



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 040 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 25 avril 2012

Président

M. Pat Martin

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le mercredi 25 avril 2012

• (1530)

[Traduction]

Le président (M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD)):
Bonjour, mesdames et messieurs.

Bienvenue à la 40^e séance du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Nous poursuivons notre étude du processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits — autrement dit, de la façon dont notre comité et notre gouvernement analysent le processus des prévisions budgétaires.

Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui, en tant qu'invité spécial qui témoignera par vidéoconférence, une autorité très respectée dans ce domaine et dont le nom a été cité par divers autres témoins qui ont déjà comparu devant nous.

J'accueille M. Allen Schick, de l'École de politique publique de l'Université du Maryland.

Nous sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue, monsieur, car nous allons tirer grand profit des précieuses informations que vous allez nous communiquer.

Notre comité est composé de représentants de tous les partis et il est l'un des seuls à être présidé par des membres de l'opposition. Je m'appelle Pat Martin et suis député du Nouveau Parti démocratique, qui est l'opposition officielle. Les députés des trois partis représentés ici vous poseront tour à tour des questions.

Comme nous avons coutume de le faire, nous vous demanderons, monsieur, de faire un exposé préliminaire de 10 ou 15 minutes. Nos échanges dureront ensuite une heure, divisée en interventions de cinq minutes chacune.

Cela étant dit, vous avez la parole.

M. Allen Schick (professeur éminent, École de politique publique, Université du Maryland, à titre personnel): Je suis heureux d'être un bon voisin et de discuter de la pratique canadienne, même si je ne suis pas expert en la matière.

Je commencerai par dire qu'en matière de budget, une bonne pratique n'est pas nécessairement une condition préalable à de bons résultats. Mon propre pays, les États-Unis, en est un exemple. Nous avons peut-être l'organisation budgétaire et législative la plus largement respectée au sein du Congrès et nous avons aussi les plus grands déficits du monde.

Sans vouloir lier les deux, il arrive souvent que la réforme budgétaire soit un substitut de politique. Or elle ne devrait jamais l'être. À la fin de mon exposé, je reviendrai sur la question de l'aide parlementaire ou de l'aide que l'on apporte à la préparation du budget parlementaire.

Je tiens à mentionner que tout ce qui a trait à un budget touche le cadre constitutionnel d'un pays — le rapport qui lie le gouvernement au Parlement, les parties au gouvernement, le système électoral. Il

convient donc d'être prudent lorsque l'on importe d'un autre pays des pratiques qui pourraient ne pas convenir au sien. Cela est particulièrement vrai dans le cas du système de Westminster, dont fait partie le Canada, qui est à l'autre extrême du système du Congrès américain. Il faut donc faire attention de ne pas échanger des techniques qui pourraient s'avérer mal adaptées à un pays donné.

Cela dit, de mon point de vue d'observateur, le processus budgétaire canadien comporte quelques éléments qui méritent, je crois, qu'on s'y attarde. Le plus frappant d'entre eux est probablement l'écart qu'il y a entre le budget et le Budget principal des dépenses.

En fait, je suis un peu surpris de constater que ce que vous appelez le Budget principal des dépenses ne serait pas considéré comme tel par des dirigeants politiques. Le Budget principal des dépenses devrait être un énoncé de politique, si tant est qu'il s'agit d'un budget principal. Or il concerne davantage le travail du gouvernement qui se poursuit au quotidien que les changements apportés aux recettes ou aux politiques.

La question du calendrier est bien connue au Canada, à savoir que le Budget principal des dépenses précède, je crois, le dépôt du budget. En conséquence, le Budget supplémentaire des dépenses doit être déposé ultérieurement afin d'intégrer les changements de politiques recommandés par le gouvernement.

Il serait logique, et facile d'ailleurs, pour le gouvernement de modifier le calendrier afin de coordonner, voire de consolider, les prévisions budgétaires et le budget. En fait, le Royaume-Uni faisait à un moment donné une distinction entre le processus des prévisions budgétaires, qu'il appelait le « processus des dépenses » et le budget dont nous parlons, en particulier celui des recettes dans le cas du Royaume-Uni. Il figure désormais sur la même page. C'est une mesure que votre pays aurait intérêt à envisager.

Ce faisant, je ferai valoir que le fait d'avoir un processus divisé, par lequel les prévisions sont publiées à un autre moment que le budget, vous permet de restructurer l'ensemble du processus budgétaire. Je vous exhorterais donc, non seulement à les prévoir en même temps, mais à envisager que les deux séries différentes de mesures surviennent à des moments différents. La Suède est l'un des pays à avoir adopté avec succès la procédure qui consiste à diviser le processus budgétaire parlementaire en deux étapes distinctes, celle du cadre suivie bien après de celle des prévisions.

Le cadre relève de la politique, de la stratégie, des changements apportés aux recettes et aux programmes, des changements majeurs apportés aux prévisions et, le facteur le plus important de tous, de la prise en compte de l'environnement macro-économique, non seulement pour l'année correspondante aux prévisions, mais pour les trois à cinq ans à venir.

Si vous combinez stratégie et prévisions budgétaires, tableau d'ensemble et détail, il est fort à parier que l'un des deux, voire les deux, sera négligé. Le plus souvent, ce sont la stratégie et les politiques qui sont subordonnées aux détails du budget.

• (1535)

Des pays ont donc adopté un processus divisé par lequel, dans une première étape que j'appelle le cadre, ils ne s'intéressent pas au détail des prévisions budgétaires, mais plutôt à l'environnement économique, aux projections à moyen terme, aux grands changements de politiques du gouvernement, surtout par rapport au déficit, à la dette et à d'autres variables budgétaires clés.

Si les détails des dépenses ne sont pas publiés au cours de cette première étape du cadre, le gouvernement communique quand même, pour utiliser l'expression canadienne célèbre ou tristement célèbre, d'« enveloppe des dépenses » que l'on pourra utiliser pendant l'étape des prévisions — en d'autres termes, le montant des dépenses totales qui est ensuite divisé par secteur ou champ de politiques clé.

C'est là la première étape qui, dans certains pays, fait en fait l'objet d'un vote par le Parlement; dans d'autres, on se contente d'en discuter. Cette étape est présentée par le gouvernement et, en fonction du rôle que joue la législature, le Parlement en accuse réception ou en convient. Les ministères préparent ensuite leur budget conformément au cadre voté ou déposé.

Cela mène à la seconde étape, qui traite des prévisions et de l'affectation des dépenses autorisées. Selon la règle qui s'applique en l'occurrence, les prévisions doivent être conformes de deux façons au cadre qui a été précédemment établi. Premièrement, les détails des dépenses ne peuvent dépasser le montant total des crédits votés selon le cadre. Deuxièmement, les prévisions budgétaires doivent tenir compte des initiatives ou changements de politiques adoptés par le gouvernement.

Cette façon de procéder est très différente de celle qu'utilise actuellement Ottawa, mais elle est toutefois conforme à un système divisé et amène le Parlement à se pencher à deux moments différents de l'année sur les questions budgétaires. En un premier temps, il s'occupe de la stratégie et du tableau d'ensemble et, dans un deuxième temps, des détails des dépenses.

De mon point de vue d'observateur, il y a un autre aspect de la pratique canadienne qui était autrefois très courant dans le monde et qui persiste aujourd'hui encore dans de nombreux pays en développement, mais qui a pratiquement disparu dans d'autres pays avancés tels que le Canada. Je veux parler de la distinction que l'on fait entre les dépenses de fonctionnement et celles d'immobilisations. À une certaine époque, il était très courant dans le monde d'avoir deux budgets distincts; l'un pour les investissements du gouvernement et l'autre, pour les dépenses de fonctionnement courantes ou répétées.

Cette distinction a pour fondement historique que les deux séries de dépenses avaient des sources de financement différentes; l'une, les recettes courantes; l'autre, les emprunts. Une sorte de règle d'or voulait que le gouvernement ne puisse emprunter que pour financer les investissements. Et pour faire en sorte que cette règle soit respectée, on avait créé deux catégories, l'une pour le budget et

l'autre pour les dépenses. Deux raisons principales expliquent la disparition de cette pratique dans les pays développés.

La première raison en est que dans la mesure où le gouvernement se soucie de sa position budgétaire, des principaux sous-ensembles — total des recettes, total des dépenses et total de la dette et du déficit —, il faut un relevé consolidé qui ne fasse pas de distinction entre les dépenses d'immobilisations et celles de fonctionnement.

La seconde raison en est que souvent, on ne fait pas de distinction entre les dépenses d'immobilisation et celles de fonctionnement parce qu'elles sont interchangeable, ce qui est le cas dans de très nombreux domaines des politiques gouvernementales. On peut ainsi concrétiser une politique par l'investissement — par exemple, en construisant des cliniques dans des régions rurales. Par contre, le gouvernement peut poursuivre le même but d'améliorer les services de santé dans les régions rurales en offrant des subventions aux médecins afin de les y attirer. Dans le premier cas de figure, il s'agit d'une dépense d'immobilisations; dans l'autre, d'une dépense de fonctionnement.

• (1540)

Plus vous privilégiez une option, par exemple la construction de cliniques, et moins vous aurez besoin de l'autre, et vice versa. Par conséquent, si vous voulez avoir une analyse solide des options stratégiques du gouvernement et des liens qu'il y a entre elles, il devient logique de fusionner les deux types de budget, sans oublier les données dont il faut disposer par rapport aux investissements.

Cela n'implique pas de retirer du budget les informations sur les investissements et les immobilisations, qui en constituent un chapitre. Reste à savoir ce que ce chapitre devrait être. Comment le cadre devrait-il être classé pour qu'y figurent à la fois les investissements et les dépenses de fonctionnement?

S'offrent alors deux grandes options, dont l'une est largement pratiquée et l'autre, largement recommandée. La première consiste en un classement par unité organisationnelle. Dans la mesure où une organisation assume à la fois les coûts de fonctionnement et ceux d'immobilisations, les deux coûts devraient être combinés dans son budget.

L'autre solution est ce que nous appelons un budget ou une structure de programme. Si les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations contribuent au même objectif, elles devraient être inscrites dans le même programme, quel que soit l'endroit où se situe l'organisation. En d'autres termes, un budget de programme ne tiendra pas compte, dans certains cas, des limites organisationnelles ou ministérielles. La raison pour laquelle cette approche est hautement recommandée, mais rarement adoptée, est que le gouvernement souhaite, en plus d'élaborer de solides politiques qui exigent que les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement contribuent au même objectif... Le gouvernement vise un autre but dans la gestion de ses finances, à savoir la responsabilisation.

Dans presque tous les cas, la responsabilisation suppose que l'organisation qui a procédé à la dépense ou mené l'activité qui en a fait l'objet puisse en rendre compte. C'est une pratique profondément ancrée dans la tradition de Westminster et à laquelle il pourrait être très difficile de renoncer.

Cette façon de procéder est appelée dans de nombreux pays budget de programme, mais le programme n'est qu'un simple écran à une instance organisationnelle. Un exemple qui me vient spontanément à l'esprit est celui d'un bureau des ressources en eau, qui est une unité organisationnelle, mais que l'on désignerait au lieu de cela comme programme de la qualité de l'eau. Les limites du programme et celles du bureau sont identiques et ce que vous avez désigné comme budget de programme n'est en réalité qu'un budget administratif et organisationnel.

Quelle que soit la solution que vous adoptez, vous auriez intérêt à réexaminer le lien qu'il y a entre le budget de fonctionnement et le budget d'immobilisations.

Cela m'amène au troisième point que je souhaite aborder, qui est celui du rôle du Parlement et, facteur encore plus important, de la façon dont on devrait aider celui-ci à jouer ce rôle de façon responsable et informée.

On constate aujourd'hui dans le monde, pas dans tous les pays cependant et encore moins dans ceux qui sont régis par le système de Westminster, u ne fausse tendance à élargir les capacités du Parlement à revoir et même à modifier le budget du gouvernement. Rappelez-vous ce que je vous ai dit au début de l'exposé, à savoir que la marge de manoeuvre qu'on laisse au Parlement pour modifier le budget participe d'un enjeu constitutionnel.

Dans de plus en plus de pays qui ne sont pas régis par le système de Westminster, on constate un large accroissement des amendements déposés au Parlement, aboutissant à l'adoption de certains sous-amendements. Mais la plupart des amendements sont spécifiques et détaillés, et s'inscrivent dans l'enveloppe budgétaire du gouvernement. C'est là un point très important.

• (1545)

Un pays qui élargit les pouvoirs discrétionnaires du Parlement sur le budget doit impérativement soumettre ce dernier à certaines contraintes. En effet, un Parlement qui pourrait mener une action sans limite sur le budget pourrait mettre en péril les finances du pays.

Je n'ai pas l'impression que le Canada se dirige dans cette voie et qu'il va d'ailleurs rompre de façon fondamentale avec la tradition de Westminster. Il s'agit donc plutôt pour lui d'informer le Parlement plutôt que de lui donner d'autres pouvoirs qui lui permettraient d'apporter des changements significatifs au budget du gouvernement. Informer le Parlement signifie que celui-ci demande des comptes au gouvernement en débattant sans entrave des options contenues dans le budget, des prévisions budgétaires déposées, des hypothèses économiques et programmatiques qui les sous-tendent et de la viabilité à long terme de la position du gouvernement. Tout cela est clairement conforme au rôle que joue votre comité.

Dans vos remarques liminaires, monsieur le président, vous avez indiqué en fait que vous étiez député de l'opposition. Cela m'a rappelé le rôle historique que jouent depuis plus d'un siècle et peut-être même deux les comités des comptes publics pour demander des comptes au gouvernement, à savoir que c'est l'opposition qui présiderait ce comité, que ce dernier fonctionnerait de façon non partisane et entendrait les témoignages du gouvernement.

Peut-être que ce système est suffisant et il a certainement perdu bien longtemps. Mais moi qui vis à des centaines de kilomètres d'Ottawa, je me dis que si le Canada a créé il y a de cela des années un poste de directeur parlementaire du budget, c'est qu'il n'était pas sûr que le seul fait d'avoir un comité présidé par l'opposition soit suffisant pour demander des comptes au gouvernement et permettre un débat informé. Si cela avait été suffisant, on n'aurait pas ressenti le besoin de créer un tel poste.

Ce faisant, le Canada a suivi une pratique largement répandue dans le monde et qui consiste à créer au Parlement des postes lui permettant de mieux assumer ses fonctions liées au budget. Il faut remarquer toutefois que, dans la plupart des pays, ces postes sont créés au sein de comités pour étudier les prévisions budgétaires, proposer des options et contester, le cas échéant, les hypothèses avancées. Comme il s'agit de postes créés au sein de comités, leur action est peu visible et est assujettie au processus des comités en vigueur au Parlement.

Dans un nombre restreint de pays, dont les États-Unis, le Mexique et la Corée, on ne s'est pas servi de la structure des comités comme moyen principal d'améliorer le travail budgétaire du Parlement. On a préféré créer pour ce faire un organisme distinct et indépendant. C'est le cas en Grande-Bretagne où cet organisme n'est pas officiellement rattaché au Parlement, mais conseille ce dernier.

Cet organisme a souvent pour mandat d'examiner les prévisions budgétaires pour voir si elles sont fiables. Le travail budgétaire clé que l'on mène aujourd'hui dans le monde ne consiste pas simplement à déterminer s'il faut dépenser l'argent, mais à vérifier si les hypothèses sous-jacentes à ces prévisions sont solides et fiables.

Et n'oublions pas ce que sont ces hypothèses. Si la table qui est là-bas représente la ligne de flottaison, tout ce qui est au-dessus représente le budget et les prévisions. Ils sont ouverts et transparents. Ils peuvent être étudiés et publiés. Tout ce qui est au-dessous représente les hypothèses. Les hypothèses ne sont pas transparentes. Elles ne sont pas visibles. Mais les chiffres que l'on voit au-dessus de la table dépendent des hypothèses qui se trouvent au-dessous et qui sont très peu éclairées. Et c'est là qu'intervient la difficile tâche — et peut-être la tâche la plus importante d'un Parlement d'aujourd'hui — lorsqu'il s'occupe du budget.

• (1550)

Quant aux recettes, elles dépendent de différents facteurs et sont fonction du rendement économique du gouvernement. Or, ce rendement ne peut être connu d'avance et n'est fondé que sur des hypothèses, sur lesquelles doit se pencher le Parlement.

Et qu'en est-il de la viabilité à long terme du budget? La réponse à cette question est critique pour la marche à suivre et la santé budgétaire et économique de votre pays. Mais cette réponse repose sur une foule d'hypothèses.

Et qu'arrive-t-il lorsque le gouvernement adopte un changement d'orientation? On veut en connaître les conséquences à moyen terme sur le budget. En effet, un changement n'entraîne que des coûts modestes la première année, mais qui peuvent s'accélérer par la suite. Le gouvernement a-t-il communiqué tout ce qu'il savait à ce sujet? Utilise-t-il des estimations fiables?

L'une des raisons pour lesquelles les hypothèses gisent au-dessous de la ligne de flottaison, au-dessous de la table, est que la lumière ne leur convient pas. Très souvent, les hypothèses... Comment les décrire? Les a-t-on établies à la va-vite? Sur la base de devinettes? Elles sont quelquefois le résultat de manipulations politiques, et même si elles ne le sont pas, la meilleure réaction que l'on peut avoir à leur sujet est de prendre une différente série d'hypothèses, de les soumettre à une analyse critique et de les mettre à l'épreuve pour voir si elles tiennent la route.

Le Parlement peut tirer profit d'un tel exercice et je conseillerais vivement au comité de l'envisager, que ce soit dans le cadre des fonctions assumées par le directeur parlementaire du budget, ou dans un cadre plus large — je ne connais pas suffisamment bien la situation pour être plus précis.

Mais vous avez déjà une organisation en place, celle du directeur parlementaire du budget, qui est très réputée à l'étranger et que vous pourriez avoir intérêt à étoffer. Je crois savoir qu'elle collabore étroitement avec les comités et que ce n'est donc pas une organisation laissée à elle-même. C'est quelque chose que votre comité pourrait envisager.

Voilà les commentaires que j'avais à faire. Je serai heureux de répondre à vos questions ou d'aborder d'autres sujets sur lesquels je pourrais vous être utile.

Merci.

• (1555)

Le président: Nous vous remercions beaucoup de votre exposé, monsieur Schick. Vos commentaires ont été très intéressants et très utiles. Nous tirerons tous également profit de votre publication intitulée *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?* Nous avons trouvé également très utiles vos analyses comparatives avec divers pays.

Comme il nous reste environ une demi-heure, nous allons directement passer aux questions.

Nous allons commencer par une députée de l'opposition officielle, qui est nouvelle au comité, Mme Linda Duncan.

Bienvenue, madame, vous avez cinq minutes.

Mme Linda Duncan (Edmonton—Strathcona, NPD): Merci beaucoup, monsieur le président.

Et merci beaucoup, monsieur Schick. J'ai trouvé votre exposé très intéressant.

Je suis le nouveau porte-parole de l'opposition officielle et je suis nouvelle au comité, mais j'ai eu l'occasion de passer en revue les témoignages des témoins précédents. Cela me rassure de voir que tous les distingués experts qui ont témoigné semblent être sur la même longueur d'onde. M. Joachim Wehner, que vous connaissez sans doute et qui est professeur adjoint à la London School of Economics, a récemment donné un témoignage très semblable sur la modification du calendrier des prévisions budgétaires, des budgets, etc. — ainsi que sur l'ouverture et la transparence.

Le directeur parlementaire du budget a présenté en fait aujourd'hui un de ses rapports dans lequel il se dit contrarié du manque de transparence et du retard que prend le gouvernement pour lui communiquer l'information nécessaire. Il a souligné qu'une grande partie de cette information est compilée, disponible et communiquée au Conseil du Trésor, mais non pas au Parlement, qui en a pourtant besoin pour examiner les budgets et les prévisions. Cette information n'est donc pas nécessairement communiquée au directeur parlementaire du budget.

M. Wehner a recommandé des protections plus solides et un rôle accru du directeur parlementaire du budget pour garantir l'accès à l'information pertinente. Il a recommandé en outre que celui-ci obtienne le statut d'agent à part entière du Parlement.

Avez-vous un commentaire à ce sujet? Y a-t-il aux États-Unis un agent ayant un statut semblable?

M. Allen Schick: Tout d'abord, lorsque deux experts sont d'accord, je crains un peu qu'il s'agisse d'une conspiration. Je ne sais pas si le directeur parlementaire du budget a simplement ce que j'appelle des problèmes d'adaptation — c'est-à-dire qu'il est le petit nouveau et que le Conseil du Trésor et d'autres bureaucrates d'Ottawa se serrent les coudes et refusent de divulguer des renseignements essentiels — ou si le problème est plus profond.

Je pense qu'il serait bien que le comité indique, dans un rapport, qu'il s'attend à ce que le gouvernement communique mieux les renseignements. Je sais qu'il est ambigu de parler d'une « meilleure communication », mais à ce stade-ci, il serait prématuré d'accorder au DPB le pouvoir quasi légal d'obtenir des renseignements.

Cela sera peut-être approprié plus tard, mais pour le moment, en ce qui concerne les demandes de renseignements, on devrait peut-être indiquer que le statut du DPB devrait être à peu le même que celui du vérificateur général. Autrement dit, le DPB devrait avoir les mêmes droits que le vérificateur général en ce qui concerne l'accès aux renseignements.

Bien sûr, il y a une grande différence entre les deux: le vérificateur général s'occupe de ce qui a déjà été fait, et le DPB examine les questions actuelles, ce qui est beaucoup plus délicat.

Pour ce qui est de faire du DPB un haut fonctionnaire du Parlement, je dois admettre que je ne peux pas prévoir les répercussions que cela entraînerait sur les plans juridique et constitutionnel, au Canada. Je ne devrais peut-être pas le dire, mais au cours de réunions internationales, j'ai eu l'impression que le DPB était parfois un homme sans patrie, si vous me permettez l'expression, c'est-à-dire sans fondement organisationnel. Il faut lui procurer ce fondement. Qu'il soit un haut fonctionnaire du Parlement ou qu'il fasse partie d'un groupe indépendant, le fait que le DPB a peu de recours ne contribue pas à ce que le Parlement obtienne les renseignements auxquels il a droit.

• (1600)

Mme Linda Duncan: Merci.

Le président: Vous avez le temps de poser une brève question, Linda. Il vous reste environ 45 secondes.

Mme Linda Duncan: Non, merci.

Le président: Denis Blanchette.

[Français]

M. Denis Blanchette (Louis-Hébert, NPD): Bonjour, professeur. Dans le même contexte, on est en train d'examiner la position du directeur parlementaire du budget. Il peut être un agent du Parlement, comme on l'a mentionné. On étudie aussi la possibilité qu'il aide un peu plus les comités en ayant la capacité d'obtenir l'information requise.

À propos de ce qui se passe dans les différents Parlements, selon vos observations, quelle serait l'avenue la plus prometteuse à cet égard?

[Traduction]

M. Allen Schick: Le Bureau du directeur parlementaire du budget est, par sa nature, hybride. Il ne peut pas s'annexer à un comité, mais il n'est pas complètement indépendant comme le bureau national du budget, en Corée, ou le Congressional Budget Office, aux États-Unis.

À mon avis, le directeur parlementaire du budget devrait effectuer plus de travaux courants pour le Parlement. Permettez-moi d'expliquer pourquoi. J'ai l'impression, et j'ai peut-être tort, que l'un des problèmes, c'est que le directeur parlementaire du budget ne doit faire rapport que lorsque les problèmes surgissent: par exemple, lorsque le gouvernement semble agir de façon non éclairée ou que le budget n'est pas équilibré.

Je pense qu'il serait profitable au directeur parlementaire du budget de conseiller régulièrement le Parlement au sujet de la situation macroéconomique, c'est-à-dire des différentes variables économiques qui ont des répercussions sur le budget, par exemple, les prix, le taux de chômage et les taux d'intérêt; il pourrait aussi tenter des prédictions relatives aux recettes futures et aux dépenses. Dans ces exemples, le rôle du DPB ne se borne pas à remettre le gouvernement en question; il fournit aussi des données et des conseils essentiels au Parlement.

Le président: Merci, Denis. Merci, monsieur Schick.

Nous allons passer à Peter Braid, du Parti conservateur.

Vous avez environ cinq minutes, Peter.

M. Peter Braid (Kitchener—Waterloo, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci beaucoup, monsieur Schick, d'être avec nous aujourd'hui.

J'aimerais obtenir quelques éclaircissements au sujet de certains points que vous avez soulevés dans votre exposé.

Vous avez commencé par parler d'un processus en deux étapes; la première concerne la stratégie, et la deuxième, le budget des dépenses. J'aimerais clarifier à quoi ressembleraient les délais dans ce processus en deux étapes, c'est-à-dire le moment où se déroulerait chacune de ces activités pendant l'exercice financier, et ensuite le délai entre les deux. Qu'en pensez-vous?

Je cherche à comprendre comment votre proposition diffère de ce que nous faisons déjà. En pratique, nous avons déjà ce processus en deux étapes; la stratégie, c'est le budget.

•(1605)

M. Allen Schick: Le problème, c'est que si la stratégie suit le Budget principal des dépenses, on fait les choses à rebours. En effet, une stratégie ne sert pas à grand-chose si elle arrive après le budget; il s'ensuit qu'à mon avis, l'enjeu principal, c'est que...

Travaillons à rebours. Quand le budget doit-il être déposé pour laisser au Parlement le temps de terminer son examen avant le début de l'exercice financier? C'est ce qu'il faut savoir.

En travaillant à rebours à partir de ce moment, vous pouvez ensuite déterminer de combien de temps le gouvernement a besoin, entre la stratégie et le budget, pour terminer son examen du budget. Je dirais qu'il a besoin d'un à deux mois, car une grande partie du travail aura déjà été effectuée à l'étape de l'élaboration de la stratégie. Ensuite, en travaillant à rebours à partir de ce moment, vous pourriez déterminer le temps nécessaire à l'élaboration de la stratégie.

M. Peter Braid: D'accord. À votre avis, devrions-nous modifier l'exercice financier, ou n'est-ce pas nécessaire?

M. Allen Schick: Vous ne devez pas nécessairement le faire. J'ai vu des changements à l'exercice financier qui n'ont produit aucune différence. Autrement dit, lorsqu'on modifie un exercice financier, on se dit que cela va résoudre toutes sortes de problèmes, mais on finit par ne rien changer du tout.

Il y a peut-être de bonnes raisons de modifier l'exercice financier, mais elles ne sont pas liées aux questions dont nous parlons en ce moment, c'est-à-dire la stratégie et le budget.

M. Peter Braid: D'accord.

M. Allen Schick: Permettez-moi d'ajouter un commentaire.

M. Peter Braid: Absolument.

M. Allen Schick: Lors de la génération précédente, on a modifié l'exercice financier des États-Unis. On l'a déplacé de trois mois, c'est-à-dire du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre, car on se disait que cela donnerait au Congrès des États-Unis trois mois de plus pour examiner le budget.

Depuis ce temps, nous avons appris que le Congrès des États-Unis est tout à fait capable d'attendre à la dernière minute, et même plus tard. Les trois mois supplémentaires ne lui ont rien donné; ils ont plutôt prolongé le délai.

M. Peter Braid: Je pense que c'est ce qu'on appelle la nature humaine, monsieur.

M. Allen Schick: Vous avez raison.

M. Peter Braid: Nous fonctionnons avec les échéanciers en vigueur.

Deuxièmement, et je trouve cela très intéressant, vous avez indiqué que dans la grande majorité des pays développés, la séparation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'immobilisations a disparu — sauf au Canada, il semble.

Pouvez-vous approfondir? Pouvez-vous expliquer pourquoi le Canada est un peu en retard à ce sujet? Pourquoi nos pays partenaires ont-ils apporté ce changement, et quels avantages ont-ils retirés?

M. Allen Schick: Je suis désolé, je ne voulais pas dire que le Canada était le seul pays en retard, mais il fait certainement partie de la minorité à ce sujet. La plupart des pays sont en grande partie passés à un budget consolidé.

Je n'en sais pas assez sur le Canada pour expliquer pourquoi il persiste à utiliser l'ancien système. Cela pourrait tout simplement être dû à l'inertie.

Plusieurs autres éléments font de la consolidation d'un budget un choix logique. J'ai mentionné le fait que la politique budgétaire devenait de plus en plus importante, ce qui vous force à examiner les agrégats du budget plutôt que ses différentes parties.

Il y a aussi un autre élément que je n'ai pas mentionné, et c'est le déclin dans l'investissement. Dans un pays développé, la composante budgétaire concernant l'investissement est à la baisse. C'est un autre facteur.

Un autre élément — et je l'ai mentionné plus tôt —, c'est le fait que les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisations sont interchangeables.

Enfin, il y a le fait que le gouvernement s'endette de plus en plus pour financer le budget. Si le gouvernement finance à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisations, alors il devient moins logique de les séparer.

Cela dit, j'aimerais soulever quelques points à surveiller.

Tout d'abord, dans le budget, vous avez toujours besoin de renseignements sur les dépenses en immobilisations.

Deuxièmement, vous devriez continuer à suivre une règle d'or en ce qui concerne la dette du gouvernement, afin de la limiter.

Troisièmement, dans la mesure où vous mettez sur pied un système budgétaire fondé sur la comptabilité d'exercice ou un système de comptabilité d'exercice, comme plusieurs pays du Commonwealth — la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande — l'ont fait, vous devez être capable d'estimer la valeur du capital d'un pays, ce qui signifie que vous devez aussi avoir des comptes d'amortissement. Il s'agit d'une entreprise assez complexe à laquelle vous pourriez peut-être réfléchir.

Le dernier point que j'aimerais soulever, c'est que certaines personnes ont soutenu qu'en raison de la consolidation du budget, les pays avancés, y compris le Canada, n'investissent pas assez dans l'infrastructure. Puisqu'elle diminue en importance, elle n'a pas son budget distinct, elle n'est pas protégée séparément, et par conséquent, dans la course aux fonds, les dépenses en immobilisations — qui peuvent être très coûteuses — sont parfois reportées, afin de régler les dépenses courantes.

Vous devriez donc bien y réfléchir.

•(1610)

Le président: Merci, Peter. Merci, monsieur Schick.

Nous avons largement dépassé le temps imparti. Nous allons tenter de nous en tenir aux périodes de cinq minutes pendant la prochaine série de questions.

Nous allons passer à Denis; je crois que vous aimeriez reprendre où vous vous étiez arrêté.

[Français]

M. Denis Blanchette: J'aimerais continuer sur le même sujet que mon collègue, c'est-à-dire la façon dont on considère les budgets d'exploitation et de capitalisation. Il faut dire que pour un gouvernement, il est toujours plus facile d'annoncer de nouvelles mesures que de réparer celles qui existent. C'est plus rentable sur le plan politique.

Monsieur Schick, le fait qu'on ait tendance à mettre ensemble les budgets de capitalisation et les budgets d'exploitation et d'entretien ne va-t-il pas plutôt favoriser de nouveaux investissements quelconques et aboutir à un désinvestissement dans l'entretien, ce qui est toujours non rentable sur le plan politique, à court terme?

[Traduction]

M. Allen Schick: Eh bien, je ne sais pas comment les dépenses en immobilisations sont traitées au Canada, mais dans la plupart des pays, on les retrouve dans le budget de fonctionnement, à moins qu'il s'agisse d'un projet de très grande envergure. Autrement dit, on considère que boucher les trous d'une autoroute fait typiquement partie des dépenses d'exploitation, plutôt que des dépenses en capital.

Toutefois, je tiens à faire un bref commentaire. Il existe plusieurs options concernant la relation entre les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement. Nous avons parlé des cas extrêmes, c'est-à-dire deux budgets distincts ou un budget consolidé et intégré.

Entre ces deux extrêmes, il y a plusieurs façons de présenter les dépenses d'immobilisations et les dépenses de fonctionnement, et de voter des crédits à leur égard. Vous n'avez pas à perdre totalement de vue les dépenses en immobilisations pour les consolider dans un budget.

[Français]

M. Denis Blanchette: Merci beaucoup.

Dans un autre ordre d'idées, je vais parler du budget et des prévisions budgétaires. Au Canada, nous adoptons le budget de façon définitive après le début de l'année financière.

J'aimerais connaître votre expertise par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays. Comment pourrait-on s'assurer que le fait de déposer un budget avant le début de l'année financière nous aidera davantage, comparativement à ce qu'on fait actuellement?

•(1615)

[Traduction]

M. Allen Schick: Eh bien, si vous parlez de la coordination ou du fait que le budget devrait être approuvé avant le début de l'exercice financier, les pays dont le système est fondé sur le modèle de Westminster perpétuaient une ancienne tradition — l'une des pratiques les plus bizarres qui soient — selon laquelle, à une certaine époque, ils approuvaient tous systématiquement le budget après le début de l'exercice financier. Cette pratique est en train de disparaître. Logiquement, dans la mesure où un budget autorise les dépenses, il devrait les autoriser avant le début de l'exercice financier, plutôt qu'après.

[Français]

M. Denis Blanchette: Merci beaucoup.

Votre idée de faire les évaluations en deux étapes en ce qui concerne la stratégie et le portrait global est intéressante. J'imagine qu'elle vient de votre connaissance des pratiques qui ont cours ailleurs dans le monde. Quel a été le résultat du fait de scinder l'étude du budget en deux parties, soit la stratégie d'un côté et les dépenses de l'autre?

[Traduction]

M. Allen Schick: En général, cela a été avantageux. La Suède, que j'ai mentionnée plus tôt, a adopté ce système divisé dans les années 1990, en réponse à la crise économique qui sévissait au pays, à l'époque. Depuis ce temps, la Suède a prospéré de façon remarquable. La raison, c'est que... Il ne s'agit pas simplement de se doter d'une stratégie pendant la première étape. Je l'ai appelée une stratégie. Elle établit les limites du budget, des recettes et des dépenses.

Autrement dit, avant d'examiner les dépenses en détail, le gouvernement prend une décision explicite, c'est-à-dire qu'il détermine le total des dépenses qu'il peut se permettre. C'est avantageux pour la santé financière d'un pays.

La solution de rechange, c'est souvent que les totaux deviennent la somme des parties. On vous presse de dépenser ici et là. Cela génère de l'inflation dans les totaux et dans le déficit. C'est l'argument selon lequel il faut établir la stratégie avant de se pencher sur les détails.

Le président: Merci, Denis. Vos cinq minutes sont écoulées.

Nous allons passer à Scott Armstrong, du Parti conservateur.

Vous avez cinq minutes, Scott.

M. Scott Armstrong (Cumberland—Colchester—Musquodoboit Valley, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Schick, de votre exposé.

J'aimerais revenir un peu sur la question de la coordination. Des témoins précédents ont formulé plusieurs recommandations, et elles se contredisent parfois. Vous les avez effleurées, mais j'aimerais clarifier votre position.

Je crois qu'aux États-Unis, le budget est déposé à l'automne, bien avant le début de l'exercice financier. Est-ce exact? C'est vrai, dans la mesure où vous réussissez à faire adopter un budget. Est-il exact que le budget est déposé à l'automne, bien avant le début de l'exercice financier?

M. Allen Schick: Ce n'est pas à l'automne, mais en février. Mais cela fait neuf mois, oui.

Permettez-moi de préciser qu'aucun pays ne devrait se servir des États-Unis comme modèle de planification budgétaire.

Des voix: Oh, oh!

M. Scott Armstrong: Ce n'est absolument pas ce que je propose. Ce que je laisse entendre, c'est que le temps et la coordination permettent au budget de s'inscrire dans le cadre de la stratégie qui avait été présentée à l'avance. Est-ce exact?

M. Allen Schick: Oui.

M. Scott Armstrong: C'est vrai si le système fonctionne comme il est censé le faire, mais ce n'est pas toujours le cas.

À votre avis, si nous devons envisager un changement, une recommandation, serait-ce d'exiger le dépôt du budget plus tôt?

M. Allen Schick: Vous avez la réponse à cette question, pas moi. Posez-vous la question suivante: en tant que parlementaires, avons-nous assez de temps pour procéder à un examen responsable du gouvernement déposé par le gouvernement? Si la réponse est oui, ne changez pas la date du dépôt. Vous devriez seulement envisager de le faire si la réponse est non, et que vous pouvez expliquer pourquoi.

Comme l'un de vos collègues l'a dit plus tôt au sujet de la nature humaine, si vous accordez deux mois supplémentaires au Parlement, cela ne signifie pas qu'il disposera de deux mois de plus pour discuter du budget.

M. Scott Armstrong: J'aimerais que vous clarifiez un autre point. Vous avez mentionné que parfois, lorsqu'on examine un budget consolidé, dans lequel les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisations sont combinées, ces dernières deviennent des laissées-pour-compte. On examine d'abord les dépenses de fonctionnement et on les finance en premier, car elles exigent une attention immédiate, et ensuite, on a tendance à mettre les dépenses d'immobilisations de côté.

Je dirais que dans un grand nombre de cas, surtout dans le domaine de l'infrastructure — par exemple, de l'infrastructure municipale —, on a tendance à laisser les choses aller, et à un certain moment, lorsque l'infrastructure est sur le point de s'effondrer, on doit investir de façon importante. Cela résume-t-il ce que vous essayez de nous faire comprendre?

• (1620)

M. Allen Schick: Non, mais j'en prends bonne note. Cela nous amène à quelque chose que je n'ai pas mentionné dans mon exposé, et c'est que vous ayez un budget consolidé ou non, les grands projets d'infrastructure s'étalent sur au moins deux exercices financiers, ou parfois sur cinq ou plus. L'un des problèmes que nous avons cernés

dans les pays développés, c'est qu'ils sont en mesure d'entreprendre des projets d'infrastructure à court terme, c'est-à-dire des projets qui peuvent être terminés en un an ou deux. Mais après, il y a une autre législature, un autre budget, une autre loi sur le crédit, etc., et votre financement s'interrompt et reprend, ce qui fait augmenter les coûts et diminuer les résultats.

Ce qui est encore plus important, c'est de veiller à ce que le Parlement et le gouvernement aient la capacité d'envisager, d'approuver et de financer, à long terme, des grands projets d'infrastructure.

M. Scott Armstrong: Parfait.

Ma dernière question concerne le débat entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice. Des témoins précédents des deux camps ont comparu à ce sujet. Vous en avez parlé un peu lorsque vous avez répondu à une autre question. Pourriez-vous approfondir un peu? Si nous avons davantage recours à une comptabilité d'exercice, serait-ce une bonne chose, à votre avis, ou s'agit-il d'une décision que nous devons prendre par nous-mêmes?

M. Allen Schick: Si vous parlez d'un budget fondé sur la comptabilité d'exercice comparativement à une comptabilité d'exercice, alors j'aimerais attirer votre attention sur certains points.

Je crois que les rapports financiers se fondent déjà, au Canada — comme dans la plupart des pays développés —, sur une comptabilité d'exercice modifiée. Si vous décidez de fonder le budget sur une comptabilité d'exercice, vous devez être très prudents. L'Australie ne l'a pas fait correctement, ce qui a entraîné des résultats catastrophiques. Le budget devient plus complexe. On le comprend beaucoup moins bien, surtout en ce qui concerne les comptes d'amortissement. En toute honnêteté, seulement environ une demi-douzaine de pays fonctionnent réellement avec ce que nous appelons un système budgétaire fondé sur la comptabilité d'exercice. Le fait qu'un si petit nombre de pays s'en servent me pousserait à ne pas le mettre en tête de liste des choses pressantes.

M. Scott Armstrong: Toutefois, ce que nous pouvons affirmer, c'est que si nous empruntons cette voie et que nous délaissions le système fondé sur la comptabilité de caisse, il deviendra certainement plus difficile d'effectuer une surveillance appropriée, car les choses seront beaucoup plus complexes. Est-ce exact?

M. Allen Schick: Si le Parlement ne dispose pas d'un effectif adéquat, ce serait effectivement le cas. Autrement dit, si on passe à une comptabilité d'exercice, on rend les états budgétaires encore plus complexes. Il n'en est que plus important de formuler des hypothèses. Si, par exemple, on réserve des fonds pour les responsabilités futures du gouvernement, il faut savoir sur quels postulats on s'appuie. Ainsi, si on passe de la comptabilité de trésorerie à la comptabilité d'exercice, on accroît considérablement l'importance des hypothèses dans le processus budgétaire.

Le président: Merci, Scott.

À voir comment les choses progressent, nous aurons juste le temps d'effectuer un autre tour. Nous en sommes heureusement au représentant du Parti libéral, John McCallun. Les intervenants des trois partis auront donc au moins une occasion de prendre la parole.

Vous avez la parole, John.

L'hon. John McCallum (Markham—Unionville, Lib.): Merci. Je remercie également M. Schick.

J'aurais une question concernant la distinction entre les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement pour voir s'il convient de séparer ou de combiner les deux. Je ne comprends pas très bien pourquoi c'est si important, car quand on fait la distinction entre les deux, on a aussi le total; ainsi, si on ne veut pas faire la distinction, on n'a qu'à prendre le total en compte. Selon moi, l'élimination des deux catégories ne changerait pas grand chose. Est-ce que quelque chose m'échappe?

M. Allen Schick: Si vous prenez le total en compte, alors vous avez raison, mais si vous vous intéressez à l'interchangeabilité entre les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement, ce pourrait être une autre histoire. Nous vous rappelons que l'un des arguments présentés en faveur de l'intégration consiste à dire que les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement ne sont pas distinctes, mais se substituent souvent l'une à l'autre. Si les unes augmentent, les autres peuvent diminuer. Si les unes s'accroissent, les autres peuvent augmenter aussi. Peu importe comment on s'y prend, monsieur, il importe d'examiner les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement ensemble. Qu'on construise une route, qu'on ouvre un hôpital ou qu'on élargisse le réseau scolaire, des coûts de fonctionnement s'annoncent dans l'avenir. Il importe donc de saisir les liens entre les deux budgets. Ce sont ces liens plutôt que les simples moyennes qui me préoccupent.

• (1625)

L'hon. John McCallum: Merci.

Je voulais éclaircir un point au sujet des hypothèses sous-jacentes, pour reprendre vos propos. À titre d'économiste, je fais des hypothèses. Mais parlez-vous de postulats sur des questions comme la croissance économique de l'année suivante, les données démographiques, comme celles sur l'augmentation du nombre de personnes âgées, et tous les éléments qui constituent probablement des sources de revenus et les dépenses relatives à la sécurité de la vieillesse, par exemple?

M. Allen Schick: Exactement. Les économistes font des postulats tout le temps. Vous connaissez la vieille blague au sujet de l'hypothèse de l'échelle. Voilà le genre d'hypothèse que font les économistes.

Mais sérieusement, en ce qui concerne les prévisions des affectations, on peut les répartir en deux catégories. Dans celle que j'appellerai les affectations fixes, on accorde une somme à une unité administrative pour ses dépenses courantes. Les postulats sont sans importance ici. Il faut aussi savoir que les programmes de durée indéterminée, régis pour la plupart par des lois permanentes ou en vigueur, reçoivent la part du lion dans le budget du gouvernement à Ottawa. Or, ces programmes reposent presque entièrement sur les hypothèses. Quel sera le niveau de prix? Quels sera le taux d'emploi? Quel sera le taux de participation au programme? Quand le gouvernement annonce un nouveau programme afin d'aider les personnes à faible revenu à combler leurs besoins nutritionnels, on prévoit des fonds en conséquence dans le budget. Ce qui compte, ce sont les postulats que l'on fait concernant les participants, le taux de participation, etc.

Ainsi, si les hypothèses sont sans importance dans le budget fixe, elles sont cruciales en ce qui concerne le budget variable, bien plus considérable, et, évidemment, les revenus.

L'hon. John McCallum: Dans un de vos documents, vous évoquez la possibilité que les législatures ou les législateurs réduisent les dépenses dans certains domaines peu importants et

les augmentent dans les domaines prioritaires. Proposez-vous d'accorder ce pouvoir aux parlementaires, tant que cela n'entraîne pas une augmentation nette du total?

M. Allen Schick: Oui, monsieur.

Permettez-moi de vous expliquer sur quoi s'appuie cette proposition. Je suis originaire du Maryland. Des cinquante États, c'est le seul où la constitution interdit au parlement, à la législature, d'augmenter les prévisions budgétaires déposées par le gouvernement. Il ne peut donc approuver des montants supérieurs à ce que le gouvernement recommande dans le budget.

La législature du Maryland s'est donc abstenue d'augmenter les dépenses et a plutôt scruté ces dernières à la loupe pour veiller à ce qu'elles soient adéquates et qu'elles correspondent à une enveloppe fiscale, en diminuant souvent les sommes prévues. C'est donc un rôle envisageable.

Les choses ne fonctionnent pas toujours ainsi, car les parlementaire du Maryland signifient parfois au gouverneur de l'État que s'il fait fi de leurs préférences dans le budget, ils lui donneront du fil à retordre à d'autres égards. Ils tiennent pour ainsi dire le budget en otage.

Néanmoins, la législature du Maryland s'est donné comme rôle de réduire les affectations au lieu de les augmenter.

L'hon. John McCallum: Merci beaucoup.

Le président: Merci. Votre temps est écoulé, John.

Voilà qui conclut la période réservée à votre exposé, monsieur Schick. Au nom du comité, je tiens à vous exprimer toute notre gratitude pour avoir pris la peine de témoigner aujourd'hui. Quand nous avons entamé cette étude exhaustive, nombreux sont ceux qui nous ont dit que nous devions entendre l'avis de M. Allen Schick. Nous sommes heureux de l'avoir fait.

Nous sommes enchantés de vous avoir rencontré. Tout ce que vous nous avez dit est fort utile. Nous utiliserons à bon escient certaines de vos publications, où vous établissez des comparaisons avec d'autres pays afin de voir comment on y compose avec cette question épineuse. Au nom du comité, je vous remercie d'avoir comparé.

Merci beaucoup, monsieur Schick. Nous sommes ravis de vous avoir rencontré.

• (1630)

M. Allen Schick: Merci.

Le président: Nous suspendons la séance.

• (1630)

_____ (Pause) _____

• (1630)

Le président: Nous reprenons la séance afin d'accueillir notre prochain témoin, qui ne nous est pas inconnu. Pendant de nombreuses années, M. Jack Stilborn a travaillé à titre d'agent de recherche à la Bibliothèque du Parlement et a été analyste pour le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Je crois comprendre, Jack, que vous étiez là en 2003 quand le comité a entrepris une étude similaire, à la suite de laquelle il a formulé de nombreuses recommandations. Vous nous aidez beaucoup en comparant aujourd'hui pour nous parler de ces travaux ou de toute autre question que vous voudriez aborder dans votre exposé.

Vous connaissez la procédure. Vous avez la parole, monsieur.

M. Jack Stilborn (retraité, Bibliothèque du Parlement, à titre personnel): Merci de m'avoir présenté. Il ne me reste plus qu'à vous remercier tous de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. C'est un immense privilège que de témoigner.

Vous avez en main un texte que je vous ai distribué. Je m'efforcerai de le suivre, tout en l'abrégeant un peu.

J'aimerais reformuler légèrement le sommaire pour indiquer que ce que j'essaie essentiellement de faire dans ce texte, c'est réagir au fait qu'une bonne partie de notre façon de voir le Parlement s'appuie fortement sur des présomptions non avérées, qui sont en bonne partie des vestiges de la tradition. Quand on tente d'examiner quelque chose comme le processus budgétaire, l'une des difficultés consiste à déterminer comment le Parlement fonctionne vraiment aujourd'hui, en tenant pleinement compte de l'incidence que les partis politiques disciplinés ont sur lui, puis en s'interrogeant sur ses besoins réels, sans nécessairement lui imposer tout simplement ce que nous considérons comme la bonne façon de faire, en s'appuyant sur les présomptions qui ne cadrent plus avec la réalité.

Le mécontentement exprimé par les observateurs et les députés eux-mêmes à l'égard du rôle du Parlement dans l'examen approfondi des dépenses gouvernementales ne date pas d'hier. Le principal argument que je ferai valoir aujourd'hui, c'est que les attentes irréalistes, ainsi que très probablement la mauvaise compréhension de notre système parlementaire de type Westminster, sont grandement à l'origine de ce mécontentement. Si les attentes étaient plus réalistes, la frustration serait sans doute moindre, et il pourrait en découler des changements pouvant véritablement faire une différence.

Il faut remonter aux débuts de l'ère moderne du Parlement canadien, soit le milieu des années soixante, pour trouver les premières remises en question au sujet de la capacité du Parlement d'examiner efficacement les dépenses gouvernementales. La structure des comités permanents a été mise sur pied en 1965 et établie de façon définitive en 1968, en partie parce que les débats sur les prévisions budgétaires à la Chambre étaient devenus chaotiques et largement partisans, et la plupart des dépenses finissaient souvent par être approuvées lors de séances d'urgence se terminant tard la nuit à la toute fin de la session. Il est donc intéressant de comprendre qu'initialement, on considérait que la structure des comités permanents avait comme rôle principal de jouer éventuellement un rôle dans les prévisions budgétaires.

Les vagues successives de réformes apportées dans les années qui ont suivi ont doté les comités de pouvoirs et de ressources supplémentaires, qui devaient théoriquement leur permettre d'effectuer les examens financiers avec plus d'efficacité. Néanmoins, il est paradoxal de constater que 45 ans de réformes — petites et grandes — semblent n'avoir nullement remédié aux problèmes à l'origine même de ces mesures. Aujourd'hui encore, le Parlement est perçu comme un examinateur financier inefficace. Les députés continuent d'exprimer de grandes frustrations à l'égard du processus des prévisions budgétaires et des crédits. En fait, les frustrations semblent avoir grandi approximativement au même rythme que les réformes entreprises pour y remédier.

Mais pourquoi? C'est surtout parce qu'au cours des 45 dernières années, lorsque vient le temps de l'année où il faut se pencher sur les prévisions budgétaires, les membres des comités se trouvent essentiellement devant les mêmes incitatifs. Les députés membres du gouvernement qui soulèvent des questions susceptibles de déranger le pouvoir apprennent rapidement que cela n'aide en rien leur carrière politique à Ottawa.

Des voix: Oh, oh!

M. Jack Stillborn: Les députés de l'opposition peuvent recueillir une certaine gloire des questions essentielles qu'ils soulèvent, mais l'inattention des médias et du public accordée aux débats sur les prévisions budgétaires est telle que les électeurs n'en entendent jamais parler. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il est absurde de croire que l'électorat peut être influencé par le travail de son député sur les prévisions budgétaires à Ottawa.

Le fait que le gouvernement fasse des prévisions budgétaires une question de confiance — puisqu'elles traduisent les intentions financières du gouvernement — est à la base du problème des incitatifs, tout comme, je le suppose, le degré de discipline des partis. Lorsque le gouvernement est majoritaire, les comités n'ont pas la marge de manœuvre voulue pour modifier les plans des dépenses. En cas de gouvernement minoritaire — un scénario que nous avons connu récemment —, les changements deviennent une possibilité théorique de calculs stratégiques visant à renverser le gouvernement au lieu de toucher à l'essence des prévisions budgétaires.

● (1635)

Je traiterai plus sommairement de la section intitulée « Réformes récentes ». Il en ressort essentiellement que la principale réforme apportée récemment a pour but de restructurer la présentation de rapports au Parlement et de conférer une perspective d'avenir théorique aux RPP, que les comités peuvent examiner afin de formuler des recommandations sans être soumis aux contraintes afférentes au processus des prévisions budgétaires. C'est là la principale évolution qui est intervenue depuis. Les comités ont pourtant montré bien peu d'enthousiasme pour les études de ce genre, tiédeur que j'attribue au fait que les éléments incitatifs et dissuasifs que je viens de nommer n'ont pas changé. En outre, le nouveau concept voulant que les études soient orientées vers l'avenir — qui vient en fait du Secrétariat du Conseil du Trésor — oblige les comités à entreprendre des travaux dont ils ne récolteront les fruits que plus tard. C'est se montrer très optimiste au sujet de l'horizon politique qui inspire le comportement des députés, car les études entreprises dans une perspective d'avenir n'entreront en jeu que des années plus tard. Ce n'est qu'à ce moment que les résultats se manifesteront.

Mais que peut-on faire?

Avec la dynamique que suppose notre système parlementaire de type Westminster, on peut s'attendre à ce que même si l'information sur les dépenses gouvernementales devenait plus conviviale et intéressante, elle continuerait en large partie d'être accueillie avec tiédeur par les parlementaires.

Néanmoins, malgré l'indifférence manifeste, on continue — dans les comités et ailleurs — à se préoccuper des situations d'exception, comme les commandites et les F-35, qui ont de graves répercussions sur la scène politique. Lorsque le Parlement est mis au courant de situations de ce genre, il fait preuve d'un appétit d'information sans pareil, qui dépasse rapidement l'information contenue dans les rapports officiels.

Voilà qui me mène à ma première recommandation: les tentatives visant à améliorer l'examen, par le Parlement, des dépenses gouvernementales devraient focaliser sur ce que le Parlement fait concrètement plutôt que sur ce que nous avons toujours pensé qu'il devrait faire.

Le Parlement s'intéresse aux dépenses gouvernementales au gré des dossiers du jour, de façon très épisodique. Ainsi, l'amélioration qui s'impose, c'est de rendre l'information nécessaire accessible au Parlement lorsqu'il en a besoin. Ce n'est ni le peaufinage des rapports officiels ni l'amélioration du processus officiel des prévisions budgétaires par des changements à la procédure.

Au sein des comités, l'examen des prévisions budgétaires demeurera axé sur la détection des problèmes plutôt que sur la modification de la façon de dépenser du gouvernement. Il faudrait en priorité offrir aux députés et à leur personnel un outil électronique souple leur permettant d'obtenir un portrait précis des activités individuelles ainsi qu'une idée concrète des coûts prévus ou des activités en cours et de leurs coûts actuels.

Cet outil pourrait parfois se révéler utile pour l'examen des prévisions budgétaires, mais permettrait surtout d'examiner les dépenses gouvernementales à l'extérieur du processus des prévisions budgétaires, c'est-à-dire dans le cadre normal de la plupart des activités parlementaires. Cet outil devrait être conçu à cette fin.

Sachez que les fondements de cet outil existent déjà en bonne partie au Secrétariat du Conseil du Trésor sous la forme de ce qui s'appelle l'architecture des activités de programme, dont des témoins précédents vous ont peut-être déjà parlé. Selon ce processus, les ministères doivent essentiellement organiser leurs programmes de manière hiérarchique. Partant du haut, avec les résultats auxquels ils contribuent, ils passent aux programmes, puis aux activités, aux sous-activités et aux sous-sous activités, selon le cas.

En théorie, ce processus descendant est déjà en place. Il faut simplement permettre au Parlement de s'en prévaloir.

De plus, bien que l'idée apparaisse traditionnellement comme un anathème pour les gouvernements, il faudrait également que cet outil permette d'établir, circonscription par circonscription, les activités et les dépenses. Certes, il en résultera bien des tentatives visant à gagner du capital politique sur la base d'iniquités réelles ou imaginaires; mais des questions aussi seront posées, des questions que la population canadienne est en droit d'entendre, tout comme l'information et les explications qui suivront. En fin de compte, il s'agit d'un processus sain.

Je propose également de remplacer la structure actuelle des prévisions budgétaires par un mécanisme cadrant avec ce que fait le Parlement et, si mon argumentation tient la route, continuera de faire.

• (1640)

Pourquoi ne pas regrouper les crédits parlementaires en un seul portant sur un plan des dépenses gouvernementales? Après tout, n'est-ce pas ce que fait le Parlement? Chaque année, il approuve les dépenses du gouvernement. Pourquoi a-t-on besoin de multiples et, dans bien des cas, très obscurs votes pour en arriver à ce résultat?

Ce plan de dépenses pourrait également comprendre des limites sur les transferts d'autorisations de financement pour des dépenses actuellement couvertes par des crédits distincts afin d'empêcher le gouvernement de réaffecter des fonds comme bon lui semble. Il pourrait aussi se fonder sur certains des principes ou lignes directrices que le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise pour évaluer les présentations des ministères en vue de réaffecter des fonds pendant l'exercice. Cette façon de faire traduirait la réalité moderne, c'est-à-dire que ce sont les gouvernements qui effectuent la plus grande part du contrôle des dépenses, et non pas le Parlement — comme le veut l'expression encore populaire « celui qui tient les cordons de la bourse ». De plus, un tel plan permettrait au Parlement et au public d'en connaître davantage sur la façon dont s'effectue ce contrôle.

Un processus moderne d'examen des crédits devrait reconnaître le sérieux du rôle du Parlement et retirer aux députés les tâches qu'ils ne saisissent pas. La responsabilisation politique n'a pas la nature d'un processus systématique; elle est plutôt très sélective et dépend de l'importance politique accordée aux dossiers du moment.

Le Parlement est la seule institution qui puisse s'acquitter de cette tâche: déterminer les questions d'importance pour le public, tenir les gouvernements responsables de leurs actes ou de leur inaction et, par le choc des idées entre la pensée du gouvernement et celle de l'opposition, fournir un contrepoids public à la tendance à la pensée unique, qui constitue une caractéristique insidieuse de la vie institutionnelle moderne.

Je pense que nous devrions mieux apprécier la responsabilisation politique que rend possible notre système parlementaire de type Westminster et moins nous attarder à l'absence d'un mécanisme de responsabilisation plus systématique et non partisan au sein des comités.

Merci beaucoup.

• (1645)

Le président: Merci, monsieur Stilborn. Ce fut un exposé très réfléchi et très intéressant.

Nous allons maintenant passer aux questions des membres. D'abord, M. Boulerice, du NPD.

[Français]

M. Alexandre Boulerice (Rosemont—La Petite-Patrie, NPD): Merci, monsieur le président.

Monsieur Stilborn, je vous remercie d'être parmi nous et de nous avoir livré votre présentation, qui était fort intéressante mais également troublante, par moments.

Quand vous soulignez l'indifférence du Parlement à l'égard de l'examen des dépenses budgétaires, ça me rappelle d'autres exposés que nous avons entendus et dans lesquels on soulignait que l'examen des dépenses était la raison d'être des Parlements. Si c'est notre rôle, mais que nous ne faisons pas notre travail parce que ça ne nous intéresse pas, il y a un problème.

Vous dites qu'on n'offre pas suffisamment de mesures incitatives aux députés pour qu'ils fassent un travail consciencieux et qu'ils y consacrent beaucoup de temps. Vous soulignez également que ce n'est pas très rentable sur le plan électoral. Je dois en effet vous avouer, en ce qui concerne les travaux du comité, que ce n'est pas le premier sujet dont me parlent les citoyens de ma circonscription.

S'il manque de mesures incitatives, que suggérez-vous pour que cette habitude, cette culture, soit changée? Vous semblez un peu négatif, pessimiste, quand vous dites ceci: « Au sein des comités, l'examen des prévisions budgétaires demeurera axé sur la détection des problèmes plutôt que sur la modification de la façon de dépenser du gouvernement. »

S'il manque de mesures incitatives, si les députés de la partie gouvernementale ne peuvent pas vraiment critiquer leur propre gouvernement et que ceux de l'opposition siègent simplement pour dénicher des scandales, quels changements concrets suggérez-vous?

[Traduction]

M. Jack Stilborn: Je devrais peut-être préciser ma pensée. Je ne veux surtout pas donner l'impression qu'il y a une indifférence générale de la part des députés à l'égard des prévisions budgétaires. Je crois que, de façon générale, les députés passent par-dessus les inconvénients et les difficultés liées à la vie politique, car ils ont très à coeur les activités du gouvernement et se préoccupent beaucoup de la façon dont les fonds publics sont dépensés.

Cette passion refait surface de temps à autre lors de discussions sur des dossiers qui retiennent l'attention du public et du Parlement. Ce n'est pas tant de l'indifférence que de la répugnance à l'égard de ces piles de documents et de rapports sur les prévisions budgétaires qui apparaissent chaque année. Selon la plupart des députés à qui j'ai parlé, ces documents sont très indigestes et ne leur apprennent rien. Ils ont l'impression qu'on leur impose ces documents qu'ils doivent déchiffrer pour analyser les prévisions budgétaires et que, une fois l'analyse terminée, il ne leur reste plus qu'à faire rapport au Parlement.

Ce n'est pas tant de l'indifférence que du désespoir en raison des limites associées au processus officiel d'examen des prévisions budgétaires.

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Je veux aborder avec vous la question des moments auxquels se font le processus d'approbation des dépenses et la présentation du budget. La situation est particulière en ce sens que le Budget supplémentaire des dépenses (C) arrive pratiquement en même temps que le Budget principal des dépenses et que c'est suivi du budget, qui n'a pas de rapport avec le Budget principal des dépenses qu'on vient d'étudier.

Le professeur américain avec qui nous nous sommes entretenus a parlé de deux moments: celui où l'on se penche sur la stratégie, le tableau d'ensemble, les enjeux globaux reliés au budget, et celui où l'on se penche sur le détail des dépenses, soit le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses (A), (B) et (C). Par contre, il doit y avoir une corrélation entre le Budget principal des dépenses et le budget; ils ne doivent pas être complètement déconnectés l'un de l'autre.

Selon vous, quelle période de temps devrait-il s'écouler entre la présentation du budget et celle du Budget principal des dépenses?

[Traduction]

M. Jack Stilborn: D'abord, je crois que le Parlement doit exiger que ces documents soient rédigés de façon à ce qu'il puisse les utiliser, une fois que le gouvernement a présenté son budget, pour faire un suivi et s'assurer que le gouvernement accomplit ce qu'il s'est proposé de faire dans son budget.

Je ne crois pas que l'ordre dans lequel les divers rapports sont publiés soit important pour faire un suivi. Pourvu que chaque document explique clairement sa raison d'être et ce qu'il contient, ainsi que la façon dont les autres documents lui sont complémentaires, un tel suivi devrait être possible.

Cela dit, ce que je trouve paradoxal, c'est ce mélange apparent d'exercices, où l'analyse du Budget principal des dépenses se fait presque au même moment que la présentation du budget pour le nouvel exercice. Je ne comprends pas pourquoi on ne peut pas présenter le budget plus tôt, disons à la fin janvier ou au début de février, dès la reprise des travaux, et déposer le Budget principal des dépenses un peu plus tard.

Nous savons déjà que la date limite pour présenter le Budget principal des dépenses est sans réelle conséquence, puisque ce

dernier reste sur les tablettes pendant plusieurs mois avant que le comité n'en fasse l'analyse. J'ignore pourquoi on ne pourrait pas en repousser la présentation à plus tard, comme au mois de mai. Cela permettrait d'établir les coûts précis de certaines propositions budgétaires et de les ajouter au Budget principal des dépenses.

N'oublions pas que celui-ci s'appuie sur des estimations. Les fonds peuvent être ajustés plus tard au moyen des budgets supplémentaires. En modifiant l'ordre de présentation, on commencerait par les prévisions budgétaires pour ensuite passer...

Comme je l'ai dit, j'ignore si ma proposition est valable, mais il s'agit, selon moi, d'un ordre plus logique qui permet une plus grande transparence.

• (1650)

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Merci beaucoup.

Je vous remercie de la suggestion; je la trouve constructive.

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Boulerice. Merci, monsieur Stilborn.

Monsieur Gourde, du Parti conservateur, vous avez la parole.

[Français]

M. Jacques Gourde (Lotbinière—Chutes-de-la-Chaudière, PCC): Merci, monsieur le président.

Je vous remercie, monsieur Stilborn, d'être parmi nous et de porter un regard différent sur notre étude. C'est très intéressant.

Il y a un paragraphe, dans votre présentation, sur lequel je me questionne. Vous avez dit que, de façon prioritaire, il nous faudrait un nouvel outil informatique pouvant nous fournir de nouvelles ou de meilleures données. Vous avez dit également que cet outil pourrait nous fournir des renseignements circonscription par circonscription. J'aimerais que vous nous donniez plus de détails sur cet outil.

Je comprends qu'il pourrait être très intéressant de voir quelles sont les dépenses gouvernementales circonscription par circonscription, mais ce serait peut-être un travail fastidieux. On pourrait s'enorgueillir du fait de pouvoir déterminer combien de prestations de la Sécurité de la vieillesse ou d'assurance-emploi sont allouées, mais on finirait peut-être par toujours se comparer aux autres alors que les situations ne sont pas nécessairement comparables. Il y a plus de chômage dans certaines régions, et ce n'est pas nécessairement la faute des gens. Il se peut aussi que dans d'autres régions il y ait plus de personnes âgées. Je ne sais pas en quoi cet outil serait pertinent.

[Traduction]

M. Jack Stilborn: Je ne voudrais pas créer de légendes sur la capacité du Conseil du Trésor, car les dirigeants de ce ministère ne seraient pas très heureux. Je sais, toutefois, qu'il n'existe qu'une seule architecture des activités de programmes où tout est classé de façon hiérarchique. On retrouve d'abord les programmes, leurs activités, leurs sous-activités, et ainsi de suite. Si je ne m'abuse, les derniers renseignements concernent le coût nominal du programme. On utilise ces renseignements pour évaluer le coût total des programmes.

Donc, en théorie, une grande partie des renseignements pourrait être versée dans une base de données en ligne à la disposition des parlementaires. Certains responsables se disent inquiets, par exemple, des coûts associés à la publication en ligne de cette information. C'est un bon argument si vous prévoyez utiliser cette ressource uniquement dans le cadre de l'examen du Budget principal des dépenses. Cependant, si vous prévoyez l'utiliser pour soutenir les travaux du Parlement concernant les programmes et leur efficacité, que ce soit ou non dans le cadre du processus d'examen du Budget principal des dépenses, les coûts deviennent plus faciles à justifier.

Parfois, les députés présentent, par écrit, des demandes de renseignements concernant certains programmes. Lorsque cela se produit, c'est la panique au BCP, car celui-ci doit se tourner vers les ministères pour obtenir ces renseignements. Donc, nous avons déjà la capacité de fournir ces renseignements, mais, pour le moment, nous le faisons uniquement sur demande.

Je crois qu'il serait possible d'ajouter cette information à une base de données en ligne. Oui, cela demanderait certains fonds, mais on éliminerait ces moments de panique causés par les demandes de renseignements.

● (1655)

[Français]

M. Jacques Gourde: Il pourrait sans doute être intéressant pour un député de savoir cela, mais quelle serait la pertinence pour l'administration publique de l'obtenir circonscription par circonscription, sur le plan global? Je pense que certains ministères peuvent nous fournir certains renseignements. Par contre, sur le plan du budget global, cela ne changerait pas grand-chose pour nous.

[Traduction]

M. Jack Stilborn: Vous avez raison de dire que, dans bien des cas, cette information n'a aucune importance sur le plan des politiques, mais parfois, elle pourrait en avoir une. Comme je l'ai dit, certains députés demandent ce genre de renseignements. Selon moi, le système est là pour soutenir le Parlement dans ses travaux. Si l'information n'a aucune importance sur le plan des politiques, ça règle la question. Mais, au moins, les députés peuvent déterminer eux-mêmes s'il y a une incidence sur les politiques et si celle-ci mérite d'être soulignée.

Le président: Merci, monsieur Gourde.

Passons maintenant à Mme Duncan, du NPD.

Mme Linda Duncan: Merci, monsieur le président.

Bienvenue au comité, monsieur Stilborne, et merci de nous présenter vos idées. De toute évidence, celles-ci s'appuient sur une vaste expérience.

J'aimerais poursuivre la discussion sur les renseignements propres à chaque circonscription. Le Plan d'action économique me vient tout de suite à l'esprit. Nous demandions de l'information à ce sujet, et c'était comme si on demandait la lune.

Bien entendu, lorsque le gouvernement présente un plan qui est censé favoriser la création d'emplois, tous les députés veulent obtenir des renseignements précis sur leur circonscription, notamment celles où le taux de chômage est élevé. Pour faire son travail correctement, un parlementaire doit savoir combien un programme coûtera, quels en sont les objectifs stratégiques, où l'argent sera-t-il investi et qui en profitera. Le processus entourant le Plan d'action économique n'était certainement pas ouvert, pas plus qu'il n'était transparent. Certains députés ont demandé à leur personnel de passer des heures à trouver cette information, et c'est tout à leur honneur.

Mais votre recommandation concernant l'accessibilité à l'information, pas nécessairement circonscription par circonscription... Il est intéressant de constater que tous les experts venus témoigner, même aujourd'hui, semblent regarder cela de plus près et souscrivent aux recommandations du directeur parlementaire du budget. Selon lui, cette information est déjà offerte par le Conseil du Trésor et il ne semble y avoir aucune raison logique pour expliquer pourquoi les parlementaires, et surtout le directeur parlementaire du budget, n'ont pas accès à cette information. Ce dernier pourrait certainement s'en servir pour rédiger ses rapports.

De l'avis de nombreux experts, le directeur parlementaire du budget devrait présenter des rapports tout au long de l'année, peut-être même tous les mois, sur les dépenses du gouvernement et comparer celles-ci à ce qui était proposé dans le budget. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

Je crois que votre idée est bonne. Je ne crois pas que l'information propre à chaque circonscription soit pertinente ou utile pour les députés, mais elle leur permettrait de faire des comparaisons dans les secteurs de dépenses qui les intéressent.

M. Jack Stilborn: L'idée d'approfondir cette possibilité est intéressante. Afin de nous ajuster à la portée et à la taille d'un gouvernement moderne, nous avons passé les dernières décennies à regrouper les renseignements dans des énoncés de haut niveau. À un certain moment, ceux qui travaillent à la présentation de rapports au Parlement avaient l'impression que l'on faisait une faveur au Parlement en agissant de la sorte, car ce dernier recevait des rapports de synthèse. D'ailleurs, le Parlement demande de temps à autre à ce que les documents concernant le Budget principal des dépenses soient plus brefs. Les parlementaires reçoivent alors un rapport condensé sur les dépenses et les activités du gouvernement. Il y a des avantages à ces énoncés de haut niveau sur les buts visés par les nombreux programmes.

Un des problèmes, c'est que, de façon générale, les députés ne comprennent pas ce langage très abstrait. Leur réalité, c'est que les citoyens éprouvent des difficultés et veulent savoir si le gouvernement peut les aider. Les députés vivent dans cette réalité. Le système doit les aider et leur fournir les renseignements dont ils ont besoin pour faire leur travail. Il faudrait peut-être un certain temps avant de bien déterminer quels sont les renseignements les plus utiles.

● (1700)

Mme Linda Duncan: Si j'ai bien compris, un des rôles du comité consiste aussi à examiner les activités de plusieurs ministères — par exemple, lorsque le gouvernement passe par divers ministères et organismes pour offrir un programme dans un secteur important.

Lorsque j'étais porte-parole de mon parti pour les Affaires autochtones et le Développement du Nord, nous avons vécu une telle situation. Nous avions accueilli le ministre et le sous-ministre d'AADNC pour parler du Budget principal des dépenses. À certaines questions, ils nous répondaient: « Malheureusement, c'est la ministre de la Santé qui pourrait vous répondre. C'est dommage qu'elle ne soit pas ici. »

Il serait donc plus utile — et moins frustrant pour les hauts fonctionnaires et les ministres — si la majeure partie de cette information était disponible en ligne. L'analyse du Budget principal des dépenses pourrait alors se concentrer sur les grandes orientations du gouvernement, entre autres.

Je crois qu'il serait très avantageux d'être plus ouvert et transparent avec ces renseignements. Si je ne m'abuse, vous avez évoqué le fait qu'un dossier demeure chaud tant et aussi longtemps que les renseignements le concernant ne sont pas obtenus. Le sujet de l'heure, c'est le secret imposé par le gouvernement. D'ailleurs, si les renseignements étaient disponibles, on pourrait passer à des choses plus pressantes. Je crois que vous soulevez des points très importants.

Le président: Vous avez largement dépassé votre temps, mais le témoin peut répondre, brièvement.

M. Jack Stilborn: Merci pour ces commentaires.

Le président: Merci, madame Duncan.

Madame Block, vous avez la parole.

Mme Kelly Block (Saskatoon—Rosetown—Biggar, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais, moi aussi, vous souhaiter la bienvenue au comité, monsieur Stilborn. Cette étude s'avère très intéressante et elle s'achève. Comme l'ont déjà souligné bon nombre de mes collègues, les témoins que nous avons accueillis nous ont fait de nombreux commentaires et bien des recommandations comparables aux vôtres.

Dans votre déclaration, vous avez dit qu'un des principaux facteurs — je ne me souviens pas des mots exacts — qui contribuent à l'insatisfaction des députés est le fait que les discussions tournent largement autour d'hypothèses infondées. Cela m'intrigue. Je me demande qu'elles sont ces hypothèses infondées. Peut-être aurait-il fallu commencer l'étude en examinant ces hypothèses. Que faudrait-il mettre de côté? Nous pourrions partir de cela pour trouver des solutions.

Pourriez-vous nous dire quelles sont ces hypothèses infondées?

M. Jack Stilborn: Prenons la création des comités permanents. Les débats devenaient houleux à la Chambre des communes à la dernière minute et on a formulé l'hypothèse que la création d'une série de comités permanents, dotés de mandats bien définis et bien concrets, dont la composition serait relativement stable, permettrait aux députés de travailler de façon plus collégiale et non partisane. Les députés apprendraient à se connaître les uns les autres. Ils se familiariseraient beaucoup mieux avec les questions à débattre qu'ils pouvaient le faire dans les structures existantes. En outre, ils pourraient participer de façon constructive à l'établissement des prévisions budgétaires.

À mon avis, quand on regarde l'historique du système des comités, non pas tant pour les prévisions budgétaires, mais pour d'autres dossiers que les comités traitent, on y trouve certainement beaucoup d'exemples montrant que cette attente a été comblée dans une large mesure.

Parallèlement, les parlements modelés sur celui de Westminster sont, aujourd'hui, aux prises avec une compétition constante des partis politiques. Or, ce climat s'est étendu à la structure des comités. On observe beaucoup de comportements partisans dans les comités. Cette situation a créé pas mal de désillusions à l'endroit des comités permanents et de ce qu'ils pouvaient faire au cours des années 1980 et 1990.

J'ai travaillé pour les comités. Je crois que nous avons réellement eu des attentes assez irréalistes. Je pense notamment à un des rapports parlementaires qui a servi à la réforme des comités dans lequel on prévoyait que les comités permettraient au Canada de sortir du modèle étroit du Parlement de Westminster et de créer un système qui serait à mi-chemin entre le Congrès américain et le Parlement de Westminster. C'était vraiment très ambitieux. Il n'est donc pas étonnant que ces grandes attentes aient été suivies d'une certaine désillusion.

● (1705)

Mme Kelly Block: Notre témoin précédent a dit que le système fait peut-être l'affaire. Il existe depuis longtemps, c'est certain. Plusieurs études ont été menées au cours des deux dernières décennies, et très peu de changements, sinon aucun, n'ont été apportés au processus.

Vous nous avez donné une liste de recommandations. Toutefois, si nous pouvions revenir en arrière et formuler une ou deux recommandations, quelles seraient les mesures que nous devrions recommander selon vous qui permettraient de changer le processus actuel pour donner davantage de pouvoirs aux comités, au lieu de les limiter à un rôle informatif?

M. Jack Stilborn: J'espère que ce que j'ai à vous dire ne vous mettra pas en colère contre moi. À mon sens, dans le modèle de Westminster, c'est le gouvernement qui gouverne. Le rôle du Parlement est de procéder à des examens et à des débats et d'exiger que le gouvernement lui rende des comptes. Alors, la façon de donner davantage de pouvoirs au Parlement est de lui permettre d'exercer un pouvoir de persuasion plus grand dans le travail qu'il accomplit et les recommandations qu'il formule à l'intention du gouvernement.

D'autres témoins ont fait valoir que rien n'empêche les comités de mener une étude sur un programme, par exemple, en dehors des contraintes du processus des prévisions budgétaires et de prendre tout le temps dont ils ont besoin. Ces comités pourraient probablement formuler des recommandations portant sur des programmes mais également sur les dépenses rattachées à ces programmes. Si les recommandations sont véritablement solides, on peut espérer que tous les autres y porteront attention et que le gouvernement, pour des raisons qui lui sont propres, y accordera tout le sérieux voulu.

Les comités ont un rôle d'influence, ils n'ont pas de pouvoir à proprement parler. Ils interviennent à un autre niveau en quelque sorte. S'ils font du bon travail, leur influence peut, comme cela est arrivé dans certains cas par le passé pour certains comités, devenir très réelle. Voilà de quoi il en retourne, il me semble. Il vous faut reconnaître que vous devez persuader le gouvernement de faire des choses et l'amener là où vous voulez l'amener.

Le président: Merci, madame Block.

Merci, monsieur Stilborn.

Voilà qui met fin au temps qui vous est alloué. Normalement, ce serait au tour du Parti libéral d'intervenir, mais le député est sorti pour un instant, nous allons donc passer son tour et lui donner la parole plus tard, si cela est possible.

Ron Cannan serait normalement la prochaine personne à parler.

Êtes-vous prêt, Ron?

M. Ron Cannan (Kelowna—Lake Country, PCC): Oui, merci monsieur le président.

Merci, monsieur Stilborn.

J'aimerais également souhaiter la bienvenue à Mme Duncan, qui vient de mon vieux patelin, à Edmonton. Cela fait plaisir de vous avoir au comité.

Monsieur Stilborn, je voudrais vous remercier pour vos années de service au Parlement. Avec vos années d'expérience... Si quelqu'un cherche votre nom dans Google, il y trouve toutes sortes de prévisions budgétaires du Parlement. Ce qui est en train d'arriver n'est certainement pas nouveau. J'ai des études de 1998 qui comportent 52 recommandations et d'autres, je crois, qui remontent à 2003. Nous avons eu des témoins. John Williams par exemple est venu témoigner.

On a déjà recommandé, entre autres mesures, de créer un comité distinct pour examiner précisément toutes les prévisions budgétaires. Est-ce quelque chose que vous recommandez encore?

M. Jack Stilborn: Personnellement, je ne peux pas dire que je le ferais, parce que, comme je l'ai dit, l'expression « prévisions budgétaires » fait pâlir beaucoup de députés. Dès qu'ils entendent ces mots, on les voit chercher à se sauver. Ce n'est là que mon expérience personnelle.

En outre, la plus grande partie du processus officiel des prévisions budgétaires ne comporte rien de très visible ni de très intéressant, et je ne vois pas pourquoi vous voudriez créer un comité distinct pour cela, à moins qu'un nombre suffisant de parlementaires soient à ce point détestés de leurs collègues que vous voudriez les affecter à un comité qui constituerait l'équivalent d'un exil en Sibérie ou de quelque chose de ce genre.

De toute façon, en repensant à ce que le Parlement peut faire afin d'exercer un pouvoir de persuasion pour les prévisions budgétaires, d'abord et avant tout, à l'intérieur des contraintes du processus des prévisions budgétaires — je vois beaucoup de volontaires autour de la table —, ce qui vous oblige à renvoyer un message que vous ne pouvez même pas expliquer, je ne crois pas qu'il serait pertinent d'investir plus de temps dans le processus officiel des prévisions budgétaires ni d'affecter un comité à cette fonction.

Mais ce qu'un comité peut faire... si un programme semble mériter une étude, qui peut être faite à l'extérieur du processus des prévisions budgétaires, c'est chercher à utiliser son pouvoir d'influence.

• (1710)

M. Ron Cannan: Merci beaucoup de cette précision.

Parlons de la structure des votes. Différents témoins nous ont dit que nous devrions nous concentrer davantage sur la présentation des prévisions budgétaires par activité de programme et qu'en exerçant un meilleur contrôle sur le processus budgétaire, nous pourrions voter des activités de programme au lieu de voter des dépenses d'immobilisation et de fonctionnement. Les votes seraient ainsi mieux associés aux activités des ministères et cela permettrait aux parlementaires d'effectuer un examen plus efficace des répercussions sur les niveaux de service.

M. Jack Stilborn: Dans une certaine mesure, cette question est trop technique pour moi, et je vais donc m'abstenir de répondre en détail.

L'organisation hiérarchique, les programmes, les sous-activités, etc. dont je parlais... si c'est là l'information que les parlementaires utilisent, il serait approprié de lier le plus étroitement possible les votes à cette structure des activités, d'une façon tout simplement intuitive. Donc, cela serait à mon sens une bonne stratégie de structurer les votes de la même manière, ou d'utiliser le même vocabulaire dans toute la mesure du possible.

Je ne suis pas certain toutefois que le Parlement ait même besoin de la structure des votes multiples qu'il utilise actuellement pour les prévisions budgétaires, qu'il adopte normalement.

M. Ron Cannan: Oui, c'est une toute autre question, et j'y viendrai dans une minute si nous avons le temps.

M. Schick a également parlé de l'échéancier et du fait qu'en allouant trois mois de plus, les Américains retardent tout simplement le processus.

Plusieurs témoins nous ont dit d'intégrer le projet de loi budgétaire au projet de loi de crédits pour que le processus soit plus efficace. C'est ce que des représentants de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande nous ont dit; là-bas, on utilise ce processus et cela a aidé à mieux comprendre les répercussions du budget sur les crédits. Est-ce une mesure que vous recommandez?

M. Jack Stilborn: Encore une fois, je ne veux pas prétendre être un expert en la matière qui pourrait vous donner un avis éclairé sur les questions dont M. Schick a parlé.

Dans l'ensemble, je ne crois pas que des changements au niveau de la procédure aient été si utiles dans le passé, d'après ce qu'on peut voir au Canada. Certes, nous devons être attentifs aux mesures que prennent d'autres pays qui peuvent donner de bons résultats, mais, si les incitatifs de base demeurent inchangés, je ne suis pas optimiste quant aux résultats que ces différents mécanismes pourraient réellement donner.

Le président: Votre temps est écoulé, j'en ai bien peur, Ron. Vous devrez attendre au prochain tour.

M. Ron Cannan: On a dit que j'étais...

Le président: C'est vrai, vous êtes cuit.

La parole est à M. Denis Blanchette pour cinq minutes.

[Français]

M. Denis Blanchette: Merci, monsieur le président.

Monsieur Stilborn, je vous souhaite la bienvenue.

Votre discours est démotivant. Vous avez parlé de motivation, mais vous nous démotivez, en quelque sorte. J'ai trouvé votre approche très pessimiste, honnêtement.

Sauf erreur, vous nous dites que depuis 50 ans, personne ne comprend comment fonctionne un système de Westminster, et c'est pourquoi on fait des réformes. Tout le monde est frustré et rien ne fonctionne.

J'aimerais aussi que l'on réfléchisse à autre chose. Dans le contexte actuel, le modèle de Westminster est-il périmé? Est-ce notre façon de faire de la politique présentement, selon le modèle de Westminster, qui fait que nous ayons de la misère à faire des réformes qui atteignent les objectifs que nous désirons en tant que parlementaires? N'est-ce pas plutôt le fait qu'on gère maintenant des budgets tellement gros, avec environ les mêmes effectifs qu'autrefois, qui ne nous permet pas de surveiller de façon adéquate les budgets?

En bon français, devrait-on avoir une monarchie avec seulement des ministres? Dans ce cas, pour notre part, nous retournerions travailler et faire autre chose.

• (1715)

[Traduction]

M. Jack Stilborn: Tout d'abord, je ne voudrais certainement pas saper votre motivation. Je suis certain qu'il y a beaucoup d'autres personnes sur la Colline qui peuvent le faire.

Des voix: Oh, oh!

M. Jack Stilborn: Ce que je dirais, c'est que le Parlement fait des choses extrêmement précieuses, auxquelles j'accorde beaucoup de valeur comme citoyen, et dont aucune institution ne s'occupe. Je crois que le Parlement est la seule institution qui examine attentivement tout le spectre des activités du gouvernement, à la recherche de questions ou de problèmes qui nécessitent une attention et un débat publics pour une raison ou pour une autre, et cela, c'est précieux.

Fondamentalement, une grande partie du travail que fait le gouvernement est assez routinier, et ni le Parlement, ni les citoyens n'ont réellement besoin de le savoir. Les citoyens n'investiraient probablement jamais de temps dans cela.

Nous avons besoin d'une institution vigilante, qui exerce une gouvernance suffisamment active pour être en mesure de repérer les choses qui nécessitent une attention particulière. Je crois que c'est là que le Parlement fait un travail très précieux, et nous devrions réfléchir aux mesures que nous pourrions prendre pour l'aider à mieux faire son travail.

C'est ce qui me ramène à la question de la disponibilité de l'information — et peut-être à une proposition pour la mise en place d'un dispositif d'information comme une base de données.

Le deuxième volet de la question portait sur la désuétude possible du modèle de Westminster. Cela est très difficile à dire, en toute franchise.

Je crois que nous devons reconnaître les mérites du modèle de Westminster, sans chercher à le diluer en y intégrant ça et là des éléments propres au Congrès américain. Je crois que, plus tôt, on s'attendait à ce que nos comités permanents se comportent un peu comme le Congrès. L'idée de donner aux comités le pouvoir de réaffecter une certaine partie des fonds, par exemple, abonde dans ce sens.

Vous devez vous demander si cela n'aurait pas pour conséquence de rendre plus flou ce qui est un mode de reddition de comptes relativement clair entre le gouvernement qui prend ces mesures et le Parlement qui le tient comptable de ses actes. En outre, si vous aviez 20 comités permanents qui réaffectent 10 ou 5 p. 100 des fonds ça et là de façon non coordonnée, auriez-vous un meilleur gouvernement et un gouvernement plus démocratique?

Personnellement, je suis bien sceptique. Même s'il est imparfait, le modèle de Westminster que nous avons comporte quelques avantages très importants que nous devons préserver.

[Français]

M. Denis Blanchette: D'accord.

Je vous pose une question qui nécessite une réponse plus brève, cette fois-ci.

Une pratique stipule que si, au 31 mai, aucun rapport n'a été émis à la Chambre, le comité permanent est réputé avoir accepté tel quel ce qui lui a été proposé. Qu'en pensez-vous? Est-ce adéquat? Peut-être devrions-nous cibler davantage les travaux des comités relativement à l'étude du budget, pour être capables d'accomplir la tâche dans le temps prescrit?

[Traduction]

M. Jack Stilborn: Fondamentalement, la règle du « réputé être (ou avoir été) » a été mise en place, je crois, dès que la structure des comités permanents a été créée en 1968, mais je ne suis pas absolument certain de cela. Si vous n'avez aucun moyen de vous assurer que les prévisions budgétaires des comités sont soumises à la Chambre, vous ouvrez la porte à toutes sortes de jeux tactiques à l'intérieur des comités, dont certains membres chercheront à éviter de voter ces prévisions et à reporter et peut-être même à saboter l'examen des prévisions budgétaires par le Parlement. Ces activités ne seraient pas nécessairement liées à la substance même des prévisions budgétaires; elles pourraient viser n'importe quel autre but.

Donc, la règle du « réputé être (ou avoir été) » est en fait un moyen d'éviter que le processus relatif aux prévisions budgétaires soit interrompu par ce qui pourrait constituer de l'obstructionnisme. Je crois donc que cette règle est valide. Si le Parlement décide d'interrompre le processus des prévisions budgétaires, que ce soit sur une petite ou une grande échelle, c'est son droit de le faire, mais sa décision devrait être fondée sur la substance même des prévisions budgétaires et elle ne devrait pas être prise pour réagir à une ruse d'un comité.

Le deuxième point — et cela nous ramène au sujet fondamental des incitatifs —, c'est que si les comités n'ont pas la motivation voulue pour examiner avec sérieux les prévisions budgétaires, que ces prévisions soient réputées avoir été examinées ou non, cela ne fait pas une bien grande différence. Il faut donc simplement laisser le système fonctionner, à mon avis.

• (1720)

Le président: Merci, Denis.

Merci, monsieur Stilborn.

Monsieur Bernard Trottier, vous avez la parole pour cinq minutes.

M. Bernard Trottier (Etobicoke—Lakeshore, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Stilborn, d'être venu nous voir aujourd'hui.

Je crois que vous avez dit plusieurs fois que plusieurs témoins ont présenté ici des points de vue semblables. J'ajouterai qu'il est stimulant de travailler dans notre comité, parce que le parti gouvernemental et l'opposition abondent souvent dans le même sens: nous voulons tous que le processus soit plus transparent et plus ouvert et qu'il y ait davantage de reddition de comptes, peut-être pour des raisons différentes. L'opposition, disons, cherche à mettre le gouvernement dans l'embarras. Je crois que, de notre côté, nous voulons tenir la bureaucratie, les sous-ministres, etc., comptables. Au bout du compte, tout cela concourt au même objectif: rendre le gouvernement plus efficace.

Je voudrais juste parler d'un point concernant l'échéancier du budget dans le modèle de Westminster. Un des problèmes, naturellement, ce sont les gouvernements minoritaires. En effet, étant donné la situation du Parlement canadien au XXI^e siècle, où des gouvernements minoritaires sont tombés à cause d'un budget à peu près à tous les deux ans, on ne pourrait pas réellement faire concorder un budget avec un Budget principal des dépenses. Y voyez-vous un problème important?

Comme je l'ai dit, le modèle de Westminster n'est pas parfait, mais pour reprendre les paroles de Winston Churchill, la démocratie est la pire des régimes - à l'exception de tous les autres. Toutefois, notre comité ne devrait peut-être pas se concentrer autant sur l'échéancier du budget et chercher à le faire coïncider avec le Budget principal des dépenses parce que, justement à cause du problème dont je viens de parler, le budget pourrait tout simplement ne pas être adopté certaines années.

M. Jack Stilborn: Je crois qu'il est pertinent de réfléchir au moins à la séquence normale des prévisions budgétaires, etc. Il est vrai que dans le cas tout spécialement d'un gouvernement minoritaire, le Parlement peut devenir très imprévisible. Un budget peut ne pas être adopté, ou encore être adopté sans que les prévisions budgétaires le soient. Un certain nombre de choses peuvent survenir.

Je ne dis pas qu'il existe nécessairement une solution à tous ces problèmes. Le Parlement est maître de ses actes, et si une situation comme celle-là survient, il dispose normalement de certaines solutions ponctuelles pour « corriger » les choses. C'est vraiment tout ce que je peux...

M. Bernard Trotter: D'accord.

Un autre témoin, John Williams, nous a dit que nous ne devrions pas essayer de faire concorder les budgets et les prévisions budgétaires, en ce sens que le budget est en fait un énoncé de principes ou d'objectifs. Il se situe à un niveau plus élevé que les prévisions budgétaires, et nous nous retrouvons pieds et poings liés lorsque nous essayons de concilier les deux. Je connais un autre gouvernement doté d'un congrès qui essaie de lier les deux et je suppose que même certains régimes utilisant le modèle de Westminster ont essayé de faire la même chose. Je proposais simplement d'essayer de regarder au-delà.

Pour en revenir à ce que vous disiez sur les incitatifs, ce sont les comportements que ces incitatifs engendrent qui sont réellement plus importants. J'aime ce que vous dites — il faut penser que ce sont des êtres humains qui composent le gouvernement, le pouvoir législatif ou la bureaucratie. Quelles motivations pouvez-vous inculquer aux gens au moyen des incitatifs et quels sont les processus à mettre en place à cette fin?

Pouvez-vous parler de cette autre façon de travailler des comités, qui examineraient une partie des dépenses et non l'ensemble? Alors au lieu d'examiner des prévisions budgétaires à grande échelle, nous nous concentrerions sur certains programmes et adopterions une approche qui ressemblerait davantage à de l'échantillonnage. Croyez-vous que cela pourrait être efficace? Le processus actuel se fait à un niveau très élevé, et nous essayons de découvrir quelque chose, sans qu'il y ait réellement une analyse en profondeur des prévisions budgétaires par les comités.

• (1725)

M. Jack Stilborn: Pour choisir un programme et l'étudier quelque peu, et cela peut être un programme relativement spécialisé et répandu... Celui avec lequel je me suis familiarisé personnellement semble avoir neuf vies dans la gouvernance canadienne, il s'agit du Programme de contestation judiciaire. Ce programme est constamment retiré et rétabli.

J'ai travaillé avec l'un des comités qui s'est penché sur ce programme, qui m'intéressait parce que c'était un très petit programme. Nous pouvions en fait faire venir tous ceux qui y travaillaient pour comparaître devant le comité. Les membres ont donc eu la chance de connaître assez bien les gens qui y travaillaient, ce qu'ils faisaient, la façon dont ils travaillaient, etc. Les membres étaient très intéressés parce que le programme était de petite taille et que nous pouvions vraiment en faire le tour au complet. Il est peut-être avantageux de trouver un programme suffisamment petit pour cela.

Il faut toutefois que le programme soit intéressant. J'ai eu une autre expérience avec le prédécesseur de votre comité. Dans le cadre de leur rapport sur le processus de prévisions budgétaires pour 2003, les membres du comité ont décidé d'examiner un programme en détail. Ils ont choisi le Programme des biens immobiliers de Travaux publics. Ils ont fait venir des responsables pendant des semaines. Peu de temps après le début des audiences, les membres devaient déjà faire de gros efforts pour assister aux réunions, parce qu'elles étaient tout simplement ennuyeuses. Il ne semblait tout simplement pas y avoir quoi que ce soit d'intéressant là-dedans.

C'est un vrai défi de choisir un programme, pour en revenir à la notion de motivation dont nous avons parlé plus tôt. Le programme doit avoir une certaine résonance politique, autrement, il ne vous intéressera pas et les électeurs n'y porteront pas attention non plus. C'est un défi.

Le président: J'ai bien peur que vous ayez largement dépassé votre temps, Bernard, merci beaucoup.

Voilà qui met fin à notre liste. Le temps imparti pour notre réunion prendra fin dans une minute. Je ne sais pas comment les membres se sentent, je crois que nous devrions simplement remercier M. Stilborn pour le temps qu'il nous a consacré.

Nous constatons, monsieur Stilborn, que vous avez continué d'écrire et de faire des recherches sur le sujet, même une fois à la retraite. Le document que vous avez rédigé, intitulé « Examen parlementaire du budget des dépenses: initiatives et perspectives d'avenir », nous sera tout particulièrement utile. Nous allons certainement l'intégrer à notre examen. Nous nous inspirerons fortement du travail que vous avez fait avec le comité en 2003. Nous n'essayons pas de réinventer la roue. Nous tirerons profit de beaucoup des recommandations formulées à ce moment-là.

Je vous remercie de vous être donné la peine de venir ici aujourd'hui, monsieur Stilborn. Cela a été un grand plaisir de vous revoir. Vous avez formulé des remarques très intéressantes.

Sur ce, je déclare la séance levée.

POSTE  MAIL

Société canadienne des postes / Canada Post Corporation

Port payé

Postage paid

Poste-lettre

Lettermail

**1782711
Ottawa**

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>