



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 035 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le lundi 26 mars 2012

—
Président

M. Pat Martin

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le lundi 26 mars 2012

• (1530)

[Traduction]

Le président (M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD)): Je déclare la séance ouverte.

Bonjour, mesdames et messieurs.

Il s'agit de la 35^e séance du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Nous allons nous consacrer aujourd'hui au processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits.

Nous sommes ravis et très privilégiés d'accueillir deux témoins fort intéressants. Tout d'abord, nous recevons Ned Franks, professeur émérite au département d'études politiques de l'Université Queen's, et expert de ces questions. Monsieur Franks, soyez le bienvenu.

Nous sommes également très reconnaissants de pouvoir compter sur la présence de M. Joachim Wehner, qui s'est joint à nous par vidéoconférence, depuis Le Cap, en Afrique du Sud. Nous vous remercions de comparaître à une heure aussi tardive. Si je ne me trompe pas, il est actuellement 21 h 30 au Cap. Nous sommes très heureux que vous soyez des nôtres aujourd'hui et nous sommes très impatients d'entendre votre témoignage.

Habituellement, nous demandons à nos témoins de faire un bref exposé sur le sujet, de cinq ou dix minutes, après quoi nous enchaînons avec des séries de questions de la part des députés des trois partis représentés ici.

Si vous êtes d'accord, nous pourrions commencer par le professeur Franks.

M. Ned Franks (professeur émérite, Département d'études politiques, Université Queen's, à titre personnel): Oui; merci.

Le président: Monsieur Franks, la parole est à vous.

M. Ned Franks: J'ai rédigé un mémoire. Je suppose qu'on n'a pas eu le temps de le traduire, mais...

Le président: En fait, nous l'avons ici, monsieur Franks.

M. Ned Franks: Excellent.

Cette question m'intéresse grandement. J'ai acquis beaucoup d'expérience dans le domaine des finances parlementaires et gouvernementales en travaillant pour le Bureau du budget du gouvernement de la Saskatchewan. Je me suis notamment intéressé à la forme du Budget des dépenses et aux méthodes comptables établies à l'Assemblée législative. C'est d'ailleurs de là que vient mon intérêt pour l'approche de l'administrateur des comptes. Les prévisions budgétaires sont également d'un grand intérêt pour moi, puisque je les ai étudiées pendant de nombreuses années.

Tout d'abord, vous savez sans doute que les comités permanents ont été réformés dans les années 1960. Par suite des réformes, on leur a entre autres confié l'examen des plans de dépenses à court, à moyen et à long terme des ministères et de l'efficacité de leur mise en oeuvre. On aurait pu penser que les comités disposeraient des

pouvoirs nécessaires pour examiner les finances et la planification financière des ministères et les intentions incarnées dans le Budget des dépenses, mais il s'avère que les députés ont souvent exprimé leur insatisfaction relativement à ce processus.

En fait, peu après les réformes des années 1960, un comité a produit un rapport de fond sur le Budget des dépenses, rapport qui, toutefois, n'a pas été accepté par le Président, qui a jugé que les comités ne pouvaient présenter des rapports de fond sur le Budget des dépenses; ils peuvent seulement approuver, réduire ou éliminer des dépenses. Rien de plus.

Les comités n'ont donc été guère portés à examiner le Budget des dépenses, y consacrant, en fait, seulement une soixantaine d'heures cette année, selon le directeur principal du budget.

Par le passé, les comités parlementaires ont réalisé deux études sur les budgets des dépenses et le processus budgétaire. En 1995, la Chambre a demandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'entreprendre un examen complet. Le résultat de cette étude a été un rapport de 90 pages. De même, en 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a produit un rapport de 60 pages, *Pour un examen valable: Améliorations à apporter au processus budgétaire*.

J'aimerais citer une observation qui figure dans le rapport du comité de 1995: « L'un des témoins, M. Franks — c'est moi — a exprimé des doutes... »

Le président: Je me disais que c'était peut-être votre père.

Des voix: Oh, oh!

M. Ned Franks: Non, je suis le coupable.

Le rapport se lit donc comme suit:

L'un des témoins, M. Franks, a exprimé des doutes quant à l'amélioration que pourraient apporter les modifications du système des comités ou des techniques utilisées par les comités quand ils examinent le Budget des dépenses.

J'ai donc exprimé mes doutes, et le comité a poursuivi en disant ceci:

Même si nous comprenons son point de vue, nous ne le partageons pas entièrement. Oui, certaines conditions limitent l'efficacité des comités, mais elles ne sont pas nécessairement paralysantes. Nous croyons qu'il est possible que l'étude du Budget des dépenses effectuée par les comités devienne plus efficace et nous sommes convaincus que les suggestions suivantes donneront des résultats.

On a ensuite formulé quelque 90 recommandations, mais peu de changements ont été apportés. Ensuite, en 2003, j'ai comparé devant un comité dans le cadre d'une autre étude sur le même sujet. Le rapport de cette étude renfermait 23 recommandations, mais il ne s'est pas non plus traduit par des changements importants.

Cela pourrait donc être de ma faute, en tant que conseiller auprès des comités, mais compte tenu de la situation, je n'ai pas l'impression que je suis bien placé pour proposer des changements extraordinaires en disant que cela va arriver, parce que ce n'est pas le cas.

D'autre part, il y a des problèmes constitutionnels, dans la façon dont la Constitution est interprétée au Canada. Les principes fondamentaux du gouvernement parlementaire de cabinet limitent le rôle du Parlement dans le processus du Budget des dépenses. Nous avons un système de gouvernement dont le Parlement est un rouage important certes, mais non un système de gouvernement dirigé par le Parlement. C'est dans les processus financiers que cela apparaît le plus clairement. Le gouvernement est responsable de l'établissement du budget et des prévisions des dépenses.

● (1535)

Le Parlement approuve le budget des dépenses et autorise le gouvernement à dépenser, mais uniquement les montants autorisés aux fins et selon les processus prévus par le Parlement. C'est le gouvernement, et non le Parlement, qui engage les dépenses. Le Parlement participe aux processus financiers comme troisième acteur, dans l'exercice de reddition de comptes, après que l'argent a été dépensé, avec la vérification par le vérificateur général et l'examen du rapport du vérificateur général par le comité des comptes publics.

Même dans le processus du budget des dépenses, le rôle du Parlement est limité. Il ne peut prendre qu'une des trois décisions suivantes relativement à un poste budgétaire: il peut baisser le montant proposé par le gouvernement; il peut rejeter entièrement la proposition; il peut approuver le montant sans le modifier. Le Parlement ne peut pas augmenter une dépense parce que cela exigerait une recommandation royale. La réduction ou la suppression d'une dépense serait normalement considérée comme une question de confiance. Il n'est donc pas surprenant que cela se produise rarement.

Je vais maintenant parler de la structure des crédits, qui est essentielle au contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales.

Le budget des dépenses est divisé en crédits. Le gouvernement ne peut dépenser plus que ce que le Parlement a autorisé dans un crédit sans demander son approbation et ne peut transférer de fonds d'un crédit à l'autre. Les crédits sont divisés en sous-catégories appelées « affectations » au Canada. Le gouvernement peut transférer des fonds d'une affectation à l'autre sans devoir demander l'approbation du Parlement. Au Royaume-Uni, les affectations sont des « sous-crédits », et le processus de transfert est un « virement ». Nous avons donc adopté notre propre terminologie.

Je vais consacrer le reste de mes observations à six des grandes questions dont ont été saisis ce comité et les comités précédents.

Tout d'abord, devrait-on utiliser la comptabilité de caisse plutôt que la comptabilité d'exercice?

Comme bon nombre d'entre vous le savent, la comptabilité d'exercice est surtout utilisée dans le secteur privé. Au gouvernement, évidemment, on a recouru à la comptabilité de caisse.

L'utilisation de la comptabilité de caisse devrait être maintenue puisqu'elle constitue une méthode simple. Les entrées et les sorties de fonds sont relativement simples à mesurer, alors que le lien entre l'avenir et le présent que l'on retrouve dans la comptabilité d'exercice est plus complexe et plus susceptible de manipulations. Au sein des gouvernements, on a toujours privilégié le système de comptabilité et d'établissement de budget de caisse. Les dossiers internes sont souvent tenus selon la méthode de comptabilité d'exercice. Cette différence m'importe peu. La comptabilité de caisse d'année en année assure la présentation de budgets et de comptes clairs, ce qui est dans l'intérêt du Parlement. Il sait ainsi de combien d'argent dispose le gouvernement, combien il en a dépensé et où exactement cet argent a été investi. C'est mon avis, et je n'irai pas plus loin.

Je considère que la structure des crédits est essentielle au contrôle parlementaire des deniers publics. Le Parlement accorde des fonds, sous la forme de crédits, de sommes globales. Le budget des dépenses est divisé en crédits. Le gouvernement ne peut pas dépenser plus que ce que le Parlement a autorisé sans devoir lui demander son approbation. C'est une règle absolue. Le gouvernement revient ensuite avec un budget supplémentaire des dépenses bien équilibré, et j'aime bien cette idée.

Par ailleurs, les crédits devraient-ils être comptabilisés sur une base nette?

Je ne pense pas. Aux fins du contrôle parlementaire, l'ensemble du budget, qu'on pourrait qualifier d'intrusion du gouvernement dans l'économie, doit être examiné. La seule façon de voir la totalité des dépenses du pays, c'est au moyen d'un budget qui n'est pas comptabilisé sur une base nette.

Il y a d'autres raisons, mais ce que je dis ici, c'est que la façon dont le gouvernement recueille des fonds et la façon dont il engage des dépenses sont deux choses bien distinctes. Il n'y a pas de raison logique pour laquelle les programmes gouvernementaux devraient atteindre le point d'équilibre, encore moins déboucher sur un profit. Le gouvernement n'est pas une entreprise. La façon dont il perçoit des revenus pose un ensemble de questions, et la façon dont il effectue des dépenses, un autre ensemble de questions fort intéressantes. Autant que possible, je crois qu'il faut séparer ces deux éléments.

● (1540)

Faudrait-il établir une distinction entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses de fonctionnement dans le budget des dépenses? Lorsqu'une distinction est établie entre ces types de dépenses, c'est inquiétant, car encore une fois, le budget d'immobilisations relie des dépenses actuelles à des besoins et à des dépenses futurs, et vice versa. À mon avis, on s'engage dans une comptabilité plus complexe que ce que peut gérer le Parlement.

Le budget des dépenses devrait-il être considéré comme adopté à une certaine date? Je n'aime pas la pratique consistant à considérer le budget des dépenses comme adopté par les comités à une certaine date, peu importe que les comités les aient approuvés ou non. Toutefois, compte tenu de la capacité des comités parlementaires et du Parlement lui-même à faire de l'obstruction et à retarder les travaux, l'expérience a démontré que cette pratique est nécessaire pour que le budget soit adopté dans un délai raisonnable. C'est malheureux, mais bon...

Enfin, je suis en faveur d'un discours du budget qui porte sur les crédits et la présentation du budget des dépenses au Parlement plutôt que sur les voies et moyens, comme c'est le cas actuellement. Le budget des dépenses donne une meilleure idée des intentions du gouvernement et explique mieux comment elles toucheront les gens, les familles et le pays en général que ne le font les voies et moyens. J'estime que les intentions du gouvernement exprimées dans les propositions de dépenses sont plus significatives pour le Parlement et pour le public qu'elles ne le sont actuellement avec la pratique orientée vers les voies et moyens.

En outre, ce que je n'ai pas écrit dans mon mémoire, c'est que la procédure des voies et moyens prévoit une date fixe pour le dépôt du budget à la Chambre des communes. On se retrouverait donc avec une date bien établie pour le discours sur le budget et la présentation du budget. À mon avis, c'est un changement qui devrait être apporté.

Merci.

• (1545)

Le président: Merci beaucoup, monsieur Franks. Votre exposé était fort intéressant et nous sera très utile. Je suis certain qu'il y aura des questions sur chacun de ces points.

Nous allons maintenant céder la parole à M. Wehner, professeur agrégé en politique publique à la London School of Economics and Political Science.

Premièrement, est-ce que vous nous entendez bien, monsieur Wehner?

M. Joachim Wehner (professeur agrégé, Politique publique, London School of Economics and Political Science, à titre personnel): Oui, très bien. J'espère que vous m'entendez également.

Le président: Absolument.

La parole est à vous, monsieur Wehner.

M. Joachim Wehner: Tout d'abord, Je tiens à vous remercier de me donner cette occasion de m'exprimer devant le comité. J'aimerais aussi remercier votre équipe administrative pour m'avoir aidé à organiser tout cela.

Je vais commencer par vous présenter des données comparatives. Je ne vais pas m'attarder sur la situation au Canada, mais plutôt établir des comparaisons avec les autres assemblées législatives des pays de l'OCDE.

Premièrement, sachez qu'il n'existe pas de modèle standard. Il n'y a pas qu'un seul bon modèle pour examiner les budgets des dépenses. On retrouve toute une variété de modèles au sein des pays industrialisés qui varient de l'approche Westminster traditionnelle, en vertu de laquelle le Parlement joue un rôle très passif, jusqu'au Congrès américain, qui prend huit mois pour examiner le budget des dépenses du président et formuler ses recommandations et qui, parfois, n'est même pas en mesure de l'adopter à temps pour le début de l'exercice financier. Les méthodes varient grandement entre les pays de l'OCDE, allant de la simple approbation des plans de dépenses gouvernementales à l'élaboration du budget. De nombreux systèmes se situent entre ces deux extrêmes.

Chaque système repose sur un choix normatif. Il reflète la mesure dans laquelle les législatures nationales veulent surveiller les dépenses gouvernementales et exercer une influence à cet égard. Par conséquent, il n'y a pas qu'un seul bon modèle. Je veux que ce soit clair. Cependant, si votre but est de renforcer l'examen parlementaire des finances publiques, à mon avis, il y a quelques facteurs dont vous devez tenir compte, si on se fie aux données comparatives.

Je vais seulement en aborder six. Ces facteurs sont également décrits dans mon mémoire, auquel vos attachés de recherche ont probablement accès. Peut-être que certains d'entre vous ont eu le temps d'y jeter un coup d'oeil.

Dans ce document, je compare plusieurs assemblées législatives de pays industrialisés. Je me suis penché sur six aspects en particulier. Il s'agit ici des caractéristiques institutionnelles du processus budgétaire.

Parmi les facteurs, mentionnons le pouvoir du Parlement d'apporter des modifications concernant les propositions de dépenses et de revenus de l'exécutif; l'incidence qu'entraîne le fait de retarder l'approbation au-delà du début de l'exercice; la mesure dans laquelle l'exécutif peut transférer, retenir et augmenter les fonds une fois que le Parlement a approuvé les crédits; le temps dont dispose le Parlement pour examiner le budget avant le début de l'exercice concerné; la capacité du comité d'examiner le budget et son exécution; et la capacité du Parlement de mener une analyse budgétaire indépendante.

Si vous avez des questions sur des facteurs en particulier, je serai ravi de vous donner plus de détails. Je vais toutefois m'abstenir pour l'instant afin de rendre cet exposé le plus bref possible.

Dans le document que je vous ai remis, j'ai établi des comparaisons entre diverses législatures en fonction de ces variables. J'ai attribué les notes les plus élevées aux arrangements institutionnels favorisant un meilleur contrôle parlementaire du budget, et les notes les plus basses à ceux qui font en sorte qu'il est plus difficile pour le Parlement d'examiner le budget et de façonner les choix budgétaires.

Si vous regardez cette évaluation qui, je l'espère, figure dans le mémoire que vous avez reçu, vous constaterez que les systèmes parlementaires inspirés de l'approche de Westminster se trouvent au bas de la liste, car de façon générale, ces systèmes ont des institutions qui ne maximisent pas le potentiel de l'examen parlementaire.

• (1550)

N'empêche qu'au cours des 10 dernières années, plusieurs assemblées législatives, notamment dans des pays ayant hérité d'un régime parlementaire inspiré du système de Westminster, ont commencé à prendre des mesures en vue de renforcer leur rôle respectif dans le domaine des finances publiques. Cela dit, j'aimerais vous offrir quelques réflexions sur la situation au Canada relativement aux variables dont je viens de parler.

En se fondant sur les expériences internationales, plusieurs changements seraient possibles. Je ne dis pas que ce sont des changements que vous devriez nécessairement apporter, mais que vous devriez envisager afin de renforcer le rôle du Parlement en ce qui a trait à l'examen des dépenses du gouvernement.

Premièrement, à mon avis, il faut protéger et améliorer le rôle du directeur parlementaire du budget. Plusieurs pays sont à créer des institutions semblables, et le Parlement du Canada est véritablement sur la bonne voie. Le travail du directeur parlementaire du budget a reçu des éloges à l'échelle internationale, et cela constitue un changement majeur, selon moi, ne serait-ce que pour l'accès du Parlement à une capacité de recherche indépendante et hautement professionnelle.

Cependant, je crois qu'on pourrait effectuer certains ajustements au cadre juridique du directeur parlementaire du budget. Il serait possible d'accroître l'indépendance de cette précieuse institution, par exemple en haussant le statut du directeur pour qu'il devienne un haut fonctionnaire du Parlement à part entière. De plus, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que le directeur ait un accès complet à tous les renseignements pertinents. Il est arrivé par le passé que des ministères soient plus ou moins disposés à communiquer l'information au directeur parlementaire du budget. Mais dans l'ensemble, je considère qu'il s'agit d'un changement très positif et qu'il y a possibilité de renforcer son rôle, selon les données internationales.

Ensuite, j'estime qu'il faut se pencher sur la structure des crédits. M. Franks a également abordé cet aspect. Au Canada, si je comprends bien, les fonds sont affectés à un haut niveau d'agrégation, c'est-à-dire dans le cadre de crédits parlementaires, et ces crédits sont divisés en diverses catégories de dépenses. Chose certaine, le Parlement n'approuve pas les crédits individuellement pour chaque programme.

Par conséquent, si vous voulez exercer un contrôle plus rigoureux sur le processus budgétaire et les budgets, il faudrait cesser d'approuver les budgets en fonction des crédits et plutôt les approuver en fonction des programmes. Vous avez déjà un Budget principal des dépenses qui renferme des objectifs stratégiques et des programmes; il serait donc très facile de structurer les crédits parlementaires ainsi. Un certain nombre de pays occidentaux ont justement pris cette mesure au cours des dernières années. La Nouvelle-Zélande a adopté une approche fondée sur les résultats, qui est plus détaillée qu'une approche fondée sur les crédits. Il y a environ 10 ans, l'Afrique du Sud, par exemple, a cessé d'approuver ses budgets en fonction des crédits pour les approuver en fonction des programmes. Cela permet de mieux contrôler le budget et de limiter en quelque sorte la très grande flexibilité dont jouit l'exécutif dans la mise en oeuvre du budget.

J'aimerais aborder trois autres points rapidement. À mon avis, il est possible de modifier le choix du moment du processus budgétaire. Si vous comparez avec les autres pays de l'OCDE, vous verrez que le Parlement du Canada est l'une des rares instances à approuver le budget après le début de l'exercice financier. Cela se fait régulièrement. Les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire de l'OCDE recommandent de déposer le budget au plus tard trois mois avant le début de l'exercice concerné. Cette norme figure également dans le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques mis au point par le FMI. Il s'agit donc d'une recommandation largement reconnue.

• (1555)

Cet échéancier dans l'approbation des prévisions budgétaires et des crédits est vraiment dépassé. Par contre, il est possible soit de modifier les dates de l'exercice financier, soit de devancer le dépôt du budget. L'une ou l'autre solution mettrait fin à ce processus dépassé et, à mon avis, inefficace, qui nuit au contrôle parlementaire.

Je voudrais faire valoir deux autres points très brièvement. Nous pourrions renforcer l'examen en comité. Bien des pays, dont le Parlement étudie exhaustivement les budgets, ont adopté un processus en deux étapes, dans le cadre duquel le Comité des finances ou un comité responsable des affectations doit tout d'abord se pencher sur les dépenses totales — c'est-à-dire les sommes prévues dans le budget et leur répartition entre les secteurs — et les comités sectoriels examinent ensuite les crédits destinés à leurs secteurs stratégiques respectifs.

Ces dernières décennies, la Suède et les États-Unis, notamment, ont modifié leurs processus pour renforcer l'examen des affectations générales et ne pas miser uniquement sur les comités sectoriels pour étudier les affectations et les budgets ministériels.

Enfin, je voudrais aborder un aspect susceptible d'être un peu plus controversé, qui mérite néanmoins d'être souligné: notre Parlement dispose d'un pouvoir assez restreint de modifier les propositions budgétaires de l'exécutif. Par « propositions budgétaires », j'entends « propositions de dépenses ». Veuillez excuser cette précision terminologique, mais je suis habitué à employer cette expression.

Plusieurs parlements inspirés de l'approche de Westminster entre autres ont modifié le pouvoir d'apporter des modifications ces dernières années, afin de mieux pouvoir établir les priorités dans le budget. Je vous donne trois exemples. Dans les années 1990, le Parlement de la Nouvelle-Zélande a changé son règlement pour pouvoir modifier la ventilation des crédits. C'est différent du pouvoir de modification que M. Franks a abordé à propos du Parlement canadien, qui ne peut autoriser que des réductions.

Le Parlement sud-africain s'est doté de très vastes pouvoirs à cet égard, des pouvoirs essentiellement illimités. Autre fait susceptible d'être intéressant, la France a modifié la Loi organique relative aux lois de finances en 2001, autorisant le Parlement à modifier la répartition des affectations entre les programmes dans le cadre de ce qu'on appelle les « missions ». Une mission regroupe plusieurs programmes.

Plusieurs parlements ont apporté récemment des modifications pour étendre leurs pouvoirs afin, notamment, de pouvoir modifier la répartition des affectations entre différents programmes.

Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Wehner.

Vous nous avez donné un survol fort intéressant de la situation dans d'autres pays. Ce que je trouve intéressant à titre de président, c'est le nombre de pays qui cherchent à rendre l'examen des crédits et des prévisions budgétaires plus transparent et plus facile à comprendre pour la population.

De plus, certains pays modifient leur règlement pour changer leur processus d'examen.

Je sais que mes collègues auront beaucoup de questions à vous poser. Je vous signale que la composition de notre comité est sensiblement équivalente à celle de la Chambre des communes. Le comité se compose de sept ministériels de ce côté-ci. De l'autre côté, il y a trois députés de l'opposition officielle, en plus du représentant du Parti libéral, le troisième parti.

Selon la coutume établie, notre comité est présidé par un député de l'opposition officielle, dont je fais partie.

Le premier intervenant appartient à l'opposition officielle. Il s'agit de M. Alexandre Boulerice.

Alexandre, vous disposez de cinq minutes.

• (1600)

[Français]

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

J'aimerais remercier les professeurs Franks et Wehner pour leurs présentations. Il s'agit vraiment de présentations savantes. Celles-ci vont beaucoup nous aider dans le cadre des travaux et de l'étude que nous sommes en train de réaliser.

J'ai beaucoup apprécié que le rapport de M. Wehner parle des avantages d'avoir un directeur parlementaire du budget et de pouvoir profiter du travail qu'il accomplit. J'espère que tout le monde a pris ça en note. C'est important.

En ce qui concerne les crédits, d'abord dans le cadre du Budget principal des dépenses, puis dans celui du budget et des comptes publics, le processus est vraiment très long. Il dure environ 18 mois. Quand on reçoit le Budget principal des dépenses, on est incapable de le comparer au Budget principal des dépenses de l'année précédente parce que les Budgets supplémentaires des dépenses ne sont évidemment pas pris en considération. En outre, le Budget principal des dépenses est soumis bien avant que le budget ne soit annoncé. Il n'y a donc pas de lien entre le budget et le Budget principal des dépenses. Bref, il est difficile de comparer des pommes, des oranges et des bananes. Je pense que vous avez tous deux fait des propositions qui auraient pour effet de modifier le processus.

Monsieur Wehner, vous soulignez qu'il devrait y avoir trois mois d'étude avant le début de la prochaine année financière. Or j'attire votre attention sur le fait que cette année, c'est de trois jours que nous disposons.

Monsieur Franks, vous avez suggéré qu'on modifie la présentation du discours sur le budget de façon à ce que ce ne soit pas présenté dans le cadre des voies et moyens, mais à un autre moment.

J'aimerais que vous me parliez un peu plus du *timing* et que vous nous disiez quel processus serait, à votre avis, le plus logique, le plus apte à nous permettre d'accomplir avec sérieux notre travail de parlementaires pour ce qui est de l'étude des chiffres. Il faudrait aussi faire en sorte que le gouvernement rende des comptes aux parlementaires.

[Traduction]

Le président: Monsieur Franks.

M. Ned Franks: En ce qui concerne le choix du moment, je crois que les budgets des dépenses sont élaborés — vous devriez vérifier auprès du Conseil du Trésor —, au plus tard à la fin janvier. J'ignore si le Conseil du Trésor vous l'a déjà signalé, mais je serais surpris que ce soit à une date ultérieure.

Je ne vois aucun problème à ce que le discours du budget ait lieu au moment où le gouvernement sait ce qu'il pourra dépenser. Je ne vois pas pourquoi les prévisions budgétaires ne pourraient pas être déposées, disons, en février, et que le discours du budget se tienne à ce moment-là, pour qu'ensuite les prévisions budgétaires soient soumises à l'examen des comités.

Cela ne poserait aucun problème, à mon avis. J'ai l'idée que le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé ne seraient pas d'accord, mais je suis convaincu que certaines

provinces respectent davantage cet échéancier que le gouvernement fédéral.

Le président: Monsieur Wehner, voudriez-vous répondre?

M. Joachim Wehner: Il me semble évident que le Parlement devrait disposer d'au moins trois mois pour examiner les propositions que lui présente l'exécutif avant le début de l'exercice. Vous pouvez procéder de plusieurs manières. Par le passé, divers parlements l'ont fait ou ont modifié le système pour y parvenir.

Plusieurs corps législatifs ont modifié leur année financière. C'est assez facile à faire. Ce n'est pas très compliqué. Le Congrès américain l'a fait dans le milieu des années 70, tout comme la Suède dans le milieu des années 90 et l'Allemagne à quelques reprises au cours du XX^e siècle. Il n'est pas rare que l'on prenne de telles mesures, qui visent chaque fois à permettre au Parlement d'avoir suffisamment de temps pour examiner le budget avant le début de l'exercice.

On pourrait facilement déclarer que l'exercice commence le premier juillet. Vous pourriez maintenir toutes les procédures en place et repousser le début de l'exercice de quelques mois. C'est ce qu'un certain nombre de pays ont fait pour résoudre la question. C'est donc une possibilité qui s'offre à vous.

L'autre solution est, je dirais, plus graduelle ou évolutive. C'est celle que M. Franks a proposée, qui consiste à tenter de devancer le dépôt des propositions. On a essayé de le faire dans certains pays, comme l'Afrique du Sud, quand j'y ai travaillé. Comme au Canada, le dépôt s'y faisait en retard et a maintenant lieu quelques mois plus tôt. Cela ne suffit pas, toutefois, à garantir l'examen de trois mois avant le début de l'année financière.

Voilà deux voies que vous pourriez emprunter. Il est, selon moi, évident que c'est quelque chose qu'il faut faire.

• (1605)

Le président: Votre temps est écoulé, Alexandre. Merci d'avoir posé ces questions.

Nous passons maintenant au parti au pouvoir, aux conservateurs, donc, en accordant la parole à Jacques Gourde. Vous disposez de cinq minutes, Jacques.

[Français]

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

Je remercie les deux témoins de nous avoir fait profiter de leur expertise.

Ma question s'adresse aux deux témoins. L'énorme volume d'information contenue dans les crédits et prévisions budgétaires constitue, en soi, un grand défi. Même si, la plupart du temps, les parlementaires jugent que les informations sont de très haut niveau, il est très difficile pour nous de porter un jugement adéquat sur la base des informations agrégées qui nous sont présentées.

Premièrement, comment cela pourrait-il être amélioré?

Deuxièmement, comment pourrait-on améliorer les renseignements financiers contenus dans les prévisions budgétaires afin de permettre aux parlementaires d'effectuer le suivi des dépenses?

[Traduction]

M. Ned Franks: Je n'ai pu entendre l'interprétation et mon français n'est pas parfait, mais j'essaierai de répondre à votre question.

Ce qui m'intéresse, c'est la question des renseignements dont dispose le Parlement sur le budget et la manière dont il peut formuler des critiques.

J'aurais quelques observations à faire à ce sujet. Le processus budgétaire commence dans les ministères, où, corrigez-moi si je me trompe, on ne trouve pas seulement 10 pages d'information pour chaque page des prévisions en matière de dépenses, qui comptent bien plus de 500 pages, mais probablement 100 pages ou même davantage. C'est avec ces documents que le Conseil du Trésor et les ministères travaillent pour établir le budget. C'est une opération d'envergure, qui exige des milliers d'heures de travail.

Le Parlement a ici un problème, qui comprend deux facettes.

Tout d'abord, il dispose de renseignements très limités sur les prévisions en matière de dépenses comparativement à l'information qu'a le gouvernement. De plus, pour dire les choses très simplement, il faut tenir compte du temps et des ressources humaines. Comme je l'ai souligné, il s'agit d'un vaste processus qui exige bien des va-et-vient entre les ministères et les organismes centraux afin d'élaborer un budget des dépenses. Ce dernier comprend des engagements financiers considérables quand il est soumis au Parlement.

Le système a évolué. Nous en faisons partie intégrante. Le gouvernement, les ministères eux-mêmes, ainsi que les personnes qui y oeuvrent sont très hermétiques aux changements émanant des parlementaires, au point où on en entend pratiquement pas parler.

Si le Parlement — la Chambre des communes, bien entendu — veut réaliser un examen plus approfondi et agir, il devrait établir un calendrier afin de demander à un comité de passer beaucoup ou un peu de temps à l'étude d'un budget pendant quelques années afin d'essayer d'en arriver au point où il pourrait l'influencer.

La structure des crédits ne pose aucun problème. Le Parlement peut recommander et proposer des changements pour certains crédits. Il doit cependant donner son approbation. Rien dans la Constitution ne l'en empêche, si ce n'est la forte impression qu'ont le gouvernement et les ministères qu'il s'agit de leur argent et de leur budget et non de ceux du Parlement.

• (1610)

Le président: Monsieur Wehner.

M. Joachim Wehner: J'ai certainement déjà vu des budgets agrégés à un niveau supérieur à celui du Canada; mais j'ai jeté un coup d'oeil au budget principal des dépenses, il y a quelques jours, et au moins, on y trouve de l'information sur les programmes, ce qui me semble excellent. J'ai vu des budgets contenant des renseignements plus détaillés que ceux sur les programmes pour traiter des sous-programmes, peu importe comment vous les appelez. J'ignore si vos budgets comprennent également ces informations, car je ne connais pas la question en détail. Il existe toutefois diverses manières de présenter un budget, et il est crucial d'y traiter des programmes. On peut entrer davantage dans les détails et fournir de l'information à un niveau encore plus approfondi que celui des programmes.

Il importe également que les budgets contiennent des chiffres à moyen terme. Vous approuvez évidemment les budgets chaque année, mais à mon avis, un budget solide devrait contenir de l'information sur les dépenses antérieures, le budget pour l'exercice en cours et des prévisions pour les trois années à venir, la première étant celle de l'exercice visé par le budget. On dispose ainsi d'une

perspective de plusieurs années qui permet d'interroger le gouvernement sur la progression d'un programme et les raisons de la modification des dépenses. Voilà certaines des informations que j'aimerais trouver dans un budget rigoureux présenté au Parlement.

L'échelon auquel vous accordez les fonds entre également en ligne de compte, et j'ai fortement recommandé de le faire à celui des programmes. Je considère que dans une certaine mesure, cela obligera le gouvernement à faire preuve de plus de doigté envers les comités parlementaires; peut-être ces derniers poseront-ils également des questions plus détaillées sur les programmes, car quand on se contente d'approuver le budget en s'appuyant sur les crédits, on donne carte blanche à l'exécutif et au gouvernement, les fonds étant affectés à un niveau d'agrégation très élevé.

Voilà certains des points que je voulais souligner.

Enfin, pour ce qui est de savoir s'il est possible de mieux analyser le budget, je me contenterai de faire remarquer que comparativement aux pays membres de l'OCDE, vous avez la chance immense d'avoir accès au Bureau du directeur parlementaire du budget. Même si c'est une tendance qui se répand au sein des pays membres de l'OCDE, ce n'est que le tiers d'entre eux environ qui disposent d'une telle capacité de recherche, les deux tiers qui en sont privés étant moins en mesure d'analyser le budget qui lui est présenté.

Le président: Merci, monsieur Wehner.

Votre temps est écoulé, Jacques, mais M. Franks voulait ajouter quelque chose avant que nous ne poursuivions.

M. Ned Franks: La question de l'établissement de budget de programme dépend de la taille de l'unité ou du programme concerné par le budget présenté au Parlement, et si l'on compare la situation avec ce qui se faisait — et se fait encore, selon moi — aux États-Unis, où une bonne partie du budget, si je ne me trompe, est établi en fonction des éléments et non des programmes, nous avons l'avantage de bénéficier d'une structure des crédits et des sous-crédits fondée sur les programmes.

Il me semble que le comité pourrait inviter le gouvernement à expliquer la différence entre ce qu'il décrit comme un budget de programme et le budget actuel, et ce qu'il faut faire pour passer de l'un à l'autre. J'aime que les budgets des ministères comprennent des crédits, puis des affectations, que je qualifierais plutôt de sous-crédits, qui devraient être associées à des programmes.

Le comité pourrait soumettre la proposition au Conseil du Trésor pour voir s'il existe un juste milieu entre les budgets fondés sur les éléments et les programmes satisfaisants, ou si nous établissons les budgets en fonction des programmes, ou si nous nous trouvons à mi-chemin entre les deux. C'est une question primordiale qu'il faudrait examiner.

• (1615)

Le président: J'en conviens. Nos analystes ont pris votre suggestion en note. Nous convoquerons peut-être de nouveau le Conseil du Trésor quand nous aurons entendu d'autres témoins comme vous, monsieur Franks.

Nous passerons maintenant aux députés de l'opposition officielle.

Mathieu Ravignat, vous disposez de cinq minutes environ.

Sachez que nous vous avons laissé la bride sur le cou concernant l'horaire. Mais nous avons ici un témoin qui vient de loin et qui est assis là, au milieu de la nuit; nous devons donc nous montrer un peu plus stricts.

[Français]

M. Mathieu Ravignat (Pontiac, NPD): Merci, monsieur le président.

Je remercie les témoins de leur présence parmi nous.

Je me pose des questions sur l'état de la démocratie au Canada. Vous savez que la démocratie canadienne repose sur le principe du gouvernement responsable. Je pense à la Confédération et au développement du gouvernement responsable. Il ne s'agit aucunement d'une attaque à la responsabilité du gouvernement conservateur; je parle du concept de gouvernement responsable.

Le processus est extrêmement complexe et les informations, à mon avis, manquent de précision. Je me demande si c'est devenu un rituel vide de sens et si on n'a pas porté atteinte pendant des années au principe même du gouvernement responsable. Comme Canadien, cela me préoccupe beaucoup et cela préoccupe également les citoyens de ma circonscription.

Est-on dans une situation telle que la concentration du pouvoir sur les décisions économiques du gouvernement canadien est à un point de crise démocratique?

M. Ned Franks: C'est, je crois, une crise qui perdure depuis 1867.

Des voix: Oh, oh!

[Traduction]

M. Ned Franks: Nous avons bel et bien un problème.

Peut-être considérez-vous ma remarque comme une critique à votre égard, mais ce n'est pas vraiment mon intention. Le problème de la faiblesse du Parlement par rapport à l'exécutif est toutefois en grande partie attribuable à la domination qu'exercent les partis sur presque toutes les facettes de la vie d'un député. Je ne fais pas référence à l'aspect privé des relations avec les électeurs, mais de l'identité de ceux qui font partie des comités, participent aux périodes de questions, prennent la parole au cours des débats, etc. Les moutons noirs ne voyagent pas à l'étranger, parce que les whips veulent les punir.

Si je devais dire ce qui fait principalement obstacle à la voix collective du Parlement quand il examine des dossiers comme le budget et souhaite le modifier ne serait-ce que d'un iota, c'est cette domination et cette emprise que les partis exercent sur les activités parlementaires des députés. J'ignore comment on pourrait corriger la situation, et je suis convaincu que vous le sauriez bien mieux que moi.

Le président: Intéressant.

Monsieur Wehner.

M. Joachim Wehner: Je ne veux pas devenir trop normatif. J'ai indiqué, dans mon exposé, que certains des éléments relatifs au juste équilibre entre l'exécutif et la législature sont en fait des questions normatives qui témoignent d'un certain point de vue sur la manière dont la politique devrait être structurée. Permettez-moi néanmoins de vous donner quelques idées qui, je crois, cadrent avec l'esprit de votre question et qui vous donneront de quoi réfléchir.

Je ferais tout d'abord remarquer que dans les régimes inspirés du modèle de Westminster, les assemblées législatives pouvaient modifier le budget et participer plus activement à la prise de décisions sur les dépenses publiques. Même au Royaume-Uni, par

exemple, qui est peut-être le pays membre de l'OCDE ayant le parlement le plus faible au chapitre de l'examen des dépenses publiques, les parlements apportaient régulièrement des changements aux plans de dépenses. Vers 1920, toutefois, cette pratique a disparu.

Il n'y a rien d'inhérent dans le modèle constitutionnel de Westminster qui interdise au Parlement de jouer un rôle plus actif dans l'examen des budgets ou même d'y apporter des modifications. En fait, il l'a, de toute évidence, fait pendant longtemps.

En outre, même dans un contexte inspiré du modèle de Westminster, qui est, comme vous l'avez dit avec beaucoup de justesse, très partial concernant l'autorité et le pouvoir exécutifs dans l'établissement de politiques économiques, nous observons une certaine évolution. Cette tendance ne se fait pas sentir que dans un ou deux pays, mais dans plusieurs d'entre eux. Elle se manifeste, par exemple, par la création de postes de directeurs de budget législatifs en Australie, en Afrique du Sud et au Canada, tous des pays ayant adopté un modèle semblable à celui de Westminster. Ils renforcent les mesures d'examen législatif. On assiste notamment à l'instauration de nouveaux comités ou aux changements dont j'ai parlé plus tôt, lesquels visent à modifier les pouvoirs en Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, qui ont également des régimes s'inspirant du modèle de Westminster.

Par le passé, donc, les parlementaires ont joué un rôle plus proactif dans le processus d'élaboration de politiques économiques. Il n'y a rien d'inhérent au modèle constitutionnel qui l'en empêche. En outre, une tendance généralisée en ce sens se fait jour à l'échelle internationale, et je ne vois pas pourquoi le Parlement du Canada ne pourrait pas au moins se ménager un plus grand rôle dans l'examen législatif et l'établissement des budgets.

• (1620)

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

Nous entendrons maintenant Kelly Block, du Parti conservateur, pour cinq minutes.

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

Je tiens à vous remercier également de comparaître aujourd'hui.

Nous effectuons notre étude depuis quelques semaines et nous avons entendu de nombreux témoins faire les mêmes remarques que vous aujourd'hui, admettant que certains de ces processus sont en place depuis plus d'un siècle et qu'en dépit des études et des recommandations qui ont été faites, les choses n'avaient pas beaucoup changé.

J'aimerais revenir aux commentaires formulés après les questions que mon collègue a posées sur la démocratie. Vous avez fait remarquer que la situation perdure depuis 1867. Je présume que c'est pour des raisons de partisanerie. Je vous demanderais de nous en dire un peu plus à ce propos.

Un ancien député libéral, M. Joe Jordan, a témoigné devant notre comité. Il a été, je crois, secrétaire parlementaire auprès du président du Conseil du Trésor pendant un temps. Il a fait la déclaration suivante. Je vais vous la lire, après quoi j'aimerais que vous me donniez tous les deux votre avis au sujet de la question de la partisanerie.

Le processus d'examen des prévisions budgétaires et des crédits est un terrible mécanisme partisan pour mettre le gouvernement dans l'embarras, mais il pourrait être très utile si les députés le voyaient comme une façon d'améliorer l'efficacité des opérations gouvernementales.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Existe-t-il, selon vous, des manières de rendre le processus moins partisan et plus efficace?

M. Ned Franks: Pour y parvenir, il faut, à mon avis, qu'une rébellion éclate au sein du caucus, même si je peux proposer quelques solutions modérément sérieuses.

Je considère qu'il ne devrait pas y avoir autant de membres associés au sein des comités. Votre comité compte parmi les meilleurs au Parlement, et la plupart de vous assistez à la majorité des séances. Je crois toutefois avoir raison en affirmant qu'il comprend trois membres associés du NPD, très peu du Bloc et du Parti libéral, et plus de 120 du Parti conservateur. Tous les députés du caucus qui ne sont pas membres du comité ou ministres du Cabinet, y compris les secrétaires parlementaires, sont membres associés d'un comité.

Il conviendrait d'examiner les règles de la Chambre des communes pour s'assurer, de façon raisonnable, que les membres des comités ne risquent pas d'être destitués de leurs fonctions s'ils déplaisent au whip ou s'ils n'agissent pas comme on leur dit, et qu'ils sont en poste pour toute la durée de leur mandat et peut-être même pour toute une législature; et que le nombre de membres associés soit limité au lieu d'inclure tous les membres du caucus. Voilà ce que je voudrais qu'il se passe depuis longtemps.

Quand j'observe les comités et leurs activités, je trouve que le vrai problème vient du fait qu'il y a toujours de nouveaux membres, même dans ceux que j'ai déjà rencontrés trois fois au cours de l'année. Pour qu'un comité soit efficace, il faut qu'il ait un esprit de corps et que ses membres ne soient pas là pour défendre les intérêts de leur parti, mais ceux de la population canadienne et des électeurs; ils doivent travailler avec leurs collègues pour donner leur meilleur au pays, sans égard aux prises de position de leurs partis respectifs. Dites à vos chefs de parti de ne pas s'en mêler.

C'est un idéal. Les Britanniques l'ont fait dans leurs comités de moindre envergure, comme ils l'ont démontré de façon étonnante au cours de l'histoire. Mais le contexte est totalement différent. Au Canada, le mandat moyen d'un député au Parlement est d'un peu plus de sept ans, entre sept à dix ans, alors qu'en Grande-Bretagne, c'est presque trois fois plus. J'ignore ce qu'il en est en Afrique du Sud. Mais il se pose un problème bien réel au chapitre des ressources et de la pression qui s'exerce sur les ressources humaines et les députés, qui tend à nuire à la capacité de constituer un comité uni, sauf en quelques cas très précis.

• (1625)

Mme Kelly Block: D'accord.

Monsieur Wehner, voulez-vous intervenir?

M. Joachim Wehner: Vous soulevez un point important. On peut discuter des caractéristiques institutionnelles, mais au bout du compte, les activités du Parlement font partie du système politique et de la dynamique politique, et cela donne lieu à certains comportements. On peut assister à de grands élans de partisanerie, comme cela peut être moins marqué dans certains pays.

J'ai toutefois vu ailleurs dans le monde des systèmes parlementaires qui préconisent des approches beaucoup plus interpartisanes, notamment pour leurs comités. C'est donc possible d'adopter une telle approche dans les comités. C'est la principale chose que je soulignerais, et j'abonde également dans le même sens que le professeur Franks à cet égard.

Je peux vous donner un exemple, que j'aime beaucoup, du comité chargé de l'examen du budget du Parlement allemand. Le comité tenait ses séances budgétaires il y a quelques années, et il est venu

aux oreilles des membres que le ministre des Finances flânait dans la tribune des journalistes au lieu de prendre part à la séance du comité. Le comité a donc décidé de réduire le budget du ministre de 500 millions de deutsch marks, la devise de l'époque — un demi milliard de deutsch marks, c'est beaucoup —, une somme qu'il voulait utiliser pour rénover ses bureaux de douane.

Une approche comme celle-là ne vise pas à gagner des faveurs politiques, mais bien à exiger des comptes du gouvernement. On peut voir que la chose est mue par des motivations interpartisanes.

Je crois que c'est possible uniquement dans le contexte des comités. Un des moyens employés par certains comités pour permettre ce genre d'approche est le système de rapporteur, qui consiste à donner la tâche à un groupe de députés de suivre de près une partie du budget en particulier, et ces députés sont issus de différents partis politiques et tentent d'arriver à un consensus. Certains comités de pays de l'OCDE fonctionnent à peu près de cette façon.

Mais comme vous l'avez dit dans votre introduction, ces grandes dynamiques politiques sont difficiles à changer, alors elles demeurent souvent les mêmes, et c'est parfois malheureux.

Mme Kelly Block: Merci.

Le président: Merci, Kelly. Votre temps est écoulé depuis un moment déjà.

Maintenant, pour le Parti libéral, nous avons John McCallum. Vous avez cinq minutes.

L'hon. John McCallum (Markham—Unionville, Lib.): Merci, monsieur le président.

J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue à nos deux experts. Je crois que mes questions iront dans le même sens que celles que vous avez déjà entendues.

Nous avons entendu différentes propositions, et les gens semblent s'entendre sur la direction à prendre. Parlons de la plus simple de toutes, le choix du moment. M. Wehner nous a dit que c'était une solution évidente. Je ne crois pas non plus que ce serait difficile à faire.

Vous nous avez dit, monsieur Franks, que nous pourrions déposer le budget en février. Supposons qu'on change l'année financière pour qu'elle se termine le 30 juin, par exemple. Cela nous laisserait plus de trois mois. Je ne vois pas comment un aussi petit changement pourrait amoindrir le pouvoir exécutif du Parlement. Bien d'autres pays l'ont fait.

Ma première question s'adresse au professeur Franks. Y a-t-il un inconvénient à changer le calendrier de la sorte? Sinon, est-ce uniquement l'inertie de l'institution qui freine la chose, ou existe-t-il une raison logique qui donnerait tort au professeur Wehner? Quelque chose pourrait-il nous faire dire que ce n'est peut-être pas si évident que cela?

•(1630)

M. Ned Franks: Je crois que c'est une très bonne idée, mais je trouve que toutes les propositions visant à réformer les comités de la Chambre des communes du Canada, à part quelques-unes, s'appuient sur des fondements partisans. Une de ces exceptions me vient à l'esprit, et c'est la décision du comité des comptes publics d'aller à l'encontre de la volonté du gouvernement et de recommander la mise en oeuvre de l'approche préconisée par l'administrateur des comptes à l'égard de la responsabilisation. C'était fascinant pour moi. C'était une de mes bêtes noires.

L'hon. John McCallum: Nous avons reçu une lettre du président du Conseil du Trésor, Tony Clement, qui semblait nous encourager à faire cette étude. Il tenait aussi un discours qui semblait aller dans le sens de ce que vous proposez. Je ne pense pas qu'un changement de calendrier devrait faire craindre au gouvernement de perdre une partie de ses pouvoirs aux mains des députés.

Vous n'avez toutefois pas répondu à ma question. Pourquoi ne l'avons-nous pas encore fait?

M. Ned Franks: Ce n'est pas à moi à répondre à cette question. Si le comité croit à cette proposition, qu'il en fasse la recommandation. Faites-en la recommandation. Assurez-vous ensuite que votre rapport fera l'objet d'un débat à la Chambre. Je pense que vous pouvez proposer cette solution par l'entremise d'une motion d'initiative parlementaire. Faites-le. J'aimerais beaucoup que le comité réussisse à faire instaurer ce changement, vraiment.

L'hon. John McCallum: Merci.

Monsieur Wehner, voulez-vous ajouter quelque chose ou formuler des commentaires?

M. Joachim Wehner: J'aimerais simplement vous expliquer brièvement pourquoi cette pratique s'impose aux parlements de Westminster.

Dans l'Angleterre médiévale, les parlements voulaient obliger le roi à dépenser son propre argent avant d'imposer des taxes. C'était une bonne idée il y a quelques siècles d'attendre le plus possible avant de soumettre le budget au vote. Aujourd'hui, il n'y a plus de raison de procéder de cette façon. Les rois n'ont plus leur rôle à jouer dans la gestion des finances publiques. L'OCDE et le FMI, et tout le monde d'ailleurs, conviennent que le budget devrait être approuvé en temps opportun.

Cette pratique est en fait un vestige des temps anciens qui n'a plus sa raison d'être dans le contexte de la gestion moderne des finances publiques. Je tenais à le préciser, parce qu'on oublie parfois d'où nous viennent toutes ces procédures. Bien sûr, c'était logique il y a 300 ou 400 ans de faire attendre le roi, mais la monarchie n'existe plus; nos gouvernements et nos parlements sont élus démocratiquement.

L'hon. John McCallum: Merci.

Le président: Il vous reste environ 90 secondes.

L'hon. John McCallum: J'en profite donc pour poser une question rapidement au professeur Franks. C'est une question qui touche beaucoup plus précisément le Canada.

On a exprimé des réserves récemment à propos du Fonds d'infrastructure du G-8 et du Fonds pour l'infrastructure verte. En effet, des sommes allouées à l'infrastructure transfrontalière ont été transférées à Muskoka, et des sommes allouées au Fonds pour l'infrastructure verte ont été données à la foresterie.

Y a-t-il quelque chose que nous puissions faire pour que les parlementaires soient à tout le moins mis au courant de tels changements, autrement qu'en l'apprenant par hasard?

M. Ned Franks: Oui. Je peux vous parler du cas que j'ai examiné de plus près, c'est-à-dire celui où des fonds pour la défense à la frontière ont finalement servi à la construction de kiosques de jardin — des kiosques non armés, il est important de se le rappeler — à Muskoka. C'est le résultat de la structure des crédits du ministère, qui était celui de la Sécurité publique, si je ne m'abuse. Le crédit en question a été divisé en affectations. Une de ces affectations a permis le transfert de fonds alloués à la défense ou à la protection à la frontière dans une caisse occulte de 50 millions de dollars pour la circonscription du ministre. Je crois pour ma part que par souci d'équité, il aurait fallu donner 50 millions de dollars à chacun des députés.

•(1635)

M. Mike Wallace (Burlington, PCC): Je crois qu'il faut être prudent quand on utilise des termes comme « caisse occulte ». Le professeur a indiqué qu'il s'agissait d'un transfert légal effectué conformément à la structure des crédits. Il n'aime peut-être pas comment les crédits sont structurés, mais...

Le président: Quel article du Règlement souhaitez-vous invoquer?

M. Mike Wallace: Aucun. Ce monsieur a parlé. C'est tout.

Vous ne devriez pas parler de caisse occulte.

M. Ned Franks: Je n'aurais pas dû parler de caisse occulte. J'aurais plutôt dû dire qu'il s'agissait d'un fonds utilisé à la discrétion du ministre et qui a financé des attraits culturels dans sa circonscription. Est-ce une façon acceptable de le dire?

M. Mike Wallace: C'est en effet beaucoup plus acceptable, monsieur.

M. Ned Franks: Merci.

Le président: Merci à vous deux.

Nous sommes à court de temps, mais je crois que c'est peut-être mieux ainsi.

Nous passons donc à notre prochain intervenant, M. Peter Braid, du Parti conservateur.

M. Peter Braid (Kitchener—Waterloo, PCC): Merci, monsieur le président. Je suis heureux de ramener un peu de respect et de décorum dans ces délibérations.

Monsieur Wehner, j'aimerais commencer par vous, si vous le voulez bien.

Vous avez donné deux exemples dans votre présentation, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud, où les appropriations sont approuvées en fonction des programmes ou des extrants. Je suis curieux de savoir quelles répercussions cela a eu, le cas échéant, sur la population ou l'électorat de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud.

M. Joachim Wehner: C'est une très grande question. Je pense que l'incidence de cela ne se voit pas avant quelques années.

Si on jette un coup d'oeil au parcours de l'Afrique du Sud, par exemple, on constate que le pays avait autrefois un parlement totalement passif qui n'intervenait jamais dans le budget. C'est le système dont le pays a hérité après la fin de l'apartheid. Aujourd'hui, au moins, le processus est plus efficace et le parlement a la possibilité d'exercer un droit de regard de façon plus rigoureuse. On peut voir maintenant, en tout cas dans les débats publics entourant le budget, que les gens commencent à poser des questions à propos des programmes auxquels on accorde des crédits. Les discussions parlementaires n'allaient pas aussi loin auparavant, et c'est ce qui faisait défaut.

Il se peut qu'aucun changement majeur ne soit perceptible pendant quelques années, mais en ayant des programmes plus pertinents, on enrichit le débat public, et en ayant plus de détails, il devient possible de poser des questions au gouvernement.

Je ne promets pas de miracle, et je ne peux pas vous prouver non plus que des miracles se sont produits grâce à ces changements, mais ils permettent assurément au Parlement d'avoir beaucoup plus d'information, que les députés peuvent utiliser pour poser des questions. Je crois que c'est une bonne chose.

M. Peter Braid: Merci beaucoup.

Monsieur Franks, avez-vous des suggestions à nous faire pour améliorer ou simplifier les documents budgétaires en soi?

M. Ned Franks: Ce qui complique les choses, c'est que les documents budgétaires ont plus d'une fonction. Ce sont aussi des documents de contrôle. La structure des crédits, et dans une moindre mesure des affectations, est une sorte de contrôle que le Parlement et le Conseil du Trésor exercent sur les ministères. Quand ils établissent le budget, le Parlement et le Conseil du Trésor doivent se demander quel niveau de contrôle ils souhaitent exercer. Combien de crédits devrait-il y avoir? Devrait-il y avoir un crédit par programme ou devrait-on regrouper plusieurs programmes sous un même crédit? À quel point peut-on exercer efficacement un contrôle central? Que doit-on permettre aux ministères de faire avec un crédit, ou plus précisément, avec une affectation prévue par un crédit? Au Canada, les réponses à ces questions découlent principalement de l'expérience du Conseil du Trésor et des ministères au fil des ans. Le Parlement intervient très peu dans le processus. J'ignore même si le Parlement peut intervenir.

Dans votre rapport, vous pourriez proposer de soumettre les budgets à des comités parlementaires spécialisés. Invitez-les à commenter la structure des crédits et des affectations des budgets qu'on leur soumet. Vous pourriez avoir des surprises. On pourrait vous donner des réponses très utiles qui surprendraient même le gouvernement.

Je pense que le Parlement peut jouer un rôle de premier plan, car la question à poser aux parlementaires, au bout du compte, c'est « Êtes-vous à l'aise avec le système actuel? ». Avez-vous plutôt l'impression de manquer d'information et de contrôle sur le processus, et ce, même aux étapes de la reddition de comptes? J'ai souvent entendu les parlementaires dire qu'ils n'avaient pas suffisamment de contrôle, si c'est le bon terme, sur le budget.

•(1640)

Le président: Merci.

Vos cinq minutes sont écoulées, mais si vous avez une dernière question à poser rapidement... Tous les intervenants ont largement dépassé le temps qui leur était alloué.

M. Peter Braid: Je crois que je vais profiter de votre offre généreuse, monsieur le président. Je vais revenir au professeur Wehner.

J'ai une question à vous poser sur un autre sujet. J'aimerais savoir si vous avez des idées pour nous aider à mieux tirer profit de la technologie pour comprendre le processus budgétaire. Je pense plus précisément à des documents sur Internet, des hyperliens, y compris des outils analytiques.

Avez-vous des idées là-dessus?

M. Joachim Wehner: Pas à brûle-pourpoint, je dois dire. D'après mon expérience, et j'ai travaillé brièvement au Parlement également, ce qui fait vraiment la différence, c'est quand les députés font réellement la lecture des budgets. Je suis persuadé qu'il y a de bonnes façons d'utiliser la technologie pour approfondir les choses, mais on parle très peu du simple geste de tenir le document entre ses mains, de le lire et d'y réfléchir.

Je suis désolé si ma réponse vous déçoit...

M. Peter Braid: C'est comme son journal du matin. Il n'y a pas de substitut possible.

Le président: Monsieur Franks, voulez-vous répondre à la question brièvement?

M. Ned Franks: Je me suis posé la question, ayant moi-même travaillé à l'interne et joué les observateurs à l'externe. En fait, le Parlement reçoit tant d'information, alors que le ministère en reçoit tant et le Conseil du Trésor plus encore, et ainsi de suite.

Je pense que le Parlement pourrait être mieux informé, mais il faut se demander si le Parlement pourrait utiliser cette information, et comment il pourrait le faire. Je ne crois pas que les règles de la confidentialité vous empêcheraient d'avoir plus de détails sur le budget que vous n'en avez maintenant.

Ceci dit, les budgets qui vous sont soumis aujourd'hui, malgré leurs maigres descriptions de programmes, sont beaucoup mieux que ce qu'ils étaient il y a 50 ans. Il y a eu une énorme amélioration. On pourrait peut-être insister un peu pour avoir encore plus de détails dans les budgets.

Le président: Merci, Peter.

Nous entamons donc un nouveau tour. Nous allons poursuivre jusqu'à ce que notre temps soit écoulé. Nous allons terminer vers 17 h 15, selon l'heure que nous avons, alors nous avons encore une demi-heure devant nous, si cela convient à nos témoins.

Pour le NPD, Denis Blanchette.

[Français]

M. Denis Blanchette (Louis-Hébert, NPD): Merci, monsieur le président.

Je remercie nos invités d'être ici.

Monsieur Franks, le début de votre intervention était plutôt pessimiste en ce qui a trait à la capacité de transformation de notre système. Je vais essayer de passer par-dessus ça.

J'aimerais parler d'un commentaire que vous avez fait et qui m'a surpris. Vous avez dit qu'au fond, il n'y avait pas vraiment d'avantage à faire la distinction entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses de fonctionnement.

Puisque les budgets sont de plus en plus gros et que les dépenses sont de plus en plus diversifiées, le fait de ne pas faire de distinction ne contribuerait-il pas, au contraire, à créer un flou artistique plus grand, lorsque l'on doit faire le suivi du budget?

[Traduction]

M. Ned Franks: J'ai jonglé avec cette idée, et peut-être que mon collègue universitaire voudra ajouter quelque chose à cela, mais j'ai l'impression que c'est en séparant le budget d'immobilisations du budget de fonctionnement qu'on laisse place à la manipulation des chiffres. Ce qui constitue ou non des immobilisations est une notion dont on peut débattre.

J'ai des amis avocats qui traitent des transactions de vente ou d'achat d'entreprises, et ils préfèrent toujours les comptes comptant aux comptes d'exercice, parce qu'ils estiment avoir ainsi un portrait plus fidèle de l'entreprise. N'allez pas croire que je ne fais pas confiance aux fonctionnaires ou aux politiciens, mais je pense que séparer les budgets d'immobilisations des budgets de fonctionnement ouvre la voie à plus de finasseries qu'on en voudrait. Nous l'avons fait dans le passé, et je n'étais pas à l'aise avec cette façon de faire.

• (1645)

[Français]

M. Denis Blanchette: Je vous remercie.

Monsieur Wehner, je vous remercie de votre contribution très intéressante. Lorsque vous avez mentionné le fait que tous les parlements ayant adopté le système de Westminster ont, à peu près, le même type de fonctionnement, vous souleviez le fait qu'on aurait un problème systémique.

Au-delà de simples suggestions d'accommodement, dans les meilleures pratiques que vous observez ailleurs au sein de l'OCDE, y a-t-il des façons de se rapprocher d'un type de gouvernance qui nous permettrait d'avoir une meilleure vision des choses et de nous rapprocher tranquillement — nous qui utilisons ce type de parlementarisme — de ce qui pourrait être des modèles — même s'il n'y a pas de modèle unique, on en convient — plus performants?

[Traduction]

M. Joachim Wehner: Je constate que le système de base du gouvernement britannique a subi bien des modifications. Par exemple, différents parlements ont institué de nouveaux comités.

D'ailleurs, M. Franks a dit que c'est ce qu'a fait le Canada dans les années 1960 lorsqu'il a réformé son système de comités, par exemple. À l'époque, de nouvelles entités d'analyse ont vu le jour, et on a modifié la structure du budget des dépenses, entre autres. Je dirais que le système britannique n'a rien de foncièrement mauvais. Or, le fondement sur lequel il repose désavantage nettement le parlement qui l'adopte.

D'une certaine façon, c'est à vous qu'il incombe de réorganiser le système. J'ai souligné des facteurs que vous pourriez essayer de modifier afin d'améliorer les chances du Parlement de faire bouger les choses. Je ne dis pas que celui-ci saisira l'occasion à tout coup — ce qui est partiellement attribuable à la politique partisane —, mais je crois que les possibilités sont bien évidentes. Tout dépend des pouvoirs officiels du Parlement, de la souplesse du pouvoir exécutif après l'approbation du budget, de la force des comités, du déroulement du processus budgétaire et de l'accessibilité de la capacité analytique. Chacune de ces variables peut être modifiée même au sein du modèle de Westminster, et c'est déjà arrivé.

Je pense que certaines de mes recommandations sont tout à fait applicables à un système de base comme celui du gouvernement britannique.

[Français]

M. Denis Blanchette: Vous avez parlé de l'ajustement de la période pendant laquelle on étudie tout cela, mais certains impératifs

sont difficiles à contrôler. Par exemple, notre étude porte sur les prévisions budgétaires, mais notre système nous impose une mécanique en vertu de laquelle nous ne voyons les résultats que 18 mois plus tard, dans les comptes publics.

Pourriez-vous me dire, d'après vos observations, si ce cycle a cours dans plusieurs pays ou, dans le cas contraire, s'il serait possible de comprimer le processus de sorte que nous puissions voir l'ensemble du portrait financier d'une année à l'autre, de façon efficace, à l'aide d'outils nous permettant d'observer l'évolution des programmes et de faire davantage de prévisions?

• (1650)

[Traduction]

Le président: Pourriez-vous répondre assez brièvement, s'il vous plaît? Le temps file.

M. Joachim Wehner: Je pense que vous soulevez une question des plus importante. À mon avis, le gouvernement pourrait déposer sans grande difficulté un bilan annuel détaillé, ou peut-être plus détaillé qu'à l'heure actuelle, entre autres.

Sur le plan technique, rien n'empêche de faire le point sur l'exécution budgétaire chaque mois ou chaque trimestre, par exemple, du moins à propos des crédits, et peut-être même des programmes. Vous pourriez ainsi avoir plus d'information en cours d'exercice, sans devoir attendre 18 mois avant que le Comité des comptes publics examine les comptes. Vous auriez bien plus d'information à portée de main sur ce qu'il advient vraiment du budget. J'ai vu de tels changements dans plusieurs pays.

Un certain nombre de parlements rendent des comptes chaque mois, pas nécessairement sous forme de rapports déposés au parlement, mais plutôt de publications sur les sites Web du Trésor, par exemple, comme des rapports mensuels ou trimestriels qui portent idéalement sur les programmes. Pourquoi pas? Après tout, le Trésor pourrait tout aussi bien divulguer ces renseignements puisqu'il les a sous la main.

Le président: Monsieur Franks, voulez-vous répondre?

M. Ned Franks: C'est une excellente question, et j'ai aussi trouvé la réponse excellente, mis à part que deux organismes devraient rendre des comptes. D'une part, le ministère des Finances brosseurait un tableau de l'ensemble des entrées et des sorties de fonds et, d'autre part, le Conseil du Trésor se pencherait sur les dépenses. Nous pourrions donc demander au directeur parlementaire du budget de présenter un rapport trimestriel en collaboration avec ces deux ministères. À mon avis, ce serait merveilleux.

Le président: Excellent; c'est vraiment intéressant.

Je vais maintenant laisser la parole au conservateur Ron Cannan.

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

Je remercie les témoins. Je vous suis reconnaissant de nous faire profiter de votre sagesse et de votre expérience.

Dans votre exposé, monsieur Franks, vous avez parlé du rapport de 1995, qui comptait 92 pages et présentait 49 recommandations. Afin de peut-être nous simplifier les choses, y a-t-il des recommandations parmi ces 49 qui...? Comme vous l'avez dit, très peu d'entre elles ont été appliquées. Plutôt que de réinventer la roue, nous devrions peut-être les mettre en oeuvre, tout simplement.

Sont-elles encore pertinentes aujourd'hui?

M. Ned Franks: Oui. En revanche, on peut dire qu'au Canada, le dialogue entourant le processus de réforme est fracturé, en quelque sorte. Un groupe de députés arrive au pouvoir pour un mandat qui ne dure pas 10 ans, comme je l'ai dit, et puisqu'ils sont mécontents du processus d'examen des prévisions budgétaires, ils décident de déposer un rapport, qui contient souvent de bonnes idées. Aux élections suivantes, un nouveau groupe de députés arrive au Parlement. Sept ans plus tard, ils sont eux aussi mécontents et déposent un nouveau rapport. Le rapport de 1995 est donc troisième de la sorte.

Mais à moins de vouloir changer de système électoral — et d'adopter une sorte de système de représentation proportionnelle qui garantirait à bien des députés de demeurer au pouvoir plus longtemps —, je pense que vous devriez simplement vous fier à votre impression actuelle en tant que députés. Vous qui êtes chargés de surveiller les deniers de la Couronne, qu'est-ce qui vous rend le plus mal à l'aise? Qu'aimeriez-vous changer? Vous préféreriez peut-être recevoir des prévisions budgétaires plus détaillées ou des rapports trimestriels — sur chaque crédit, même si on ne peut présumer que le gouvernement engage des dépenses chaque trimestre pour chacun; à vrai dire, les sommes peuvent varier énormément d'un trimestre à l'autre.

Je pense que l'étendue de ce que vous pouvez faire ou proposer est considérable. Selon moi, c'est la propension au statu quo de votre comité avant les prochaines élections qui déterminera la suite des choses.

M. Ron Cannan: Je sais que plusieurs parlementaires ont évolué des années au sein de conseils municipaux, de conseils régionaux ou d'autres instances gouvernementales. Lorsque nous sommes élus au Parlement, nous essayons de comprendre notre rôle de parlementaire — la surveillance par opposition à la microgestion. Je pense que vous avez également fait allusion au niveau de confort.

Comme nous l'avons dit tout à l'heure, les parlementaires doivent prendre connaissance d'un énorme livre sans même savoir par où commencer. Ils le mettent de côté et passent à autre chose afin de retrouver un certain sentiment de conscience.

Nous aimerions que l'information soit un peu plus facile à comprendre, ce qui serait aussi dans l'intérêt des prochains parlementaires. D'après les commentaires, il faudrait peut-être s'attarder aux programmes. Les représentants du Conseil du Trésor nous ont confirmé détenir l'information à ce sujet. Nous pourrions donc emprunter cette voie plutôt que de voter des crédits en fonction du rendement dans le cadre de l'approbation des programmes.

• (1655)

M. Ned Franks: Cela m'inquiète un peu, car les crédits et les sous-crédits, ou affectations, reflètent dans une large mesure la structure des programmes du gouvernement plutôt que ses objectifs. Il existe donc une relation assez étroite entre les crédits et la structure des programmes ministériels.

Je crois que les prévisions budgétaires pourraient s'attarder davantage aux crédits, mais le problème, c'est qu'il faudrait alors déterminer si elles se perdraient dans les détails. N'oublions pas qu'à

l'époque où les prévisions budgétaires étaient encore examinées devant la Chambre en comité plénier, les questions posées ressemblaient à ceci: « Monsieur le ministre, vous avez dépensé 2 500 \$ l'an dernier pour une raison X. Or, vous voulez dépenser 3 500 \$ cette année. Pourriez-vous expliquer la différence? » Ce n'était pas vraiment utile.

Je pense donc que vous devriez vous limiter à ce que les députés peuvent faire et à leur zone de confort.

M. Ron Cannan: Je suis d'accord. Il est important de trouver un équilibre.

Monsieur Wehner, vous venez de dire que le Parlement britannique affiche probablement le pire bilan des gouvernements de type Westminster en ce qui a trait à la surveillance du Budget des dépenses.

Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

M. Joachim Wehner: Le Parlement de Westminster est véritablement désavantagé par rapport à certains facteurs dont j'ai parlé. Il a les mêmes pouvoirs de modification ou d'amendement que la Chambre des communes du Canada, et il est autorisé à réduire uniquement les postes de dépense existants. La dernière fois que le gouvernement britannique a été renversé en raison du budget, c'était en 1919; le Parlement avait alors refusé d'accorder des fonds au lord Chancelier pour la construction d'une deuxième salle de bain. C'était il y a très, très longtemps, soit 80 ou 90 ans.

Il arrive souvent que le budget soit approuvé en retard. Dans l'intervalle, le gouvernement commence à mettre en oeuvre ses propositions. Ce système met le Parlement en position de faiblesse. Le Budget des dépenses est astronomique, surtout dans le cas des ministères qui obtiennent énormément de crédits. Il arrive qu'un seul poste de dépense englobe des milliards et des milliards de livres sterling. À vrai dire, le pouvoir exécutif peut ainsi pratiquement gérer le budget comme il l'entend en cours d'exercice. Il peut donc décider de conserver l'argent, car les crédits budgétaires britanniques ne représentent que la limite maximale des dépenses et n'obligent pas le Parlement à décaisser les fonds. C'est à la discrétion du Trésor. Cette limite maximale regroupe donc de nombreuses dépenses et laisse place à bien des transferts d'argent en cours d'exercice.

Les Britanniques sont désavantagés par le temps qui file. Mis à part le Royaume-Uni, très peu de pays de l'OCDE n'ont aucun comité spécialiste du budget ou des finances à la Chambre des communes; c'est uniquement le cas de trois ou quatre parlements. Le Parlement britannique dispose bel et bien d'un comité du Trésor, mais celui-ci est plutôt axé sur les activités du ministère et n'a rien d'un comité des finances ou du budget. Enfin, le Parlement possède une capacité de recherche très limitée dans le cadre du budget.

Le Canada s'en tire donc déjà mieux que le Royaume-Uni sur bon nombre de ces aspects. Vous avez un meilleur système de comités, et vous avez un directeur parlementaire du budget. À bien des égards, je pense que votre système budgétaire est bien plus utile que celui de la Chambre des communes britannique.

• (1700)

Le président: C'est très intéressant.

Ron, je vous remercie.

Avant de redonner la parole à Alexandre Boulerice, mesdames et messieurs, j'aimerais vous rappeler de limiter les questions et les réponses à cinq minutes pour que nous puissions terminer la liste des intervenants dans les 15 minutes qui restent.

Alexandre, vous avez cinq minutes.

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Merci, monsieur le président.

Ma première question s'adresse au professeur Wehner.

Vous indiquez dans votre document qu'on pourrait accroître l'indépendance du directeur parlementaire du budget et que ce serait envisageable si on en faisait un haut fonctionnaire du Parlement à part entière. Je pense que c'est une excellente suggestion.

Vous dites ceci par la suite: « De plus, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que le directeur ait un accès complet à tous les renseignements pertinents. »

Pourquoi avez-vous cru bon d'indiquer que des mesures devraient être prises pour veiller à ce que le directeur parlementaire du budget ait accès à tous les chiffres et à toutes les données?

[Traduction]

M. Joachim Wehner: Dans le cadre d'une étude, nous venons de passer en revue les entités fiscales indépendantes des pays de l'OCDE, et le directeur parlementaire du budget du Canada était du nombre. Ces dernières années, je me suis également intéressé un peu à son travail; je ne connais pas son rôle à fond, mais je suis quand même au courant.

C'est pourquoi je sais que certains ministères n'ont pas donné suite à ses demandes d'information. D'ailleurs, le directeur parlementaire du budget a publié sur son site Web les réponses qu'il a reçues des ministères.

Malgré les dispositions de la loi, je crois que le directeur parlementaire du budget devrait avoir accès gratuitement à l'information dont il a besoin pour bien faire son travail. Je pense qu'il y a eu des problèmes à cet égard.

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Merci.

Au-delà d'une certaine échéance, les prévisions des dépenses sont réputées avoir été approuvées par un comité. Vous suggérez, monsieur Wehner, que cette pratique soit abolie. Pour votre part, monsieur Franks, vous n'aimez pas cette procédure, mais vous voulez la maintenir.

J'aimerais vous entendre en débattre. Devrait-on, oui ou non, maintenir cette procédure? Convainquez-moi.

[Traduction]

M. Ned Franks: Puis-je commencer? J'aimerais me vider le cœur.

Avant l'arrivée du système actuel, c'est-à-dire pendant la sombre époque qui a précédé les années 1960, un budget des dépenses aurait pu ne jamais être adopté en présence d'un gouvernement minoritaire. Au bout du compte, ce n'est jamais arrivé, mais le Budget des dépenses a déjà été approuvé après la fin de l'exercice. C'est pour cette raison que la disposition déterminative a été adoptée.

Il devrait peut-être effectivement s'écouler plus de temps entre le dépôt du Budget des dépenses et le moment où celui-ci est réputé avoir été adopté. Je n'y verrais aucun problème, et je crois que c'est tout à fait possible. Mais compte tenu de la partisanerie omniprésente que nous avons déjà constatée en présence de gouvernements minoritaires — il n'est pas impossible du tout que les députés d'aujourd'hui ressemblent à ceux des générations précédentes —, je crois que nous avons besoin de cette disposition déterminative pour nous protéger contre l'obstruction acharnée et contre le refus d'adopter le Budget des dépenses en présence de gouvernements minoritaires.

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Monsieur Wehner.

[Traduction]

M. Joachim Wehner: Dans bien des parlements, il serait impensable de discuter du Budget des dépenses en Chambre avant que le comité responsable n'ait déposé son rapport. Je n'ai jamais rien entendu de tel à propos du Bundestag d'Allemagne, par exemple, ni de bien d'autres parlements d'Europe de l'Ouest, où les procédures parlementaires auraient été retardées si le comité avait tardé à remettre son rapport.

Pourquoi n'obligez-vous pas tout simplement les comités parlementaires à rendre des comptes sur le Budget des dépenses en totalité ou en partie? Ils seraient alors tenus de le faire. Or, vous dites que le comité est réputé avoir déposé son rapport s'il ne le fait pas, mais cela signifie qu'une partie du budget ne sera pas étudiée comme il se doit. Permettez-moi de nuancer mes propos: il n'est pas possible que cette partie du budget soit examinée adéquatement.

L'étude à l'étape de comité est essentielle, car ce n'est pas la Chambre des communes qui s'en occupera. C'est au comité qu'il incombe de délibérer sérieusement sur le Budget des dépenses et de l'analyser en profondeur. Vous incitez ainsi les comités à remplir leurs devoirs et leurs obligations.

• (1705)

Le président: Merci, monsieur Wehner.

Alexandre, vos cinq minutes sont écoulées.

C'est maintenant le tour de Scott Armstrong, du Parti conservateur.

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

Je vous remercie tous les deux de votre exposé.

Monsieur Franks, je vais d'abord m'adresser à vous.

En 1998, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a demandé de pouvoir réaffecter des sommes dans le cadre de son examen du Budget des dépenses. Tout d'abord, croyez-vous que le gouvernement devrait accéder à sa demande? Dans l'affirmative, quelles seraient les répercussions sur le principe de recommandation royale, selon lequel toute proposition de dépense doit émaner de la Couronne, et sur la capacité des ministères de planifier leurs propres dépenses? Pourriez-vous concilier ces deux perspectives?

M. Ned Franks: Non, mais je peux essayer.

Des voix: Oh, oh!

M. Ned Franks: Le contrôle parlementaire porte sur les crédits; la recommandation royale est basée sur les crédits. Dans le cadre d'un crédit, il existe des sous-crédits — qu'on appelle des affectations. Je crois savoir que la proposition portait sur des ajustements au sein d'un même crédit, et pas d'un crédit à l'autre.

M. Scott Armstrong: Je vois...

M. Ned Franks: C'est ce que je crois — j'en suis plutôt convaincu, mais je ne mettrais pas ma main au feu.

M. Scott Armstrong: Je comprends.

J'ai une question pour M. Wehner.

Peut-être pouvez-vous nous indiquer si vous avez fait des recherches à ce sujet. Y a-t-il des pays qui consultent le secteur privé lors de la préparation de leurs prévisions budgétaires de telle sorte que les données soient plus accessibles et plus faciles à gérer pour les parlementaires? Voyez-vous des avantages à le faire pour la présentation du budget et des informations financières? Est-ce que d'autres pays ont demandé l'aide du secteur privé à cet effet?

M. Joachim Wehner: Pas nécessairement pour la présentation du budget ou de l'information. Le gouvernement du Royaume-Uni vient tout juste de s'engager à tenir plus fréquemment des consultations publiques lorsqu'il est question de changements fiscaux d'importance, par exemple, ce qui permettra au secteur privé d'avoir son mot à dire. Si des institutions privées comme les banques devaient témoigner pour fournir leurs propres prévisions sur la politique fiscale ou la conjoncture économique, bien des parlements considéreraient que cette contribution s'inscrit dans le processus d'examen budgétaire, mais cela ne répond peut-être pas nécessairement à votre question.

M. Scott Armstrong: Merci.

J'ai une dernière question pour nos deux témoins.

Nous avons aussi pu constater que chaque ministère a sa propre façon de tenir ses comptes. Il devient ainsi très difficile de s'y retrouver.

À votre avis, pourrait-on envisager une centralisation du processus?

M. Ned Franks: C'est le Conseil du Trésor qui est chargé de superviser la production des comptes ministériels. Je pense donc que vous devriez adresser votre question aux gens du Conseil du Trésor en leur fournissant des exemples précis des divergences de pratiques qui vous préoccupent. Il est certes possible d'uniformiser la comptabilité, mais il faut d'abord soumettre le problème à leur attention.

M. Scott Armstrong: Monsieur Wehner, est-ce que d'autres pays ont recours à un processus centralisé ou utilisent un format unique? Ou est-ce que les choses se passent comme ici où chaque ministère semble décider de ses propres processus comptables?

M. Joachim Wehner: Il devrait certes y avoir des normes à respecter pour ce qui est du format des comptes. J'ose espérer que c'est le cas au Canada. C'est ce que je croirais du moins. Mais il est également possible que la qualité des mesures comptables varie un peu d'un ministère à l'autre. Il faudrait alors rectifier le tir, car ce serait vraiment inacceptable. Je serais d'accord en pareil cas.

Permettez-moi d'ajouter une chose. Au Royaume-Uni, la préparation des comptes annuels est en grande partie confiée aux ministères. On constate que certains ministères produisent ces comptes plus rapidement que d'autres. Il s'est donc installé, surtout après l'adoption de la comptabilité d'exercice, une certaine compétition entre les ministères. Ceux qui traînent de la patte essaient de rattraper le terrain perdu par rapport aux ministères qui soumettent leur rapport peu de temps après la fin de l'exercice financier. Cette façon de faire a donc été très avantageuse au Royaume-Uni.

• (1710)

M. Scott Armstrong: Merci.

Merci, monsieur le président.

Le président: Cela fait cinq minutes tout juste. Merci.

Nous passons maintenant aux libéraux et à M. McCallum.

L'hon. John McCallum: J'aurais d'abord une observation concernant votre argumentation au sujet des dépenses en capital par rapport aux dépenses de fonctionnement. Je me souviens qu'à l'époque où nous étions au pouvoir — mon commentaire n'est donc pas partisan — le gouvernement ne dépensait jamais un sou. Tout ce que nous faisions c'était d'investir.

Une voix: Oh, oh!

L'hon. John McCallum: Alors je conviens avec vous que le compte de capital pourrait atteindre une proportion de 100 p. 100 et que tout cela est très arbitraire.

M. Ned Franks: Merci.

L'hon. John McCallum: Mais si l'on revient à la règle du réputé adopté et à la discussion entre vous deux, je crois pencher du côté de M. Wehner. Si nous nous en tenons à votre argument, la solution de rechange serait-elle que chaque comité consacre un minimum de temps au budget des dépenses de chaque ministère?

M. Ned Franks: Je pense que c'est une solution sensée. Je ne me suis pas penché sur la question récemment, mais je dois dire que j'ai suivi de près ce qui se passait dans les comités lorsque, il y a bien des années déjà, on a décidé de leur soumettre les budgets des dépenses. La plupart du temps, les membres du comité y voyaient l'une des tâches les plus frustrantes qu'on pouvait leur confier. Je crois que vous seriez beaucoup mieux placés que moi pour répondre à la question. Reste quand même qu'on se retrouve avec un groupe de députés qui posent des questions, obtiennent des réponses, mais ne peuvent rien faire de plus. Comme vous ne pouvez ni rédiger un rapport ni changer les chiffres qui vous sont soumis, vous préférez passer à des tâches plus utiles.

L'hon. John McCallum: Peut-être que cela devrait se faire parallèlement à d'autres activités.

M. Ned Franks: Je ne vois pas pourquoi un comité parlementaire canadien ne pourrait pas prendre connaissance du budget des dépenses, puis rédiger un rapport de fond. Le rapport ne porterait pas sur le budget comme tel, mais il en tiendrait compte en traitant d'un sujet d'intérêt pour le comité. Comme le budget des dépenses couvre à peu près toutes les activités gouvernementales, je ne vois aucune raison de se priver des excellents rapports que les comités pourraient ainsi produire.

L'hon. John McCallum: Pour revenir à la question que j'ai soulevée précédemment concernant le Fonds d'infrastructure du G8, si c'est bien le nom qu'on veut lui donner, je ne suis pas sûr d'avoir bien compris. Si nous voulions modifier le système de telle sorte que les gouvernements ne puissent plus transférer des fonds aussi librement sans avoir tout au moins à en aviser le Parlement, faudrait-il changer la loi? Est-ce que ce serait une bonne idée?

M. Ned Franks: En l'espèce, les fonds ont été transférés d'une affectation à une autre — d'un sous-crédit à un autre, comme je préfère le dire — dans les limites d'un même crédit. Il est toutefois possible qu'une structure de crédits soit à ce point serrée qu'elle enlève tout pouvoir discrétionnaire au ministère. D'un autre côté, il faut aussi éviter les structures de crédits tellement souples qu'un ministère peut faire tout ce que bon lui semble. La marge est mince entre ces deux façons de faire les choses. Je me souviens de cet Irlandais qui voulait éviter de franchir le seuil entre l'autonomie d'une part et l'écart de conduite d'autre part. C'est un peu le même exercice lorsqu'on établit ces systèmes de crédits et d'affectations.

On laisse un pouvoir discrétionnaire assez considérable. À mon sens, les gens n'en abusent généralement pas. Lorsque je vois un cas surprenant, comme celui-ci signalé par le vérificateur général, je me demande comment cela a bien pu se produire. J'ai l'impression que cela est attribuable au caractère particulier du crédit en question et des manœuvres permises quant à ses affectations. En général, nous pouvons toutefois avoir l'assurance que le gouvernement va utiliser les fonds aux fins pour lesquelles le Parlement a voté un crédit, et ce, même jusqu'au niveau de l'affectation.

L'hon. John McCallum: D'accord.

J'aurais un dernier point à soulever s'il me reste encore du temps.

Le président: Vous avez 90 secondes.

L'hon. John McCallum: Je crois que cela nous ramène à une discussion que nous avons eue lors d'une séance précédente de ce comité. Je pense que tous ont alors convenu que nous ne souhaitons pas voter sur les postes budgétaires, comme cela se fait aux États-Unis, car chaque politicien essaie alors de diriger les fonds vers les activités se déroulant dans sa circonscription. Nous ne voulons pas non plus que les catégories soient si larges qu'elles en perdent tout leur sens. Notre comité pourrait peut-être essayer de trouver ce juste milieu offrant un niveau de détail suffisant pour être significatif, sans toutefois aller trop loin. J'aimerais savoir ce que nos deux témoins en pensent.

M. Ned Franks: Je présume que vous siégez tous au sein de comités ministériels en plus de celui-ci. Vous y examinez les budgets des dépenses du ministère. Vous pouvez alors vous demander si les crédits sont excessifs ou insuffisants, si les affectations sont appropriées, si vous comprenez ce que le gouvernement veut faire et si vous exercez un certain contrôle à l'égard des propositions qui vous sont soumises.

Il faut simplement commencer quelque part. Je crois que c'est une question très pertinente et que vous pourrez en arriver à une réponse utile, mais c'est à vous d'essayer d'y voir plus clair.

• (1715)

L'hon. John McCallum: À mon sens, tout cela est certes trop fusionné, plutôt que pas suffisamment.

Le président: J'ai bien peur que nous en soyons arrivés à la fin des cinq minutes qui vous étaient allouées. Il nous reste à peine assez de temps pour le dernier intervenant de ce tour.

Monsieur Trottier, vous avez cinq minutes.

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

Merci à nos témoins pour leur participation aujourd'hui.

Je veux poursuivre dans le sens de l'intervention de M. McCallum quant au niveau de détail requis, mais également quant à la nécessité que nous prenions un vote à ce sujet. S'agirait-il plutôt simplement que nous en discussions avant de présenter un rapport? Tout cela est relié à la convention de la confiance, une assise séculaire de notre régime parlementaire. Il est bien évident que si un vote pris en comité pouvait être assimilé à une perte de confiance à l'égard du gouvernement, celui-ci devrait tomber.

Est-il donc approprié que nous disposions d'un pouvoir décisionnel à un certain niveau...? Je me demande s'il est logique qu'un comité parlementaire, qu'il s'agisse du nôtre ou d'un comité ministériel, par exemple, qui examine ces budgets puisse prendre le vote à ce sujet. Qu'en pensez-vous, monsieur Franks?

M. Ned Franks: De prime abord, je n'y vois pas d'inconvénient. En dernière analyse, ce n'est toutefois pas le comité qui est

responsable, mais bien la Chambre elle-même. La Chambre doit alors se rendre compte que si un crédit est ainsi changé de façon significative, le gouvernement pourra considérer qu'il s'agit d'un vote de confiance. Il y a donc malheureusement certaines limites constitutionnelles.

Vous pouvez toujours décider de changer les règles. Vous pourriez ainsi déterminer qu'un certain nombre de crédits pourront être modifiés chaque année sans que l'on considère qu'il s'agit de votes de confiance.

M. Bernard Trottier: Cela concerne en partie votre commentaire de tout à l'heure relativement aux nombreux membres associés du parti ministériel au sein du comité. Selon moi, c'est attribuable au fait qu'il est vraiment difficile pour nous, en tant que gouvernement, de perdre un vote en comité, car nous sommes censés tous les gagner. Au contraire, l'opposition peut se permettre de perdre, car c'est normalement ce qui se passe en comité...

M. Ned Franks: C'est une façon tout à fait canadienne de voir les choses. Dans la plupart des parlements, les comités ne sont pas aussi strictement partisans qu'ils le sont généralement au Canada. Je suis persuadé que mon collègue saura vous le confirmer.

M. Bernard Trottier: Monsieur Wehner, peut-être pourriez-vous nous décrire le processus de vote, que ce soit en comité ou en sous-comité, utilisé par différents parlements concernant les budgets des dépenses? Peut-être aussi se contente-t-on de soumettre des observations au sujet de ces budgets?

M. Joachim Wehner: Dans bien des cas, les comités sont chargés de formuler des recommandations en réponse aux propositions gouvernementales. Ces recommandations font ensuite l'objet d'un vote en Chambre.

Si nous prenons l'exemple du Parlement suédois ou du Parlement allemand, le comité des finances — ou le comité du budget dans le cas de l'Allemagne — apporte chaque année de nombreuses modifications qui sont soumises à l'assemblée législative. Ces propositions issues du comité sont très rarement changées par la suite, car elles traduisent un point de vue qui est généralement accepté par l'assemblée législative.

Bien sûr, le gouvernement n'est habituellement pas opposé à ces amendements, ou il permet qu'ils soient apportés. Mais l'opposition a également la possibilité d'influencer certaines décisions. Dans de nombreux parlements, on note un certain niveau de coopération entre les partis.

Mais je répète que si la chose est possible, c'est au niveau des comités. Je suis conscient que les parlements de type Westminster sont généralement fondés sur une partisanerie extrême, mais s'il y a une certaine place pour la collaboration, c'est à l'échelon des comités. Il est donc encore plus important que cette possibilité ne soit pas restreinte, par exemple, par la règle du réputé adopté, le manque de temps ou des facteurs semblables.

M. Bernard Trottier: Merci. J'aurais juste une dernière question...

M. Joachim Wehner: Je voulais ajouter une brève observation concernant le nombre de postes budgétaires.

Vous pourrez étudier la question si vous le souhaitez, mais j'ai l'impression, à la lumière des données disponibles sur la situation dans d'autres pays, que le nombre de postes budgétaires pour lesquels vous attribuez des fonds — je ne parle donc pas des budgets, mais des crédits — se situe à l'extrémité inférieure du spectre. Il ne s'agit pas de laisser entendre que vous devriez passer directement à l'autre extrémité. Cette autre extrémité pourrait être représentée par la Turquie qui compte plus de 30 000 postes dans son budget. Personne ne veut se retrouver dans une telle situation. Mais on ne brime d'aucune manière les gestionnaires gouvernementaux en situant entre 500 et 1 000 le nombre de postes budgétaires, pour autant qu'on leur laisse la marge de manoeuvre pour déplacer au cours de l'exercice financier, et ce, sans avoir à retourner devant le Parlement, certaines sommes à l'intérieur des limites des crédits votés — ce qu'on appelle les virements ou les réaffectations — sans dépasser, par exemple, une proportion de 5 ou 10 p. 100. Cela les oblige simplement à concevoir des programmes vraiment significatifs.

On devrait vous permettre d'intervenir de la sorte dans votre rôle de parlementaires. Les cadres gouvernementaux devraient bien réfléchir à la teneur de leurs programmes. C'est un message important dont j'aimerais que vous preniez bonne note.

• (1720)

M. Bernard Trottier: J'avais une dernière question, s'il me reste du temps, monsieur le président.

Très brièvement, monsieur Wehner, vous avez indiqué qu'un délai minimum de trois mois entre la présentation du budget et le vote à ce sujet serait approprié. Ces trois mois devraient être suffisants pour que les ministères établissent leur budget principal des dépenses.

Compte tenu des avancées technologiques, serait-il possible de réduire ce délai encore davantage? Je sais que si vous accordez à un bureaucrate trois mois pour accomplir une tâche, il les utilisera au complet. Si vous lui donnez six semaines, il pourrait fort bien arriver à le faire dans ce délai. Étant donné les nouveaux systèmes de comptabilité et les autres mécanismes maintenant à notre disposition, ne pourrait-on pas songer à réduire la période prévue si nous allons de l'avant avec votre recommandation de fixer un délai entre la présentation du budget et le début de l'exercice financier?

M. Joachim Wehner: Parlez-vous du processus d'examen au Parlement ou du processus d'établissement par les cadres ministériels?

M. Bernard Trottier: En un sens, des deux à la fois.

J'ai cru comprendre que vous souhaitiez que le budget des dépenses soit produit avant le début de l'exercice financier, ce qui veut dire que le budget lui-même devrait être présenté bien avant. Je cherche à savoir si le délai minimum de trois mois pourrait être raccourci encore plus, à la lumière de ce que vous connaissez du

processus ou peut-être de la façon de faire les choses dans d'autres parlements.

Le président: Pourriez-vous répondre très brièvement, monsieur Wehner?

M. Joachim Wehner: Parfois, c'est un peu comme le bon vin; il faut y mettre le temps.

Je crois que le délai de trois mois représente déjà la norme minimale. Au Congrès américain, on obtient le budget huit mois avant le début de l'exercice financier. En Allemagne, c'est cinq mois à l'avance. Alors, un délai de trois mois n'a rien d'excessif. J'estime qu'un partage du travail entre différents comités pourrait accroître l'efficacité du processus. On pourrait ainsi être plus efficace en répartissant la tâche entre différents comités sectoriels, plutôt que de la confier à un seul comité.

Le président: Monsieur Franks, auriez-vous une brève opinion à ce sujet?

M. Ned Franks: Il faudrait restructurer l'exercice financier ainsi que le calendrier gouvernemental pour la préparation des budgets des dépenses, mais c'est davantage une question de goût et d'habitude qu'une réalité coulée dans le béton.

Je pense que si votre comité souhaite proposer des mesures qui permettraient au Parlement de pouvoir faire un examen plus approfondi des budgets avant leur mise en oeuvre, vous ne devriez pas hésiter.

Le président: Il se pourrait fort bien que cela fasse partie de nos recommandations à l'issue de notre étude.

Messieurs Franks et Wehner, merci pour votre contribution très utile et fort intéressante.

Un merci tout spécial à vous, monsieur Wehner, pour avoir comparu à une heure si avancée pour vous. Nous avons pris beaucoup de notes et énormément apprécié votre exposé.

Monsieur Franks, vous êtes toujours le bienvenu à notre comité. Il est même possible que nous vous invitons de nouveau dans le cadre de la présente étude.

M. Ned Franks: Je me ferai un plaisir de revenir.

Je vous remercie. Ce fut très agréable.

Le président: Merci à vous deux.

Merci, monsieur Wehner. J'espère que nous nous reverrons.

M. Joachim Wehner: Merci.

Le président: Nous devons poursuivre à huis clos pour discuter de quelques questions de régie interne dans les 10 minutes qu'il nous reste.

[La séance se poursuit à huis clos.]

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>