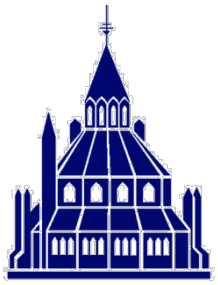
Library of Parliament



Bibliothèque du Parlement

Pour des députés efficaces au sein d'un Parlement efficace

Rapport sur quatre séminaires à l'intention des nouveaux députés de la 38e législature

Juin 2005

Introduction

Au cours des cinq premiers mois de la 38e législature, la Bibliothèque du Parlement, avec le concours du Centre parlementaire, a organisé une série de séminaires adaptés de façon particulière aux exigences des 107 nouveaux députés élus au Parlement. Ce projet s'inscrivait dans la démarche adoptée par la Bibliothèque pour aider les nouveaux députés à développer leur potentiel en tant que parlementaires canadiens et à servir leurs électeurs et tous les Canadiens.

Ces séminaires ont été élaborés pour offrir aux participants l'occasion de mettre en commun leurs idées et de discuter des façons de rapprocher le Parlement des Canadiens. Les trois premiers ont eu lieu en novembre 2004 et le dernier, en février 2005. Trente-trois nouveaux députés ont participé à au moins une des séances. Plusieurs députés réélus ont également participé et fait profiter les participants de leurs réflexions et de leur expérience. Les séminaires faisaient suite à une importante série de tables rondes que la Bibliothèque du Parlement a organisée en 2003 à l'intention des parlementaires. Ces tables rondes portaient essentiellement sur la façon de rendre le Parlement plus efficace et ont donné lieu au rapport intitulé *Un Parlement selon nos vœux : Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement*.

Pour tenir informés les députés qui n'ont pas pu participer aux récents séminaires, le présent document donne un aperçu des discussions et résume certains des points les plus importants. J'ose espérer qu'il intéressera tous les parlementaires.

Je remercie les députés actuels et anciens qui ont accepté, sur notre invitation, de diriger les discussions au cours de ces séminaires, ainsi que les divers spécialistes qui nous ont fait bénéficier de leurs connaissances et qui ont de ce fait contribué au succès de ces rencontres.

Je tiens également à remercier le Centre parlementaire d'avoir organisé ces séminaires au nom de la Bibliothèque.

Hugh Finsten
Bibliothécaire parlementaire associé

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Centre
le Centre parlementaire

Table des matières

Introduction i

Le contexte 1

Séminaire 1 : Des députés efficaces au sein d'un Parlement efficace..... 3

Séminaire 2 : Les comités : Vers des politiques et des lois meilleures 5

Séminaire 3 : L'art d'amener les Canadiens à prendre part
au processus politique 8

Séminaire 4 : Le processus d'examen des prévisions budgétaires 11

Le chemin à parcourir 14

Participants 15

Le contexte

Quatre facteurs ont eu une incidence considérable sur l'organisation et le contenu des séminaires : l'élection d'un gouvernement minoritaire, le nombre élevé de nouveaux députés, la multiplication des moyens mis en œuvre pour amener les Canadiens a prendre part au processus politique et un intérêt soutenu pour un examen minutieux des budgets des dépenses.

La perspective d'un gouvernement minoritaire a ranimé, chez les parlementaires et les Canadiens, l'attente d'un changement dans la conduite des affaires à la Chambre des communes.

Élection d'un gouvernement minoritaire

La 38e législature est le premier gouvernement minoritaire élu depuis une génération. Depuis 1979, six élections générales consécutives ont porté au pouvoir des gouvernements majoritaires : quatre gouvernements libéraux et deux gouvernements progressistes-conservateurs. Dans les démocraties parlementaires d'inspiration britannique comme le Canada, les longues périodes de gouvernement majoritaire tendent à renforcer la dominance du pouvoir exécutif. Le pouvoir est dévolu au premier ministre et à ses principaux conseillers, au détriment des députés. La perspective d'un gouvernement minoritaire a ranimé, chez les parlementaires et les Canadiens, l'attente d'un changement dans la conduite des affaires à la Chambre des communes. Elle a aussi soulevé, dans l'esprit des nouveaux députés, des questions sur ce qui pourrait être fait pour réformer l'institution et la rendre plus sensible à leurs préoccupations individuelles et plus pertinente pour chacun d'eux.

Nombre élevé de députés

Le tiers des 308 députés était composé de nouveaux élus, qui en étaient à leur première expérience parlementaire. Venus de divers milieux et de diverses professions, peu de ces nouveaux députés s'attendaient aux exigences considérables en matière de temps et d'énergie avec lesquelles ils devraient composer. Ils ont reçu une certaine initiation au cours des mois d'été, mais peu après l'ouverture de la nouvelle législature, ils ont été débordés : affectations à divers comités, responsabilités à la Chambre, demandes urgentes de la part d'électeurs, multitude d'invitations de lobbyistes et de groupes d'intérêt, et voyages hebdomadaires dans leurs circonscriptions.

En plus des méthodes traditionnelles comme les assemblées publiques, les députés peuvent aujourd'hui compter sur un large éventail de moyens technologiques pour connaître l'opinion de leurs électeurs. En revanche, il n'existe pas de méthode unique éprouvée pour aider les législateurs à encourager la participation des Canadiens.

La multiplication des moyens mis en œuvre pour amener les Canadiens à prendre part au processus politique

La capacité de rester en contact avec les électeurs est une exigence fondamentale à laquelle les députés doivent se plier, avant, pendant et après les élections. En plus des méthodes traditionnelles comme les assemblées publiques, les députés peuvent aujourd'hui compter sur un large éventail de moyens technologiques pour connaître l'opinion de leurs électeurs. En revanche, il n'existe pas de méthode unique éprouvée pour aider les législateurs à encourager la participation des Canadiens. Pour ajouter à cette incertitude, les députés doivent relever d'autres défis, notamment le déclin de la participation électorale, la désaffection de plus en plus grande chez les jeunes et les processus extraparlementaires tels que les assemblées de citoyens et les référendums.

Un intérêt soutenu pour un examen minutieux des budgets des dépenses

Chacun de leur côté, les députés cherchent continuellement à approfondir l'examen des budgets des dépenses des ministères et à obliger le gouvernement à rendre des comptes. Ce sujet a fait l'objet de nombreuses études et de nombreux rapports récents, plus particulièrement ceux de la vérificatrice générale et du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes.

En tenant compte de ces facteurs, les organisateurs ont préparé quatre séminaires :

1. Des députés efficaces au sein d'un Parlement efficace
2. Les comités : Vers des politiques et des lois meilleures
3. L'art d'amener les Canadiens à prendre part au processus politique
4. Le processus d'examen des prévisions budgétaires : Scruter les plans et les dépenses du gouvernement

Séminaire 1 : Des députés efficaces au sein d'un Parlement efficace

Présidé par Jean Crowder, députée, et Lee Richardson, député

Le premier séminaire a aidé les nouveaux élus à mieux saisir les divers aspects de la vie d'un député. John Reid, ancien député et ancien ministre, et Robert Marleau, ancien Greffier de la Chambre des communes, ont exposé une large gamme de stratégies pour aider les députés à accroître leur efficacité à titre de législateurs et de représentants.

Gardez les pieds sur terre

Rappelez-vous que le mandat d'un député est de courte durée. Restez en contact avec votre famille, vos amis, vos intérêts et vos activités.

Cherchez continuellement des moyens, en dehors de la politique, de vous exposer à des idées nouvelles. Assister à des conférences est l'un des meilleurs moyens d'acquérir des connaissances et des compétences.

Choisissez quelques enjeux et spécialisez-vous

Sélectionnez deux enjeux – un que vous connaissez bien et un qui vous est totalement nouveau – et tenez-vous-y pour la durée de la législature. Prenez le temps d'écouter, d'apprendre et de chercher des moyens de contribuer à la vie de la Chambre et au processus politique. Servez-vous des comités pour à la fois transmettre et acquérir des connaissances sur ces enjeux, mais n'abusez pas du travail en comité. Un député qui n'a pas de but précis peut facilement se laisser distraire de ses principales activités par d'autres besoins et intérêts.

Soyez précis et tenez-vous au courant

Un travail négligé peut détruire une réputation. Assurez-vous que vos allocutions et vos autres interventions publiques ne comportent pas de renseignements erronés. En outre, cherchez continuellement des moyens, en dehors de la politique, de vous exposer à des idées nouvelles. Assister à des conférences est l'un des meilleurs moyens d'acquérir des connaissances et des compétences.

En plus de répondre aux besoins d'autrui, les députés doivent s'efforcer d'atteindre leurs propres objectifs.

D'énormes contraintes de temps et d'énergie sont imposées aux députés. En plus de répondre aux besoins d'autrui, les députés doivent s'efforcer d'atteindre leurs propres objectifs. En tant que député, réfléchissez à ce que vous aimeriez accomplir pendant que vous siégez à Ottawa et prévoyez ensuite suffisamment de temps pour vous permettre d'atteindre vos objectifs.

Apprenez les règles de la Chambre

Lorsqu'un gouvernement est minoritaire, le compromis est souvent la meilleure stratégie. S'il n'est pas possible, tournez-vous vers la procédure et utilisez les règles de la Chambre à votre avantage.

Consultez le Président et le Greffier de la Chambre

En tant que député, n'hésitez pas à consulter le Président si vous éprouvez des problèmes sérieux au sein de votre parti. En général, le président est un parlementaire chevronné qui peut donner des conseils judicieux sur diverses situations politiques. Pour ce qui est des questions administratives comme le recrutement du personnel, vous pouvez consulter le Greffier.

Prenez le temps d'apprendre à travailler efficacement en caucus; l'efficacité en Chambre est directement liée à la capacité d'influencer le caucus.

Apprenez à comprendre les mécanismes et la politique du caucus

Souvent, les débats les plus importants sont ceux qui se déroulent à huis clos, au sein du caucus. Prenez le temps d'apprendre à travailler efficacement en caucus; l'efficacité en Chambre est directement liée à la capacité d'influencer le caucus.

Utilisez les circonscriptions comme des laboratoires

Les circonscriptions sont des laboratoires pour déterminer l'efficacité des programmes et des services gouvernementaux. Par conséquent, jouez un rôle actif pour régler les questions qui préoccupent vos électeurs sur le plan de la prestation de programmes et de services; ne laissez pas votre personnel faire tout le travail au niveau local.

Ne laissez pas la couverture médiatique vous obséder

Il est extrêmement difficile pour les simples députés de bénéficier d'une grande publicité, à moins d'attaquer leur chef ou de poser des gestes démesurés. Résistez à la tentation. Quoi qu'en disent les médias, quoi qu'en disent les critiques, quoi qu'en disent les membres des autres partis politiques ou de diverses associations, les députés sont les éléments essentiels d'un gouvernement démocratique. Tout ce que font les députés – à titre de législateurs, de représentants et de médiateurs – a une incidence sur la Chambre et sur le pays.

Les gouvernements minoritaires offrent des possibilités importantes aux députés.

En plus de ces stratégies bien définies, un thème est clairement ressorti du premier séminaire : les gouvernements minoritaires offrent des possibilités importantes aux députés. Par exemple, les ministres et les représentants du gouvernement accueillent plus volontiers les propositions nouvelles et novatrices émanant des députés. Les comités sont l'un des moyens par lesquels les députés peuvent susciter des propositions concrètes de politiques publiques.

Séminaire 2 : Les comités : Vers des politiques et à des lois meilleures

Présidé par Roger Valley, député, et Nathan Cullen, député

Les délibérations à la Chambre des communes portent principalement sur les affaires du gouvernement. Par conséquent, les débats sont souvent empreints de partisanerie et peuvent être axés sur la confrontation. Les comités, par ailleurs, offrent aux députés de nombreuses possibilités de participer et de contribuer au processus d'élaboration des politiques. De fait, il est fréquent que les membres des comités collaborent en faisant abstraction de leur affiliation politique pour atteindre des objectifs communs.

Les comités accroissent la capacité d'influer sur la politique publique en présentant des rapports unanimes et en fondant leurs travaux sur la coopération entre les partis.

Par exemple, pendant la 37e législature, le Comité permanent de l'environnement et le Comité permanent des pêches et des océans ont été en mesure de contribuer activement à l'élaboration de politiques gouvernementales grâce à la collaboration entre les membres et aux compromis qu'ils ont acceptés. En effet, les comités accroissent la capacité d'influer sur la politique publique en présentant des rapports unanimes et en fondant leurs travaux sur la coopération entre les partis.

Les députés Judi Longfield et Serge Ménard, qui possèdent une longue expérience du travail en comité aux niveaux fédéral et provincial, et Peter Dobell, conseiller de longue date des comités parlementaires, ont été les principaux conférenciers à un séminaire organisé pour aider les députés à mieux voir les avantages des comités et les possibilités qu'offrent leurs travaux. Au cours de ce séminaire, de nombreuses suggestions concrètes – dont la modification des règles et l'adaptation des comportements – ont été formulées pour aider les députés à accroître l'efficacité des comités.

Les députés devraient pouvoir collaborer et partager leur temps lorsqu'ils interrogent les témoins, afin de susciter un véritable dialogue.

Modifications possibles aux règles

- Les comités devraient commencer leurs travaux à l'heure prévue, que le quorum soit atteint ou non. Pour inciter les députés à être ponctuels et à participer aux travaux, on devrait leur permettre de poser des questions selon leur ordre d'arrivée.
- Les députés devraient pouvoir collaborer et partager le temps à leur disposition lorsqu'ils interrogent les témoins, afin de susciter un véritable dialogue.
- Pour augmenter le nombre de questions posées par les députés, seul le temps utilisé pour poser des questions devrait être comptabilisé et déduit du temps qui leur est imparti.
- Les comités devraient envisager la possibilité de présenter un rapport basé sur un consensus plutôt que des rapports majoritaires et minoritaires. Il serait utile d'indiquer, dans un rapport unique, les questions qui ont obtenu l'appui unanime des membres et celles sur lesquelles les opinions ont différé.

Modifications suggérées aux comportements

- Résister à l'envie d'aller rapidement. Les membres des comités doivent prendre le temps de gagner la confiance de leurs collègues et de nouer des alliances, et les présidents des comités devraient s'efforcer de protéger les intérêts des députés ministériels et des membres de l'opposition.
- Les députés ministériels et les membres de l'opposition ne devraient pas régulièrement siéger sur des côtés opposés aux tables des comités. Une distribution aléatoire des sièges favorise un environnement plus collégial et plus favorable à des discussions fructueuses.
- Les membres des comités devraient s'efforcer de participer aux réunions des comités et rester à l'affût des possibilités d'inviter des témoins bien informés habitant dans leurs circonscriptions.
- Poser des questions brèves. Quand les témoins détenant des renseignements spécialisés sont interrogés, profiter de l'occasion pour obtenir de l'information précise. Réserver les commentaires personnels et les discours pour d'autres rencontres, par exemple pour la préparation des rapports et des calendriers.
- Accéder aux connaissances des fonctionnaires qui comparaissent comme témoins devant les comités. La plupart d'entre eux seront heureux de faire part de leur expérience aux membres des comités, s'ils y sont encouragés.

Les secrétaires parlementaires sont des liens importants entre les ministères et les membres des comités : ils peuvent communiquer les renseignements et faciliter la tenue de séances d'information données par des fonctionnaires.

- Le rôle des secrétaires parlementaires ne devrait pas se limiter à défendre le gouvernement. Les secrétaires parlementaires sont des liens importants entre les ministères et les membres des comités : ils peuvent communiquer les renseignements et faciliter la tenue de séances d'information données par des fonctionnaires.
- Puisque les meilleurs rapports de comités sont les rapports basés sur un consensus, les membres des comités sont encouragés à préparer des rapports sans avoir recours à des expressions de nature à semer la division pour souligner leur désaccord.
- La permanence des membres est essentielle à l'efficacité des travaux des comités. Ces derniers profitent de la sagesse et de la mémoire collectives des membres qui ont assisté aux réunions et qui ont participé activement aux délibérations. Il faudrait que le nombre de remplacements soit maintenu au minimum, particulièrement pendant la rédaction des rapports.

Autres recommandations

- Il faudrait avoir plus souvent recours au renvoi des projets de loi aux comités avant la deuxième lecture. Ce processus est particulièrement utile pour les législatures en situation de gouvernement minoritaire, puisqu'il permet aux membres d'un comité de modifier les grands principes d'un projet de loi.

Le gouvernement devrait revenir à la pratique consistant à préparer des « livres verts », des documents qui présentent une gamme de possibilités plutôt qu'une politique définitive.

- Le gouvernement devrait revenir à la pratique consistant à préparer des « livres verts », des documents qui présentent une gamme de possibilités plutôt qu'une politique définitive. Lorsqu'ils sont renvoyés aux comités, les livres verts sont une excellente façon de stimuler la discussion et constituent une base solide à partir de laquelle une politique publique peut être élaborée.

Pour la plupart des députés, la meilleure possibilité d'influer sur la politique publique est de participer aux travaux des comités. En suivant ces recommandations, les députés peuvent valoriser les comités et améliorer leur propre efficacité en tant que législateurs et représentants.

Séminaire 3 : L'art d'amener les Canadiens à prendre part au processus politique

Présidé par Shawn Murphy, député, et Joy Smith, députée

Dans le contexte d'une époque caractérisée par une indifférence croissante à l'égard de la politique et le déclin progressif de la participation électorale, le troisième séminaire a étudié un enjeu qui préoccupe de plus en plus tous les législateurs : accroître la « participation des citoyens ». Il s'agit là d'un terme moderne englobant un ensemble de principes qui sous-tendent les démocraties réussies :

- Un public bien informé est le fondement d'un gouvernement légitime.
- Un intérêt constant des citoyens pour la politique publique est le signe d'une saine démocratie.
- De simples citoyens disposent de connaissances spécialisées.
- Les citoyens s'attendent à ce qu'en tout temps leurs représentants les écoutent et respectent leurs opinions.
- Les points de vue de ceux qui n'acceptent pas une certaine politique doivent être discutés, considérés et examinés en toute équité.
- Une saine gestion publique repose sur la compréhension de ce qui incite les gens à penser comme ils le font.

Une saine gestion publique repose sur la compréhension de ce qui incite les gens à penser comme ils le font.

Pour chercher de nouvelles façons d'inciter les Canadiens à participer davantage au processus politique, Carolyn Bennett et Shawn Murphy, députés d'expérience, Judith Maxwell, spécialiste des consultations publiques, et Sean Moore, spécialiste des relations gouvernementales, ont été invités à exposer leurs points de vue sur ce sujet.

Selon eux, le premier degré de la participation politique est la communication, une forme passive d'interaction dans laquelle les ministères du gouvernement et les députés envoient l'information aux citoyens et espèrent qu'ils la lisent. Le deuxième degré de participation comporte un véritable échange, par exemple quand un électeur pose une question au bureau d'un député et reçoit une réponse. Le troisième degré est la consultation, par exemple lorsqu'un ministère ou un comité arrive à des conclusions politiques et les publie afin de déclencher des discussions. Dans un tel cas, des particuliers peuvent être invités à assister à des réunions et à exprimer leurs points de vue. Le quatrième degré est le dialogue direct entre les citoyens et les parlementaires, dialogue au cours duquel les deux parties sont disposées à écouter et à apprendre l'une de l'autre. Les Canadiens veulent, à tous les degrés de l'engagement politique, la transparence, l'ouverture et la continuité de leurs échanges avec leurs représentants.

Les Canadiens s'attendent, à tous les degrés de l'engagement politique, à la transparence, à l'ouverture et à la continuité de leurs échanges avec leurs représentants.

Un sondage réalisé auprès des députés pendant la 37e législature a révélé que ces derniers aimeraient pouvoir faire appel aux services d'un centre de ressources sur la participation des citoyens. Les ressources comprendraient des services tels que de la formation pour le personnel et des produits tels que des trousses renfermant les outils essentiels pour une participation efficace des citoyens.

Puisque le gouvernement fédéral mène beaucoup plus de consultations que les députés individuellement, les fonctionnaires devront renoncer à une autorité considérable concernant la direction des consultations publiques.

Les députés ont aussi dit souhaiter une plus grande participation aux consultations publiques entreprises par le gouvernement. Toutefois, pour que cette relation prenne racine et grandisse, les fonctionnaires et les parlementaires doivent établir des programmes et des objectifs communs. Puisque le gouvernement fédéral mène beaucoup plus de consultations que les députés individuellement, les fonctionnaires devront renoncer à une autorité considérable concernant la direction des consultations publiques.

Fait important à souligner, dans certains pays, notamment au Danemark, la participation des citoyens est considérée comme un outil de gouvernement. Le Canada devrait envisager sérieusement d'adopter cette façon de penser. Plusieurs provinces ont mis au point un certain nombre de stratégies pour renforcer la participation des citoyens, mais le Parlement n'a pas encore choisi son modèle.

Un participant au séminaire a dit que les comités parlementaires pourraient susciter la participation des citoyens en réservant au moins une audience à un groupe représentatif de Canadiens. Ces personnes recevraient alors les ressources nécessaires pour se familiariser avec l'enjeu étudié. Le processus comporterait un mécanisme pour faire en sorte que les opinions des participants soient prises en compte. Grâce à cette approche globale, les députés seraient assurés d'entendre les points de vue des Canadiens, en plus de ceux des intervenants et des groupes d'intérêt. Des consultations lancées sur l'Internet et les sites Web pourraient se greffer à ce processus, mais sans pouvoir remplacer efficacement le dialogue mené en personne.

Malgré les possibilités offertes aux députés, lorsqu'il s'agit de susciter la participation des citoyens, il n'y a pas de formule unique.

Malgré les possibilités offertes aux députés, lorsqu'il s'agit de susciter la participation des citoyens, il n'y a pas de formule unique. Les députés privilégient des méthodes différentes selon qu'ils représentent une circonscription rurale ou urbaine, homogène ou multiculturelle, à majorité francophone ou anglophone. Néanmoins, les députés – individuellement et collectivement – devraient intégrer la participation des citoyens aux stratégies qu'ils élaborent pour leurs circonscriptions.

Les participants au séminaire ont suggéré plusieurs options aux députés, dans le but d'encourager les Canadiens à participer au processus d'élaboration des politiques :

- Apprendre à diriger une assemblée publique fructueuse.
- Disposer d'une émission hebdomadaire sur le réseau local de câblovision.
- S'entretenir avec les étudiants à propos du gouvernement canadien et de l'instruction civique.
- Recueillir les renseignements transmis par téléphone, télécopieur et courriel et les faire parvenir au Cabinet du premier ministre.
- Rendre leurs sites Web interactifs. Tenir régulièrement des séances de clavardage pour attirer les jeunes électeurs. Rassembler les adresses électroniques et dresser des listes.
- Toujours être à l'affût des commentaires des électeurs. Au cours de consultations et de sondages en ligne, inviter les participants à assister aux audiences et à faire part de leurs commentaires sur les versions préliminaires des rapports.
- Diviser les circonscriptions en quartiers et tenir régulièrement des réunions dans chaque quartier. Profiter de ces réunions pour informer les citoyens des nouveaux enjeux actuels et s'efforcer de chercher un consensus sur des questions précises de politiques publiques.
- S'assurer que les assemblées de citoyens sont exhaustives et interactives, et qu'elles sont axées sur l'obtention de résultats.
- S'efforcer de réunir des personnes qui ne sont pas du même avis. Organiser des tables rondes et faire appel à des animateurs professionnels;

La participation idéale se produit lorsque les thèmes sont pertinents et soulevés au bon moment.

- Se rappeler que tous les enjeux ne provoquent pas forcément une avalanche de commentaires. Certaines réunions attireront de nombreux participants, d'autres susciteront une abondance de courriels. Certaines ne provoqueront pas beaucoup de réactions. La participation idéale se produit lorsque les thèmes sont pertinents et soulevés au bon moment.
- Être patient. La participation authentique des citoyens ne se produit pas instantanément : grâce à des efforts soutenus, elle croît au fil du temps.

Malgré les avantages qu'apporte l'élaboration de nouvelles façons de susciter la participation des citoyens, certains des participants au séminaire ont exprimé leur inquiétude au sujet de la possibilité que ce processus réduise le rôle des parlementaires. Il a cependant été convenu que le rôle central des députés ne changerait pas dans un avenir prévisible. En fait, le défi le plus pressant que doivent relever les parlementaires est de trouver des façons d'encourager les citoyens à prendre part plus activement au processus politique et à l'élaboration de politiques. La solution est peut-être d'examiner de nouvelles façons de susciter la participation des citoyens.

Séminaire 4 : Le processus d'examen des prévisions budgétaires

Présidé par Paul Szabo, député, et James Rajotte, député

Le dernier séminaire portait sur le processus d'examen des prévisions budgétaires. Complexe et comportant plusieurs étapes, il permet au Parlement d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses. Parmi les conférenciers invités à s'adresser aux participants, mentionnons Denis Desautels, ancien vérificateur général du Canada, Audrey O'Brien, sous-greffier de la Chambre des communes, James Rajotte, député, Paul Szabo, député, Louise Thibault, députée et membre du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, et Jack Stilborn, conseiller de la Bibliothèque du Parlement auprès du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Il existe un écart évident entre les dépenses figurant dans le Budget, habituellement présenté en février, et le Budget principal des dépenses, traditionnellement déposé en mars.

Étant donné la portée du processus d'examen des prévisions budgétaires et l'importance des travaux relatifs aux subsides, les participants se sont penchés presque exclusivement sur l'examen parlementaire des prévisions budgétaires. Pendant leurs discussions, les participants ont relevé trois défauts en particulier qui nuisent à l'examen parlementaire des prévisions budgétaires. Premièrement, il existe un écart évident entre les dépenses figurant dans le Budget, habituellement présenté en février, et le Budget principal des dépenses, traditionnellement déposé en mars. Les écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles sont corrigés en automne avec le dépôt du Budget supplémentaire des dépenses. Deuxièmement, il n'y a pas de lien direct entre les Rapports ministériels sur le rendement et le Budget principal des dépenses. Troisièmement, les règles qui font en sorte que les prévisions budgétaires sont réputées avoir été adoptées par le comité à une certaine date – même si elles n'ont pas été étudiées et n'ont pas fait l'objet d'un vote – peuvent conduire au cynisme des députés et du public.

La plus grande partie du travail d'examen des prévisions budgétaires est faite en comité et retient habituellement peu l'intérêt des médias et du public.

Quatre grandes tendances peuvent expliquer les problèmes dont souffre le processus d'examen des prévisions budgétaires. En premier lieu, la série de gouvernements majoritaires qui s'est terminée récemment a joué un rôle dans la baisse d'intérêt pour l'examen des prévisions budgétaires par les comités. Le fait que le gouvernement pouvait toujours compter sur l'appui de sa majorité tendait à décourager l'examen rigoureux des prévisions budgétaires. Ensuite, la défaite d'une motion sur les dépenses est traditionnellement interprétée comme l'expression d'un manque de confiance dans le gouvernement. Par conséquent, la législature actuelle, dirigée par un gouvernement minoritaire, n'est peut-être pas la situation propice à une réforme éventuelle du processus d'examen des prévisions budgétaires. Troisièmement, la plus grande partie du travail d'examen des prévisions budgétaires est faite en comité et retient habituellement peu l'intérêt des médias et du public. Les députés s'interrogent donc souvent sur l'intérêt qu'il

y a à investir beaucoup de temps et d'énergie dans un processus qui offre si peu de satisfaction sur le plan politique. Quatrièmement, les députés mènent des vies professionnelles très fragmentées, ce qui favorise une culture parlementaire qui ne se prête ni à des discussions soutenues ni à la compréhension d'enjeux complexes, et peu d'enjeux le sont autant que les prévisions budgétaires des ministères et les dépenses globales du gouvernement.

Malgré les lacunes que présente le processus et malgré ces grandes tendances, les participants au séminaire ont formulé de nombreuses suggestions pratiques pour améliorer le processus d'examen des prévisions budgétaires :

- Il faut augmenter le nombre d'employés de soutien, en commençant par les bureaux des députés, où au moins une personne devrait posséder une bonne connaissance du processus d'examen des prévisions budgétaires et des questions relatives à l'obligation de rendre compte. Les partis politiques et les comités permanents devraient également accroître leurs efforts pour embaucher du personnel qui dispose de connaissances suffisantes dans les domaines des finances publiques, de la gestion comptable et des procédures de présentation de rapports.
- Les partis politiques devraient encourager les députés à acquérir des compétences relatives au processus d'examen des prévisions budgétaires. Au besoin, les partis devraient charger certains députés et employés d'acquérir les connaissances qui se rapportent aux procédures concernées.

Le processus d'examen des prévisions budgétaires ne comporte pas exclusivement des aspects financiers.

- Les députés doivent reconnaître que le processus d'examen des prévisions budgétaires ne comporte pas exclusivement des aspects financiers : il implique également des choix politiques. Même si les députés ne réussissent pas à modifier le processus d'examen des prévisions budgétaires, ils peuvent exercer leur influence sur les politiques par l'intermédiaire de ce processus.
- Les gouvernements doivent respecter les processus établis en matière de dépenses et comprendre qu'à cet égard, « la créativité » finit par causer de graves problèmes. De même, les grandes dépenses ou les transferts de fonds à la fin d'un exercice ne font qu'accroître le cynisme chez les législateurs.

Les rapports des comités relatifs à des secteurs de politiques doivent être accompagnés de prévisions économiques sur l'incidence des propositions de dépenses gouvernementales.

- Les comités doivent exiger que les ministères et le Conseil du Trésor leur fournissent des documents sur les dépenses faciles à comprendre lorsqu'ils analysent les budgets des dépenses et préparent leur rapport sur les prévisions budgétaires. Il leur faut insister en particulier pour que l'information ministérielle détaillée soit reliée aux présentations globales qui font partie de la plupart des documents financiers du gouvernement.
- Les rapports des comités relatifs à des secteurs de politiques doivent être accompagnés de prévisions économiques sur l'incidence des propositions de dépenses gouvernementales.

- Il faut trouver un moyen d'exiger que les ministres et leurs fonctionnaires donnent une réponse à toute question laissée en suspens, et ce, avant l'adoption du Budget principal des dépenses.
- Les députés doivent savoir que même le vérificateur général n'examine pas les dépenses publiques de tous les ministères chaque année. Les députés devraient plutôt se tourner vers les ministères et les secteurs politiques qui exigent un examen approfondi et bien voir que ces ministères et ces secteurs varient d'une année à l'autre.
- Les députés doivent comprendre que même si on fait abstraction de l'étude des prévisions budgétaires, les comités ont de lourdes charges de travail. Par conséquent, le temps consacré aux prévisions budgétaires réduit le temps consacré à l'étude des projets de loi et aux autres enjeux. Pour relever ce défi, il faudra peut-être envisager une restructuration du système des comités ou un recours plus fréquent aux comités législatifs.

Le chemin à parcourir

Les quatre séminaires ont clairement démontré que les idées constructives ne manquent pas sur les façons d'améliorer l'efficacité du Parlement. Cependant, ils ont aussi fait voir qu'en raison de contraintes de temps et de la précarité d'un gouvernement minoritaire, les députés peuvent difficilement entreprendre un examen et une réforme rigoureux du fonctionnement de la Chambre des communes et de leur travail au sein de la Chambre.

Les participants aux séminaires ont dit sans ambages souhaiter que leur institution soit plus efficace et accepter la responsabilité de la santé et de la viabilité des institutions et des processus parlementaires canadiens.

Néanmoins, le point de départ de toute réforme est de reconnaître l'existence de problèmes. Les participants aux séminaires ont dit sans ambages souhaiter que leur institution soit plus efficace et accepter la responsabilité de la santé et de la viabilité des institutions et des processus parlementaires canadiens. Ils ont également affirmé que beaucoup de députés auraient souhaité participer aux séminaires, mais n'ont pas pu le faire à cause de leurs horaires surchargés et souvent imprévisibles.

Une certaine forme d'apprentissage continu est aussi importante pour les députés que pour les membres d'autres professions.

Au cours de chacun des séminaires, les députés ont convenu qu'une certaine forme d'apprentissage continu est aussi importante pour les députés que pour les membres d'autres professions. Il faut cependant réfléchir sérieusement au peu de temps dont les députés disposent pour participer à de nouveaux programmes. En plus du contexte particulier et des pressions qui caractérisent le gouvernement minoritaire actuel, les députés mènent une vie professionnelle très fragmentée à cause des innombrables demandes qui se disputent leur temps et auxquelles ils doivent répondre. Leur charge de travail de plus en plus lourde fait en sorte qu'il faut déterminer les meilleures façons de combler leurs besoins en matière d'apprentissage et de perfectionnement professionnel.

Ce rapport est présenté dans l'espoir qu'il saura intéresser tous les députés et qu'il servira à inspirer les efforts qui se poursuivent en vue d'améliorer l'efficacité des parlementaires et des institutions au sein desquelles ils œuvrent.

Participants

Les organisateurs des séminaires tiennent à remercier les parlementaires, les présentateurs et les conférenciers invités nommés ci-après pour leur précieuse collaboration.

Parlementaires	Présentateurs et conférenciers invités
Guy André	L'honorable Carolyn Bennett, C.P. députée
Don Bell	Colin Carrie, député
André Bellavance	Denis Desautels
Leon Benoit	Peter Dobell
James Bezan	L'honorable Judi Longfield, C.P., députée
Raynald Blais	Robert Marleau
Alain Boire	Judith Maxwell
France Bonsant	Serge Ménard, député
Ken Boschoff	Sean Moore
Colin Carrie	L'honorable Shawn Murphy, C.P., député
Jean Crowder	Audrey O'Brien
Nathan Cullen	James Rajotte, député
Nicole Demers	L'honorable John Reid, député
Odina Desrochers	Jack Stilborn
Nina Grewal	Paul Szabo, député
Gurmant Grewal	Louise Thibault, députée
Russ Hiebert	
Brian Jean	
Yves Lessard	
Yvon Lévesque	
Dave MacKenzie	
Serge Ménard	
Le sénateur Donald Oliver	
Denise Poirier-Rivard	
Joe Preston	
Bill Siksay	
Christian Simard	
Scott Simms	
Joy Smith	
Lloyd St. Amand	
Lui Temelkovski	
Louise Thibault	
Roger Valley	
Robert Vincent	
Mark Warawa	
Jeff Watson	
Lynne Yelich	