

Rapport complémentaire à l'Assemblée législative du Manitoba

Présenté par Earl Backman

Commissaire chargé du traitement, des allocations et des prestations de pension des députés

Le 8 juin 2004

Le présent rapport complémentaire est remis à l'Assemblée législative à la suite d'une demande visant à ce que le commissaire se penche sur la partie du rapport proposant des augmentations de traitement des députés en vue de les reporter. La résolution suivante résume la demande et sa raison d'être :

« Attendu que les députés de l'Assemblée législative sont d'avis que des augmentations de traitement ne seraient pas opportunes en ce moment compte tenu des difficultés auxquelles est confrontée la population manitobaine en raison des conditions économiques, notamment la crise de la maladie de la vache folle, la CRAL recommande à l'Assemblée que le commissaire chargé d'examiner les allocations des députés se penche sur la partie du rapport proposant de telles augmentations en vue de les reporter. Nous rejetons donc le rapport sur le rapport de 2004 portant sur le traitement, les allocations et les prestations de pension des députés présenté à l'Assemblée législative. »

« Tout ou rien »

La législation qui autorise la constitution d'une Commission à cette fin limite les choix des députés de l'Assemblée législative, savoir approuver le rapport entier ou le rejeter. Ainsi, la demande pour que le commissaire se penche sur la partie du rapport portant sur le traitement ne pouvait se faire que par un rejet de l'intégralité du rapport et par une nouvelle recommandation du commissaire. Bien que cette législation ait été élaborée avec la volonté de bien faire pour se protéger de la « sélection à outrance », il est également clair qu'elle restreint très fortement les choix des députés et limite aussi nettement la capacité du commissaire à présenter des options aux députés, options sur lesquelles ils doivent voter.

Processus

Le processus législatif de révision de la rémunération appel à la présentation d'un rapport du commissaire à la CRAL (Commission de régie de l'Assemblée législative) (18 mai 2004), suivie d'une recommandation de la CRAL à l'ensemble de l'Assemblée législative dans un délai de 15 jours de séance pour que tous les députés se prononcent par vote sur le rapport.

Selon le commissaire, il est nécessaire de commenter la tournure des événements qui ont contribué à déséquilibrer le processus prévu, ce qui a ensuite entraîné une évaluation initiale très incomplète du rapport et, de ce fait, tout l'intérêt s'est porté involontairement sur un seul élément du rapport, savoir les augmentations de traitement.

L'effet nuisible de commentaires hâtifs

Le rapport initial est un document complet de 53 pages qui contient des données de recherche, des comparaisons, des justifications, des décisions fondées sur des données et des recommandations judicieuses en découlant, le tout atténué par la réalité politique et les impératifs budgétaires que doivent affronter les députés et les résidents du Manitoba. Il est impossible de comprendre tout le rapport en moins de quelques heures, et encore moins en quelques minutes.

De l'avis du commissaire, il est tout à fait malheureux que les chefs des trois partis aient choisi de répondre aux questions des médias sur la partie du document qui porte sur le traitement avant d'avoir reçu et évalué l'intégralité du rapport. Bien que, dans certains cas, les commentaires anticipés n'aient exprimé qu'un avis personnel, ces réponses sont rapidement devenues les « positions officielles du parti » et ont été rapportées dans les médias comme un rejet pur et simple du rapport, sans qu'il puisse y avoir de réaction mesurée, fondée sur un examen global du rapport complet. Ainsi, le public a eu un aperçu très négatif et abrégé de façon préjudiciable d'un document bien documenté et étayé sur des preuves.

Toujours selon le commissaire, ces commentaires anticipés ont également contribué à affaiblir la CRAL de façon efficace en raison des instincts naturels et des actes des députés pour éviter à leur chef de se trouver dans l'embarras à la suite de toute forme de contradiction ultérieure. Le commissaire sait très bien que les déclarations publiques individuelles ne représentent pas unanimement les positions de tous les députés. Il me semble que si le processus avait pu suivre le cours prévu par la législation, les députés auraient eu une meilleure chance d'assimiler et de comprendre tous les éléments du rapport et qu'ils auraient réalisé que les recommandations étaient judicieuses et qu'elles auraient bien résisté à l'examen du public.

Réaction publique au rapport

Il est clair que certains des députés ont été surpris par l'importance des réactions favorables et encourageantes du public et des médias au rapport initial, notamment pour ce qui est des mesures de redressement pour les traitements. À part les plus cyniques, le public et les médias appuient, en réalité, un traitement équitable pour tous, même les députés. Inévitablement, certains contribuables seront contrariés de verser, à tous les niveaux, un traitement aux politiciens, et même sans connaître la rémunération de ceux-ci, elle sera toujours trop élevée! Cela ressort clairement des « tribunes publiques » au cours desquelles il est facile de faire dire « non » aux répondants en ce qui concerne les augmentations des membres élus, même s'ils ne savent rien des chiffres actuels, des antécédents ou des comparaisons. Il est essentiel que les députés abordent cette question

de front dans un proche avenir. Autrement, nous serons confrontés au même problème chaque fois qu'un commissaire ou que l'Assemblée tentera de régler ce sujet délicat.

Conditions économiques difficiles au Manitoba

Les conditions économiques mentionnées dans la résolution en page 1 et utilisées pour justifier une demande de réexamen ont en fait constitué selon ce commissaire des facteurs essentiels au moment de l'achèvement du rapport initial. En fait, vous pourrez constater qu'il est fait référence aux difficultés économiques particulières pas moins de six fois dans des points névralgiques du rapport, difficultés qui ont contribué de manière très nette aux choix de report déjà présentés dans les recommandations existantes. Voici quelques extraits du rapport initial:

- (1) Page 16, 1^{re} recommandation - Indemnité de base des députés - AUCUNE augmentation de TRAITEMENT SUPPLÉMENTAIRE pour 2004, et augmentations progressives pour 2005 et 2006 :

« Le commissaire aurait préféré, conformément à son intention d'origine, que la première majoration prenne effet une année plus tôt. Cependant, il se voit contraint de reporter les majorations en raison des difficultés budgétaires auxquelles la province est confrontée actuellement ».

- (2) Page 17, dans la partie portant sur le traitement du député :

« Des contraintes budgétaires ont obligé le report de cette augmentation. La situation économique étant aussi difficile au Manitoba, le commissaire recommande de reporter l'augmentation d'une année. Ce report nous empêchera de rattraper les écarts, mais des impératifs budgétaires le rendent inévitable ».

- (3) Page 18, en ce qui concerne les traitements du premier ministre et des ministres :

« Le commissaire en conclut que notre province sous-évalue le travail du premier ministre et des ministres par rapport à la plupart des autres provinces et territoires, et qu'il est grandement temps de corriger la situation. Cependant, toute mesure de redressement devra tenir compte des impératifs budgétaires. »

- (4) Page 21, en ce qui concerne le traitement du premier ministre :

« Malheureusement, même s'il est évident que des mesures robustes de redressement s'imposent, le commissaire ne peut ignorer les contraintes budgétaires dont les députées et députés devront tenir compte quand ils feront l'analyse du présent rapport. Il leur est par ailleurs très difficile, voire

impossible, de voter une modification de leur rémunération sans être accusés de “se servir dans l’assiette au beurre” ».

- (5) Page 22, en ce qui concerne la rémunération du premier ministre, il était stipulé dans la 2^e recommandation qu’AUCUNE augmentation de TRAITEMENT SUPPLÉMENTAIRE n’était recommandée pour 2004 et que des augmentations étaient recommandées pour les années 2 et 3 (2005 et 2006) avec l’instauration progressive de mesures de redressement indispensables sur trois ans :

« Le commissaire aurait préféré, conformément à son intention d’origine, que la première majoration prenne effet une année plus tôt. Cependant, il se voit contraint de reporter les majorations en raison des difficultés budgétaires auxquelles la province est confrontée actuellement ».

- (6) Page 26, en ce qui concerne la rémunération des ministres, il était stipulé dans la 3^e recommandation qu’AUCUNE AUGMENTATION DE TRAITEMENT SUPPLÉMENTAIRE n’était recommandée pour 2004 et que des augmentations étaient recommandées pour combler les importantes lacunes en 2005 et 2006, années 2 et 3 de l’instauration progressive des mesures sur trois ans:

« Le commissaire aurait préféré, conformément à son intention d’origine, que la première majoration prenne effet une année plus tôt. Cependant, il se voit contraint de reporter les majorations en raison des difficultés budgétaires auxquelles la province est confrontée actuellement ».

Conclusion sur les conditions économiques

Comme les extraits précédents le montrent, au nombre des recommandations initiales figurait le report des augmentations de traitement supplémentaire pour 2004 pour les mêmes motifs que ceux pour lesquels la présente résolution propose de justifier une demande d’examen approfondi.

Dates d’entrée en vigueur

Le rapport initial de la Commission a été conçu pour toutes les stipulations, sauf celles qui concernent les traitements qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2004. Le commissaire estime urgent que toutes les autres parties du rapport soient mises en œuvre le plus tôt possible parce qu’elles sont absolument nécessaires et qu’elles se rapportent généralement à la représentation, et non à la rémunération d’un député.

Les options en ce qui concerne les prestations de pension devaient être appliquées dans les six mois de l’adoption du rapport en 2004, avec la possibilité de racheter les années de service ouvrant droit à pension depuis 1995 selon la valeur actuarielle.

À l'exception d'une augmentation de traitement déjà prévue de 1,4 %, toutes les autres modifications de traitement devaient être apportées en 2005 et en 2006 et suivies de l'utilisation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Manitoba à titre de rajustement de vie chère (RVC) à venir.

Augmentation de traitement actuelle

Une partie de la rémunération du député n'a pas été reportée sur la recommandation du commissaire dans le rapport initial et elle a déjà été versée pendant deux mois, soit depuis le 1^{er} avril 2004. Le commissaire rappelle que, sans la mise en œuvre du présent rapport qui vise à remplacer l'ancien système, à compter du 1^{er} avril 2004, les députés s'étaient déjà vu accorder une augmentation de 1,4 % pour l'année 2004-2005 pour ce qui est de leur traitement de base et d'appoint. Le commissaire a appuyé ces augmentations de traitement, mais il n'a recommandé AUCUNE AUGMENTATION SUPPLÉMENTAIRE pour l'année 2004-2005.

Cette augmentation de 1,4 % représente l'augmentation de traitement actuelle pour l'année en cours. Les déclarations publiques faites par les trois chefs et la résolution adoptée par tous les députés de l'Assemblée législative montrent très clairement que les « **augmentations de traitement ne seraient pas opportunes en ce moment** ». Vu qu'il s'agit de la seule augmentation de traitement qui était prévue et recommandée pour l'année 2004-2005 dans le rapport, le commissaire n'avait d'autre choix que de revoir cet élément. Toutes les autres augmentations recommandées par le commissaire, à l'exception de celles de l'orateur, ont déjà été reportées aux années 2005 et 2006, et elles seront également réexaminées, comme il a été demandé dans la résolution de l'Assemblée. Le commissaire avait recommandé que l'orateur reçoive le même traitement qu'un ministre, avec les mêmes rajustements de traitement que ceux d'un ministre, et ce, pour les années 2005 et 2006. Ceci représenterait une augmentation de plus de 4 600 \$ pour l'année en cours, augmentation qui est réexaminée dans le présent rapport.

Il en va de même pour les traitements supplémentaires versés aux personnes occupant les 17 postes supplémentaires, notamment à l'oratrice ou à l'orateur adjoint, aux leaders d'un parti de l'opposition à l'Assemblée, aux whips du parti, aux adjointes ou adjoints administratifs, aux présidentes ou présidents et vice-présidentes ou vice-présidents des comités, etc. Le commissaire a recommandé que ces augmentations de 1,4 % soient accordées (en ne reportant pas les augmentations prévues) et il a également ajouté à la liste, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2005, le poste de présidente ou de président de caucus. À l'exception des présidentes ou présidents de caucus, ceci représente toutes les augmentations de traitement actuelles qui sont, par les présentes, révisées, comme il a été demandé.

Augmentations de traitement à venir

Le commissaire a fermement insisté auprès de tous les députés et chefs pour qu'ils abordent directement la question à ce stade-ci, sous peine de devoir la régler chaque fois qu'elle se présentera à l'avenir.

Les recommandations formulées au départ sont judicieuses, valables et opportunes, et celles qui devaient être mises en place en 2006 devraient, en réalité, l'être en 2004. Si nous voulons vraiment être justes envers les députés en poste et attirer les meilleurs candidats possibles à l'avenir, nous devons nous assurer que nous sommes « dans la norme » dans tous les domaines de la rémunération, des dépenses et de la planification de la retraite. Actuellement, nous nous trompons pour ce qui est d'un secteur entier de la population qui n'envisage pas, ou qui ne peut pas envisager, d'accepter des fonctions officielles en raison de l'interruption éventuelle du service ouvrant droit à pension.

Droit et obligation de voter de l'Assemblée législative

Tout en réaffirmant que les recommandations existantes sont utiles et devraient toutes avoir été mises en œuvre, le commissaire respecte le droit, l'obligation et la nécessité des députés de se prononcer par vote sur la question de la rémunération, et ce, d'une façon ou d'une autre. Cette partie du processus actuel sera toujours le « talon d'Achille », et ce, tant qu'elle aura lieu. C'est pourquoi le commissaire recommande que l'Assemblée décide, une fois de plus, avant le 31 mars 2005, si les augmentations prévues pour 2005 et 2006 doivent être mises en œuvre ou reportées une fois de plus à ce stade-ci. Une recommandation sera également formulée pour ce qui est du processus actuel même.

Niveaux de rémunération des députés

Les augmentations recommandées antérieurement sont, après réflexion, très opportunes. Elles ont déjà bien résisté à l'examen du public pour ce qui est de l'équité, et continueront de le faire. Il a même été dit, dans l'éditorial d'un journal, que d'après la recherche de base, [TRADUCTION] « *les augmentations proposées étaient plutôt inférieures à ce à quoi il fallait s'attendre* ». Les députés ne devraient pas se sentir tenus de présenter des excuses parce qu'ils acceptent un traitement équitable. Au contraire, le commissaire insiste auprès de tous les députés pour qu'ils reconnaissent que les recommandations qui consistent à ne pas placer la rémunération au Manitoba au « milieu de la mêlée » ou au cinquième rang, comme la majorité des Manitobains et des députés estiment qu'elle devrait l'être — ces recommandations placent plutôt la rémunération des députés au huitième rang — ne font que réduire l'écart grandissant créé par la réticence passée à faire face à la situation en toute honnêteté.

Rémunération du premier ministre

Le niveau de rémunération de notre premier ministre, comparativement à ses responsabilités, est terriblement inapproprié et, d'après les réactions du public et des

médias face au rapport initial, la majorité des Manitobains sont convaincus que cette situation devrait être corrigée sous peu.

Le premier ministre a publiquement déclaré, en substance, ne pas avoir demandé d'augmentation et ne pas pouvoir cautionner une augmentation pour lui et ses ministres. Toutefois, la rémunération des députés n'est pas aussi disproportionnée que celle de notre premier ministre et des ministres. Bon nombre des répondants ont indiqué qu'il est vraiment inopportun que le premier ministre gagne 17 000 \$ de moins que le maire de Winnipeg ou le premier ministre de la Saskatchewan et que le Manitoba se classe au dernier rang au Canada pour ce qui est de la rémunération de son premier ministre. Ainsi, il serait totalement inopportun de ne penser qu'à augmenter le traitement des députés, sans une mesure de redressement plus vigoureuse pour nos ministres et le premier ministre. Le commissaire est intervenu dans la rémunération des ressources humaines, à tous les niveaux de traitement, pendant plus de trente ans et il est convaincu que les députés, les ministres et le premier ministre du Manitoba devraient être convenablement et équitablement rémunérés. Cette prise de position est clairement appuyée par le public.

Recommandations complémentaires

Tout en réaffirmant que les recommandations initiales étaient à la fois judicieuses et acceptables du point de vue du public, le commissaire répond à la demande qui consiste à se pencher sur les parties du rapport proposant une augmentation de traitement, et il ajoute ce qui suit:

- (1) Afin d'honorer les prises de position publiques des trois chefs de nos partis et la résolution adoptée à l'unanimité à l'Assemblée selon laquelle les « **augmentations de traitement ne seraient pas opportunes en ce moment** », le commissaire recommande que les augmentations de 1,4 % du traitement et de l'indemnité supplémentaire déjà versées pour l'année 2004-2005 (la seule augmentation recommandée pour cette année dans le rapport initial) soient annulées, et ce, rétroactivement à compter du 1^{er} avril 2004. Ceci modifie les recommandations initiales numéros 1, 2 et 3 en ce qui concerne la rémunération des députés, du premier ministre, de l'orateur et des ministres, en plus des personnes occupant les 17 postes de direction existants dont il est question à l'article 2.2.2 du rapport initial dans lequel l'augmentation de 1,4 % avait été accordée.
- (2) Afin de s'assurer que tous les députés sont traités équitablement et qu'aucun ne reçoive une augmentation de traitement cette année, la recommandation selon laquelle la rémunération de l'orateur doit être augmentée pour être égale à celle d'un ministre devrait également être reportée au vote de 2005 prévu à la 3^e recommandation ci-dessous.
- (3) Afin de donner à l'Assemblée législative la possibilité de réexaminer la question du traitement avant la mise en œuvre, le 1^{er} avril 2005 et le 1^{er} avril 2006, respectivement, des phases 2 et 3 des augmentations de traitement recommandées et incluses dans le rapport initial, le commissaire recommande que l'Assemblée décide, collectivement, avant le 1^{er} avril 2005,

s'il faut procéder comme il a été prévu ou tenir compte d'un autre report à ce stade-ci. Ceci s'appliquera également, à l'avenir, au fait que l'orateur reçoive le même traitement qu'un ministre.

Ces trois recommandations supplémentaires répondront aux déclarations publiques des chefs et de l'Assemblée selon lesquelles il n'y a « aucune augmentation de traitement en ce moment » et elles permettront de nous assurer qu'une décision afférente aux augmentations à venir sera prise dans environ un an, connaissant alors la conjoncture économique. Bien que le commissaire ait la très forte conviction que les recommandations formulées dans le rapport initial auraient dû être mises en œuvre comme il était prévu, il estime que ces révisions permettront, au moins, aux députés d'accélérer la mise en œuvre de toutes les parties du rapport non liées aux traitements tout en gardant le contrôle sur la partie qui est destinée à causer le plus grand malaise.

- (4) Le commissaire recommande que toutes les autres recommandations incluses dans le rapport initial et qui ne sont pas visées par les deux premières recommandations ci-dessus soient mises en œuvre immédiatement, avec des dates d'entrée en vigueur, comme il est prévu au rapport initial, afin d'accélérer le fait de servir les électeurs.
- (5) Le commissaire recommande également que l'Assemblée songe, à l'avenir, à écarter la nécessité pour les députés de voter directement leurs propres niveaux de rémunération - puisqu'il s'agit d'un problème permanent pour lequel il n'y a aucune solution politique évidente — avec l'éventuelle exception d'une délégation de cette tâche à un organisme ou un commissaire véritablement indépendant.

Cette dernière recommandation ne vise pas à être personnellement critique envers la capacité des députés de traiter cette question, mais elle reconnaît plutôt qu'il faut s'attendre à des difficultés politiques et à un échec éventuel si les députés doivent voter leurs propres traitements. De l'avis du commissaire, il serait moins égocentrique, et le public préférerait aussi, que les députés de tous les partis se prononcent par vote sur le choix de la Commission ou du commissaire, pour que le travail réalisé soit véritablement indépendant, que de garder un processus à caractère masochiste qui ne sert ni le député ni le public.

J'espère que l'Assemblée pourra parachever ces recommandations avant d'ajourner sa séance pour le congé estival. C'est pourquoi je me suis empressé de remettre mes révisions. Il faudrait vraiment que toutes ces questions soient réglées assez tôt dans l'exercice afin de minimiser les calculs rétroactifs et de restreindre les exigences administratives qui ne sont pas nécessaires et qui sont astreignantes si les décisions s'éternisent.

Le tout respectueusement soumis,

Earl Backman, commissaire