provient en grande partie d'un document du DPB préparé dans le cadre de son Plan d'action 2009 www.parl.gc.ca/pbo-dpb.

² <http://laws.justice.gc.ca/fr/const/index.html>.

³ Alinéas 79.2a) et c) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. <http://laws.justice.gc.ca/fra/P-1/index.html>, consultée en juillet 2009.

⁴ http://www2.parl.gc.ca/Sites/PRO-DPB/documents/DPB_Consultations_aupres_des_parties_interessees.pdf.

⁵ La base de données ne contient pas de données sur les dépenses en cours d'exercice relatives à l'organe législatif du gouvernement, qui comprend la Chambre des communes et le Sénat. Les renseignements sont recueillis par le receveur général et demandés par le DPB, mais le Parlement refuse de communiquer les dépenses en cours d'exercice classées par autorisation votée.

Sources de données

La BDSI utilise les données non confidentielles produites par le gouvernement du Canada sous diverses formes. Son cadre repose sur les prévisions budgétaires du gouvernement, lesquelles énumèrent les autorisations votées et législatives par organisme⁶. Ces autorisations sont modifiées au cours de l'année par l'intermédiaire des Budgets supplémentaires des dépenses, qui sont également versés dans la base de données. Ainsi, les parlementaires peuvent suivre l'évolution des autorisations pendant un exercice donné comparativement aux exercices précédents.

Figure 1 : Instantané d'écran de la BDSI – Autorisations de dépenses⁷

Transports Canada									
Ministère / Poste	Crédit	Autorisations cumul annuel (en milliers de \$)	Budget principal des dépenses (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (A) (en milliers de \$)	CT Crédit 25 - Report de crédits (en milliers de \$)	CT Crédit 15 - Rajustements de la rémunération (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (B) (en milliers de \$)	CT Crédit 30 - Besoins en matière de rémunération (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (C) (en milliers de \$)
Dépenses de fonctionnement	1	669 726	612 522	1 235	33 162	11 734	5 782	7 855	-2 563
Subventions et contributions	10	850 177	840 113	0	0	0	10 064	0	0
Palements versés conformément aux ententes de la Voie maritime du Saint-Laurent	S	68 200	62 800	0	0	0	4 000	0	1 400

⁶ <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/index-fra.asp>.

⁷ En plus d'énumérer les crédits présentés dans les prévisions budgétaires du gouvernement, les tableaux de la BDSI présentent aussi la catégorie « Dépenses globales de fonctionnement », soit un résumé des dépenses de fonctionnement, quel que soit le crédit (c.-à-d. le crédit pour dépenses de fonctionnement, plus les avantages sociaux et les allocations pour les voitures ministérielles).

Les rapports mensuels de dépenses recueillis par le receveur général du Canada, qui dressent la liste des dépenses organisationnelles réelles imputées aux autorisations de dépenses précises accordées par le Parlement (c.-à-d. par autorisation votée et législative), constituent une autre source de données⁸. Le DPB prévoit mettre à jour trimestriellement cet ensemble de données, avec un retard d'environ 60 jours (c.-à-d. que les données d'avril à juin seront disponibles à la fin de septembre).

Figure 2 : Instantané d'écran de la BDSI – Dépenses déclarées

Transports Canada							
Ministère / Poste	Crédit	Dépenses déclarées cumul annuel (en milliers de \$)	% utilisé	4e trimestre (en milliers de \$)	3e trimestre (en milliers de \$)	2e trimestre (en milliers de \$)	1er trimestre (en milliers de \$)
Total des dépenses de fonctionnement		495 234	67	0	178 022	169 811	147 401
Dépenses de fonctionnement	1	495 234	74	0	178 022	169 811	147 401
Dépenses en capital	5	39 524	18	0	23 550	9 568	6 406
Subventions et contributions	10	115 688	14	0	56 507	51 858	7 323
Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland	S	57 721	100	0	0	0	57 721
Paiements versés conformément aux ententes de la Voie maritime du Saint-Laurent	S	96 482	141	0	62 590	11 592	22 300
Abolition des péages sur le pont Victoria	S	0	0	0	0	0	0
Total partiel		804 649	41	0	320 669	242 829	241 151

Les rapports de dépenses recueillis par le receveur général sont aussi cumulés pour les faire concorder au rapport officiel du gouvernement du Canada sur les dépenses en cours d'exercice, la revue financière⁹. Les principales différences de ce processus sont le cumul des crédits individuels approuvés

⁸ <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/1011/tdm-toc-fra.html>.

⁹ <http://www.fin.gc.ca/pub/fm-rf-index-fra.asp>.

par les parlementaires qui doivent correspondre aux rubriques de la revue financière ainsi que l'affectation des rajustements comptables¹⁰.

Fonctionnalité de la BDSI

Pour la première itération de la BDSI, les utilisateurs auront accès à un outil de recherche qui permet de produire deux rapports normalisés :

1. Cumul annuel des autorisations et des dépenses prévues, soit le total des autorisations figurant aux prévisions budgétaires comparées au total des dépenses déclarées par le receveur général.

Figure 3 : Rapport des dépenses prévues et réelles : Trois premiers trimestres de 2010-2011

Transports Canada

Ministère / Agence	Crédit	Autorisations (en milliers de \$)	Dépenses déclarées (en milliers de \$)	% des autorisations
Total des dépenses de fonctionnement		739 366	495 234	67 %
Dépenses de fonctionnement	1	669 726	495 234	74 %
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	S	69 558	0	0 %
Ministre - Traitement et allocation pour automobile	S	79	0	0 %
Ministre d'État - Traitement et allocation pour automobile	S	2	0	0 %
Dépenses en capital	5	225 388	39 524	18 %
Subventions et contributions	10	850 177	115 688	14 %
Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland	S	57 771	57 721	100 %
Paiements versés conformément aux ententes de la Voie maritime du Saint-Laurent	S	68 200	96 482	141 %
Abolition des péages sur le pont Victoria	S	3 300	0	0 %
Total partiel		1 944 202	804 649	

¹⁰ Les prévisions budgétaires sont approuvées selon une méthode de comptabilité de caisse, tandis que le Budget, la revue financière et les Comptes publics sont présentés selon une méthode de comptabilité d'exercice.

2. Évolution détaillée des autorisations déclarées par source dans les prévisions budgétaires, y compris le transfert effectué à partir des crédits centraux et les crédits pluriannuels (c.-à-d. pour Parcs Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence du revenu du Canada).

Figure 4 : Rapport des autorisations découlant des prévisions budgétaires, par source

Transport Canada										
Ministère / Poste	Crédit	Autorisations cumul annuel (en milliers de \$)	Budget principal des dépenses (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (A) (en milliers de \$)	CT Crédit 25 - Report de crédits (en milliers de \$)	CT Crédit 15 - Rajustements de la rémunération (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (B) (en milliers de \$)	CT Crédit 30 - Besoins en matière de rémunération (en milliers de \$)	Budget supplémentaire des dépenses (C) (en milliers de \$)	CT Crédit 15 - Rajustements de la rémunération (en milliers de \$)
Total Des Dépenses de fonctionnement		739 366	682 161	1 235	33 162	11 688	5 782	7 855	-2 563	46
Dépenses de fonctionnement	1	669 726	612 522	1 235	33 162	11 688	5 782	7 855	-2 563	46
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	S	69 558	69 558	0	0	0	0	0	0	0
Ministre - Traitement et allocation pour automobile	S	79	79	0	0	0	0	0	0	0
Ministre d'Etat - Traitement et allocation pour automobile	S	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses en capital	5	225 388	221 127	0	0	0	4 261	0	0	0
Subventions et contributions	10	850 177	840 113	0	0	0	10 064	0	0	0
Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland	S	57 771	57 771	0	0	0	0	0	0	0
Paiements versés conformément aux ententes de la Voie maritime du Saint-Laurent	S	68 200	62 800	0	0	0	4 000	0	1 400	0
Abolition des péages sur le pont Victoria	S	3 300	3 300	0	0	0	0	0	0	0
Total partiel		1 944 202	1 867 272	1 235	33 162	11 688	24 107	7 855	-1 163	46

À plus long terme, ces rapports seront améliorés afin d'y inclure les données présentées dans les Comptes publics du Canada. En outre, plus de renseignements sur les types de dépenses pourront aussi être présentés selon la disponibilité des données et l'intérêt manifesté par les parlementaires.

III. Exemples

Bien que les données présentées par la BDSI soient rudimentaires, leur regroupement sous une forme facilement accessible se prête à diverses applications pratiques :

Exemple 1 : Quelle part d'un crédit particulier a été dépensée à un moment précis de l'exercice?

- Actuellement, il n'existe aucune source de données sur les dépenses en cours d'exercice par crédit. Cependant, les législateurs pourraient vouloir connaître les dépenses cumulatives lorsqu'on leur demande une augmentation dans le Budget supplémentaire des dépenses ou simplement s'ils s'intéressent à l'évolution des taux de participation dans le cas des programmes de transfert.
- À titre d'exemple, pour les neuf premiers mois de 2010-2011, le gouvernement a déclaré des dépenses au titre du Fonds de stimulation de l'infrastructure de près de 620 millions de dollars, comparativement à des crédits totaux de 1,5 milliard de dollars, soit environ 42 % du montant prévu au budget. L'importance de l'écart entre les dépenses prévues et réelles pourrait donc donner à penser que les parlementaires seraient justifiés de procéder à un examen plus approfondi.

Exemple 2 : Les montants visés dans le Budget principal des dépenses correspondent-ils aux dépenses courantes?

- Lorsque les parlementaires doivent approuver le Budget principal des dépenses en mars, le gouvernement ne fournit pas de données comparables sur le total des dépenses de l'exercice précédent ou le cumul des dépenses de l'exercice.
- À titre d'exemple, dans le Budget principal des dépenses de 2011-2012, le gouvernement a prévu consacrer 38 millions de dollars à la Subvention canadienne pour l'épargne-invalidité. Par ailleurs, plus de 52 millions avaient déjà été versés dans le cadre de la Subvention au cours des neuf premiers mois de l'exercice en cours (2010-2011). En sachant cela, les législateurs pourraient décider qu'il serait justifié de prévoir un montant supérieur dans le Budget principal des dépenses et demander au gouvernement pour quelles raisons il prévoyait un montant inférieur.

Annexe A : Guide de l'utilisateur de la BDSI

Pour commencer

Comment ouvrir une session?

- Vous devrez choisir une adresse de courriel et un mot de passe.
- Le nouvel utilisateur doit cliquer sur le lien « Nouvel utilisateur » pour s'inscrire.
- Si vous oubliez votre mot de passe, cliquez sur le lien « Mot de passe oublié » et un mot de passe temporaire vous sera envoyé à votre adresse de courriel.

Comment puis-je changer mon mot de passe?

- Cliquez sur le lien « Paramètres » situé dans le coin supérieur droit de l'écran.
- Sous l'onglet « Mon profil », entrez un nouveau mot de passe et cliquez sur « Enregistrer les paramètres ».

Trouver l'information

Comment puis-je trouver combien d'argent un organisme a dépensé?

- Dans l'écran de recherche, cliquez sur l'onglet « Interroger la base de données ». Sélectionnez un organisme, un crédit et un exercice. Cliquez ensuite sur « Lancer la recherche ».
- À titre d'exemple, si vous sélectionnez Transports Canada, crédit 1 et l'exercice 2010-2011, les résultats indiqueront que les dépenses globales de fonctionnement (c.-à-d. les dépenses de fonctionnement, plus les avantages sociaux et les allocations pour les voitures ministérielles) s'élèvent à 734 millions de dollars pour 2010-2011 et que des dépenses d'environ 495 millions ont été déclarées, soit 67 % des autorisations budgétaires.

Transport Canada : Trois premiers trimestres de 2010-2011

Ministère/Agence	Crédit	Autorisations (en milliers de \$)	Dépenses déclarées (en milliers de \$)	% du total des autorisations
Dépenses globales de fonctionnement	1	734 027	495 234	67 %
Dépenses de fonctionnement	1	664 388	495 234	74 %
Total partiel		734 027	495 234	

Comment puis-je obtenir des données comparées, notamment les différences d'un exercice à l'autre?

- Dans l'écran de recherche, cliquez sur l'onglet « Interroger la base de données ». Sélectionnez un organisme, un crédit et un exercice. Cliquez ensuite dans la case « comparer à l'exercice précédent », puis sélectionnez l'exercice dans le menu déroulant et le type d'affichage des écarts (pourcentage ou dollars).
- Prenons l'exemple de Transports Canada, crédit 1 et exercice 2010-2011. Vous pourriez en comparer les données à celles de l'exercice précédent (2009-2010) et afficher les écarts en pourcentage et en dollars.
- Les résultats indiquent que le total des autorisations budgétaires a augmenté de plus de 30 % pour l'exercice en cours et que les dépenses déclarées ont augmenté de plus de 60 %. De plus, pour les trois premiers trimestres de l'exercice, Transports Canada a dépensé 67 % de ses autorisations, comparativement à 60 % pendant la même période de l'exercice précédent.

Transport Canada : Trois premiers trimestres de 2010-2011

	Crédit	Total 2010-2011 (en milliers de \$)	Total 2009-2010 (en milliers de \$)	Écart en %	Dépenses déclarées 2010-2011 (en milliers de \$)	Dépenses déclarées 2009-2010 (en milliers de \$)	Écart en %	% du total des autorisations 2010-2011	% du total des autorisations 2009-2010
Dépenses globales de fonctionnement	1	739 366	508 725	31%	495 234	304 997	62 %	67 %	60 %
Dépenses de fonctionnement	1	669 726	442 306	34%	495 234	304 997	62 %	74 %	69 %

Comment puis-je obtenir des données plus détaillées sur le moment où les autorisations budgétaires ont été accordées?

- Dans l'écran de recherche, cliquez sur l'onglet « Voir les ministères », sélectionnez un exercice, puis cliquez sur « Interroger la base de données ». La liste des organismes s'affiche en ordre alphabétique.
- À titre d'exemple, si vous sélectionnez l'exercice 2010-2011 et que vous défilez vers le bas jusqu'à Transports Canada, vous pourrez voir la liste complète des crédits dans la colonne « Ministère/Poste » ainsi que la date à laquelle les autorisations budgétaires correspondantes ont été accordées (c.-à-d. Budget principal des dépenses, Budget supplémentaire des dépenses, crédits centraux du Conseil du Trésor).

Interprétation des résultats

Quelle est la différence entre « dépenses de fonctionnement » et « dépenses globales de fonctionnement » ?

- Les « dépenses de fonctionnement » correspondent au crédit pour dépenses de fonctionnement qui figure dans les prévisions budgétaires du gouvernement.
- Les « dépenses globales de fonctionnement » représentent la somme de toutes les dépenses liées au fonctionnement qui figurent aux prévisions budgétaires du gouvernement, ce qui comprend le crédit pour dépenses de fonctionnement, plus les avantages sociaux et les allocations pour les voitures ministérielles.