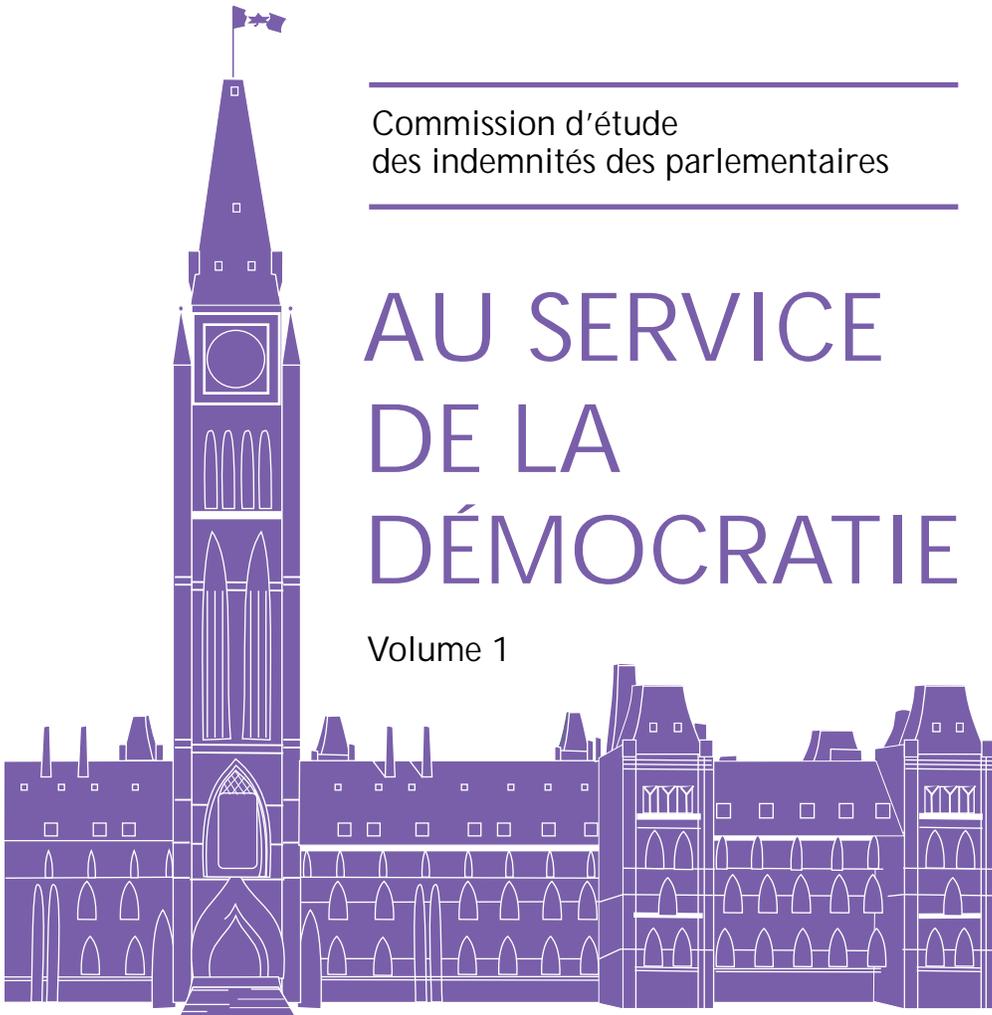




Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Volume 1



Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Volume 1
Rapport des commissaires

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 1998
N° de catalogue CP 32-61/1997
ISBN 0-662-63315-6

Commission to Review
Allowances of
Members of Parliament



Commission d'étude
des indemnités
des parlementaires

Commissioners
The Hon. Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C., Chairperson
Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

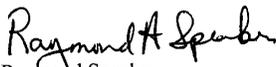
Commissaires
L'hon. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r., Président
Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

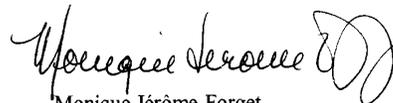
Le 30 janvier 1998

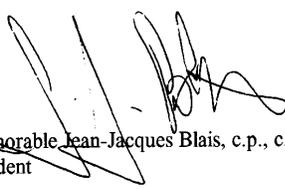
À Son Excellence
le Gouverneur général en conseil

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires, nommés conformément aux dispositions du décret du conseil C.P. 1997-1101 du 31 juillet 1997, pour faire rapport sur les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires, avons l'honneur de présenter notre rapport dans les deux langues officielles.


Raymond Speaker
Commissaire


Monique Jérôme-Forget
Commissaire


L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.
Président



M. Raymond Speaker et M^{me} Monique Jérôme-Forget, commissaires, et l'honorable Jean-Jacques Blais, président.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre 1</i>	
Introduction	1
<i>Chapitre 2</i>	
La situation actuelle	5
<i>Chapitre 3</i>	
Ce que la recherche nous a appris	13
<i>Chapitre 4</i>	
Ce qu'en pense la population en général	25
<i>Chapitre 5</i>	
Conclusions et recommandations	31
<i>Annexe 1</i>	
La Commission et son personnel	45
<i>Annexe 2</i>	
Remerciements	47
<i>Annexe 3</i>	
Décret établissant le mandat de la Commission	51

Introduction

Le mandat confié à notre Commission d'examiner les allocations des parlementaires était explicite sans pour autant être simple. La question non équivoque à étudier était la suivante :

Les parlementaires sont-ils suffisamment rémunérés en contrepartie des fonctions qu'ils exercent?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple qu'il y paraît, car les fonctions des parlementaires résistent à une catégorisation et ne sont donc pas facilement comparables à celles d'autres professions. De plus, à la différence de la plupart des autres emplois, il est difficile sinon impossible d'établir un lien entre le fait de recruter et de garder des parlementaires qualifiés et compétents, et la valeur de la rémunération qui leur est versée, étant donné la grande diversité des circonstances et des motifs qui ont amené les intéressés à postuler une charge publique.

Quelles sont les fonctions qu'exercent les parlementaires¹?

Conjointement avec la Souveraine, les députés de la Chambre des communes et les sénateurs forment le Parlement du Canada. Le Parlement est l'organe législatif suprême du pays; pour obtenir force de loi, un projet de loi doit résister à l'examen rigoureux des deux chambres et de leurs comités respectifs avant d'être présenté pour obtenir la sanction royale. Le Parlement fait en outre office d'organisme de supervision. Il examine comment le gouvernement de l'heure s'acquitte de ses tâches et lui demande de rendre compte de l'utilisation des deniers publics qui lui sont confiés par crédits parlementaires. Le Parlement est également la tribune dont le pays dispose pour discuter des questions d'intérêt public; en permettant aux différents points de vue de se faire entendre, il est l'organe d'expression de la volonté nationale, et il possède l'autorité morale d'intervenir dans le règlement de questions d'importance nationale.

Les responsabilités générales du Parlement se traduisent pour chacun des parlementaires par un grand nombre de responsabilités : participer aux débats qui se déroulent à la Chambre ou en comité; transmettre les

1. D'un bout à l'autre du présent rapport nous utilisons le terme « parlementaire » pour désigner de façon collective les sénateurs et les députés.

points de vue de leurs commettants et les défendre en leur nom; faire fonction d'ombudsman, fournir des renseignements à leurs commettants et résoudre des problèmes; acquérir des connaissances spécialisées dans un ou plusieurs des secteurs stratégiques dont s'occupe le Parlement; collaborer avec les autres membres de leur parti à l'élaboration de positions de principe et de stratégies législatives; participer à des visites et faire partie de délégations afin de représenter le Parlement canadien au pays et à l'étranger².

Bien que nous ayons examiné la nature du travail des parlementaires, et sa corrélation avec leur rémunération, et que nous nous soyons efforcés de déterminer si les Canadiens estimaient que cette rémunération était excessive, adéquate ou insuffisante, nous en sommes venus, en dernière analyse, à la conclusion que la question centrale à laquelle nous devons répondre était d'un tout autre ordre. Comme le suggère le titre du rapport, la question fondamentale que les commissaires se sont posée était la suivante : comment faire pour préserver au mieux la solidité et la sécurité des assises de notre régime démocratique? À notre avis, appuyer la démocratie signifie protéger le Parlement contre ce qui pourrait porter atteinte à son envergure et à ses moyens d'action. Nous devons donc déterminer comment faire en sorte que les parlementaires soient rémunérés de façon à préserver l'efficacité et l'intégrité du Parlement en tant qu'institution — dans la mesure où cela est possible en créant un régime adéquat de rémunération des parlementaires.

Le Parlement étant notre institution démocratique centrale, c'est lui qui donne le ton au sens civique et au discours public, et qui contribue à créer les conditions nécessaires à la prospérité. La volonté des entreprises et des particuliers d'investir dans notre économie et de gagner leur subsistance à l'intérieur de nos frontières repose dans une large mesure sur la crédibilité et la stabilité de nos institutions, tout comme notre place au sein de la communauté internationale. Grâce aux activités qu'il mène et à la façon dont il les mène, le Parlement peut créer et entretenir cette confiance. Par ailleurs, le respect du Parlement peut conduire au respect d'autres institutions, notamment le droit, ce qui aide à renforcer une société sûre et bien ordonnée. Bref, les fonctions qu'exercent les parlementaires — et la manière dont ils les

2. La nature des fonctions des parlementaires fait l'objet d'un examen détaillé dans le rapport de recherche n° 4, « Contenu et valeur du travail », qui apparaît au volume 2 du présent rapport.

exercer — sont un élément crucial et souvent sous-estimé de ce qui fait du Canada un pays pacifique et prospère, et un participant efficace sur la scène internationale.

En sa qualité de participant essentiel au bon fonctionnement de l'institution, chaque parlementaire doit être en mesure de faire fonction de représentant autonome du peuple, libre de consacrer son temps et son attention aux questions vitales de l'heure. En conséquence, sa rémunération devrait être suffisante pour tenir compte des dépenses réelles associées à un mode de vie comprenant des semaines de travail de sept jours, de fréquents déplacements, dans bien des cas sur de grandes distances, une séparation d'avec sa famille et la participation à des manifestations et à des cérémonies publiques. Nous devons en outre nous prémunir contre une menace que l'un de nos correspondants a décrite comme « le danger de corruption inhérent au mode de vie de tout titulaire d'une charge publique ». Comme le précisait la personne en question, « je nourris des attentes plus élevées à l'égard d'un député ou d'un sénateur et j'exige de lui une responsabilisation plus prononcée lorsqu'il est dûment rémunéré ».

Pour aborder notre mandat, nous avons eu recours à trois principaux moyens : nous avons commandé des travaux de recherche; nous avons sollicité les observations de parlementaires actuels et anciens et d'experts du domaine de l'administration publique, ainsi que du public en général; et nous avons fait appel à notre propre expérience et à notre jugement dans nos délibérations internes. Dans le chapitre qui suit, nous exposons d'abord la situation actuelle en ce qui a trait aux principaux éléments du régime de rémunération des parlementaires : l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses et le régime de retraite.

Le chapitre 3 passe en revue les enseignements que nous avons retenus des sept documents de recherche rédigés par des spécialistes pour faciliter les délibérations des commissaires. Au chapitre 4, nous examinons les observations que les Canadiens ont formulées à propos de la rémunération des parlementaires et des changements qu'ils souhaiteraient y voir apporter; ces observations nous ont été communiquées par divers moyens : mémoires écrits, réponses adressées à notre site Web, participation à un débat télévisé et d'autres moyens plus ordinaires. Enfin, nous présentons nos conclusions au chapitre 5, et

nous y formulons nos recommandations à la lumière des travaux de recherche exécutés pour notre compte, des observations dont les Canadiens nous ont fait part et de notre jugement concernant les mesures qu'il convient de prendre dans le contexte actuel.

La situation actuelle

Le régime de rémunération des parlementaires est constitué des trois principaux éléments suivants :

- une indemnité parlementaire
- une allocation de dépenses
- un régime de retraite

En outre, les parlementaires ont accès à diverses allocations et prestations liées à leurs déplacements entre Ottawa et leur circonscription électorale et à l'intérieur de leur circonscription, à des budgets destinés à la rémunération du personnel de leur bureau de la colline du Parlement et au fonctionnement de leur bureau de circonscription (dans le cas des députés uniquement), et à divers biens et services mis à leur disposition par le Parlement. Ces allocations et services sont étudiés de façon détaillée dans le volume 2 du rapport¹. Le présent chapitre se penche sur les trois principaux éléments constitutifs du régime.

L'indemnité parlementaire

L'indemnité parlementaire — l'équivalent d'un salaire, puisqu'elle est comptabilisée comme une somme annuelle répartie en versements mensuels — est fixée à 64 400 \$ depuis 1991. Les parlementaires titulaires de certains postes — y compris le Premier ministre, le président de la Chambre des communes et le président du Sénat, les ministres, les chefs de parti et les titulaires de divers postes au sein des caucus — reçoivent une indemnité supplémentaire (qui varie selon le poste du titulaire) tenant compte des responsabilités supplémentaires qui leur sont confiées (voir les tableaux 2.2 et 2.3).

L'allocation de dépenses

Outre l'indemnité parlementaire, les députés reçoivent une indemnité de logement de 6 000 \$ par an et une allocation de dépenses d'une

1. Voir le rapport de recherche n° 2, « Allocations et avantages sociaux des parlementaires : montants actuels et bref historique ».

valeur se situant entre 21 300 \$ et 28 200 \$ (selon la taille de la circonscription électorale qu'ils représentent; voir le tableau 2.1), alors que les sénateurs touchent une allocation similaire d'une valeur de 10 100 \$. Les parlementaires ne sont pas tenus de rendre compte de l'utilisation de l'allocation de dépenses — c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à justifier leurs dépenses à l'aide de reçus — et cette allocation n'est pas imposable. En revanche, des reçus sont exigés pour l'indemnité de logement.

La valeur de l'indemnité parlementaire et celle de l'allocation de dépenses sont établies en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. L'allocation de dépenses est parfois comprise dans les relevés concernant les salaires versés aux parlementaires, mais, en réalité, cette somme est prévue en vertu d'un article distinct de la Loi et elle ne fait pas officiellement partie du traitement.

La Loi prévoit également que l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses font chaque année l'objet de rajustements de vie chère (selon une formule établie dans la Loi), mais, comme nous l'avons indiqué précédemment, aucun rajustement n'a été effectué depuis 1991, année au cours de laquelle le montant des indemnités a été gelé parallèlement au gel des traitements et salaires de la fonction publique.

En l'absence d'un gel, l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses seraient rajustées le 1^{er} janvier de chaque année en fonction du moindre — diminué d'un point — de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques ou de l'indice des prix à la consommation (IPC). Cette formule — conçue de façon à compenser une partie de la perte du revenu réel attribuable à l'inflation — ne donne lieu qu'à des augmentations marginales en période de faible inflation comme celle que le Canada traverse actuellement.

À titre d'illustration, le tableau 2.5 indique l'ordre de grandeur de l'augmentation qui se serait appliquée à l'indemnité parlementaire et à l'allocation de dépenses entre 1991 et 1996, si le gel n'avait pas été décrété. Au cours de ces cinq années, l'indemnité parlementaire se serait accrue de 3 190 \$, passant de 64 400 \$ à 67 590 \$, alors que l'allocation de dépenses serait passée de 21 300 \$ à 22 360 \$.

Le régime de retraite

La description du régime de rémunération des parlementaires ne serait pas complète si l'on n'y intégrait pas les prestations qui leur sont offertes au moment de la retraite. Les anciens députés touchent une

pension (ou allocation de retraite) à 55 ans, pour autant qu'ils aient à leur crédit au moins 6 années de service à la Chambre. Les anciens sénateurs ont également droit à une pension après six années de service. L'allocation de retraite des anciens députés est calculée au taux de 4 p. 100 de leur revenu avant la retraite (c'est-à-dire la valeur moyenne des revenus touchés pendant leurs six meilleures années consécutives) par année de service jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de leur revenu avant la retraite. Tout député ayant à son crédit au moins 19 années de service aurait le droit de toucher cette somme. L'allocation de retraite des anciens sénateurs est calculée au taux de 3 p. 100 des revenus avant la retraite pour chaque année de service, jusqu'à concurrence de 75 p. 100 des revenus avant la retraite, après 25 années de service.

Pour financer le régime de retraite, les députés versent une cotisation équivalant à 9 p. 100 de l'indemnité parlementaire; pour leur part, les sénateurs versent une cotisation équivalant à 7 p. 100 de l'indemnité parlementaire. Les parlementaires des deux chambres touchant une autre indemnité pour des responsabilités supplémentaires qu'ils exercent peuvent également verser une contribution équivalant à 9 p. 100 de la valeur de cette indemnité. L'employeur (le gouvernement) verse également une cotisation au régime. Cette cotisation est calculée en fonction d'une projection actuarielle des prestations qui seront versées en vertu du régime, et elle varie d'une année à l'autre, mais elle est toujours beaucoup plus élevée que la contribution que verse l'employeur dans le cadre d'un régime de retraite financé en partie par l'employeur.

Les pensions sont indexées de façon à tenir compte des variations de l'indice des prix à la consommation. L'indexation est différée jusqu'à ce que le bénéficiaire ait atteint l'âge de 60 ans, date à laquelle on augmente la pension pour tenir compte des majorations de l'IPC survenues depuis le moment où le parlementaire a quitté le Parlement.

Au décès du bénéficiaire, le conjoint survivant a droit à une prestation de survivant équivalant à 60 p. 100 de la pension du parlementaire et les enfants admissibles ont droit à une prestation supplémentaire équivalant à 30 p. 100 de la pension.

Les versements de la pension sont suspendus lorsqu'un ancien parlementaire est réélu à la Chambre des communes ou nommé au Sénat. Les pensions des parlementaires retraités touchant des revenus annuels de plus de 5 000 \$ d'un emploi dans la fonction publique fédérale (y compris les nominations par décret et les marchés de

services avec les particuliers) accepté après le 13 juillet 1995, sont réduites de la valeur des gains provenant de cet emploi en excédent de 5 000 \$ pendant toute période de 12 mois.

La participation au régime de retraite était facultative pour les parlementaires faisant partie de la 35^e législature (1993-1997). Dans le cas des parlementaires participant à la législature en cours, la participation au régime est obligatoire, tout comme lors des législatures antérieures.

Résumé

Les trois principaux éléments constitutifs du régime de rémunération des parlementaires sont résumés dans les tableaux qui suivent. On trouvera également un tableau illustrant l'incidence du gel actuel sur l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses (tableau 2.5). Les deux dernières colonnes de ce tableau indiquent quelle aurait été la valeur de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses si le gel n'avait pas été décrété.

Tableau 2.1
Indemnité parlementaire, allocation de dépenses
et indemnité de logement

	Députés	Sénateurs
Indemnité parlementaire	64 400 \$	64 400 \$
Allocation de dépenses	21 300 \$ 26 200 \$ ¹ 28 200 \$ ²	10 100 \$
Indemnité de logement	6 000 \$ ³	sans objet

Notes :

L'indemnité parlementaire est imposable, alors que l'allocation de dépenses et l'indemnité de logement ne le sont pas. Des reçus sont exigés pour l'indemnité de logement, mais non pour l'allocation de dépenses.

1. Députés représentant des circonscriptions électorales de grande étendue ou éloignées ou les deux (24 députés à l'heure actuelle).
2. Députés représentant les deux circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest.
3. Bien que cette indemnité soit généralement désignée comme indemnité de logement, il s'agit en réalité d'une allocation de dépenses de voyage, qui donne aux députés le droit de réclamer le remboursement des frais de logement et de repas ainsi que des faux frais engagés en voyage officiel à plus de 100 kilomètres de leur lieu de résidence principal.

Tableau 2.2
Indemnités versées aux parlementaires chargés
de responsabilités supplémentaires
(Chambre des communes)

Poste occupé	Indemnité supplémentaire
Premier ministre	69 920 \$
Ministre	46 645 \$
Secrétaire d'État	34 984 \$
Chef de l'Opposition officielle	49 100 \$
Chef d'un parti reconnu*	29 500 \$
Leader du gouvernement à la Chambre	46 645 \$
Leader de l'Opposition officielle à la Chambre	23 800 \$
Leader à la Chambre d'un parti reconnu*	10 100 \$
Whip en chef du gouvernement	13 200 \$
Whip adjoint du gouvernement	7 500 \$
Whip en chef de l'Opposition officielle	13 200 \$
Whip adjoint de l'Opposition officielle	7 500 \$
Whip d'un parti reconnu*	7 500 \$
Président de la Chambre	49 100 \$
Vice-président de la Chambre	25 700 \$
Vice-président (comité plénier)	10 500 \$
Président adjoint (comité plénier)	10 500 \$
Secrétaire parlementaire	10 500 \$

* Les partis reconnus sont ceux qui détiennent au moins 12 sièges.

Tableau 2.3
Indemnités versées aux parlementaires chargés de
responsabilités supplémentaires (Sénat)

Poste occupé	Indemnité supplémentaire
Leader du gouvernement*	46 645 \$
Leader adjoint du gouvernement	14 900 \$
Chef de l'Opposition	23 800 \$
Chef adjoint de l'Opposition	9 400 \$
Whip du gouvernement	7 500 \$
Whip de l'Opposition	4 800 \$
Président	31 000 \$

* Poste ministériel.

Tableau 2.4
Allocation de retraite des parlementaires

	Députés	Sénateurs
Commence à	55 ans	60 ans
Cotisation des parlementaires	9 % de l'indemnité parlementaire plus 9 % de toute autre indemnité versée pour l'exercice de responsabilités supplémentaires	7 % de l'indemnité parlementaire plus 9 % de toute autre indemnité versée pour l'exercice de responsabilités supplémentaires
Montant	<ul style="list-style-type: none"> • 4 % par année de service, calculé en fonction de la moyenne des revenus des six meilleures années consécutives • plafond : 75 % des revenus disponibles avant la retraite, après 19 ans de service 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 % par année de service, calculé en fonction de la moyenne des revenus des six meilleures années consécutives • plafond : 75 % des revenus disponibles avant la retraite, après 25 années de service
Période d'acquisition des droits*	6 ans	6 ans

* L'acquisition des droits désigne le nombre minimal d'années de service en tant que parlementaire pour avoir droit à une pension.

Tableau 2.5
Évolution de l'indemnité parlementaire
et de l'allocation de dépenses en l'absence du gel de 1991

Année	Indice des prix à la consommation		Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques		Indemnité parlementaire projetée	Allocation de dépenses projetée
	Indice	Variation en % d'une année à l'autre	Indice	Variation en % d'une année à l'autre		
1991	126,2	5,6	124,5	4,6	64 400 \$	21 300 \$
1992	128,1	1,5	128,9	3,5	66 720 \$	22 070 \$
1993	130,4	1,8	131,2	1,8	67 050 \$	22 180 \$
1994	130,7	0,2	133,7	1,8	67 590 \$	22 360 \$
1995	133,5	2,2	134,9	1,0	67 590 \$	22 360 \$
1996	135,6	1,6	137,8	2,1	67 590 \$	22 360 \$

Note : Selon la formule prévue par la Loi, les variations de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses sont calculées d'après le moindre — diminué d'un point — de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques ou de l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, au cours des années de faible inflation, il pourrait n'y avoir aucun rajustement (voir 1995).

Source : Chambre des communes, Services financiers.

Ce que la recherche nous a appris

Afin d'entreprendre ses délibérations en connaissance de cause, la Commission a recueilli des données et examiné diverses questions concernant la rémunération des députés et des sénateurs en sollicitant la participation du public, en consultant des parlementaires actuels et d'anciens parlementaires, en organisant un débat public (qui a par la suite été télévisé) et en commandant des études à son personnel ou à des experts-conseils indépendants. On trouvera dans ce chapitre un résumé des résultats de ces études¹.

La question de la rémunération des députés a déjà fait l'objet de cinq commissions et de trois études indépendantes, dont on a pu consulter les conclusions dans les rapports correspondants et des documents d'archive². Comme les cinq rapports des commissions ont été publiés au cours des 18 dernières années, ainsi que de nombreux ouvrages et articles de politologues et d'universitaires, la question a déjà fait l'objet d'analyses exhaustives que la Commission n'a pas manqué d'examiner pour y puiser des informations et des opinions.

Le rapport de recherche n° 1, intitulé « Précédentes commissions d'étude des indemnités des parlementaires : recommandations et résultats », est consacré au travail des commissions qui ont précédé la nôtre; on y fait le point sur les recherches qu'elles ont effectuées et sur leurs principales constatations et recommandations. Le deuxième document, « Allocations et avantages sociaux des parlementaires : montants actuels et bref historique », examine les informations disponibles sur toutes les formes de rémunération actuelles et passées des parlementaires. Dans le troisième rapport, on compare la rémunération des parlementaires canadiens à celle d'autres législateurs du Canada et de l'étranger et de hauts fonctionnaires du Canada.

-
1. Les sept études réalisées pour la Commission sont publiées dans le volume 2 de ce rapport.
 2. On trouvera la liste des commissions et études précédentes à l'annexe du rapport de recherche n° 1, dans le volume 2.

Dans la quatrième étude, « Contenu et valeur du travail », on s'écarte des éléments purement « factuels » pour tenter de mesurer la valeur du travail de député : nature des responsabilités et activités, et rôle de ces activités dans le fonctionnement des institutions démocratiques. Le cinquième rapport, « Évolution de la valeur de la rémunération des parlementaires et comparaison avec d'autres professions », se penche sur la valeur relative de la rémunération qu'ont reçue les députés au cours des années, en convertissant toutes les sommes en dollars de 1996 de façon à les comparer aux salaires moyens d'autres professions. Dans le sixième document, « Incidences du service parlementaire sur la situation financière du député », on examine les conséquences financières, pour le représentant élu, de ses années de service parlementaire. Finalement, on trouvera dans « Examen des régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires » le rapport de l'étude effectuée par la firme de conseil actuariel William Mercer Ltd. sur ce que serait une pension de retraite raisonnable. Cette étude met à jour un rapport traitant de la rémunération des parlementaires et présenté en 1994 au Conseil du Trésor par la firme Sobeco Ernst & Young.

Comme le montre ce bref résumé, la Commission a commandé deux types d'études :

- des études analytiques sur les données factuelles concernant la rémunération et les avantages sociaux des parlementaires, en les comparant à la rémunération d'autres citoyens et en examinant leur évolution au cours des années;
- des études destinées à chercher des réponses sortant du champ de la recherche objective, c'est-à-dire concernant des informations souvent anecdotiques et des calculs de valeur subjectifs, obligeant à prendre des décisions faisant appel à la réflexion et au jugement personnel.

Même dans le champ de la recherche analytique, il convient de faire preuve de prudence pour interpréter les résultats, par exemple lorsqu'on compare la situation des parlementaires canadiens à celle d'autres législateurs. En effet, les comparaisons peuvent être trompeuses car telle assemblée législative peut fort bien verser un montant unique couvrant à la fois le salaire et les dépenses, alors que telle autre versera des montants distincts. De même, telle assemblée peut détenir plus de pouvoir ou siéger pendant des périodes plus longues que telle autre, ce qui influe sur les tâches des députés et le temps qu'ils doivent y

consacrer et, par conséquent, sur leur rémunération. Nous nous sommes efforcés dans la mesure du possible de tenir compte de ces différences dans notre analyse des données comparatives.

Les sept rapports de recherche

Les principales questions abordées dans les recherches ont été les suivantes : Quelle est la valeur du travail de parlementaire? La rémunération accordée pour ce travail est-elle raisonnable? La rémunération et les avantages sociaux ont-ils connu la même progression que ce que reçoivent les Canadiens dans d'autres professions, et les autres législateurs au Canada et à l'étranger? Quelles sont les principales questions à régler en ce qui concerne le salaire, les indemnités, les avantages sociaux et la retraite?

Rapport de recherche n° 1

Une loi adoptée en 1975 exige qu'une commission soit nommée après chaque élection et qu'elle présente son rapport dans les six mois. En règle générale, les commissions d'étude des indemnités des parlementaires (expression générale désignant le salaire, l'allocation de dépenses, les pensions de retraite et les autres avantages sociaux) sont généralement connues du nom de leur président ou de leurs membres. On a donc eu des rapports de la commission Hales (1979), de la commission McIsaac-Balcer (1980), de la commission Clarke-Campbell (1985), de la commission St. Germain-Fox (1989) et de la commission Lapointe (1994).

Le but du rapport de recherche n° 1 était de faire le point sur les conclusions et recommandations de ces commissions, publiées dans leurs rapports. Nous voulions ainsi faire bon usage des recherches antérieures et éviter de recommencer des recherches déjà faites et toujours pertinentes.

Bien que les commissions antérieures aient fait leur travail à des époques et dans des circonstances politiques différentes, elles ont toutes abordé des thèmes communs et sont parvenues à certaines conclusions communes :

- Le Parlement est une institution précieuse qu'il convient de traiter adéquatement pour en garantir le fonctionnement efficace et indépendant. Cela exige notamment d'élire et de garder des

personnes compétentes et qualifiées, que l'on ne peut attirer qu'en offrant une bonne rémunération.

- Le travail de parlementaire ne se prête pas facilement à une comparaison avec celui d'autres professions. Comme de nombreux cadres supérieurs, le député travaille de longues heures et il doit répondre à de nombreuses requêtes et sollicitations; il est en outre en butte à des critiques auxquelles la plupart des gens n'est jamais confrontée. On ne peut pas s'attendre à ce que le député finance lui-même toutes les dépenses que lui impose sa fonction.
- Le député ne doit pas s'enrichir en se mettant au service de la population, et il n'y a pas non plus de raison pour que sa rémunération augmente au moment où ses concitoyens souffrent de difficultés financières.
- Quelle que soit la décision prise au sujet de ce que serait une rémunération juste du député eu égard à la valeur de son travail, il importe que cette rémunération corresponde aux attentes du public, et il est bien possible que celui-ci s'attende à ce que le député soit moins payé que ce qui serait juste. Le fait que ce sont les députés qui décident de leur propre rémunération complique cette question, bien que, à notre avis, cet arrangement soit nécessaire pour respecter notre système caractérisé par la suprématie du Parlement.

Toutes les commissions qui ont précédé la nôtre ont recommandé une augmentation de l'indemnité parlementaire, mais en proposant des méthodes de calcul différentes. Par contre, chacune a pris une position différente au sujet de l'allocation de dépenses et l'on n'a pu trouver aucun consensus quant à son montant, à sa nature (imposable ou non, versée moyennant des justificatifs ou non) et à la manière dont elle devrait évoluer au cours des temps.

En ce qui concerne la pension de retraite, les commissions précédentes qui l'ont examinée attentivement ont soulevé trois grandes questions : l'âge d'admissibilité; le problème du cumul de rémunération (c'est-à-dire le fait de toucher à la fois une pension parlementaire et une rémunération issue d'une nomination, d'un contrat ou d'un emploi fédéral); et l'allocation de cessation d'emploi des députés qui n'ont pas droit à une pension de retraite immédiate. Des changements ont été instaurés relativement aux deux premières questions à la suite de la commission Lapointe en 1995 : l'âge d'admissibilité a été porté à 55 ans au lieu de la date de démission ou de défaite électorale de député

et, si le parlementaire à la retraite touche une rémunération liée à une nomination, un contrat ou un emploi fédéral qu'il a accepté après le 13 juillet 1995, sa pension de retraite parlementaire est désormais réduite de tout montant reçu en excédent de 5 000 \$, pour toute période de 12 mois (voir le chapitre 2). La troisième question — l'indemnité de cessation d'emploi des députés ayant plus de six années de service mais n'ayant pas encore atteint l'âge de 55 ans ou ayant choisi de ne pas adhérer au régime de retraite — reste pendante.

Rapport de recherche n° 2

Ce document est consacré à la rémunération, aux indemnités et aux avantages sociaux des députés et des sénateurs. On y examine en détail les sommes versées, soit l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses, la pension de retraite, l'indemnité de logement, le budget du bureau du député, les prestations offertes en cas de départ et les services fournis.

Après avoir examiné l'évolution de la rémunération parlementaire depuis la Confédération, on compare son pouvoir d'achat relatif au cours des temps à celui de la rémunération offerte aujourd'hui. Finalement, on aborde les conséquences du gel actuel de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses, en calculant comment ces deux sommes auraient évolué si elles n'avaient pas été gelées pendant six ans.

Le rapport conclut que le revenu des parlementaires s'est dévalorisé au cours des années. En 1980, l'indemnité parlementaire (exprimée en dollars de 1996) valait 81 117,86 \$. Sa valeur réelle n'a cessé de baisser depuis.

Même en 1867, par exemple, un député recevait 600 \$ pour trois à cinq semaines de travail. (On analyse en même temps dans ce document l'évolution de la durée des sessions parlementaires depuis la Confédération.) En dollars d'aujourd'hui, elle vaudrait environ 9 000 \$, ce qui correspond à une rémunération annuelle largement supérieure à ce que touchait un député en 1997.

S'il n'y avait pas eu de gel en 1991, l'indemnité parlementaire aurait augmenté de 4,9 p. 100, atteignant fin 1996 le montant de 67 590 \$ (au lieu d'être restée à 64 400 \$), alors que l'allocation de dépenses vaudrait 22 360 \$ (au lieu de 21 300 \$). Les redressements annuels prévus dans la *Loi sur le Parlement du Canada* n'auraient pas empêché le déclin du revenu réel.

Rapport de recherche n° 3

Considérant que les tâches du député canadien sont uniques, ce qui rend les comparaisons difficiles, on a décidé dans ce rapport de recherche de faire le point sur la rémunération respective des députés canadiens, des députés provinciaux du Canada, des législateurs d'autres démocraties occidentales et des hauts fonctionnaires du secteur public fédéral (fonction publique et sociétés d'État).

On compare ainsi la rémunération des députés canadiens à celle des législateurs de la plupart des autres pays du G7, ainsi que de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Suède et de la Norvège. Ces comparaisons ont été jugées pertinentes parce que tous les pays mentionnés sont des démocraties libérales prospères où l'on trouve des assemblées législatives nationales dynamiques. On examine aussi dans ce document les régimes de retraite offerts aux législateurs de Norvège, de Suède, de France, d'Australie, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Les données relatives à la rémunération des députés provinciaux et territoriaux comprennent le montant actuel du salaire de base et des allocations de dépenses, ainsi que leur évolution en pourcentage depuis 1981.

Finalement, la rémunération des députés est comparée à celle des personnes bénéficiant d'une nomination du gouverneur en conseil et à celle des cadres supérieurs de la fonction publique.

La conclusion est que la rémunération des députés n'est pas excessive par rapport à celle de personnes œuvrant dans des domaines ou détenant des responsabilités similaires.

Ce rapport montre que le député canadien se situe au neuvième rang quand on compare la rémunération des législateurs fédéraux ou nationaux de 10 pays. Par rapport à la rémunération des députés provinciaux, l'indemnité parlementaire fédérale est plus élevée, mais cela n'a rien d'étonnant puisque les responsabilités sont plus vastes et les sessions parlementaires plus longues. En revanche, du point de vue du taux d'augmentation de la rémunération depuis 1981, les parlementaires fédéraux se situent à l'avant-dernier rang de toutes les assemblées législatives canadiennes.

La comparaison avec les personnes nommées par le gouverneur en conseil montre que les dirigeants des grands organismes fédéraux et les sous-ministres sont mieux payés que les députés, comme on peut s'y attendre du fait des lourdes responsabilités qu'ils assument, concernant

de gros budgets et, souvent, des milliers d'employés. Il faut cependant souligner que même les personnes nommées par le gouverneur en conseil qui assument des responsabilités moindres, comme les dirigeants d'organismes mineurs ou les membres de petites commissions ou tribunaux, sont également mieux payées que les députés. De fait, la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil reçoivent un salaire égal ou supérieur à ce que touche le député, même en tenant compte de l'allocation de dépenses.

Rapport de recherche n° 4

Le but de ce document était d'examiner la valeur intrinsèque des responsabilités et activités du député fédéral, en examinant les études publiées à ce sujet et en interrogeant des députés et des observateurs éclairés.

On indique dès le départ que comparer la rémunération du député à celle d'autres professions est un exercice périlleux sinon impossible puisque maints aspects de la fonction de député — par exemple, le rôle de médiateur et celui de porte-parole de l'électorat — sont tout à fait particuliers. De même, ce qui pousse un député à se faire élire et la satisfaction personnelle que procure le service public ont peu d'équivalents dans d'autres professions. Selon les députés, l'argent n'est ni leur première motivation, ni la principale récompense de leur service parlementaire.

Aujourd'hui, les spécialistes de la rémunération ont tendance à considérer que le travail de député se situe dans une catégorie à part. Cela n'empêche pas au demeurant que les méthodes usuelles de détermination de ce qu'est une rémunération « juste » (analyse du contenu de l'emploi, valeur marchande, etc.) puissent nous aider à déterminer, sans entrer dans le détail, si les salaires versés à nos élus sont plus ou moins raisonnables et si leurs régimes de retraite et d'avantages sociaux sont comparables à ceux conçus pour des situations similaires.

Cela dit, on a choisi dans ce rapport de se pencher sur le poste lui-même, en réfléchissant à l'importance et à la valeur des activités qu'il exige du point de vue du bien-être des Canadiens et de la vitalité de nos institutions démocratiques.

Cela a permis de cerner huit champs de responsabilité particuliers : le travail en caucus, le travail de circonscription, le travail en comité, le

travail à la Chambre des communes, les portefeuilles attribués, le travail de parti, l'action consacrée aux enjeux politiques individuels, et le rôle de représentant de la nation au Canada et à l'étranger.

Le fait que les Canadiens valorisent le rôle de leurs élus ressort clairement du fait qu'ils s'attendent à ce que les députés soient en permanence à la disposition des membres de leur circonscription et qu'ils œuvrent en leur nom. Certes, des sondages ont révélé une certaine méfiance de nombreuses personnes envers la classe politique dans son ensemble, mais cela vaut rarement pour leur propre député. De plus, notre régime gouvernemental jouit d'un large appui dans la population, ce qui se traduit par un sain respect du Parlement. Les députés exercent plusieurs fonctions cruciales dans notre régime parlementaire, et ils contribuent ainsi à son efficacité.

Le travail de député est complexe et difficile, et il est vital, pour la santé des institutions publiques et de la nation, qu'il soit exécuté correctement. À plusieurs égards cruciaux, notre régime politique dépend de la contribution et de la vigilance des élus. Les députés sont là pour défendre des points de vue à la fois personnels, régionaux et nationaux. Ils sont le point focal de la coopération et de la concurrence grâce auxquelles le système fonctionne. Ils défendent des droits et libertés individuels et collectifs. Ils cherchent un équilibre entre la responsabilité de l'État et la responsabilité individuelle.

La population dépend du souci des députés, individuellement et collectivement, de protéger le régime parlementaire et de nous préserver contre l'usage arbitraire du pouvoir étatique. La stabilité de notre régime gouvernemental vient précisément de ce qu'il permet de concilier des points de vue contradictoires ou concurrentiels pour déboucher sur une harmonie fonctionnelle. Le fait que nous y parvenions, comme pays, a beaucoup à voir avec notre prospérité et notre qualité de vie, et les députés ont un rôle crucial à jouer à cet égard.

Rapport de recherche n° 5

On montre dans cette étude comment la rémunération des parlementaires a évolué au cours des années, en convertissant les taux de rémunération du passé en dollars d'aujourd'hui afin de les comparer à la rémunération d'autres professions.

Selon cette comparaison, c'est en 1974 que la rémunération relative des députés a été la plus élevée, alors que l'indemnité parlementaire

équivalait à 81 563,91 \$ de 1996. Depuis 1980, l'indemnité parlementaire a baissé par rapport au revenu moyen d'autres professions. Cette année-là, les députés se situaient au troisième rang dans un groupe de neuf professions choisies mais, depuis, ils sont tombés au huitième rang. En 1980, l'indemnité parlementaire représentait 103 p. 100 du salaire moyen d'un avocat ou d'un notaire; en 1995, 68 p. 100. Et l'évolution a été similaire par rapport à d'autres professions : les députés recevaient 159 p. 100 du salaire d'un enseignant du secondaire en 1980, contre 115 p. 100 du salaire d'un enseignant moyen en 1996; 120 p. 100 du salaire d'un administrateur scolaire en 1980, contre 75 p. 100 du salaire d'un directeur d'école secondaire en 1996; et 150 p. 100 du salaire d'un major de l'armée en 1980, contre 99 p. 100 en 1996.

On observe également un recul, quoique moins marqué, si l'on ajoute l'allocation de dépenses à l'indemnité parlementaire. Le revenu total du député passe alors de la première à la troisième place au lieu de tomber de la troisième à la huitième place.

Rapport de recherche n° 6

Cette étude était consacrée à l'incidence du service parlementaire sur la capacité d'accumuler des biens pendant le passage à la Chambre des communes et de gagner sa vie après. L'objectif était d'établir un contexte général pour juger si la rémunération et le régime de retraite des députés sont équitables, c'est-à-dire qu'ils ne leur imposent pas de sacrifices financiers déraisonnables.

Bon nombre de députés viennent de l'une des trois professions suivantes : droit, enseignement et administration. En moyenne, la rémunération de ces professions est similaire à celle des députés (si l'on tient compte à la fois de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses). Autrement dit, l'élection n'est ni une corne d'abondance, ni un gouffre financier. Pendant qu'ils occupent leur poste, bon nombre de députés constatent que les longs voyages qu'ils doivent faire, conjugués à la nécessité d'entretenir deux domiciles, épuisent la majeure partie de leur indemnité et de leur allocation. Comme peu d'entre eux ont le temps ou les moyens nécessaires pour gagner d'autres revenus, il leur est souvent difficile d'accumuler des biens et de se constituer un patrimoine.

L'âge moyen des députés est d'environ 50 ans (49,4 dans la législature actuelle, 51,5 dans la précédente), et leur période de service moyenne est de 4,6 ans. De ce fait, bien des députés se retrouvent — volontairement ou non — sur le marché du travail vers le milieu ou la fin de la cinquantaine pour essayer d'entreprendre une nouvelle carrière ou de reprendre une carrière interrompue. L'indemnité de cessation d'emploi constitue pour certains un petit coussin financier, mais qui ne couvre environ que six mois de chômage. Pour les députés qui ont six années de service ou plus, le régime de retraite (dont les prestations sont versées dès l'âge de 55 ans) est suffisant pour compenser au moins en partie la perte d'ancienneté, d'expérience et de revenu causée par l'interruption de leur carrière. Il est cependant probable que la plupart d'entre eux auront pris du retard par rapport à leurs anciens collègues du point de vue de l'accumulation de biens. En bref, même si les salaires sont relativement comparables (et c'est de moins en moins vraisemblable depuis plus d'une dizaine d'années, comme l'a montré le rapport précédent), le service parlementaire est financièrement désavantageux pour la plupart des députés parce qu'ils ont moins de possibilité d'accumuler des biens et qu'il leur est difficile de réintégrer la population active après une période de service public.

Rapport de recherche n° 7

La Commission a demandé à la firme de conseil actuariel William M. Mercer Ltd. de préparer un rapport sur le régime de retraite et d'avantages sociaux des députés. Ce rapport contient une analyse actuarielle du régime actuel ainsi que des autres régimes qui permettraient éventuellement de répondre aux préoccupations les plus fréquemment mentionnées tout en comblant les besoins des députés. On y compare aussi le régime d'avantages sociaux des députés à ceux offerts par d'autres employeurs des secteurs public et privé.

Les principales recommandations de la firme sont que l'allocation de dépenses qui est actuellement exonérée de l'impôt sur le revenu soit intégrée à l'indemnité parlementaire à la fois du point de vue fiscal et du point de vue de la retraite; que la cotisation et le taux d'accumulation de la pension de retraite soient ajustés en conséquence; et que l'on conserve le régime actuel à prestations déterminées, mais en réduisant les taux d'accumulation et de cotisation pour assurer la même accumulation de prestations qu'actuellement.

La firme souligne que, bien que le régime actuel semble généreux, il est adéquat pour compenser certains des inconvénients financiers de la fonction élective. Elle propose que les députés qui ne sont pas à l'aise avec les modalités du régime actuel aient la possibilité de s'en retirer et d'adhérer à un autre régime plus proche de ceux du secteur privé.

Le rapport recommande par ailleurs que l'allocation de cessation d'emploi (la moitié de l'indemnité parlementaire annuelle) ne soit plus liée au régime de retraite. À l'heure actuelle, seuls les députés qui quittent la Chambre des communes avec moins de six années de service (période ouvrant droit à pension) ont droit à l'allocation de cessation d'emploi. Cela veut dire que certains députés (par exemple, ceux qui n'ont pas encore 55 ans) ne reçoivent aucune allocation immédiate de cessation d'emploi lorsqu'ils quittent la Chambre, ce qui peut leur causer des difficultés financières. En conséquence, la firme recommande que l'allocation de cessation d'emploi soit versée à tous les députés qui quittent la Chambre des communes sauf s'ils ont droit à une pension de retraite immédiate.

En ce qui concerne le régime d'avantages sociaux des députés (soins de santé et soins dentaires, assurance-invalidité et assurance-vie, etc.), la firme conclut qu'il est dans l'ensemble comparable à ceux du secteur public, bien qu'il soit en retard sur ceux du secteur privé du point de vue des choix possibles, de la souplesse et de l'efficacité sur le plan fiscal. À son avis, on pourrait également faire des efforts pour rendre ce régime d'avantages sociaux plus compréhensible aux députés, grâce à des outils de communication plus clairs.

Principales observations

Bien que l'approche traditionnelle de l'analyse du contenu d'un poste soit moins que satisfaisante pour déterminer ce que devrait être la rémunération d'un député (étant donné qu'il n'y a pas d'équivalents du secteur privé ou du secteur public pour faire des comparaisons), la dernière commission (la commission Lapointe) a effectué une telle analyse et est parvenue à la conclusion que le travail de député est sous-évalué et que le député est sous-payé par rapport à ses homologues du secteur privé et aux hauts fonctionnaires.

En outre, notre examen nous a montré qu'il y a un autre aspect des activités du député — comportant une valeur inhérente — qui n'est pas facile à saisir. Le travail de député ne connaît quasiment aucune limite

puisqu'il englobe aussi bien des fonctions essentiellement protocolaires que l'étude des arcanes d'un large éventail de politiques et de programmes, et qu'il oblige son détenteur à être à la fois porte-parole et leader de sa communauté, médiateur et travailleur social agissant au nom de chacun de ses concitoyens. Les journées de travail du député sont longues, ses voyages sont nombreux et sa semaine de travail dure sept jours, le citoyen qui a besoin d'aide ne se manifestant pas nécessairement pendant les heures de bureau.

C'est aussi un travail qui oblige son détenteur à assumer le degré de responsabilité le plus élevé sur des questions très importantes; il suffit parfois d'un seul député non convaincu pour faire éclater l'unanimité d'un caucus, d'un seul membre réfléchi d'un comité parlementaire pour assurer l'adoption d'une modification législative cruciale touchant tous les Canadiens et, souvent, de quelques députés seulement pour sceller le sort d'un gouvernement.

Ces aspects de la fonction de député ne sont pas faciles à exprimer en dollars, mais ils permettent de penser que le niveau relativement modeste du salaire des députés qu'ont révélé les recherches signifie que leur rémunération actuelle est probablement le strict minimum acceptable.

Le député est quelqu'un qui se met au service du public et il ne doit donc pas s'attendre à ce que sa rémunération soit une manne financière. D'ailleurs, aucun ne s'y attend. En revanche, personne ne devrait être obligé de s'exposer à des difficultés financières à la suite d'une victoire électorale. Cela veut dire que la rémunération et les avantages sociaux doivent être raisonnables, qu'ils doivent aussi être réalistes du point de vue de ce que l'on attend concrètement des députés, et qu'ils doivent suivre les tendances qui se manifestent dans l'ensemble de la société — ou en tout cas ne pas prendre de retard important sur ce plan.

La rémunération globale des députés se situe dans une gamme raisonnable mais elle perd peu à peu du terrain. Les recherches ont montré que la valeur relative de la rémunération des députés a baissé au cours des années par rapport à celle d'autres professions et par rapport à ce que la plupart des députés pourraient gagner s'ils n'avaient pas quitté leur profession. Nous verrons cependant dans le chapitre qui suit que ces réalités sur la rémunération des députés ne correspondent pas nécessairement à ce qu'en pense la population.

Ce qu'en pense la population en général

Pour s'informer sur les attitudes de la population à l'égard de la rémunération des parlementaires, les commissaires ont eu recours à toute une gamme de sources officielles et non officielles. Nous n'avons pas retenu les services d'organismes de sondage d'opinion ni d'autres analystes de l'opinion publique pour effectuer de nouvelles études de l'opinion des Canadiens sur le sujet. Néanmoins, nous sommes parvenus sans trop de difficulté à discerner les attitudes générales de la population.

Nos données nous sont parvenues des sources suivantes :

- Environ 500 Canadiens ont répondu à la question posée sur le site Web de la Commission « À votre avis, combien les parlementaires devraient-ils gagner? ». Le site Web a affiché des données sur les niveaux actuels de rémunération des parlementaires, des résumés des recommandations formulées par les commissions antérieures, ainsi qu'une brève description du rôle joué par le Parlement dans le régime politique du Canada.

Observations formulées par des Canadiens

« La rémunération devrait être liée à la participation. Dans l'économie d'aujourd'hui, toute augmentation devrait correspondre à l'évolution de la situation du salarié moyen. »
— Réponse communiquée au site Web

Observations formulées par des Canadiens

« À mon avis, les parlementaires devraient être rémunérés équitablement pour les fonctions qu'ils exercent, tout comme n'importe quel autre employé. Cependant, étant donné que la plupart des fonctionnaires n'ont touché, de leur côté, aucune augmentation depuis la période de négociation précédant 1991, j'ose espérer que toute augmentation de la rémunération des parlementaires correspondrait à des augmentations accordées aux fonctionnaires et vice versa. »
— Réponse communiquée au site Web

Naturellement, certaines réponses étaient laconiques et quelques-unes d'entre elles semblaient inspirées par la volonté de punir les titulaires de charges publiques collectives pour des problèmes réels ou perçus ayant une incidence sur le pays (l'économie, l'unité nationale) ou sur le répondant intéressé (emploi, difficultés financières), mais l'immense majorité des réponses étaient réfléchies, éclairées et, dans bien des cas, nuancées. Nous en citons quelques-unes dans le présent chapitre.

- Près d'une centaine d'autres Canadiens se sont donné la peine de faire parvenir une lettre à la Commission pour exprimer leur point de vue sur la rémunération des parlementaires.
- De nombreux députés, de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, ont fourni à la Commission une analyse éclairée des points de vue de leurs commettants.
- Les particuliers n'ont pas hésité à exprimer leurs points de vue directement aux commissaires, si l'occasion se présentait. Ainsi, des opinions ont été recueillies notamment dans un silo-élevateur de l'Alberta, dans un salon de coiffure d'Ottawa ou dans un restaurant de Montréal.

Observations formulées par des Canadiens

« L'un des principaux problèmes que j'éprouve à l'égard de la rémunération des parlementaires, quelle qu'en soit la valeur réelle, tient au fait qu'il m'est impossible de comparer leur rémunération globale à la mienne. Or l'une des principales raisons en est le cumul des allocations et l'exemption d'impôt. »

« Je n'aurais aucune objection à ce que les parlementaires touchent un traitement annuel de 80 000 \$ ou même de 100 000 \$, dans la mesure où il s'agirait d'un salaire "normal", semblable à celui qui est versé à tout citoyen et assujetti à toutes les lois fiscales auxquelles nous devons nous conformer tous les ans. »

— Réponses communiquées au site Web

Observations formulées par des Canadiens

« Transparence — le régime est trop compliqué et trop confus pour que le citoyen moyen s'y retrouve. Nature des fonctions exercées — il s'agit d'un poste important et il conviendrait de rémunérer les intéressés en conséquence. Autrement, les candidats talentueux n'envisageront jamais de se lancer en politique. »

— Réponse communiquée au site Web

- Enfin, des organismes de sondage de l'opinion publique, notamment Angus Reid Inc. Compas Research et Ekos Research, ont eu l'amabilité de nous communiquer les résultats de travaux de recherche antérieurs mais encore pertinents, notamment des observations recueillies par l'intermédiaire de groupes de discussion et de sondages d'opinion menés auprès de la population en général.

Les renseignements obtenus ont donné aux attitudes des Canadiens un caractère impératif du fait de l'unanimité des témoignages obtenus. En général, les Canadiens ne sont pas favorables à une augmentation de la rémunération des parlementaires. De plus, ils estiment particulièrement contestables certains aspects du régime actuel de rémunération :

- le fait que certains éléments du régime de rémunération des parlementaires soient exonérés de l'impôt sur le revenu;
- le prix qu'il en coûte à la population pour assurer le régime de pension des parlementaires retraités;
- le fait que les sénateurs ne soient pas tenus de rendre compte de leur présence au Parlement et de leur participation aux travaux parlementaires.

Ce sont là les points principaux — exprimés avec vigueur — qui ressortent des observations recueillies par toutes les sources énumérées précédemment.

Quels sont les facteurs qui sous-tendent la résistance générale à toute proposition

Observations formulées par des Canadiens

« Avant qu'ils se portent candidats, je suis persuadé qu'ils sont au courant du traitement et des allocations non imposables qui leur sont offerts [mais] qu'en est-il du travailleur moyen dont le salaire est gelé depuis plusieurs années déjà... Si on leur accorde une augmentation quelconque, il faudrait mettre fin à l'allocation non imposable, l'ajouter à leur traitement et calculer l'impôt des parlementaires en fonction de leur traitement global comme on le fait pour n'importe quel autre citoyen. »

— Réponse communiquée au site Web

Observations formulées par des Canadiens

« Compte tenu des mesures d'austérité auxquelles ont été soumis tous les Canadiens, le traitement des parlementaires est raisonnable. »

— Réponse communiquée au site Web

laissant entendre que la rémunération des parlementaires devrait être augmentée? De l'avis des commissaires, corroboré par plusieurs analystes de l'opinion publique, les quatre observations ci-après contribuent à expliquer l'antipathie que suscite toute proposition de rajustement de la rémunération des parlementaires.

- En premier lieu, les Canadiens demeurent inquiets de leurs propres perspectives financières. Bien qu'ils pressentent une amélioration générale de l'économie, ils se demandent encore si cette croissance économique se traduira pour eux par un mieux-être financier; bon nombre de Canadiens n'ont pas encore constaté les retombées de cette croissance en ce qui concerne le poste qu'ils occupent ou leur situation salariale. En conséquence, la population est d'avis qu'il est actuellement trop tôt pour apporter quelque amélioration que ce soit à la rémunération des parlementaires et que toute bonification serait inéquitable — elle serait considérée comme une manœuvre visant à « tirer profit » de l'amélioration de la situation économique, alors que les autres ne peuvent pas le faire.
- La deuxième observation découle de la première et la renforce. Les traitements et salaires des fonctionnaires fédéraux du Canada sont gelés aux niveaux de 1991.

Observations formulées par des Canadiens

« Le niveau de responsabilité des parlementaires, l'envergure de leurs connaissances, l'abandon de leur profession régulière pendant l'accomplissement de leur mandat de parlementaire, leur statut social et le fait qu'ils aient été choisis par la majorité des électeurs d'une circonscription pour représenter nos intérêts au sein d'une tribune nationale et/ou pour prendre des décisions en notre nom. On ne saurait sous-estimer des responsabilités de la sorte. »

— Réponse communiquée au site Web

Observations formulées par des Canadiens

« J'admire le citoyen qui choisit d'assumer des fonctions officielles et de quitter sa famille sans avoir la certitude de conserver son poste plus de cinq ans, parce qu'il croit fortement dans le régime démocratique et désire en assurer la continuité. J'estime qu'il est indispensable de lui assurer une rémunération suffisante pour l'empêcher de succomber à la tentation de corruption... »

— Réponse communiquée au site Web

Ce gel a eu une incidence importante sur une population bien plus vaste que les 225 000 fonctionnaires directement touchés. Si l'on tient compte des familles immédiates des fonctionnaires en question et des autres personnes à leur

charge, le gel des salaires a eu des répercussions marquées sur près d'un million de Canadiens, et ses effets sur les entreprises et les collectivités ont été encore bien plus importants. Quels que soient les mérites du gel proprement dit, de nombreux Canadiens semblent être d'avis qu'il faudrait éviter d'augmenter la rémunération des parlementaires sans lever le gel des salaires des fonctionnaires et avant la levée de ce gel.

- En troisième lieu, les Canadiens semblent établir un lien entre toute amélioration de la rémunération des parlementaires et l'amélioration de la santé financière du gouvernement. En d'autres termes, les citoyens seraient peut-être un peu plus prêts à envisager une augmentation de la rémunération des parlementaires si on leur confirmait sans ambiguïté que le déficit annuel a été éliminé. Il se pourrait même qu'un plus grand nombre de Canadiens soient favorables à une augmentation du traitement des parlementaires une fois que la taille la dette nationale aura été réduite.
- Enfin, un grand nombre des observations qui nous sont parvenues étaient empreintes d'une attitude négative. De nombreux Canadiens ont une idée plutôt désapprobatrice des fonctions exercées par le Parlement et de sa façon de fonctionner. Cette opinion semble fondée sur une perception selon laquelle le Parlement n'est à peu près rien d'autre qu'une tribune où l'on échange des remarques négatives et où l'on se livre à des batailles partisans pour marquer des points dans la plus pure mesquinerie au lieu d'assurer un bon gouvernement. Cette façon de percevoir le Parlement donne lieu à une piètre opinion des parlementaires en tant que collectivité, qui risque de faire échec à toute volonté d'envisager une augmentation de leur rémunération.

Observations formulées par des Canadiens

« Les salaires doivent demeurer gelés...
 Vous n'avez pas mérité une augmentation de salaire parce que nous avons une dette de 600 millions \$...
 Ajustez vos priorités, messieurs! »

Sans doute, certains parlementaires ne savent pas tempérer les efforts qu'ils déploient pour mettre le gouvernement dans l'embarras ou jeter le discrédit sur l'opposition et il se peut que l'importance que revêtent ces tactiques dans le fonctionnement journalier du Parlement soit exagérée par l'attention que les médias leur accordent. Toutefois, pour bien comprendre le rôle que joue le Parlement dans notre système de gouvernement, il faut reconnaître que la confrontation et la critique sont des aspects intrinsèques et indispensables de l'accomplissement des responsabilités du Parlement. À ce titre, il faut également obliger le gouvernement à rendre compte des décisions et des mesures qu'il prend et veiller à la divulgation des renseignements importants pour l'intérêt public, afin de permettre aux parlementaires — et à tous les Canadiens — de se faire une opinion juste et de prendre des décisions éclairées à propos des questions liées à la politique gouvernementale.

Si les Canadiens portent sur les parlementaires un jugement sévère, c'est peut-être précisément parce que les parlementaires incarnent l'une des caractéristiques fondamentales de l'institution et qu'ils s'acquittent de l'un de ses rôles fondamentaux — cette dernière étant une tribune où se mesurent les adversaires politiques, et un lieu de confrontation systématisée, où les gouvernements sont tenus de justifier leurs gestes et leur « performance », tandis que les partis d'opposition ont toute la latitude voulue pour prouver aux électeurs qu'ils sauraient mieux tenir le gouvernail de l'État. Nous reviendrons sur ce thème lorsque nous expliquerons le bien-fondé de nos recommandations dans le chapitre qui suit.

Conclusions et recommandations

Nous indiquons dans l'introduction de ce rapport que nous avons retenu trois objectifs pour nos recommandations :

- faire en sorte que les députés ne soient pas indûment préoccupés par leurs finances personnelles, en veillant à ce que les dépenses légitimes reliées à leur fonction soient couvertes par leur rémunération globale;
- répondre aux principales préoccupations que nous avons entendues au sujet de cette rémunération globale; et
- veiller à ce que nos recommandations soient justes, eu égard à la conjoncture économique à laquelle de nombreux Canadiens sont aujourd'hui confrontés, caractérisée notamment par le chômage, le gel des salaires et l'insécurité économique générale.

Nous avons formulé nos recommandations en tenant compte le mieux possible de ces critères dans le cadre de notre mandat.

Indemnité parlementaire et allocation de dépenses

Comme nous l'indiquons au chapitre 2, les membres du Sénat et de la Chambre des communes reçoivent une indemnité parlementaire de 64 400 \$ par an. En outre, les députés touchent une allocation de dépenses se situant entre 21 300 \$ et 28 200 \$, alors qu'elle est de 10 100 \$ par an pour les Sénateurs. Ces deux sommes — l'indemnité et l'allocation — composent ce que nous appelons la rémunération des parlementaires.

Lorsqu'on a créé l'allocation de dépenses, en 1945, l'objectif était de rembourser aux parlementaires les dépenses qu'ils assument dans l'exercice de leurs fonctions. L'allocation était payable à la fin de l'année civile, diminuée de déductions imposées en cas d'absentéisme. L'allocation était imposable dans le cas des ministres, du chef de l'Opposition et des sénateurs. Aujourd'hui, l'allocation est exonérée d'impôt pour tous ses bénéficiaires, elle n'est assujettie à aucune déduction pour absentéisme, et elle est payable mensuellement tout comme l'indemnité.

C'est peut-être surtout parce qu'elle est versée régulièrement et automatiquement, et parce qu'aucun reçu n'est exigé pour en justifier l'utilisation, que l'allocation de dépenses en est arrivée à être considérée par la plupart des parlementaires comme un élément de leur revenu. Selon nous, cette situation devrait se refléter dans la manière dont est structurée la rémunération des parlementaires.

1. Nous recommandons que l'allocation de dépenses des parlementaires soit abolie et que leur indemnité parlementaire soit augmentée d'un montant imposable équivalent.

Cette recommandation n'entraînera aucune hausse du revenu net ou après impôt des parlementaires. Pour calculer le montant qu'il faudrait ajouter à l'indemnité parlementaire afin d'atteindre ce résultat, nous avons pris l'exemple d'un député de l'Ontario marié et ayant deux enfants à sa charge. Nous avons calculé l'impôt sur le revenu (fédéral et provincial) que devrait acquitter ce député après le calcul des déductions et crédits auxquels il serait admissible. Cela nous a permis d'établir que le salaire annuel avant impôt devrait être 106 010 \$ pour un député, et 83 806 \$ pour un sénateur. Répétons cependant que le revenu net de ces parlementaires serait sensiblement le même qu'aujourd'hui après l'impôt et les déductions salariales.

L'adoption de cette recommandation aurait deux avantages :

- Elle rendrait la rémunération des parlementaires plus transparente puisqu'il n'y aurait qu'une seule somme, au lieu d'une indemnité parlementaire et d'une allocation de dépenses, et que ce montant entier serait assujéti à l'impôt sur le revenu.
- Elle permettrait de mieux comparer la rémunération des parlementaires à celle des autres Canadiens, ce qui répondrait à l'une des principales objections que nous avons entendues, c'est-à-dire que l'octroi d'une allocation de dépenses exonérée d'impôt confère aux parlementaires un avantage injuste dont ne jouissent pas les autres citoyens.

2. Nous ne recommandons aucune augmentation de la valeur totale de la rémunération des parlementaires.

Bien que la rémunération actuelle des parlementaires soit loin d'être excessive ou extravagante — de fait, si on la compare à celle de certains de leurs homologues internationaux et provinciaux, on pourrait dire qu'elle est modeste —, nous estimons qu'elle est adéquate. De plus, bien que les salaires parlementaires aient enregistré une baisse en termes réels ces dernières années, nous estimons qu'il serait malvenu d'accroître la rémunération des parlementaires à l'heure actuelle.

Tout comme les parlementaires, les fonctionnaires fédéraux, les membres des forces armées et les membres de la GRC viennent d'endurer plusieurs années de gel salarial. De même, il y a déjà plusieurs années que les Canadiens qui dépendent d'une multitude de paiements et programmes fédéraux pour maintenir leur niveau de vie assistent à la stagnation, voire à la diminution de cette aide. Il se peut que ces années soient bientôt finies. L'élimination imminente du déficit fédéral et les prévisions d'une croissance économique durable pourraient mettre fin à la période actuelle de gel ou de recul salarial pour les personnes qui touchent un salaire fédéral ou qui dépendent de l'assistance fédérale. Néanmoins, nous ne pensons pas que les parlementaires devraient être les premiers à bénéficier du regain de dynamisme de notre économie et du redressement des finances publiques.

Depuis longtemps, il existe un lien entre la rémunération des parlementaires et les traitements au sein de la fonction publique fédérale. Le Parlement pourrait en tenir compte lorsque les circonstances s'y prêteront.

Il est nécessaire de formuler une réserve importante en ce qui concerne les sénateurs. Les Canadiens ont été profondément choqués par les récentes révélations des médias relativement à l'absentéisme de certains sénateurs. Ce problème est d'autant plus préoccupant qu'il n'existe aucun moyen constitutionnel permettant de révoquer les sénateurs dont le dossier à cet égard est insatisfaisant. Nous prenons note de l'intention du Sénat d'introduire de nouvelles règles et procédures qui imposeraient aux sénateurs qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions une perte importante au chapitre de la rémunération et des services; un sous-comité du Comité de la régie interne du Sénat et son comité de règlement sont en train d'examiner des réformes à cet effet. Nous avons la profonde conviction que toute augmentation de la rémunération des sénateurs consécutive à une évolution des circonstances doit avoir pour corollaire la mise en place de règles efficaces concernant la présence des sénateurs et l'exécution de leurs

fonctions, et que le Sénat devrait se doter de procédures strictes afin de veiller au respect de ces règles. Même en l'absence d'une augmentation, de telles règles et procédures sont indispensables.

3. Nous recommandons que toute absence injustifiée du Sénat se traduise par une pénalité de 1 p. 100 de l'indemnité parlementaire ou 850 \$ par jour.

Quand nous parlons d'absence injustifiée, nous voulons dire toute absence au delà d'un nombre établi de jours de congé de maladie autorisés chaque année, non attribuable à des activités publiques officielles. Il conviendra également de définir clairement ce que l'on entend par activités publiques officielles. D'après nous, ces activités devraient comprendre les travaux d'un comité du Sénat ou d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes; les déplacements ou la préparation effectués pour une délégation parlementaire; et les tâches de représentation officielle lorsqu'on est appelé à représenter le Parlement ou le Gouvernement du Canada. Le Sénat jugera peut-être bon d'établir aussi des règles pour d'autres types d'absences, comme les congés religieux non prévus dans le calendrier parlementaire. Les absences d'un sénateur relatives à son travail pour une entreprise, une œuvre de charité ou un emploi personnel *ne devraient pas* être considérées comme des absences justifiables.

Allocation de dépenses de voyage

En 1990, le législateur a créé une allocation de dépenses de voyage — souvent appelée indemnité de logement —, destinée à indemniser les députés pour leurs dépenses de repas, de faux-frais et d'hébergement lorsqu'ils voyagent loin de leur résidence principale. Le remboursement maximum est de 6 000 \$ par an. Cette allocation, payable moyennant la présentation de justificatifs, existe essentiellement parce que les députés doivent travailler et vivre à la fois dans leur circonscription et à Ottawa. On a donc estimé qu'ils ne devraient pas être pénalisés financièrement par l'entretien de deux résidences, étant donné qu'il s'agit là d'une condition nécessaire — et même cruciale — de leur travail.

Évidemment, les députés représentant une circonscription de la région de la Capitale nationale n'ont pas à entretenir deux résidences, mais ils

sont admissibles au remboursement de leurs dépenses (moyennant la présentation de reçus) lorsqu'ils sont en voyage officiel ailleurs au pays.

Nous approuvons l'octroi de cette allocation, mais nous estimons que le montant maximum de 6 000 \$ est insuffisant eu égard à l'objectif visé. Pour la plupart des députés, en effet, l'allocation actuelle représente moins que l'indemnité quotidienne — 50 \$ — que reçoivent les fonctionnaires rien que pour payer leurs repas lorsqu'ils en sont en voyage officiel. Étant donné que l'allocation était destinée à rembourser les dépenses de repas et d'hébergement, sans parler des dépenses connexes, son insuffisance est patente.

- 4. Nous recommandons que l'allocation de dépenses de voyage soit portée à un maximum de 12 000 \$, étant bien entendu que, même avec cette augmentation, bon nombre de députés devront encore absorber certaines des dépenses liées à leur présence à Ottawa.**

Actuellement, les sénateurs ne reçoivent pas cette allocation. Or, sur le plan constitutionnel, le Sénat est sur un pied d'égalité avec la Chambre des communes, et de nombreux sénateurs sont aussi obligés de faire la navette entre leur résidence principale et une résidence qu'ils occupent à temps partiel à Ottawa. D'un autre côté, on peut arguer que le fardeau des sénateurs est moins lourd que celui des députés, étant donné que le Sénat siège normalement trois jours par semaine au lieu de cinq comme la Chambre des communes. En fin de compte, nous sommes d'avis que les sénateurs devraient recevoir une allocation de dépenses de voyage correspondant à la moitié de l'allocation accordée aux députés.

- 5. Nous recommandons que les sénateurs soient admissibles, moyennant la présentation de justificatifs, au remboursement de leurs dépenses de voyage jusqu'à concurrence de 6 000 \$ par an.**

Président du Sénat

À l'heure actuelle, le président du Sénat reçoit une allocation supplémentaire de 31 000 \$ par an; l'allocation annuelle du président de la Chambre des communes est de 49 000 \$ par an. Nous constatons aussi que le président de la Chambre bénéficie d'un logement de fonction sur la colline du Parlement et d'un autre à proximité d'Ottawa. Tel n'est pas le cas pour le président du Sénat.

Nous ne trouvons certainement rien à redire à la rémunération et aux logements consentis au président de la Chambre des communes, mais nous estimons que le président du Sénat est bien mal loti en comparaison. Or, le président du Sénat occupe un poste important. Quatrième dans l'ordre de préséance après le gouverneur général, le premier ministre et le juge-en-chef de la Cour suprême du Canada, le président du Sénat est souvent appelé à assumer un rôle de représentation au nom du gouvernement en accueillant des délégations étrangères et en se rendant à l'étranger pour des missions spéciales. En outre, le président du Sénat est aussi actif que le président de la Chambre des communes pour ce qui est de la présidence des travaux parlementaires et de la représentation du Parlement à l'extérieur. Et ces tâches ne pourront que se multiplier à mesure que le Canada développera ses relations étrangères et économiques et que le Parlement établira des relations de coopération avec les nouvelles démocraties dans le monde. L'allocation du président du Sénat devrait en tenir compte.

- 6. Nous recommandons que l'allocation du président du Sénat soit augmentée de 5 000 \$, pour atteindre 36 000 \$.**

Président intérimaire du Sénat

Le président intérimaire du Sénat (ou vice-président) ne reçoit actuellement aucune allocation, alors que le vice-président de la Chambre des communes reçoit une allocation de 25 700 \$ et que les

deux présidents adjoints reçoivent une allocation de 10 500 \$ chacun. Nous ne voyons aucune raison pour que le poste comparable au Sénat ne soit pas rémunéré.

- 7. Nous recommandons qu'une allocation de 10 500 \$ soit accordée au président intérimaire du Sénat.**

Indemnités ministérielles

La relation qui existe généralement entre la rémunération des députés et celle des fonctionnaires (comme nous l'avons indiqué précédemment) est encore plus importante dans le cas des ministres et des sous-ministres. Certes, on n'attend pas des ministres qu'ils assument la gestion quotidienne de leur ministère — ce qui relève de la compétence des sous-ministres —, mais ce sont eux qui assument la responsabilité ultime des activités au sein de leur portefeuille. Ils donnent des orientations à leurs sous-ministres non seulement du point de vue des grandes politiques, mais aussi dans une multitude d'autres circonstances, et nous pensons que l'indemnité ministérielle (qui est aujourd'hui de 46 645 \$) devrait tenir compte de cette réalité. (L'échelle salariale des sous-ministres se situe actuellement entre 117 000 \$ et 170 500 \$ par an.)

- 8. Nous recommandons que l'indemnité supplémentaire octroyée aux ministres soit redressée de façon à ce que le total de leur rémunération (indemnité parlementaire plus indemnité ministérielle) soit au moins égal, voire légèrement supérieur, à celui de leurs subalternes.**

Présidents de comités

À l'heure actuelle, les présidents des comités du Sénat et de la Chambre des communes ne touchent aucune rémunération supplémentaire au titre de leurs responsabilités additionnelles. Or, les comités jouent un rôle important dans notre régime parlementaire, rôle qu'il convient d'ailleurs de rehausser, comme le recommandait le Comité spécial sur

la réforme de la Chambre des communes (comité McGrath) en 1985. Reconnaître l'importance du rôle des présidents de ces comités en leur octroyant une rémunération additionnelle serait conforme à cette recommandation.

9. Nous recommandons que les présidents de tous les comités de la Chambre des communes et du Sénat et des comités mixtes permanents reçoivent une allocation de 5 000 \$ par an.

Pension de retraite et avantages sociaux

Le régime de retraite des parlementaires a fait l'objet de maintes critiques dans la population du fait de sa générosité apparente. En réalité, cependant, la plupart des candidats aux élections fédérales doivent interrompre leur carrière pour solliciter un mandat, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'évolution de leur carrière ou leur ancienneté ainsi que sur leurs perspectives d'emploi et de revenu lorsqu'ils quittent la Chambre des communes¹. De fait, l'analyse effectuée pour la Commission démontre que ce régime est comparable à ceux qui sont offerts dans le secteur privé aux cadres recrutés à mi-carrière (voir le rapport de recherche n° 7).

Dans la foulée du rapport Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des parlementaires, présenté au Conseil du Trésor en 1994, des modifications ont été apportées au régime de retraite pour le rapprocher de ceux du secteur privé. Ainsi, l'âge d'admissibilité à la retraite a été porté à 55 ans, comme le recommandait le rapport Sobeco, alors que la retraite était auparavant payable immédiatement après le départ du Parlement. En outre, le taux d'accumulation des prestations a été réduit pour passer de 5 p. 100 à 4 p. 100 du salaire par année de service. (Sobeco avait recommandé de l'abaisser jusqu'à 2 p. 100.)

Le régime actuel correspond à ceux des législateurs de démocraties libérales comparables et à ceux de certains législateurs provinciaux, bien que certaines provinces aient aboli ces dernières années leur régime à prestations déterminées.

En conséquence, la Commission conclut que le régime de pension des parlementaires n'a rien d'excessif par rapport à d'autres régimes conçus

1. Cette question est traitée en détail dans le rapport de recherche n° 6 du volume 2.

pour des raisons similaires.

En outre, après avoir examiné le régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires (assurance médicale et dentaire, assurance-invalidité, etc.), la Commission conclut qu'il est virtuellement identique à ceux des cadres de la fonction publique fédérale.

La Commission souhaite formuler cinq recommandations en ce qui concerne les régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires².

10. Nous recommandons que le taux d'accumulation de la pension de retraite des parlementaires soit ramené de 4 p. 100 à 2,5 p. 100 par année de service, et que le taux de cotisation soit ramené à 5,5 p. 100. La diminution du taux d'accumulation et du taux de cotisation est rendue possible par le fait que ces taux seraient calculés sur un montant plus important comprenant à la fois l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses, tel que proposé dans la recommandation n° 1.

À l'heure actuelle, les taux d'accumulation et de cotisation sont établis en pourcentage de la seule indemnité parlementaire. Comme nous recommandons que l'on attribue aux parlementaires un salaire unique imposable, les taux d'accumulation et de cotisation représenteraient des pourcentages de ce salaire. Avec un salaire imposable plus élevé, on peut abaisser les taux d'accumulation et de cotisation.

L'abaissement des taux d'accumulation et de cotisation appliqués au salaire que nous recommandons permettrait de maintenir des pensions de retraite et des cotisations similaires à celles du régime actuel en ce qui concerne les députés. Pour ce qui est des sénateurs, il faudra ajuster les pourcentages de manière à ce que les résultats soient conformes à ceux recommandés pour les députés.

En outre, le taux d'accumulation recommandé n'est que marginalement supérieur à celui des régimes de retraite ordinaires (au lieu d'être deux fois plus élevé), ce qui répond à une critique

2. On trouvera des précisions sur la mise en œuvre concrète de ces recommandations dans le rapport de recherche n° 7, « Examen des régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires », du volume 2.

importante de la population sur les modalités du régime de retraite parlementaire.

Comme le régime de retraite proposé se rapprocherait des régimes ordinaires, nous recommandons que les parlementaires qui se sont retirés du régime actuel aient la possibilité d'adhérer au régime proposé à prestations déterminées, et que cette adhésion soit rétroactive à la date de leur élection. Les modalités exactes du rachat des années de service devraient être établies de manière équitable.

Finalement, le coût total du régime de retraite des parlementaires pour le gouvernement baisserait de 27 p. 100. Cette baisse, de 5,9 millions de dollars à 4,3 millions de dollars par an, s'explique par le fait qu'une plus grande proportion des prestations de retraite proviendrait du régime de retraite enregistré.

Toutefois, même après la mise en œuvre de la recommandation n° 10, certains députés risquent encore de se sentir mal à l'aise en adhérant à un régime qui semble plus généreux que ceux de la plupart de leurs électeurs. Une option de retrait devrait répondre à ces préoccupations.

11. Nous recommandons d'intégrer au régime de retraite des députés une option de retrait dont les députés actuels et tous ceux qui seront nouvellement élus à l'avenir pourront se prévaloir une fois seulement.

Les députés de la 35^e législature (élus en 1993) ont eu la possibilité de se retirer du régime de retraite, mais cette option n'a pas été offerte aux députés nouvellement élus de la 36^e législature (celle d'aujourd'hui). Grâce à notre recommandation, cette option serait offerte, une fois seulement, à tous les députés actuels et futurs.

12. Nous recommandons qu'un régime distinct soit établi pour les députés qui choisissent de se retirer du régime régulier.

Autoriser le retrait sans prévoir de solution de remplacement pourrait causer des difficultés financières à certains députés, étant donné la difficulté que pose l'accumulation d'un avoir suffisant pour la retraite lorsque le salaire du député est le seul salaire de la famille. La solution que nous proposons est un régime à cotisations déterminées (voir le rapport de recherche n° 7). En vertu de ce genre de régime, les

cotisations des adhérents s'élèveraient à 5,5 p. 100 de l'indemnité parlementaire, le gouvernement versant un montant équivalent. La cotisation combinée serait investie dans un fonds qui servirait à verser les prestations aux députés après leur départ de la Chambre. La majorité des modalités du régime proposé à prestations déterminées s'appliqueraient au régime à cotisations déterminées, notamment l'âge minimal de 55 ans et l'établissement des prestations de survivant à 60 p. 100 de la pension. Toutefois, nous recommandons que, en vertu du régime à cotisations déterminées, la période d'acquisition des droits aux prestations soit de deux ans, plutôt que de six comme le prévoient le régime actuel et le régime proposé à prestations déterminées.

À notre avis, le régime à cotisations déterminées représente un régime à faible risque et à faible bénéfice, alors que le régime à prestations déterminées en est un à haut risque et à haut rendement. En effet, pour être admissible en vertu du régime actuel, le député doit être réélu au moins une fois ce qui, d'après les données, est le cas en moyenne de moins de 60 p. 100 des députés. En vertu du régime que nous proposons, les parlementaires auraient droit à une pension après deux ans et n'auraient donc pas à être réélus pour avoir droit à des prestations. Le montant des prestations serait toutefois de l'ordre de la moitié au tiers du montant des prestations du régime actuel. Par ailleurs, les députés qui quittent la Chambre pourraient transférer les prestations accumulées à un autre régime, ce qui n'est pas possible en vertu du régime actuel.

Il faut remarquer que le niveau des cotisations gouvernementales dans le régime proposé serait conforme au niveau de cotisation des employeurs du secteur privé.

Une autre question sur laquelle nous devons nous pencher concerne les dispositions à prendre pour aider financièrement le parlementaire qui démissionne ou qui est défait aux élections, au cours de la transition entre le service parlementaire et le retour à la vie privée.

13. Nous recommandons que l'allocation de cessation d'emploi des députés qui quittent la Chambre des communes ne soit plus liée au régime de retraite, de façon à garantir que tous les députés qui partent aient droit soit à une pension de retraite immédiate (s'ils ont au moins 55 ans), soit à une allocation de cessation d'emploi égale à six mois de salaire.

À notre avis, les députés qui quittent la Chambre des communes devraient avoir droit *soit* à une pension de retraite immédiate (s'ils démissionnent ou s'ils ne sont pas réélus après avoir atteint l'âge de 55 ans et s'ils ont au moins six années de service parlementaire), *soit* à une allocation de cessation d'emploi. Le régime actuel comporte une lacune en raison des modifications apportées en 1995. En effet, les députés sortants qui ont six années de service mais qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans ne reçoivent aucune allocation de cessation d'emploi — ils recevront une pension de retraite lorsqu'ils atteindront l'âge de 55 ans, mais ils ne touchent rien en attendant pour les aider au moment de leur départ (souvent involontaire). En vertu des règlements actuels, les députés qui se sont retirés du régime reçoivent une allocation de cessation d'emploi. Dans le cadre de l'option de retrait que nous proposons, les députés qui se retirent du régime toucheraient une allocation de cessation d'emploi uniquement s'ils ont moins de 55 ans au moment où ils quittent la Chambre.

Accorder une allocation de cessation d'emploi à ces députés n'augmenterait que légèrement le coût du programme de cessation d'emploi, et nous pensons que ce serait raisonnable. Tous les députés sortants devraient bénéficier d'une transition relativement calme, sur le plan financier, avant de réintégrer la population active ou de prendre leur retraite.

Finalement, nous avons examiné les avantages sociaux — notamment assurance-maladie et régime de soins dentaires — offerts aux parlementaires.

14. Nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté au régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires.

L'analyse effectuée pour la Commission montre que le régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires est conforme à ceux du secteur privé et du reste du secteur public, bien qu'il ait pris un certain retard par rapport aux tendances les plus récentes du secteur privé, concernant par exemple la souplesse des prestations et l'intégration de dispositions d'efficience fiscale. Nous croyons cependant qu'il est important pour le moment de maintenir la comparabilité entre les avantages offerts aux parlementaires et ceux dont jouissent les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale.

ANNEXES

Annexe 1

La Commission et son personnel

Annexe 2

Remerciements

Annexe 3

Décret établissant le mandat de la Commission

Annexe 1

La Commission et son personnel

Président

L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p.

Commissaires

Monique Jérôme-Forget
Raymond Speaker

Secrétaire

James P. Roche

Recherche

Murray Hunter
Aldège J. Bellefeuille

Administration

William E. Pratt
Rachelle Sauvé

Communications

Gary Breen

Révision

Marie-Joëlle Auclair
Kathryn Randle

Annexe 2 Remerciements

La Commission a bénéficié de l'aide extraordinaire d'un grand nombre de personnes qui lui ont offert expertise et conseils. Nous leur savons gré de leur appui, qu'elles ont souvent fourni gratuitement à la Commission. Beaucoup sont mentionnées ci-dessous, mais nous avons pu en oublier certaines par inadvertance, ce dont nous nous excusons.

Des parlementaires de tous les partis politiques ont pris le temps de répondre franchement à nos questions et collaboré sans compter à notre quête de renseignements et d'idées. Nous tenons à remercier tout particulièrement les personnes suivantes :

L'hon. Gildas Molgat, président du Sénat
L'hon. Pierre Claude Nolin
L'hon. William Rompkey
L'hon. Colin Kenny
L'hon. Gilbert Parent, président de la Chambre
Sue Barnes, député
John Cummins, député
Joe Fontana, député
Christiane Gagnon, député
L'hon. Gilbert Normand, C.P., député
Deborah Grey, député
Réal Ménard, député
Peter Milliken, député
Dennis Mills, député
Beth Phinney, député
Jerry Pickard, député
Nelson Riis, député
Brent St. Denis, député
Suzanne Tremblay, député
Elsie Wayne, député
Randy White, député

Les membres du personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement ainsi que des députés et des sénateurs ont grandement facilité nos recherches, et sans eux nous n'aurions pu réunir toute la documentation liée à la rémunération des parlementaires et au Parlement même. Nous tenons à souligner la précieuse contribution des personnes suivantes :

Bonnie Campbell, Bibliothèque du Parlement
Finn Poschmann, Bibliothèque du Parlement
James R. Robertson, Bibliothèque du Parlement
Vincent Klassen, bureau du président de la Chambre des communes
John McCrea, contrôleur, Chambre des communes
Vincent MacNeil, cabinet du sénateur Milne
Gary O'Brien, Directeur des comités du Sénat
Siroun Aghajanian, Directeur des finances, Sénat
Luc Desroches, Division des finances, Chambre des communes
Charles Robert, greffier suppléant du Sénat
Margaret Littlejohn, cabinet de l'hon. Don Boudria
Andrew Cameron, cabinet de l'hon. John Manley
Martin Carver, bureau de Carolyn Bennett, député
Darrick Lutz, cabinet de l'hon. John Manley
Martin Tremblay, cabinet de l'hon. John Manley

La générosité et la sagesse de six distingués Canadiens ont permis de tenir un débat au cours duquel on a examiné en profondeur et sous ses différents aspects la question de la rémunération des parlementaires. Nous avons beaucoup appris et nous espérons que la télédiffusion de la discussion par la CPAC aura su intéresser et éclairer d'autres Canadiens. Ont participé à cette discussion :

Caroline Andrew, doyenne de la Faculté des sciences sociales,
Université d'Ottawa
Jan Brown, ancien député albertain (Parti réformiste)
L'hon. John Crosbie, C.P., c.r.
Desmond Morton, directeur, McGill Institute for the Study of Canada
Philippe Martel, M.Ps., M.B.A., Caron Bélanger Ernst & Young
Laurier Lapierre, facilitateur

Les employés suivants de la CPAC ont veillé à ce que la discussion soit enregistrée et diffusée :

Ann Trueman, productrice
Richard Sinha, réalisateur
Daniel Perras, services techniques

Sur le plan administratif, la Commission relevait du Bureau du Conseil privé, qui a favorisé la bonne marche de nos travaux et répondu rapidement à bon nombre de nos demandes. Nous aimerions remercier en particulier Elisabeth Nadeau, sous-ministre adjoint, Services ministériels, et tout le personnel de la Direction des services ministériels et des Services de traduction pour l'efficacité et la diligence dont ils ont fait preuve. Nous voulons également mentionner les personnes suivantes qui nous ont fourni une aide précieuse :

Hélène Léroux, Communications

Lise St-Jacques-Ayoub, Personnel de direction

Gérald Simoneau, Communications

Phil Kinsman, Communications

Les analystes de l'opinion publique nous ont généreusement prêté leur concours afin de nous permettre de mieux comprendre les attitudes de la population canadienne, et nous les en remercions :

Christian Bourque, Angus Reid Inc.

Daryl Bricker, Angus Reid Inc.

Conrad Winn, Compas Research

Frank Graves, Ekos Research

Nous avons également pu compter sur l'aide de nombreuses personnes dans la fonction publique et ailleurs, et nous aimerions remercier tout particulièrement ceux et celles dont les noms suivent :

Joanne Beckstead, Statistique Canada

Sandra Shadlock, Statistique Canada

Margaret Parlor, Statistique Canada

Peter Dobell, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur

Mary Ann Allen

Ginette Brennan, bureau du député (Ontario) Dalton McGuinty

Nicole Frenette, bureau du conseiller régional Michel Bellemare

Ken Kritsch, analyste des politiques, Dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor

James MacEachern

Pierre Martin

Tim McConnell, président, Canadian Human Resource Professionals

Kate Milloy

William P. Mitchell, Robert Joy et le personnel du Groupe Communication Canada

AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Carol Roach, bureau du député (Ontario) Dalton McGuinty
Robert Notman, président, Murray Axsmith (Ottawa) Limited
W. Saunders
Shirley Segal, Secrétariat du Conseil du Trésor
James Shields

Annexe 3

Décret établissant le mandat de la Commission



CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1997-1101
31 juillet 1997

Sur recommandation du Premier ministre et en vertu de l'article 68 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, Son Excellence le Gouverneur général en conseil :

a) nomme l'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., d'Ottawa (Ontario), Monique Jérôme-Forget, de Montréal (Québec), et Raymond Speaker, de Enchant (Alberta), à titre de commissaires chargés d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session et autres indemnités payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois, un rapport dans les deux langues officielles assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées;

b) ordonne :

(i) que les commissaires puissent retenir les services des employés, notamment de soutien, dont ils ont besoin pour les aider à remplir leur mandat, selon les taux de rémunération et d'indemnisation approuvés par le Conseil du Trésor,

(ii) que les commissaires puissent retenir les services financiers et administratifs du Bureau du Conseil privé pour permettre à la Commission de mener à terme ses travaux,

(iii) que l'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., soit président de la Commission,

(iv) que les documents et les dossiers de la Commission soient déposés auprès du greffier du Conseil privé, et ce dès qu'on pourra raisonnablement l'espérer après la fin des travaux de celle-ci,

(v) que la commission s'appelle Commission d'étude des indemnités des parlementaires.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORMÉ

CLÉRK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ