



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 038 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 4 avril 2012

Président

M. Pat Martin

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le mercredi 4 avril 2012

•(1535)

[Traduction]

Le président (M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD)): Mesdames et messieurs, la séance est ouverte. Nous avons le quorum.

Bienvenue à la 38^e séance du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Nous poursuivons aujourd'hui l'étude du processus d'examen des prévisions budgétaires.

Nous sommes très heureux et honorés d'accueillir aujourd'hui un témoin par téléconférence, M. David McGee, qui est l'ancien greffier de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande. Si je ne m'abuse, il est actuellement ombudsman parlementaire de la Nouvelle-Zélande.

Monsieur McGee, nous vous souhaitons la plus chaleureuse des bienvenues. J'espère que vous nous entendez bien.

M. David McGee (Ombudsman parlementaire, à titre personnel): Je vous entends très bien, monsieur Martin.

Le président: Très bien. Merci, monsieur.

Avant-hier, notre comité a entendu le témoignage de l'ancien greffier de la Chambre des communes du Canada, M. Robert Marleau. Il vous transmet ses salutations et ses respects. Il a remarqué votre nom dans la liste des témoins que nous comptons entendre.

M. David McGee: Merci beaucoup. Il est certain que je me souviens très bien de M. Marleau.

Le président: Nous vous remercions beaucoup de prendre le temps d'être avec nous aujourd'hui, monsieur.

Nous voudrions vous donner l'occasion de faire des observations liminaires. Puis, nous tâcherons de mettre à profit le mieux possible l'heure que vous nous accordez aujourd'hui.

Sans plus tarder, je vous cède la parole, monsieur.

M. David McGee: Merci beaucoup. Et merci à tous les membres du comité de m'inviter à témoigner devant eux aujourd'hui.

J'ai l'impression d'être ici sous une fausse représentation. Il y a quelques années, alors que je faisais des recherches pour écrire un livre sur le processus budgétaire, j'ai témoigné devant un comité de la Chambre des communes à Londres. Ce comité étudiait les moyens d'améliorer la participation du Parlement du Royaume-Uni à l'examen et à l'adoption du budget.

Le comité avait notamment en main un rapport de la Société Hansard sur la participation des assemblées législatives à l'examen des budgets. Ce rapport contenait un classement des assemblées législatives selon leur influence dans l'adoption des budgets.

Le classement portait sur 15 assemblées législatives un peu partout dans le monde. Comme on peut s'y attendre, la plus influente

était le Congrès des États-Unis. Et au bas complètement du classement figurait le Parlement de la Nouvelle-Zélande.

Vous n'aurez pas de peine à imaginer que je me sentais assez mal placé pour dire au comité comment il devait organiser l'examen du budget pour que la Chambre des communes ait un rôle plus important à jouer, alors que le Parlement de mon pays était le moins influent, selon le classement.

Certains parlements n'étaient pas jugés beaucoup plus influents que celui de la Nouvelle-Zélande, notamment ceux du Royaume-Uni, de l'Australie et du Canada. Je me reconforte toutefois en songeant qu'il n'y a aucune corrélation entre, d'une part, le classement des pays selon l'influence de leurs parlementaires sur le contenu et l'adoption du budget et, d'autre part, leur classement sur l'échelle des démocraties libérales. La plupart des démocraties figurant parmi les derniers pays du classement de la Société Hansard, pour ce qui est de l'influence du pouvoir législatif sur les budgets, sont considérées comme l'incarnation même des principes de démocratie et de libéralisme. Il n'y a aucune corrélation entre la faiblesse de la participation ou du contrôle des législateurs sur le budget et le classement du pays selon les critères de la démocratie et du libéralisme. Néanmoins, à partir de ce classement, je constate qu'on s'attend à ce que les assemblées législatives aient un certain degré d'influence sur le contenu des budgets qui leur sont soumis.

Dans un système présidentiel ou semi-présidentiel, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont nettement séparés. Aux États-Unis, par exemple, la loi interdit aux membres de l'exécutif d'être également membres du législatif. C'est complètement différent des règles en vigueur dans les systèmes comme le nôtre, en Nouvelle-Zélande, ou, je présume, comme celui du Canada, où l'exécutif et le législatif sont étroitement liés.

Dans nos systèmes, lorsqu'on veut former le gouvernement, il faut avant tout se faire élire au Parlement. Le gouvernement n'est pas étranger au Parlement; il en est plutôt un élément essentiel et principal. Il est normal de s'attendre à ce qu'en pareil cas, le degré d'influence exercé par notre assemblée législative soit assez différent. Ce n'est pas seulement une question d'attentes, car, par rapport à un système présidentiel, le contrôle du législatif sur le budget me semble moins approprié dans un système où le gouvernement lui-même est partie prenante du processus législatif et parfois même un acteur dominant de ce processus.

Je sais qu'au Canada, les élections se déroulent selon un système uninominal à un tour. Or, au cours des dernières années, les résultats des élections n'ont pas donné une majorité claire à un parti comme cela se produit habituellement dans un système uninominal à un tour.

En Nouvelle-Zélande, nous avons un système de représentation proportionnelle depuis 15 ans. Il est quasiment garanti qu'avec un tel système, aucun parti ne peut obtenir la majorité absolue au Parlement. Nous vivons presque une époque postcoalition. La Nouvelle-Zélande n'a pas été dirigée par un gouvernement de coalition depuis 1999. Le parti qui forme le gouvernement conclut des accords avec d'autres partis, qu'on appelle des partis progouvernementaux, de manière à obtenir la majorité des votes pour faire adopter ses politiques par le Parlement.

Lors des dernières élections, le Parti national, qui est actuellement au pouvoir, a recueilli 48 p. 100 des suffrages, ce qui, dans un système uninominal à un tour, lui aurait donné une majorité écrasante de députés au Parlement. Mais, même avec ce pourcentage des votes, il n'a toujours pas, à lui seul, la majorité absolue au Parlement.

Même si nous avons adopté un système de représentation proportionnelle, où aucun parti ne détient la majorité absolue au Parlement, notre assemblée législative n'a pas davantage d'influence qu'avant sur l'adoption du budget. À mon avis, l'influence n'a pas augmenté pour la raison que je viens de mentionner: il serait fondamentalement mauvais, dans un système parlementaire, que le Parlement puisse constamment remanier les propositions budgétaires du gouvernement. Il serait faux de prétendre qu'un gouvernement a le mandat de gouverner s'il doit reculer chaque fois qu'il essaie de faire adopter un budget.

J'aimerais premièrement faire valoir devant vous l'idée que, selon moi, il faut avoir des attentes réalistes, dans un système parlementaire, quant au degré d'influence qu'une assemblée législative peut avoir sur les budgets. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas améliorer l'efficacité des rouages législatifs relativement aux budgets. Les améliorations sont certainement possibles. Je pense que, dans une certaine mesure, la Nouvelle-Zélande accuse toujours du retard dans ce domaine. La situation pourrait être améliorée, mais le législatif ne peut pas détenir le pouvoir de négociation que possède le Congrès aux États-Unis, par exemple.

J'aborderai les détails du processus budgétaire en me servant de la Nouvelle-Zélande comme exemple, non pas parce que vous avez beaucoup à apprendre de ce pays, mais simplement parce que cette façon de procéder me permettra de faire quelques observations qui vous intéresseront peut-être, à propos de certains problèmes. Je pense que, lorsque vient le temps d'adopter un budget, il faut employer une approche holistique. L'adoption d'un budget ne se résume pas à un discours du ministre, le soir de la présentation du budget, puis au renvoi du budget à un comité parlementaire pour obtenir l'aval des législateurs. Un bon processus budgétaire comprend un mode de préparation du budget, un mode d'adoption, puis un mode d'examen postbudgétaire, qui permet de déterminer comment le budget a été appliqué concrètement et de savoir si les autorisations données ont été bien utilisées, d'un point de vue juridique et sur le plan de l'efficacité.

La préparation du budget se fait encore de manière assez rudimentaire en Nouvelle-Zélande. La loi oblige le gouvernement à présenter au Parlement, avant le budget lui-même, un énoncé de politique budgétaire dans lequel il doit évaluer les perspectives économiques et financières et définir les conditions dans lesquelles s'inscrira le budget, selon son point de vue. Quelles sont les

contraintes financières? Quelles perspectives économiques orienteront les décisions budgétaires que prendra le gouvernement?

L'énoncé de politique budgétaire est étudié par un comité comme le vôtre, le Comité des finances, qui produit un rapport à l'intention du Parlement, où a lieu un débat très général. Il est très difficile d'établir quelque lien que ce soit entre l'énoncé de politique budgétaire et les chiffres concrets du budget. Dans un domaine très mineur, et seulement dans ce domaine, notre Parlement est probablement en avance sur les autres pour ce qui est de la préparation des budgets. Il s'agit des sommes consacrées aux bureaux comme le mien, c'est-à-dire aux hauts fonctionnaires du Parlement. Il y en a trois: le contrôleur et vérificateur général, l'ombudsman et le commissaire parlementaire à l'environnement. Ces sommes constituent, je suppose, environ 0,5 p. 100 des dépenses totales de l'État.

C'est le Parlement lui-même, plus précisément un comité parlementaire, qui prépare les articles du budget concernant les hauts fonctionnaires du Parlement. Une convention constitutionnelle veut que le gouvernement inclut ces articles dans son budget. Il s'agit d'un comité parlementaire présidé par le Président de l'Assemblée législative. À cet égard, on peut dire que la participation du législatif est très importante, puisque c'est lui qui prépare ces articles du budget. Mais, bien entendu, ces articles ne représentent qu'une très petite proportion du budget global préparé par le gouvernement.

Exception faite de ces deux volets, le Parlement de la Nouvelle-Zélande ne participe pas à la préparation du budget. À ce que je sache, depuis au moins 1994, votre comité — du moins je pense que c'est votre comité — reçoit les suggestions qui lui sont soumises par le public. Les gens vous indiquent ainsi ce qu'ils souhaiteraient voir dans le budget à venir. Je pense que c'est un rôle très utile que peuvent jouer les Parlements, en toute légitimité. Après tout, au cours de la préparation du budget, on écoute beaucoup la population et on discute des mesures qu'elle souhaiterait voir adoptées dans le budget. Il me semble que c'est une bonne idée que le Parlement canalise ce genre de discussion dans ses propres travaux, au sein de ses propres comités sectoriels, en invitant des secteurs de la population à faire entendre devant un comité leurs souhaits relativement au budget.

• (1540)

Il peut sembler alors que les gens arrivent avec leur liste d'épicerie, mais après tout, pourquoi ce genre de débat ne devrait-il pas avoir lieu dans le forum qu'est le Parlement, plutôt que dans les médias?

Je pense que les comités parlementaires pourraient certainement en faire beaucoup plus en Nouvelle-Zélande. Lorsqu'un budget est en préparation, les comités se placent au coeur du débat public concernant les attentes de la population. Je ne suis pas certain qu'on en tire concrètement des résultats extraordinaires dans le budget lui-même. Néanmoins, on pourrait mettre le Parlement au coeur du débat sur une question très importante: ce que les gouvernements devraient inclure dans le budget. Dans une certaine mesure, le Parlement se borne à réagir sur cette question. Des déclarations sont faites dans les médias sur ce que les gens attendent du budget, et il arrive que des parlementaires y répondent. Mais pourquoi ne pas rapatrier le débat au Parlement, plutôt que l'abandonner aux médias, où le dénigrement est la norme, comme on le fait généralement par les temps qui courent.

Comme je le disais, en Nouvelle-Zélande, la participation du public pendant la phase préparatoire du budget est assez rudimentaire. D'une certaine manière, elle pourrait se faire beaucoup mieux si le public était partie prenante aux travaux du Parlement et si on stimulait le débat de manière à ce que le public nous dise ce qu'il veut voir dans le budget.

L'adoption du budget est évidemment en soi une démarche hautement politique. Lorsqu'un gouvernement ne réussit pas à faire adopter un budget, il doit démissionner. C'est un principe constitutionnel fondamental. En Nouvelle-Zélande a lieu le traditionnel énoncé budgétaire du ministre des Finances, puis les comités concernés examinent les chapitres du budget qui leur sont renvoyés.

Ce ne sont pas tous les chapitres du budget qui font l'objet d'un examen par un comité avec des audiences publiques, mais c'est le cas de la plupart des chapitres. Généralement, les comités tiennent des audiences publiques, et le ministre auquel est confiée la responsabilité des dépenses prévues dans le chapitre en question du budget est censé comparaître devant le comité pour justifier les sommes qui lui sont accordées. Il répond alors aux critiques des membres du comité, qui considèrent tantôt qu'il y a trop d'argent, tantôt qu'il n'y en a pas assez, tantôt qu'un secteur en particulier est privé d'argent alors que, selon eux, le gouvernement devrait y intervenir.

Bien entendu, l'atmosphère est politiquement très chargée lors de la comparution des ministres devant les comités qui étudient le budget. Il est normal que les politiciens interpellent ceux du camp adverse. Mais il me semble qu'il y aurait moyen de faire davantage appel à la participation du législatif et de lui donner plus d'influence, ce qui pourrait être particulièrement utile en ce qui concerne les normes de rendement que les ministères s'engagent à respecter lorsqu'on leur accorde de l'argent.

De nos jours, les parlements n'adoptent pas un budget qui précise qu'on achètera tel nombre de microordinateurs ou d'automobiles. Ils votent pour qu'on accorde aux ministères un pouvoir de dépenser leur permettant d'offrir les services nécessaires. On ne peut mesurer si les services sont adéquatement fournis par les ministères qu'à condition d'avoir établi à l'avance des normes de rendement auxquelles les services et les produits financés par l'État doivent être conformes. Ainsi, les ministères doivent promettre de répondre à tant de lettres dans un délai de 90 jours ou d'autoriser un certain nombre de subventions dans un délai de 30 jours.

Il me semble qu'il serait utile que les comités parlementaires se penchent attentivement sur ces promesses pour déterminer si elles sont assez rigoureuses, si elles sont énoncées avec suffisamment de précision ou si elles sont trop nébuleuses. Autrement dit, il faudrait voir si les conditions que les ministères s'engagent à respecter, en échange des deniers publics accordés, sont assez bien définies. Je pense que les ministres eux-mêmes auraient intérêt à ce que le Parlement s'intéresse de plus près à ce genre de questions, car leur travail vise à faire en sorte que la population en ait pour son argent lorsque ses taxes et ses impôts servent à financer les produits et les services fournis par les ministères.

● (1545)

Il me semble malheureusement que les objectifs de rendement mesurables sont profondément enfouis dans des documents très détaillés. En Nouvelle-Zélande, nous appelons ces objectifs des énoncés d'intention, dont se dote chaque ministère, un peu comme une entreprise a un plan d'affaires. Ils constituent une masse d'information qui n'est pas nécessairement présentée de manière conviviale. Mais il est assez important de mettre l'accent sur les normes de rendement que les ministères s'engagent à respecter en

retour des autorisations de dépenser qui leur sont accordées. Il est important de voir si ces normes sont adéquates ou devraient être améliorées.

Je ne m'imagine pas qu'il est possible, dans une démocratie parlementaire du genre de celle de Westminster, que le Parlement ait une influence assez forte pour lui permettre de remanier le budget. Dans ce système, il n'est pas possible que les parlementaires aient une telle influence. Mais je pense que l'étude du budget en vaudrait la peine si les parlementaires portaient davantage attention aux détails enfouis dans le budget.

Les comités des comptes publics sont traditionnellement chargés d'examiner le rendement de l'État dans une optique non partisane, de manière à déterminer, une fois l'année financière terminée, si les ressources ont été utilisées efficacement.

En Nouvelle-Zélande, il n'y a jamais eu de comité des comptes publics. Nous n'avons pas la prétention de croire qu'un comité pourrait vraiment procéder à un examen des comptes publics comprenant une évaluation du rendement des ministères. Nous procédons plutôt à un examen assez exhaustif que nous appelons l'examen financier.

Après l'année financière, les ministères sont obligés de produire, à l'intention du Parlement, un rapport annuel contenant des états financiers qui précisent de manière assez détaillée comment les crédits parlementaires ont été utilisés. Les rapports sont d'un bon niveau, et les destinataires s'en montrent plutôt satisfaits.

Ces rapports sont par la suite renvoyés aux comités parlementaires concernés, selon le sujet. Par exemple, le Comité de la santé étudie le rapport annuel du ministère de la Santé. Le Comité de la défense examine le rapport annuel des forces armées. Commence alors un autre cycle d'audiences où l'administrateur général de chaque ministère, ou le sous-ministre selon votre terminologie, doit répondre aux questions du comité sur l'utilisation des ressources accordées à son ministère. Le comité cherche à savoir si les normes de rendement auxquelles le ministère a promis d'adhérer ont été respectées ou si le ministère a agi à certains égards de manière non appropriée ou inefficace, ce qui pourrait inciter les membres du comité à chercher à en savoir davantage.

Les examens financiers des ministères ne feront pas tous l'objet d'audiences publiques, car les comités n'ont pas tous le temps de procéder ainsi. Mais ces examens financiers constituent des analyses rétrospectives essentielles du budget de l'année précédente, c'est-à-dire de l'utilisation des ressources considérables affectées aux ministères.

Une fois les rapports des comités déposés à la Chambre, un débat s'y déroule sur le rendement des ministères. Justement, ce débat a eu lieu cette semaine, et il y a été question de l'utilisation, par mon bureau, des ressources qui lui avaient été accordées. Je tiens à préciser que les observations n'ont pas été défavorables. Quoi qu'il en soit, ce fut assez gratifiant de voir les parlementaires accorder de l'attention à un bureau relativement petit, toutes proportions gardées.

Un examen des dépenses assez exhaustif a lieu en Nouvelle-Zélande, avec la participation de tous les comités, après chaque année financière. Mais je crois que l'une des difficultés associées à cet examen est son caractère politisé. Il n'y a rien d'anormal à cela, car le Parlement est un milieu politique. Toutefois, cette politisation a pour conséquence que le travail habituel d'un comité des comptes publics, qui est l'antithèse même du débat politique, a tendance à ne pas se faire. Les députés ont tout à gagner, naturellement, à s'intéresser à la dimension politique de la situation, ce qui fait qu'en l'absence d'un comité se consacrant spécialement aux comptes publics, les parlementaires délaissent les tâches monotones mais néanmoins utiles. C'est un point faible de notre système, selon moi.

Voilà des observations de nature générale sur l'influence qu'il est raisonnable d'attendre, dans une démocratie parlementaire du genre de celle de Westminster, de la part du législatif, sur le processus budgétaire. J'en ai profité pour vous donner un aperçu rapide de la situation en Nouvelle-Zélande, qui est au bas du classement de l'influence des parlementaires, comme je l'ai dit, mais dont le système fonctionne et est caractérisé par un certain degré de réalisme.

• (1550)

Ce sera tout, monsieur le président. Je serai très heureux de répondre aux questions et aux observations des membres de votre comité.

Le président: Merci beaucoup, Monsieur McGee, pour cet aperçu très utile et intéressant du processus budgétaire dans votre pays.

Vous constaterez, je pense, que les questions des membres du comité porteront surtout sur la préparation du budget des dépenses comme tel, c'est-à-dire sur le début du processus budgétaire que nous examinons, mais vos explications sur l'ensemble du processus nous sont quand même utiles.

J'aimerais amorcer le tour de table par une question que les autres membres ont peut-être eux aussi en tête. Si je comprends bien, vous avez le droit de réaffecter jusqu'à 5 p. 100 de l'argent prévu au budget, à l'intérieur d'un même crédit. Pourriez-vous nous expliquer? C'est un mécanisme dont j'ai entendu parler, et il serait utile de savoir comment il fonctionne au sein de vos comités.

• (1555)

M. David McGee: Notre loi sur les finances publiques donne au gouvernement le pouvoir de réaffecter des sommes d'argent jusqu'à concurrence d'une certaine limite, par rapport à l'objet des dépenses prévues dans le budget adopté par le Parlement. Mais le gouvernement doit signaler une telle réaffectation. Il doit produire un rapport à l'intention du Parlement, et ce rapport doit être examiné par le comité central, c'est-à-dire le comité des finances, qui détermine si la décision était judicieuse. Mais, jusqu'à concurrence de 5 p. 100, notre loi sur les finances publiques n'oblige pas le gouvernement à obtenir aucune autre autorisation pour transférer des ressources.

Si le gouvernement veut transférer plus que ce pourcentage, il doit obtenir l'autorisation du Parlement en faisant adopter un budget supplémentaire des dépenses avant la fin de l'année financière.

C'est donc un processus passablement transparent et, selon l'expérience que j'en ai, le gouvernement n'en a jamais abusé.

Le président: Je vois. Très bien. Merci.

Nous passons donc aux questions des membres. Chacun disposera de cinq minutes à chaque tour de table. L'aiguille du chronomètre tourne pendant les questions et pendant les réponses, alors il faudrait tâcher de fournir des réponses assez brèves, de telle sorte que nous puissions donner du temps à un nombre maximal de membres du comité.

Je cède premièrement la parole à M. Alexandre Boulerice.

Monsieur McGee, je ne sais pas si la traduction simultanée vous parvient. Certaines questions seront en français.

M. David McGee: Permettez-moi de vérifier. Je ne crois pas. Je pense que nous devrions faire un essai pour voir.

Le président: D'accord, c'est très bien.

Premièrement, M. Alexandre Boulerice, de l'opposition officielle, c'est-à-dire du Nouveau Parti démocratique, vous posera des questions pendant cinq minutes, monsieur.

[Français]

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

Je vous remercie, monsieur McGee, d'être parmi nous.

La traduction fonctionne.

[Traduction]

M. David McGee: Ça fonctionne bel et bien. Merci.

[Français]

M. Alexandre Boulerice: D'après ce que je comprends, vous êtes d'avis que la branche législative, les parlementaires, ne doivent pas réécrire le budget. Vous avez même déclaré à un moment donné que le Parlement ne devait pas devenir un élément contrôlant pour le gouvernement ou le pouvoir exécutif. J'étais un peu surpris, compte tenu du fait que les parlements ont été créés précisément pour contrôler les dépenses du souverain. Il semble que ce soit une tâche fondamentale depuis le XIII^e siècle en Angleterre. Or, au sein de la fédération canadienne, nous avons aujourd'hui l'impression qu'il nous est difficile d'exercer notre rôle consistant à étudier les prévisions des dépenses du gouvernement.

Une fois par année, nous recevons le Budget principal des dépenses. Chaque page de ce document représente en moyenne des dépenses d'une valeur 500 millions de dollars. Or nous ne disposons que de quelques heures pour l'étudier. Il n'est pas relié au budget qui sera dépensé par la suite, et il nous est impossible de le comparer au Budget principal des dépenses de l'année précédente, étant donné qu'il y a entretemps, au cours de l'année, au moins deux ou trois occasions où l'on aura autorisé des dépenses supplémentaires.

Bref, nous disposons de peu de temps, de peu de ressources et d'un document que nous avons de la difficulté à utiliser. Selon votre expérience en Nouvelle-Zélande, que devrions-nous faire, à votre avis, pour arriver à exercer notre pouvoir de parlementaires et à faire un examen vraiment minutieux des dépenses du gouvernement?

[Traduction]

M. David McGee: Merci, monsieur. Je suis tout à fait d'accord pour dire que le Parlement doit se servir de ses pouvoirs pour scruter les dépenses faites par le gouvernement. Mais, pour revenir à votre premier point, je vous dirais qu'à mes yeux, l'exécutif et le législatif sont largement imbriqués dans un système parlementaire. Au Moyen-Âge, le Parlement du Royaume-Uni s'est imposé pour contrôler l'exécutif, mais c'était à une époque où le roi détenait le pouvoir exécutif et était à l'extérieur du Parlement. Une fois le pouvoir exécutif intégré au Parlement, il s'est mis à contrôler le Parlement de l'intérieur. C'est ainsi que notre système est fait.

Personnellement, je trouve ce système acceptable, pourvu que le gouvernement soit obligé de fournir de l'information complète au Parlement et de donner aux parlementaires suffisamment de temps pour examiner ses propositions. Je pense que c'est à ce chapitre que votre problème se situe, tel que vous l'avez décrit.

Les Parlementaires ont certainement le droit de bénéficier d'explications solides et complètes quant aux dépenses que le gouvernement compte faire. Ils doivent avoir la possibilité de formuler leurs critiques et de faire témoigner les ministres et les fonctionnaires concernés pour obtenir toutes les explications. Je crois qu'il y aurait lieu d'améliorer le processus appliqué par les parlements pour étudier le budget des dépenses, mais ce serait une erreur de penser qu'il revient au Parlement de remanier le budget et de tenir les cordons de la bourse. Dans le monde actuel, une telle proposition m'apparaît irréaliste et incompatible avec le rôle conféré aux parlementaires par les lois constitutionnelles

Le processus pourrait être amélioré, à condition de tenir compte de la réalité politique et constitutionnelle incontournable.

• (1600)

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Je vous remercie de votre réponse. En effet, c'est clair.

Selon ce que j'ai lu, la Nouvelle-Zélande a un système d'autorisation des crédits un peu particulier et différent du nôtre.

Ici, on peut autoriser une dépense telle quelle ou on peut suggérer une réduction. Selon votre système, les comités permanents ou les députés pendant l'étude des crédits, peuvent suggérer des augmentations. On pourrait croire que ça va créer des déficits budgétaires à répétition parce que les demandes sont infinies et les moyens sont toujours limités.

Comment avez-vous réussi à gérer un tel système en Nouvelle-Zélande?

[Traduction]

M. David McGee: Ce qui sert de cadre, c'est la réalité politique selon laquelle si un gouvernement veut rester au pouvoir, il doit pouvoir compter sur une majorité à l'assemblée législative, de façon à pouvoir refuser les propositions de dépenses et d'augmentations avec lesquelles il n'est pas d'accord. De cette manière, ce que la majorité du gouvernement présente au Parlement demeure cohérent avec le budget global, puisqu'en principe, les éléments du Parlement travaillent ensemble et vont dans la même direction.

Des députés individuels ne peuvent pas s'emparer des budgets. Je ne crois pas que cela serait dans l'intérêt du pays. S'il fallait que les différents partis représentés au Parlement tiennent des enchères à propos du montant qu'ils voudraient voir ajouté au budget, cela mènerait tout droit à l'irresponsabilité fiscale.

Le gouvernement présente son budget de façon unifiée, et la force politique dont il jouit au Parlement fait en sorte que ce budget reste cohérent dans l'ensemble. Je crois que le Parlement peut insister pour que le budget soit présenté clairement. Je crois qu'il peut aussi insister pour qu'on lui accorde le temps et le soutien dont il a besoin pour examiner attentivement le budget avant de l'approuver officiellement.

Le président: Merci, monsieur McGee.

Monsieur Boulerice, votre temps de parole est maintenant écoulé.

Nous entendrons maintenant M. Jacques Gourde, qui représente le parti au pouvoir, donc le point de vue du gouvernement.

[Français]

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

Bonjour, monsieur McGee. Merci de votre présentation.

Monsieur McGee, vous avez réalisé des réformes du processus budgétaire en Nouvelle-Zélande dans les années 1990. Pourriez-vous nous donner des détails à ce sujet s'il vous plaît?

M. Alexandre Boulerice: Ça ne répond pas.

[Traduction]

M. Ron Cannan (Kelowna—Lake Country, PCC): Présentez une motion pour que nous allions en Nouvelle-Zélande. Nous devons nous assurer qu'il va bien.

[Note de la rédaction: difficultés techniques]

Le président: Nous avons eu un petit problème technique.

M. Jacques Gourde s'apprêtait à vous poser une question, ou peut-être vous l'a-t-il déjà posée. Êtes-vous prêt à répondre à sa question?

M. David McGee: Je n'ai pas entendu la question.

Le président: Jacques, pourriez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?

[Français]

M. Jacques Gourde: Monsieur McGee, vous avez réalisé des réformes du processus budgétaire en Nouvelle-Zélande dans les années 1990. Pourriez-vous nous donner des détails à ce sujet, s'il vous plaît?

[Traduction]

M. David McGee: La grande réforme des années 1990 visait à ajouter l'examen postbudgétaire dont j'ai parlé. Auparavant, le Parlement se contentait d'approuver les prévisions budgétaires, sans vérifier par la suite comment ces prévisions avaient été utilisées. Il ne disposait d'aucun processus pour vérifier comment les dépenses qu'il avait approuvées avaient été mises en oeuvre.

C'était une faille importante de notre système, selon moi et selon bien d'autres personnes. Ainsi, dans les années 1990, le processus d'approbation des prévisions budgétaires n'a pas connu de changements considérables, mais on a beaucoup amélioré le système d'examen postbudgétaire. Les ministères doivent maintenant présenter au Parlement des renseignements financiers détaillés peu après la fin de l'exercice financier. Les renseignements et rapports provenant des ministères doivent aussi être soumis à l'examen des comités spécialisés dans les domaines en question.

À partir des données qu'ils reçoivent, les comités dressent des listes de questions et de préoccupations, qu'ils transmettent aux ministères. Ils invitent ensuite, de façon proportionnelle, le directeur général, le ministre adjoint et les hauts dirigeants du ministère à venir répondre à ces questions devant le comité. Il est alors question de la façon dont ils ont utilisé les ressources, de l'efficacité de leurs démarches ou des gestes qu'ils ont posés au cours de l'exercice financier écoulé. Le ministère est soumis à un examen postbudgétaire approfondi.

• (1605)

[Français]

M. Jacques Gourde: Quels changements recommanderiez-vous à notre système canadien, relativement au processus des budgets des dépenses?

[Traduction]

M. David McGee: Eh bien, j'hésiterais fortement à recommander des modifications à un autre système parlementaire. Je ne connais pas assez votre système pour proposer des changements spécifiques.

Je sais, par exemple, que vous avez un directeur parlementaire du budget; nous n'en avons pas en Nouvelle-Zélande. Je sais aussi que vous avez un Comité des comptes publics; nous n'en avons pas en Nouvelle-Zélande. Je crois que votre Comité des finances tient des audiences prébudgétaires; ce n'est pas le cas chez nous. Une des suggestions que je pourrais formuler serait d'explorer des façons de faire participer d'autres comités à l'examen prébudgétaire.

J'ai la ferme conviction que l'examen budgétaire ne doit pas être confié seulement au Comité des finances. Tous les comités spécialisés ont la responsabilité d'examiner le budget des secteurs qui les concernent.

Une des mesures que nous avons prises en Nouvelle-Zélande, avec beaucoup de succès, je crois, a été de faire participer tous les comités spécialisés — notre Parlement en compte 13 — aux examens prébudgétaires et postbudgétaires.

Je ne sais pas dans quelle mesure vous le faites déjà, mais je crois que la participation des autres comités est très importante. Il est aussi important que le Comité des finances ait la responsabilité de prendre en considération les effets macroéconomiques du budget et d'assurer une supervision.

C'est ce qui se produit en Nouvelle-Zélande, d'une certaine manière. Notre Comité des finances supervise l'examen des prévisions budgétaires et l'examen postbudgétaire effectués par les autres comités. Il les tient informés. Il détermine ce que chaque comité aura à examiner dans le cadre des prévisions budgétaires et des examens financiers, et il s'assure que chacun fasse son travail. Je crois que c'est là un rôle important que peut jouer le Comité des finances.

[Français]

M. Jacques Gourde: Merci.

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Gourde, et merci, monsieur McGee.

Et maintenant, un représentant du Nouveau Parti démocratique, M. Mathieu Ravignat.

[Français]

M. Mathieu Ravignat (Pontiac, NPD): Je vous remercie de votre présence, monsieur McGee.

Vous avez un système un peu différent, pour les crédits. Si je comprends bien — et vous pourrez me corriger, si je n'ai pas raison —, ils sont classés par secteur d'extrait, comme la santé ou les services de police, plutôt que par ministère. Chaque crédit comporte plusieurs comptes de crédit, si je ne m'abuse.

Nous avons beaucoup de difficulté à comprendre certaines choses. Vos députés sont-ils en mesure de comprendre facilement les crédits alloués pour chacun des extraits et de trouver les renseignements requis dans le Budget principal des dépenses?

[Traduction]

M. David McGee: Vous avez raison: les prévisions budgétaires se font par secteur plutôt que par ministère, mais cette répartition coïncide généralement avec les ministères. Certains ministères sont responsables de plus d'un vote. Dans d'autres cas, le vote d'un ministère est inclus dans un autre vote.

Certaines des critiques qu'on entend parfois à l'endroit de la Nouvelle-Zélande, c'est que nous avons trop de ministères et probablement trop de votes à propos des prévisions budgétaires.

Quant aux renseignements présentés aux parlementaires, ils sont très complets. Je crois que personne ne pourrait se plaindre que les parlementaires reçoivent trop peu de renseignements. Le problème, c'est plutôt qu'il faut comprendre ces renseignements et les utiliser d'une manière satisfaisante. Les intéressés ont beaucoup d'information mais ils doivent parfois déployer beaucoup d'efforts pour découvrir ce qu'elle signifie. Je ne pense pas que chaque député, chaque parlementaire comprenne nécessairement de quoi il retourne. Il pourrait être bénéfique d'avoir plus de soutien à cet égard.

• (1610)

[Français]

M. Mathieu Ravignat: Chez vous, les députés sont-ils en mesure d'effectuer un suivi complet des dépenses à partir du moment où elles sont annoncées, et incluses dans le budget, jusqu'au moment où elles sont réellement effectuées au cours de l'exercice financier?

[Traduction]

M. David McGee: Je crois qu'il est très difficile de faire le suivi des dépenses du moment de leur approbation jusqu'à leur mise en oeuvre. Bien sûr, les parlementaires posent des questions aux ministres pendant l'exercice financier. Ils peuvent aussi inviter des fonctionnaires et leur poser des questions, mais n'oublions pas qu'il se passe une multitude de choses pendant cette période. Pendant l'exercice financier, les parlementaires adoptent des projets de lois; ils ne se concentrent pas vraiment sur la gestion des dépenses dans les ministères, jour après jour ou semaine après semaine. Vous constateriez probablement que vous n'avez tout simplement pas le temps de surveiller autant de détails.

C'est pourquoi il m'apparaît très important qu'il y ait, à la fin d'un exercice financier, un moment où le ministère doit revenir au Parlement et expliquer comment il a utilisé et bien géré les ressources qui lui étaient confiées. C'est le rôle des examens financiers, dans notre système: ils donnent aux parlementaires l'occasion de dialoguer avec les ministères chaque année.

[Français]

M. Mathieu Ravignat: J'ai l'impression que c'est un défi chez vous comme chez nous, pour les parlementaires.

Je voulais aussi vous poser une question à propos des hauts fonctionnaires du Parlement qui vérifient le processus budgétaire, les crédits, etc. Je crois que vous en avez mentionné trois. Pourriez-vous décrire leur rôle et leur capacité d'informer les parlementaires?

[Traduction]

M. David McGee: Avec plaisir.

Un des postes joue un rôle clé dans le processus parlementaire d'approbation des crédits.

Nous avons trois hauts fonctionnaires du Parlement en Nouvelle-Zélande. Le poste le plus ancien, celui que j'occupe, est celui d'ombudsman. Notre ombudsman joue le rôle traditionnel d'un ombudsman, c'est-à-dire qu'il examine les allégations de mauvaise administration dans la fonction publique. Il a aussi la responsabilité de trancher les différends liés à l'accès à l'information et à la liberté d'information. L'ombudsman ne participe pas vraiment au fonctionnement du Parlement au quotidien.

Nous avons aussi un commissaire parlementaire à l'environnement. C'est un fonctionnaire indépendant qui lance des enquêtes à propos des politiques ou des actions qui ont des incidences sur l'environnement. C'est une personne extérieure au gouvernement à laquelle les groupes peuvent s'adresser quand ils pensent que quelque chose aura des effets néfastes sur l'environnement; le commissaire peut alors lancer une enquête et en faire rapport au Parlement. Le commissaire parlementaire à l'environnement collabore avec les comités parlementaires quand les études qu'ils mènent comportent un volet environnemental. Mais cette participation au travail du Parlement n'est qu'occasionnelle.

Le troisième poste est celui de vérificateur général. Le bureau du vérificateur général maintient des liens continus avec le Parlement. Les employés de ce bureau peuvent être affectés à des comités parlementaires, particulièrement pendant l'examen postbudgétaire qui sert à évaluer comment le gouvernement et les ministères ont utilisé leur pouvoir de dépenser. Les employés du vérificateur général sont aussi disponibles lors des examens prébudgétaires, mais je crois que les comités trouvent leur participation moins utile à cette étape qu'au moment de l'examen postbudgétaire, pour lequel les compétences particulières du vérificateur général sont particulièrement utiles.

Nous n'avons pas de directeur parlementaire du budget, mais les parlementaires peuvent obtenir du soutien auprès du bureau du vérificateur général pendant le processus d'approbation du budget et lors de l'analyse postbudgétaire.

•(1615)

Le président: Merci, monsieur McGee.

Merci, monsieur Ravignat.

Et maintenant, du côté des conservateurs, nous entendrons M. Ron Cannan. Vous avez cinq minutes, Ron.

M. Ron Cannan: Merci, monsieur le président.

Monsieur McGee, je vous remercie de partager votre expérience et d'aider le comité à examiner le processus d'évaluation des prévisions budgétaires et des subsides.

Tout d'abord, j'aimerais vous dire que si vous voyez une belle jeune Canadienne blonde de 21 ans courir ici et là, c'est ma fille, qui profite de son congé scolaire. Elle fréquente une université australienne, mais elle passe 10 jours en Nouvelle-Zélande avec un groupe d'étudiants internationaux. J'espère qu'ils seront sages.

M. David McGee: Je verrai si je peux la repérer.

Des voix: Oh, oh!

M. Ron Cannan: Merci.

Notre tâche n'est pas facile, étant donné la grande quantité de renseignements que nous avons reçus et leur complexité. Nous tentons d'y voir un peu plus clair.

Je crois que la Nouvelle-Zélande a modifié le calendrier des travaux dans les années 1990. C'est un point sur lequel nous nous sommes penchés. Pour le gouvernement du Canada, l'exercice financier commence le 1^{er} avril. Nous nous questionnons à propos de la date du budget. Je remarque qu'en Nouvelle-Zélande, le budget doit être déposé au moins 30 jours avant le début de l'exercice financier, et qu'il est même déposé plus tôt. Quels sont les avantages de cet échecancier?

M. David McGee: Jusqu'à 1990, environ, la date de dépôt du budget était très flexible. En 1990, nous avons établi un nouveau système. L'exercice financier commence le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin. D'après la loi, le budget doit être présenté au Parlement au plus tard 30 jours après le début de l'exercice financier. En principe, le gouvernement a donc jusqu'à la fin juillet pour le présenter. Mais en pratique, nos gouvernements présentent le budget en mai, soit environ deux mois avant la fin de l'exercice financier. Le processus de prévisions budgétaires est donc lancé avant le début du nouvel exercice financier. Mais comme ce processus prend de trois à quatre mois, le budget n'est approuvé qu'un mois ou deux après le début du nouvel exercice financier.

C'est une amélioration considérable par rapport à notre ancienne façon de faire, dans laquelle on accordait des pouvoirs financiers temporaires pendant la plus grande partie de l'année, avant de procéder à l'approbation finale du budget environ une journée avant la fin de l'exercice financier. Le nouveau système représente une amélioration considérable, puisqu'il est tourné vers l'avenir, vers l'année qui s'en vient.

M. Ron Cannan: Quand le gouvernement annonce-t-il la date de dépôt du budget?

M. David McGee: Si le gouvernement compte déposer le budget en mai, il annonce la date vers le mois de mars. C'est à ce moment-là qu'il annonce la date du budget au Parlement.

M. Ron Cannan: Au Canada, la date est généralement annoncée seulement une ou deux semaines à l'avance. Le préavis est court.

Je remarque que vous avez aussi adopté une autre pratique. Six semaines plus tôt, le comité envoie un questionnaire à tous les ministères et organismes. C'est un questionnaire standard. Quel genre de questions contient-il?

M. David McGee: Il contient une série de questions standards que les comités des finances ont formulées au fil des ans. On peut aussi ajouter des questions particulières au questionnaire.

Les comités s'intéressent beaucoup, notamment, à l'embauche de consultants. Ils veulent savoir dans quelle mesure les ministères prévoient faire appel à des consultants pendant le nouvel exercice financier et quelles seront les dépenses correspondantes. Ils veulent vérifier si les économies qui sont censées découler d'une réduction du nombre d'employés permanents ne sont pas, dans les faits, annulées parce que ces fonds servent à embaucher des consultants. Les ministères s'intéressent beaucoup à ce point.

En général, les questions correspondent à ce que les membres participant à une audience, avant l'envoi du questionnaire, veulent demander à chacun des comités. Les porte-parole de chaque parti au sein des comités ont aussi une liste de questions qu'ils veulent poser. Le bureau de l'ombudsman a reçu une liste comportant plus de 100 questions à propos de ses activités.

M. Ron Cannan: Combien de temps les gens ont-ils pour répondre?

M. David McGee: Généralement, on envoie le questionnaire dès que la date du budget a été annoncée. Le comité s'attend à recevoir les réponses le lendemain du jour du budget. Les ministères peuvent donc avoir jusqu'à deux mois pour y travailler, ce qui leur laisse amplement de temps pour préparer leurs réponses.

• (1620)

M. Ron Cannan: C'est très intéressant. Merci beaucoup.

Le président: Merci, Ron, et merci, monsieur McGee.

Et maintenant, M. John McCallum, du Parti libéral, dispose de cinq minutes.

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

Une des particularités qui ont retenu notre attention, dans le processus de la Nouvelle-Zélande, c'est l'idée de répartir les crédits par domaine d'extrants ou de politiques, une idée qui me semble intéressante. Vous avez toutefois indiqué que ces secteurs coïncident souvent avec des ministères précis. J'ai donc l'impression que ce n'est pas très différent de notre processus, en fin de compte. C'est bien ce qui se passe?

Vous avez mentionné qu'il y avait plusieurs catégories. Quel est le nombre approximatif de secteurs d'extrants ou de politiques qui sont soumis à un vote?

M. David McGee: Une quarantaine de votes sont nécessaires chaque année, ce qui correspond à peu près au nombre de ministères que nous avons. Chacun des secteurs soumis au vote peut comprendre trois ou quatre catégories d'extrants, mais parfois il en comprend une seule. Cela dépend de la taille du vote en question.

Si on regarde la politique de notre Conseil du Trésor, la tendance générale est de réduire le nombre de catégories d'extrants et de confiner l'approbation des dépenses au vote global. Je crois qu'en fait, notre Conseil du Trésor tente de réduire le nombre de votes.

L'hon. John McCallum: D'après vous, votre système de votes fondés sur les extrants est-il meilleur qu'un système fondé sur les ministères?

M. David McGee: Je crois que notre système est plus logique. Je crois que ces deux aspects devraient naturellement suivre une évolution parallèle. Après tout, si on détermine qu'un extrant précis doit être produit par la fonction publique, on peut s'attendre à ce qu'il soit produit par un ministère particulier.

Ces deux éléments doivent évoluer ensemble. Pour que l'existence d'un ministère soit justifiée, il doit produire des extrants que les gens désirent. Ces deux éléments doivent aller de pair.

Il me semble logique de nous concentrer sur ce que nous voulons voir le secteur public produire, plutôt que sur les institutions qui produisent déjà quelque chose et ont tendance à continuer sur leur lancée, que leurs produits soient utiles ou non.

L'hon. John McCallum: Je suis tout à fait d'accord.

J'aimerais maintenant parler du calendrier. Au Canada, le Budget principal des dépenses n'inclut pas de mesures qui avaient été annoncées dans le budget précédent. Mais je crois que c'est différent en Nouvelle-Zélande. C'est vrai?

M. David McGee: C'est vrai. Quand on annonce des politiques importantes dans le budget, on inclut les dépenses requises pour leur mise en oeuvre si la planification est suffisamment avancée pour que ce soit possible. Si elle n'est pas encore assez avancée, on peut annoncer la politique dans le budget, puis présenter au Parlement, plus tard pendant l'exercice, un budget supplémentaire qui fournira le pouvoir financier nécessaire à la mise en oeuvre de la politique qui avait été annoncée dans le budget. C'est une combinaison de ces deux aspects, en fait.

L'hon. John McCallum: Beaucoup de gens soutiennent que nous devrions adopter un système dans lequel le Budget principal des dépenses comprendrait des mesures budgétaires, dans la mesure du possible. Une des objections qu'on entend à ce sujet au Canada porte sur le secret entourant le budget. Si une multitude de fonctionnaires s'efforcent de transformer des mesures budgétaires en prévisions budgétaires avant que le budget soit présenté, les risques de fuites augmenteront considérablement.

Est-ce un problème, selon vous?

M. David McGee: Je crois que le secret entourant le budget n'est pas un obstacle aussi important qu'on le pense. Je crois que ce secret vise à éviter des situations où une personne serait informée d'une politique prévue et profiterait de cette information privilégiée pour spéculer d'une façon frauduleuse. Je n'approuve pas qu'on donne à qui que ce soit de l'information privilégiée, bien sûr, mais je ne vois aucun problème à ce que les gouvernements annoncent au monde entier ce qu'ils envisagent de faire. Les gouvernements le font d'ailleurs de plus en plus.

Pour autant que tous reçoivent l'information en même temps, la question du secret entourant le budget ne devrait pas empêcher un gouvernement de dire qu'il envisage d'adopter une certaine politique et d'en donner un aperçu général à la collectivité. Je crois qu'on a accordé trop d'importance au secret entourant le budget par le passé, et que ce secret disparaît peu à peu. C'est un changement positif, selon moi.

• (1625)

L'hon. John McCallum: Je me souviens très bien que certaines années, des initiatives importantes liées au budget ont été annoncées pendant la semaine précédant le budget. Le même phénomène se produit donc ici aussi, dans une grande mesure.

Mon temps de parole est-il écoulé?

Le président: Oui, il est malheureusement écoulé, John. Merci.

L'hon. John McCallum: Merci.

Le président: Merci, monsieur McGee.

Le temps dont nous disposons tire à sa fin. Je tiens à vous dire combien le comité apprécie que vous ayez pris le temps de nous parler, alors qu'il est encore si tôt en Nouvelle-Zélande. Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir partagé avec nous votre expérience et votre expertise. Vos commentaires ont été très utiles et très intéressants.

Au nom des membres du comité, je vous remercie chaleureusement d'avoir participé à notre séance d'aujourd'hui.

M. David McGee: Merci de votre invitation. J'ai bien aimé cette expérience.

Le président: J'interromps la séance pendant cinq minutes, environ, le temps que nous établissions la communication avec notre prochain témoin.

• (1625) _____ (Pause) _____

• (1625)

Le président: Mesdames et Messieurs, nous reprenons cette 38^e séance du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Nous poursuivons notre examen des processus concernant les prévisions budgétaires.

Nous sommes très heureux d'accueillir notre prochain témoin grâce à la magie de la téléconférence. Il s'agit de M. Harry Evans, ancien Greffier du Sénat australien.

Bienvenue parmi nous. Nous vous remercions d'avoir accepté de commencer votre journée très tôt pour nous parler de la façon dont nos amis australiens traitent les prévisions budgétaires.

Nous ne disposons que de 45 minutes pour cette discussion, monsieur Evans. En général, nous demandons aux témoins de commencer par des observations préliminaires qui durent de cinq à dix minutes. Ensuite, les membres du comité — qui représentent tous les partis, bien sûr — auront la chance de vous poser des questions.

Sans plus tarder, monsieur Evans, je vous cède donc la parole. Bienvenue.

M. Harry Evans (ancien Greffier du Sénat australien, à titre personnel): Merci, monsieur le président.

Je pourrais commencer par vous donner une idée générale du processus que nous suivons ici pour les prévisions budgétaires.

Les projets de loi de crédits sont présentés à la Chambre des représentants chaque année en mai, et les projets de loi de crédits supplémentaires sont présentés en février. À la Chambre des représentants, ces projets de loi suivent le cheminement habituel des projets de loi, ce qui comprend un examen en comité plénier, pendant lequel les députés peuvent poser des questions aux ministres.

Au Sénat, le processus est plus élaboré. Au moment où les projets de loi sont présentés à la Chambre, les prévisions budgétaires sont déposées au Sénat. Ces prévisions budgétaires sont accompagnées de notes explicatives très détaillées provenant de chaque ministère. Les notes mentionnent notamment les dépenses qui ne font pas partie des projets de loi de crédits annuels. Ces dépenses peuvent faire l'objet d'un examen.

Au Sénat, les prévisions budgétaires sont réparties parmi les huit comités permanents selon leur domaine de spécialité. Les comités tiennent des audiences à propos du Budget principal des dépenses en mai, pendant deux semaines. Ils tiennent ensuite des audiences supplémentaires en novembre, pour faire un suivi des points

soulevés lors des audiences de mai. En février, ils tiennent des audiences sur les prévisions budgétaires supplémentaires.

Pendant les audiences, on peut examiner toutes les activités des ministères. Les audiences ne portent donc pas précisément sur les prévisions budgétaires. Elles portent plutôt sur les activités des ministères, sur ce que fait chaque ministère et pourquoi il le fait. Toutes les activités peuvent être examinées. D'après une résolution du Sénat, toute question qui touche les activités des ministères et leurs finances sont pertinentes.

Pendant les audiences, on entend parfois des points de vue plutôt partisans ou controversés, à propos de questions qui ne font pas l'unanimité, de programmes gouvernementaux que certains prétendent inutiles ou inefficaces, et ainsi de suite. Les sénateurs des partis de l'opposition posent des questions très perspicaces. Les sénateurs du côté du gouvernement sont informés de la façon de défendre les ministères et les ministères.

En général, les audiences servent à examiner en détail les activités des ministères, ce qu'ils font et pourquoi ils le font. Des fonctionnaires de différents ministères viennent témoigner et les ministres-sénateurs participent aux audiences avec eux. Chaque ministre-sénateur représente un certain nombre de ses collègues ministres de la Chambre des représentants. En principe, ils sont assez bien informés pour pouvoir répondre aux questions portant sur toutes les activités de ces ministères. Bien sûr, quand les discussions prennent un tour plutôt politique et se concentrent sur des questions de politiques, les ministres peuvent y répondre.

Une règle du Sénat permet aux fonctionnaires de prendre une question en note et d'y répondre par écrit. Ils peuvent aussi transférer des questions à leurs supérieurs et aux ministres.

En quoi ce processus est-il profitable? Il permet d'obtenir des renseignements qui ne sont pas disponibles autrement. La presse suit attentivement les audiences sur les prévisions budgétaires. Les renseignements fournis pendant les audiences bénéficient donc d'une couverture médiatique très poussée, alors qu'ils ne seraient pas disponibles si les audiences n'avaient pas lieu.

Les sénateurs sont aussi mieux informés des activités des ministères, tout comme les ministres. Des ministres m'ont dit à plusieurs reprises qu'en assistant aux audiences sur les prévisions budgétaires, ils pouvaient en apprendre beaucoup sur les activités de leurs propres ministères. Les ministres sont donc mieux informés.

Voilà, dans les grandes lignes, comment nous procédons.

• (1630)

Le président: Ces renseignements sont très utiles, monsieur Evans.

Comme nous avons peu de temps à notre disposition, nous passerons aux rondes de questions. C'est le Nouveau Parti démocratique, l'opposition officielle, qui posera les premières questions.

Commençons par M. Denis Blanchette. Vous avez cinq minutes, Denis.

[Français]

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

Merci, monsieur Evans, de nous aider à mieux faire notre travail.

Le phénomène des audiences dans votre pays semble être très développé. Vous avez dit que les ministres comprennent mieux leur propre budget. Les députés en général, les comprennent-ils bien? Je parle des membres des divers comités qui les examinent. À l'heure actuelle, les députés de votre pays ont-ils de la difficulté à comprendre ce qu'ils approuvent?

[Traduction]

M. Harry Evans: Ils ont parfois de la difficulté, en effet. Ils doivent poser des questions pour mieux comprendre. C'est le but de tout ce processus: comme ils ne comprennent pas certains points, les fonctionnaires doivent s'assurer qu'ils comprennent le mieux possible.

Comme vous pouvez l'imaginer, de nombreux aspects des ministères demeurent mystérieux. Mais je suis convaincu que, grâce à ce processus, le Sénat comprend beaucoup mieux comment fonctionnent les ministères.

[Français]

M. Denis Blanchette: En ce qui a trait au soutien donné aux parlementaires de votre pays, comment est organisé cet appui pour que les parlementaires puissent bien faire leur travail et comprendre rapidement les masses de données qui leur sont soumises?

• (1635)

[Traduction]

M. Harry Evans: Les députés et les sénateurs ont chacun leur propre personnel de recherche. Leur parti dispose également d'une équipe de recherche. Avant les audiences concernant le budget, ce personnel de recherche travaille beaucoup en vue de préparer les documents destinés aux sénateurs. Les comités doivent aussi disposer d'un personnel permanent et non partisan qui aide les sénateurs à comprendre le budget et à formuler des questions à ce sujet.

Ces employés peuvent communiquer d'avance avec les ministères pour clarifier des questions et les aviser des sujets sur lesquels on leur posera des questions. Grâce à ce processus, les sénateurs reçoivent beaucoup d'aide, et ils devraient être bien préparés lorsqu'ils participeront aux audiences sur le budget.

[Français]

M. Denis Blanchette: Parlons de la reddition de comptes. Si on prépare des prévisions budgétaires ou un budget, on veut éventuellement voir si on atteint les objectifs fixés.

Dans votre pays, avez-vous l'équivalent de ce qu'il y a ici? S'agit-il toujours des mêmes gens qui regardent ceux qui préparent les prévisions budgétaires et ceux qui examinent les comptes publics, les rapports annuels? Sinon, est-ce que ce sont des groupes différents? Comment cet examen est-il conçu, afin d'être en mesure de bien évaluer les nouvelles prévisions budgétaires?

[Traduction]

M. Harry Evans: Outre ces comités et le personnel qui se penche sur le budget, beaucoup d'autres personnes et organismes examinent le budget et les notes explicatives fournies par les ministères.

Il y a un comité mixte des comptes publics qui s'occupe de l'examen technique des comptes publics, et qui produit des rapports périodiques à cet égard. Le comité reçoit l'aide du vérificateur général, qui vérifie les comptes publics, et qui effectue des vérifications axées surtout sur la gestion des ministères.

Dans le cadre des audiences sur le budget, les participants, notamment les sénateurs, peuvent compter sur l'aide du vérificateur général, et ils peuvent examiner les rapports publiés par son bureau.

Les rapports de vérification sont une des sources sur lesquelles se fondent les questions posées dans le cadre des audiences sur le budget.

On mise beaucoup sur la gestion des ministères, et sur l'efficacité des programmes.

[Français]

M. Denis Blanchette: Vous avez parlé d'examen détaillé des activités. Dans notre comité, on se demande jusqu'à quel point on peut étudier en détail les chiffres.

Si on se réfère à l'expérience australienne, les parlementaires font-ils un examen très détaillé? Sinon, s'agit-il plutôt d'un survol de l'ensemble des activités? Comment les parlementaires réagissent-ils à ce niveau d'examen?

[Traduction]

M. Harry Evans: Les notes explicatives fournies par les ministères sont très détaillées.

Évidemment, les sénateurs se concentrent sur les mesures qui les intéressent, et celles-ci sont très souvent choisies en fonction d'intérêts politiques. Il s'agit des mesures controversées, notamment sur le plan politique. Parfois, les fonctionnaires déplorent le fait que les sénateurs préfèrent se pencher sur des programmes qui ne coûtent que des milliers de dollars, plutôt que sur des programmes coûtant des millions de dollars, parce que les programmes coûtant des milliers de dollars sont controversés et présentent des difficultés, alors que les programmes coûtant des millions de dollars sont bien connus, ils ne sont pas controversés, et ils ne présentent pas de difficultés. On se penche certainement davantage sur les mesures qui présentent des difficultés et qui sont controversées.

Les sénateurs peuvent étudier les programmes qui les intéressent de façon assez détaillée.

Le président: Merci, Denis. Votre temps de parole est écoulé.

Merci, monsieur Evans.

Le prochain intervenant est Peter Braid, qui représente le parti au pouvoir, le Parti conservateur. Vous avez cinq minutes.

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

Je souhaite la bienvenue à M. Evans. Je suis heureux que vous soyez là pour collaborer à notre étude.

J'aimerais savoir depuis combien de temps l'actuel processus d'examen et d'approbation du budget est en place, en Australie. A-t-il fait l'objet d'un certain processus de renouvellement ou d'amélioration?

• (1640)

M. Harry Evans: Ce processus est en place depuis 1970. En 1970, le Sénat a mis en place les audiences sur le budget, mais le processus a beaucoup changé depuis. Il est devenu beaucoup plus complexe.

Par exemple, la mise en place d'audiences sur le Budget supplémentaire des dépenses était un excellent changement. Les notes explicatives fournies par les ministères sont devenues de plus en plus détaillées et complexes. La préparation en vue des audiences sur le budget est devenue beaucoup plus intensive et ciblée. En général, le processus est demeuré le même. On tient des audiences, et le processus concernant le budget est généralement le même. Cependant, beaucoup plus d'efforts sont déployés tout au long du processus.

Les ministères prennent beaucoup plus de questions en note. Ils prennent beaucoup de questions en note, avant et pendant les audiences, et ils présentent des réponses écrites très détaillées, pendant et après les audiences. Les sénateurs déplorent le fait que les ministères prennent trop de temps pour présenter leurs réponses écrites, mais lorsqu'elles sont présentées, elles sont certainement très détaillées.

M. Peter Braid: Quels genres de détails et de renseignements trouve-t-on dans les notes explicatives dont vous avez parlé?

M. Harry Evans: Ces documents sont très détaillés, et très volumineux. Si on les empilait, les notes explicatives fournies par tous les ministères formeraient une pile haute de plusieurs mètres. Les sénateurs se concentrent sur ce qui les intéresse. Il y a des explications plus détaillées sur les programmes auxquels les gens n'accordent aucune attention, simplement parce qu'ils les connaissent assez bien; ils savent déjà de quoi il s'agit, alors ils ne s'y intéressent pas. Pourtant, ces programmes sont présentés chaque année, de façon très détaillée.

D'abord, les sénateurs examinent les notes explicatives, en se concentrant sur les mesures qui les intéressent, puis ils posent des questions détaillées. S'ils y tiennent vraiment, les sénateurs peuvent poser des questions sur des montants aussi peu élevés qu'une centaine de dollars, s'ils sont liés à ce qui les intéresse. De plus, l'expérience des ministères fait en sorte qu'ils connaissent les intérêts des sénateurs; ils en disent donc plus long sur les mesures qui les intéressent. Par exemple, s'ils savent qu'un programme donné intéresse particulièrement les sénateurs, les ministères donnent plus de renseignements au sujet de ce programme.

M. Peter Braid: De quels pouvoirs particuliers les parlementaires australiens disposent-ils dans le cadre de l'étude du budget, notamment en matière d'approbation, de rejet et de réaffectation? Y a-t-il des paramètres précis?

M. Harry Evans: Évidemment, les comités peuvent assigner un témoin, mais ils n'ont pas l'habitude de le faire, car normalement, les représentants des ministères et les ministres se rendent aux audiences.

Les comités n'ont pas le pouvoir d'amender les projets de loi. Ils peuvent seulement formuler des recommandations au sujet des projets de loi. Le Sénat peut amender les projets de loi, ou les rejeter, mais c'est très rare.

Il est arrivé que le Sénat refuse d'adopter le projet de loi jusqu'à ce qu'il dispose de plus de renseignements. Des amendements ont parfois été proposés en vue de tenir compte des difficultés liées à certains programmes, mais c'est très rare. Dans la plupart des cas, les projets de loi de crédits sont adoptés sans amendement.

Ce processus vise principalement à recentrer l'attention des ministères et du gouvernement sur les programmes qui pourraient présenter des difficultés. Si un programme est très controversé, les difficultés sont considérables, et il y a une vive opposition. Dans ce cas, il peut y avoir un amendement, ou même un rejet du projet de loi, mais c'est très rare.

Le président: Je crains que votre temps de parole ne soit presque écoulé, Peter. Merci beaucoup.

Le prochain intervenant est Mathieu Ravignat, qui représente l'opposition officielle. Vous avez cinq minutes.

[Français]

M. Mathieu Ravignat: Merci, monsieur le président.

Merci d'être présent parmi nous, monsieur Evans.

Je trouve le modèle de votre Sénat élu fort intéressant. Je voulais cependant vous poser une question qui concerne les documents disponibles pour les parlementaires. En effet, je constate que les membres du comité peuvent consulter le rapport du vérificateur général ainsi que les plans des activités et les rapports annuels des ministres dans le cadre de l'examen des budgets des dépenses. Ces documents sont-ils souvent utilisés par les parlementaires?

•(1645)

[Traduction]

M. Harry Evans: Les rapports du vérificateur général sont certainement parmi les principales sources sur lesquelles les parlementaires s'appuient pour poser des questions dans le cadre des audiences sur le budget. Si le vérificateur général a cerné des difficultés liées à un programme donné, qu'il s'agisse d'un gaspillage ou d'un manque d'efficacité, certains sénateurs se concentreront sur ces programmes et poseront des questions détaillées à leur sujet.

Les comités peuvent aussi demander au vérificateur général de leur fournir de plus amples renseignements et des rapports axés sur certains sujets en particulier.

Le Sénat a déjà adopté des résolutions en vue de demander des rapports de vérification détaillés sur des programmes précis, et sur certains secteurs d'un ministère donné.

Les parlementaires s'appuient certainement en grande partie sur le processus de vérification, et sur les rapports du vérificateur général, et ces rapports de vérification sont axés sur le rendement. On vérifie non seulement les chiffres, mais aussi le rendement et l'efficacité des ministères et des organismes.

[Français]

M. Mathieu Ravignat: De plus, je note que les comités peuvent également demander des conseils et de l'information au bureau du vérificateur général. Pourriez-vous nous donner un exemple du genre d'information qu'ils demandent?

[Traduction]

M. Harry Evans: Si un programme en particulier intéresse les sénateurs, peut-être en raison d'un commentaire formulé par le vérificateur général à ce sujet, il y a deux façons de procéder. Le comité peut demander au vérificateur général de lui fournir de plus amples renseignements par écrit, ou un autre rapport sur le sujet. En outre, des représentants du bureau du vérificateur général peuvent comparaître devant le comité en vue de répondre à des questions sur des programmes précis ou des secteurs d'un ministère qui ont connu des difficultés sur le plan du rendement ou de l'efficacité. Voilà deux façons dont les comités peuvent interagir avec le bureau du vérificateur général.

[Français]

M. Mathieu Ravignat: Toujours en ce qui a trait à l'information qui est à la disposition des comités, on se pose des questions sur l'utilité de l'information à laquelle les membres de notre comité ont accès. C'est un peu ce qui est sous-jacent à mes questions. De toute façon, j'ai aussi remarqué que les rapports annuels des ministères sont automatiquement soumis aux comités appropriés aux fins d'examen et de rapport.

Dans votre institution, ils peuvent être examinés en même temps que le Budget supplémentaire des dépenses. Pouvez-vous décrire un peu plus le déroulement du processus d'examen de ces rapports annuels?

[Traduction]

M. Harry Evans: On peut certainement consulter ces rapports dans le cadre des audiences sur le budget, et beaucoup de questions sont fondées sur ces rapports annuels. Mais il y a aussi un système permettant à ces comités d'examiner certains rapports annuels liés à leur domaine, et de rendre compte des résultats de leur étude, et ce processus peut être mis en oeuvre à n'importe quelle période de l'année. En tout temps, les comités peuvent relever certaines questions traitées dans des rapports annuels, tenir des audiences distinctes sur ces questions, et se fonder sur les rapports annuels pour tenir des audiences distinctes portant sur certaines questions traitées dans ces rapports.

Un des comités, le Comité des finances et de l'administration publique, doit examiner ces rapports annuels, et vérifier s'ils sont conformes aux normes établies en matière de rapports annuels. Comme vous pouvez vous en douter, ce travail est en grande partie réalisé par le personnel du comité, mais ce comité a pour tâche précise de veiller à ce que les rapports annuels soient conformes aux normes établies.

Le président: Votre temps est presque écoulé, Mathieu. Merci beaucoup de votre intervention.

Le prochain intervenant, pour les conservateurs, est Mike Wallace.

M. Mike Wallace (Burlington, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci de votre présence, M. Evans.

J'ai quatre ou cinq questions à vous poser, et je serai assez bref.

La présentation de vos budgets est axée sur les programmes. Au Canada, les budgets sont présentés selon une vue d'ensemble. Les chiffres concernent l'ensemble des ministères. Il y a très peu de données sur chaque programme.

Si un programme relève de plusieurs ministères — par exemple, si un programme est financé par le ministère des Ressources humaines, mais également par d'autres ministères —, est-ce indiqué dans les renseignements fournis au comité responsable de ce programme, et peut-on voir où se situent tous les éléments?

• (1650)

M. Harry Evans: Oui, certainement, c'est indiqué dans les notes explicatives, et on peut demander à tous les ministères concernés de donner des explications sur ces programmes en particulier. Évidemment, c'est une bonne façon d'effectuer des vérifications, et de comparer les données sur le programme.

M. Mike Wallace: Par exemple, si le programme étudié par le Comité des ressources humaines relève également d'autres ministères, le comité peut demander aux employés de ces ministères de lui parler de ce programme. Est-ce exact?

M. Harry Evans: Oh oui, certainement. Dans le cas d'un programme relevant de plusieurs ministères, les comités peuvent convenir ensemble du comité qui mènera l'étude.

M. Mike Wallace: Je tiens pour acquis que la présentation porte sur les objectifs et les résultats visés du programme. Il ne s'agit pas seulement d'un exercice de comptabilité financière. L'examen du programme tient également compte des objectifs, sociaux ou autres, du programme. Il ne s'agit pas seulement d'indiquer l'ampleur des dépenses et des effectifs employés.

Ai-je raison?

M. Harry Evans: Oui, exactement. La présentation porte sur les objectifs du programme, et sur son efficacité, et elle vise à déterminer si le programme atteint ses objectifs.

Je devrais dire que le terme « budgétisation de programmes » n'est pas celui actuellement employé pour parler de l'établissement du budget, mais les gens parlent encore de programmes ou de projets au sein des ministères.

M. Mike Wallace: Les chiffres réels fournis dans le budget sont-ils fondés sur une comptabilité d'exercice, ou sur une comptabilité de trésorerie?

M. Harry Evans: Il s'agit d'une comptabilité d'exercice.

M. Mike Wallace: Au Canada, si un comité n'examine pas le budget, ce dernier est considéré comme étant approuvé. Il est renvoyé à la Chambre pour qu'elle vote en sa faveur. Peut-on procéder ainsi en Australie? Qu'advient-il du budget si votre comité n'a pas l'occasion de l'examiner? Le comité est-il tenu de l'examiner?

M. Harry Evans: Le comité n'examine pas nécessairement toutes les données liées à l'ensemble des ministères et des programmes. Parfois, le comité examine brièvement les données liées à un ministère, sans poser de questions, parce qu'il n'y a là rien que le comité souhaite examiner, mais c'est plutôt rare.

Les comités se penchent sur la plupart des ministères, mais ils trouvent parfois qu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour examiner certains éléments. Ils en informe alors le Sénat. Généralement, ces éléments sont examinés dans le cadre de la série suivante d'audiences sur le budget. On revient sur ces éléments dans le cadre des audiences portant sur le Budget supplémentaire des dépenses. Cependant, les comités n'ont pas le pouvoir d'approuver ou de rejeter le budget. Ils ne font que rendre compte au Sénat des questions qui intéressent ce dernier. C'est au Sénat de décider si les projets de loi de crédits sont adoptés.

M. Mike Wallace: J'ai une dernière question à poser. Selon notre calendrier, nous pouvons, en principe, présenter un budget en tout temps, mais normalement, notre exercice commence le 1^{er} avril. Par exemple, nous avons déposé notre budget la semaine dernière. Le Budget principal des dépenses qui a été présenté ne tenait pas compte des changements apportés au budget, simplement parce que nous n'avons pas eu le temps d'intégrer ces changements.

Y a-t-il un délai entre la présentation du budget et la présentation du budget des dépenses réelles qui seront effectuées au cours du nouvel exercice financier? Voit-on cela en Australie? Y a-t-il un délai permettant de se rattraper?

Quelle est l'ampleur du Budget supplémentaire des dépenses? Au Canada, nous en avons au moins trois par exercice financier. Nous essayons de voir si nous pouvons réduire le nombre de budgets supplémentaires des dépenses, et faire en sorte que le Budget principal des dépenses tienne réellement compte de ce qui se trouve dans le budget, dans la mesure du possible.

Comment procède-t-on en Australie?

M. Harry Evans: L'exercice financier commence le 1^{er} juillet. En ce qui concerne le Budget principal des dépenses, les projets de loi de crédits sont présentés en mai, et les audiences sur le budget sont tenues le même mois. Le Budget supplémentaire des dépenses est présenté en février, ensuite on tient les audiences sur ce budget. C'est à peu près tout. Mais parfois, les gouvernements présentent d'autres projets de loi de crédits à l'extérieur de ce processus. Dans ce cas, il est arrivé que le Sénat autorise la tenue d'autres audiences sur le budget, axées surtout sur ces autres projets de loi de crédits.

Je devrais préciser que les projets de loi de crédits ne comptent que pour environ 10 p. 100 des dépenses de l'État. La plupart des dépenses de l'État sont faites au moyen de crédits spéciaux, établis aux termes d'un grand nombre de lois contenues dans le code de lois. Lorsqu'on présente les projets de loi de crédits concernant le Budget principal des dépenses, les notes explicatives fournies par les ministères couvrent toutes les dépenses des ministères, et non seulement les dépenses visées par les projets de loi de crédits.

M. Mike Wallace: Merci, monsieur.

Le président: Merci, Mike. Vous avez très bien employé vos cinq minutes.

Le prochain intervenant, pour le Parti libéral, est John McCallum. Vous avez cinq minutes, John.

• (1655)

L'hon. John McCallum: Merci.

Merci, monsieur Evans.

Mes questions ressemblent un peu à celles de Mike Wallace.

Toutes les mesures prévues dans le budget se retrouvent-elles dans le Budget principal des dépenses?

M. Harry Evans: Oui. Le budget couvre les dépenses visées par les projets de loi de crédits, et toutes les autres dépenses faites par les ministères au moyen d'autres crédits. Toutes ces dépenses peuvent être examinées dans le cadre des audiences.

L'hon. John McCallum: Selon notre système, le Budget supplémentaire des dépenses ne contient pas les plus récentes mesures budgétaires; il y a donc une certaine incohérence. Cela veut dire que les mesures budgétaires doivent être présentées plus tard dans l'exercice financier. Mais ce n'est pas ce qui arrive en Australie.

M. Harry Evans: Non. Ce qui est présenté en mai, ce sont les mesures budgétaires visées par les projets de loi de crédits liés au Budget principal des dépenses, mais également le budget des dépenses prévues aux termes de toutes les autres lois régissant les opérations des ministères.

Tous ces crédits permanents ou spéciaux sont définis dans les notes explicatives, et on peut les examiner dans le cadre des audiences sur le budget.

L'hon. John McCallum: Quelles sortes de dépenses trouverait-on dans le Budget supplémentaire des dépenses?

M. Harry Evans: En général, les projets de loi de crédits concernant les crédits supplémentaires et le budget visent à compléter les crédits annuels. Il s'agit des dépenses permanentes des ministères, de leur dépenses courantes, en quelque sorte.

Au même moment où le Budget supplémentaire des dépenses est présenté, les ministères présentent leur budget des dépenses prévues en fonction de leurs crédits spéciaux. Par exemple, toutes les dépenses liées au programme de bien-être social, comme on l'appelait autrefois, sont assumées au moyen de crédits spéciaux,

accordés aux termes d'autres lois, et non au moyen des crédits annuels.

Le budget comprend toutes les dépenses, et on peut les examiner dans le cadre des audiences sur le budget.

L'hon. John McCallum: Je vais vous poser la question que j'ai adressée à votre homologue néo-zélandais. Certains Canadiens s'opposent à ce que le budget des dépenses soit présenté en même temps que le budget en invoquant le secret budgétaire. Si un grand nombre de fonctionnaires travaillaient à l'établissement du budget des dépenses avant l'annonce du budget, il y aurait plus de risques de fuites de renseignements.

Cela pose-t-il le moindre problème en Australie?

M. Harry Evans: Non. Lorsque le budget est présenté au Sénat, on présente également les projets de loi de crédits, les états budgétaires complets des ministères, et les notes explicatives fournies par ces derniers. Tout cela est accessible. À cette étape, il n'est pas question de garder le secret budgétaire.

L'hon. John McCallum: Merci beaucoup.

Le président: Merci, John.

M. Wallace a pensé à d'autres questions qu'il aimerait vous poser.

M. Mike Wallace: Oui, c'est exact. Merci, monsieur le président.

J'aimerais vous parler un peu du rapport entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité de trésorerie. Au Canada, tout est déterminé selon la comptabilité d'exercice, sauf dans le cas des budgets des dépenses, qui sont présentés selon la comptabilité de trésorerie. Je crois que c'est en partie parce que les députés peuvent comprendre les chiffres plus facilement, car ils comprennent le rapport entre les revenus et les dépenses. Quant à la comptabilité d'exercice, elle s'établit selon une période de temps, et il se pourrait qu'il n'y ait pas...

L'Australie a-t-elle déjà employé la comptabilité de trésorerie? J'ai entendu dire qu'elle emploie la comptabilité d'exercice, et qu'elle songe à revenir à la comptabilité de trésorerie. Ai-je mal compris? Avez-vous toujours employé la comptabilité d'exercice?

M. Harry Evans: La comptabilité d'exercice a été adoptée il n'y a que huit ans environ. Auparavant, nous utilisions la comptabilité de trésorerie.

Lorsque la comptabilité d'exercice a été adoptée, les sénateurs se sont plaints à maintes reprises, car ils ne pouvaient pas comprendre la comptabilité d'exercice. Par conséquent, on a recommencé à présenter les budgets des dépenses selon la comptabilité de trésorerie.

Actuellement, on parle de la possibilité de retourner entièrement à une comptabilité de trésorerie. Ce n'est pas arrivé jusqu'à présent, mais on a certainement dit que cette approche est envisagée.

M. Mike Wallace: Un des problèmes que j'aimerais soulever, c'est le fait que l'ensemble des 308 députés qui siègent à la Chambre des communes proviennent de divers milieux. Ils n'ont pas tous reçu la même formation, et ils ne viennent pas tous du même milieu.

Les députés ou les sénateurs australiens reçoivent-ils une formation leur permettant de comprendre les aspects financiers des travaux du Parlement?

M. Harry Evans: Ils apprennent plutôt sur le tas.

Le personnel du Sénat donne de la formation aux sénateurs. Il s'agit en fait de cours d'orientation destinés aux sénateurs. Les sénateurs peuvent aussi demander aux ministères et au bureau du vérificateur général de leur donner des renseignements sur certains dossiers qui les intéressent, et de leur expliquer le fonctionnement du système des comptes publics.

En général, on apprend sur le tas. Les gens s'informent auprès de leurs collègues, et dans le cadre des audiences sur le budget. Ils considèrent que s'ils ne comprennent pas le budget, c'est aux fonctionnaires de les aider à comprendre, et de leur donner les renseignements nécessaires pour qu'ils puissent comprendre. Ils continueront de poser des questions jusqu'à ce qu'ils comprennent.

• (1700)

M. Mike Wallace: Je veux juste être certain de comprendre. Certains directeurs financiers provenant de chaque ministère m'ont dit qu'ils se rendent à une réunion du comité pour aider les membres à comprendre le budget, mais ils n'ont aucune idée des questions qui seront posées, et de ce sur quoi elles porteront. Ces questions peuvent porter sur n'importe quel élément du budget. Et évidemment, comme vous l'avez dit, lorsque le ministre est présent, le processus prend surtout une dimension politique. Nous pouvons poser des questions aux employés ou aux fonctionnaires. En Australie, les sénateurs et les parlementaires doivent-ils soumettre leurs questions par écrit avant de participer aux audiences? Est-ce exact?

M. Harry Evans: Ils peuvent le faire, mais ce n'est pas obligatoire. Ils peuvent indiquer les mesures qui les intéressent par écrit, ou ils peuvent simplement demander au personnel du comité de communiquer avec les ministères pour leur dire qu'ils devraient envoyer une personne qui s'y connaît dans ce domaine, puisqu'il y aura des questions à ce sujet, mais ce n'est pas nécessaire.

Bien souvent, les questions sont inattendues. C'est alors que les ministères commencent à prendre des questions en note pour y répondre plus tard, par écrit, en vue des audiences sur le Budget supplémentaire des dépenses.

M. Mike Wallace: Selon ce que vous avez dit au sujet du Budget supplémentaire des dépenses, vous avez des audiences prévues en février, soit environ sept mois après le début de l'exercice financier. Comment cela se passe-t-il, comparativement aux audiences concernant le Budget principal des dépenses? Est-ce normalement un aspect très important, puisqu'il est question de mesures non prévues? Dans quelle mesure examine-t-on le Budget supplémentaire des dépenses?

M. Harry Evans: En principe, pour ce qui est du Budget supplémentaire des dépenses, le règlement du Sénat veut que les audiences se limitent aux mesures au sujet desquels les sénateurs ont signalé leur intention de poser d'autres questions, et aux mesures concernées dans les réponses données par écrit aux questions prises en note. Mais dernièrement, les sénateurs se contentent de donner le nom du programme lorsqu'ils indiquent les mesures qui feront l'objet de questions. Ils disent simplement qu'ils vont poser d'autres questions sur le programme concerné.

M. Mike Wallace: Ce n'est pas nécessairement lié à l'affectation de nouveaux fonds. Il pourrait s'agir simplement d'un suivi sur des questions posées précédemment.

M. Harry Evans: Oui, absolument, et les questions peuvent aussi porter sur des problèmes qui se sont produits depuis la présentation du Budget principal des dépenses. Par exemple, certains programmes pourraient présenter des difficultés.

M. Mike Wallace: Merci, monsieur.

Le président: Merci, Mike.

J'aimerais poser une question complémentaire à celle de Mike. Dans le cadre de l'examen du budget, environ combien d'heures un ministre ou un représentant du ministère passe-t-il au comité? Plusieurs heures, jours ou semaines?

M. Harry Evans: Dans le cas des petits ministères, ça peut être deux heures. Pour ce qui est des grands ministères, ou des ministères qui ont des problèmes considérables, ça peut prendre environ cinq ou six heures.

Le président: Le ministre reste-t-il pendant tout ce temps, ou est-ce que ce sont seulement les conseillers techniques qui répondent aux questions?

M. Harry Evans: Les sénateurs restent pendant presque toute la durée de l'audience. Parfois, les ministres ont des empêchements et doivent s'absenter, mais en général, ils restent pendant toute la durée des audiences.

Le président: Merci, M. Evans.

Le prochain intervenant, pour le NPD, est Mathieu Ravnignat.

[Français]

M. Mathieu Ravnignat: J'ai envie de vous demander s'il y a eu chez vous des études comme la nôtre, c'est-à-dire des examens sur les prévisions budgétaires et les crédits et, le cas échéant, si ça a donné lieu à des changements majeurs.

[Traduction]

M. Harry Evans: Oui.

Le Comité des finances et de l'administration publique est notamment chargé d'examiner tout le processus concernant le budget et les affectations budgétaires. Au fil des années, il a formulé des recommandations en vue d'améliorer le processus, surtout en ce qui a trait aux notes explicatives, mais aussi pour améliorer les procédures du Sénat.

Le Comité de la procédure du Sénat a une responsabilité semblable, puisqu'il doit se pencher sur les processus employés au Sénat. Certains changements ont été apportés au fil des années, à la suite de ces examens.

• (1705)

[Français]

M. Mathieu Ravnignat: Je vais clarifier un peu le contexte qui entoure ma question.

Dans le cadre de ce comité, des études ont été réalisées à quelques reprises, mais ça a donné lieu à très peu de changements. Il semble y avoir une résistance du côté de l'exécutif. Avez-vous vécu la même situation?

[Traduction]

M. Harry Evans: En fait, ce n'est pas l'exécutif qui décide, mais le Sénat. Le Sénat détermine lui-même ses propres processus. Bien que le gouvernement puisse avoir un avis à cet égard, et qu'il puisse influencer les changements envisagés, c'est finalement le Sénat qui décide. Tout le système fonctionne selon les résolutions prises par le Sénat.

[Français]

M. Mathieu Ravnignat: L'Australie a-t-elle déjà changé la date du début et de la fin de son année financière?

[Traduction]

M. Harry Evans: Non, la date du début de l'exercice financier n'a pas changé, du moins, pas depuis des décennies. Mais à l'origine, nous avons un système plutôt insensé qui faisait en sorte que les projets de loi de crédits n'étaient présentés qu'après le commencement du nouvel exercice financier. Des projets de loi de crédits étaient présentés pour les premiers mois de l'exercice financier, en attendant l'adoption des projets de loi de crédits.

Ce système a été abandonné il y a un certain nombre d'années. Maintenant, les projets de loi de crédits et le budget sont présentés avant le 1^{er} juillet.

[Français]

M. Mathieu Ravnagat: Étant donné votre vaste expérience dans ce domaine, j'ai envie de vous poser la question suivante.

En pensant de façon large, voire en rêvant un peu, me diriez-vous quelles modifications vous feriez pour rendre le processus d'examen des crédits plus efficace?

[Traduction]

M. Harry Evans: Dans l'ensemble, je ne changerais pas notre système actuel. Je crois qu'on pourrait le rendre plus efficace en faisant en sorte que les sénateurs indiquent plus souvent à l'avance l'objet de leurs questions aux ministères, et que le personnel de recherche fournisse aux sénateurs des renseignements plus détaillés.

Comme tous les politiciens, les sénateurs manquent de temps. Le temps presse, et les sénateurs doivent se conformer au temps qui leur est attribué. Donc, en somme, j'améliorerais le processus d'information et le processus concernant les avis communiqués à l'avance aux ministères.

M. Mathieu Ravnagat: Merci, monsieur Evans.

Le président: Merci, monsieur Ravnagat.

Je crois qu'il nous reste du temps pour une dernière série de questions.

Nous allons passer à Kelly Block, du Parti conservateur.

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

Comme mes collègues, je vous souhaite la bienvenue, monsieur Evans, et je vous remercie de votre présence.

L'intervenant précédent a fait valoir que beaucoup d'études ont été menées au sujet de l'établissement du budget et du processus concernant ce budget, et que peu de changements ont été apportés. Je crois que cela s'applique à tous les gouvernements, et non seulement à un gouvernement en particulier.

En fait, un ancien député libéral du Canada nous a dit que ce processus peut être très partisan. Qu'en pensez-vous? Est-ce qu'on observe cela à la Chambre des représentants de l'Australie?

M. Harry Evans: Comme je l'ai dit, le processus peut-être très partisan. Les mesures très controversées sont souvent la cible de questions très partisans. Aux comités, il y a souvent des débats houleux pendant lesquels les sénateurs qui ne représentent pas le gouvernement tentent de dénoncer les lacunes de certains projets, alors que les sénateurs qui représentent le gouvernement essaient de défendre ces mesures, et la discussion s'enflamme quelque peu. C'est ainsi que la politique fonctionne: des mesures sont controversées, et elles sont soumises à un examen rigoureux. Le fait que les sénateurs défendent le gouvernement et les programmes, ça fait partie du processus de reddition de comptes. Tout cela concourt à la reddition de comptes.

Je dis aux fonctionnaires que ce processus est ardu, qu'ils doivent s'y habituer. Il faut sauter dans l'arène politique telle qu'elle est, et faire son travail en dépit de tous les obstacles. Les bons fonctionnaires y parviennent.

• (1710)

Mme Kelly Block: Je crois que tous les membres présents à cette réunion souhaitent vraiment contribuer à cette étude, et trouver des solutions non partisans qui permettraient de faire du travail utile et d'adopter des recommandations importantes. C'est pourquoi nous avons fait appel à des témoins comme vous. Nous voulons connaître les pratiques exemplaires qui sont mises en oeuvre dans d'autres pays.

Quelles sont, à votre avis, les pratiques exemplaires qui ont été mises en oeuvre dans votre pays en ce qui a trait à l'établissement du budget et au processus concernant le budget?

M. Harry Evans: Je suis certainement d'avis qu'il est judicieux de présenter le budget, le Budget des dépenses et les projets de loi de crédits avant le début de l'exercice financier. Je crois également que l'inclusion de toutes les dépenses du gouvernement dans le budget, et la possibilité d'examiner ces dépenses, constituaient des changements importants, et ces changements ont été apportés au fil de l'évolution du processus.

Ce sont là les principaux changements qui ont grandement amélioré le processus. La mise en place d'audiences sur le Budget supplémentaire des dépenses était une amélioration considérable. Voilà les principaux changements. Comme je l'ai dit, ces changements ont été mis en place à mesure que le processus évoluait, pour répondre aux attentes du Sénat et du gouvernement.

Je ne crois pas que la partisanerie et la politique puissent être dissociées de ce processus. La partisanerie fera toujours partie du processus. Les gens seront toujours portés à se concentrer sur les mesures controversées, et à les examiner plus rigoureusement. Mais tout ça fait partie du processus de reddition de comptes.

Mme Kelly Block: Merci.

Le président: Merci, Kelly.

Le représentant des libéraux a demandé à poser une question seulement.

John, pouvez-vous poser votre question très rapidement?

L'hon. John McCallum: Selon la dernière discussion, vous semblez dire que le Sénat est indépendant par rapport au gouvernement, et lorsque le Sénat australien prend une décision, le gouvernement peut s'y opposer, mais c'est vraiment le Sénat qui décide, et non le gouvernement. Je dirais qu'au Canada, les décisions du Sénat sont en grande partie déterminées par le gouvernement.

Le Sénat australien jouit-il d'une très grande indépendance par rapport au gouvernement?

M. Harry Evans: D'habitude, oui. Le Sénat est élu dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle. Normalement, aucun parti n'est majoritaire. Pour faire avancer les choses, il faut que tous les partis collaborent, ou que différents partis s'allient. Il en est ainsi depuis bon nombre d'années. Le processus que j'ai décrit a donc été établi sur un grand nombre d'années, pendant lesquelles les partis se sont consultés, tant au gouvernement qu'au Sénat, pour faire valoir leur intérêts.

Je dois dire que ce système est complètement différent du Sénat canadien.

L'hon. John McCallum: Merci beaucoup.

Le président: Merci, John.

Merci, monsieur Evans. Au nom de tous les membres du comité, et des trois partis représentés, je vous remercie infiniment de votre participation.

J'ignore si les membres du comité s'en rendent compte, mais il était 6 h 30 en Australie, et M. Evans a accepté de se joindre à nous, et de nous faire part de l'expérience qu'il a acquise au cours de ses 21 années en tant que greffier du Sénat australien.

Un témoin entendu hier par le comité, Bob Marleau, vous salue, monsieur. Quand il a appris que vous étiez sur le point de témoigner, il en était très heureux, et il a manifesté un vif intérêt à cet égard.

Nous essayons sincèrement de rendre notre système plus compréhensible pour les députés afin de pouvoir faire preuve de diligence raisonnable. Vos interventions ont été très pertinentes, et elles ont été très bien reçues.

Merci de votre participation, monsieur.

M. Harry Evans: Merci, monsieur le président. Ça vaut la peine de se lever tôt pour ça. Je salue Bob Marleau.

Le président: C'est bien gentil de votre part. Merci, monsieur.

Je vais suspendre la séance brièvement pendant que nous disons au revoir à M. Evans. Le comité reprendra ses travaux pour se pencher sur des questions internes.

● (1715)

_____ (Pause) _____

● (1715)

Le président: Nous allons reprendre nos travaux pour nous pencher sur le sixième rapport du sous-comité figurant à l'ordre du jour.

M. Mike Wallace: Reprenons-nous les travaux en séance publique ou à huis clos?

Le président: Je croyais que nous avions convenu de reprendre les travaux en séance publique.

M. Mike Wallace: Non, l'ordre du jour indique que les travaux doivent avoir lieu à huis clos.

Le président: Très bien, alors nous reprenons les travaux à huis clos.

[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>