

---

# LE PARLEMENT ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

*Peter Dobell et Martin Ulrich*

## 1 Introduction

La question d'ensemble que nous abordons dans ce document est de savoir si le Parlement — et principalement la Chambre des communes — peut davantage contribuer à réduire le gaspillage de fonds publics au gouvernement. Et, pour les cas où le gouvernement ne s'acquitte pas correctement de son devoir de bonne intendance des finances, comme dans le cas de la gestion du Programme de commandites, nous examinons dans quelle mesure le Parlement peut détecter rapidement ces dérapages, enquêter sur les malversations et les dénoncer publiquement<sup>1</sup>.

Il est largement admis que l'établissement d'un régime juridique pour l'administration des finances — y compris le vote annuel des crédits par les assemblées de parlementaires — et le fait d'exiger que le

gouvernement rende compte de son rendement sont deux responsabilités de premier plan du Parlement. La plupart des députés jugent que le cadre d'administration des finances — les lois telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les règlements concernant par exemple l'examen des crédits ou les mandats des comités — est dans l'ensemble sain<sup>2</sup>. De récentes initiatives telles que la loi sur la dénonciation et la recommandation unanime du Comité des comptes publics visant à définir clairement les responsabilités administratives des ministres et des sous-ministres montrent néanmoins que les efforts pour mettre à jour et renforcer ce cadre se poursuivent.

Les députés sont cependant moins sûrs que le gouvernement leur rende vraiment des comptes sur sa gestion financière. Ils pensent que le travail du vérificateur général et du Comité des comptes publics est important et efficace, mais ils reconnaissent pour la plupart qu'ils comprennent mal comment le gouvernement utilise les ressources publiques pour mener à bien ses politiques. Ils le comprendraient mieux s'ils pouvaient examiner de façon plus approfondie les prévisions budgétaires dans le contexte de l'examen des subsides annuels — le déblocage des fonds permettant d'exécuter les programmes du gouvernement — ou de la supervision du rendement des ministères.

Il faut reconnaître que le défi de la supervision parlementaire est considérable, en raison, d'une part, de la complexité et de la taille croissantes du gouvernement et, d'autre part, de la multitude de sollicitations entre lesquelles sont tirillés les députés. En outre, comme le pouvoir du Premier ministre s'est accru, les fonctionnaires ont logiquement tendance à considérer l'approbation du Cabinet comme l'ultime ratification. Les hauts fonctionnaires en sont donc arrivés à considérer l'autorisation du Parlement comme un simple obstacle supplémentaire à surmonter plutôt que comme une étape essentielle, susceptible de contribuer à améliorer les lois et leur compréhension en renforçant leur légitimité auprès du public. La faiblesse de la

supervision parlementaire depuis un certain temps n'a fait que renforcer ces points de vue<sup>3</sup>.

Ce n'est pas que cette faiblesse n'ait pas été reconnue. De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années — certaines par le Parlement lui-même, d'autres par le gouvernement — pour améliorer le rendement du Parlement dans ce domaine :

- création du Comité des opérations gouvernementales et du Comité des prévisions budgétaires chargés de guider et de superviser l'examen des prévisions budgétaires à la Chambre;
- examen des prévisions budgétaires de deux ministères choisis par le leader de l'opposition officielle, en comité plénier;
- amélioration des rapports présentés par le gouvernement sur ses plans et son rendement et de l'accès par Internet aux informations connexes des ministères.

Malgré ces initiatives prises pour permettre au Parlement de suivre de plus près la façon dont le gouvernement gère les ressources publiques, les résultats d'ensemble n'ont pas été très impressionnants. Les députés de tous les partis ont été interloqués il y a quelques années quand on a découvert le coût du Programme de contrôle des armes à feu. Beaucoup d'entre eux ont eu le sentiment que s'ils avaient sérieusement examiné les prévisions budgétaires, ils auraient pu détecter plus tôt le problème et insister pour qu'on maîtrise les coûts. De nombreux députés estiment aussi que le Parlement aurait pu détecter et dénoncer publiquement la gabegie du Programme de commandites beaucoup plus rapidement. Il existe donc une bonne marge pour améliorer la supervision des finances exercée par le Parlement et un souci de trouver des moyens concrets d'y parvenir.

Pour aider à répondre à la question de savoir comment le Parlement peut améliorer son examen des finances afin de mieux contribuer à éviter

des utilisations impropres des fonds publics, ce document présentera un aperçu des attentes raisonnables, un résumé des mécanismes et des pouvoirs de supervision du Parlement — y compris les domaines à améliorer mentionnés dans d'autres études — et une analyse de ces initiatives dans le contexte d'une dynamique parlementaire concrète. Le fait de soulever des questions pratiques ne doit pas être interprété comme un aveu de pessimisme à l'égard de certaines propositions. C'est au contraire une façon de reconnaître que les parlementaires jouent de nombreux rôles et que leurs ressources et leur temps sont limités. Par ailleurs, ils fonctionnent dans un système de partis politiques rivaux. Les initiatives efficaces ont donc de bonnes chances d'être celles qui prendront en compte ces considérations.

## 2 Attentes raisonnables relatives à l'examen des finances effectué par le parlement

Si le Parlement établit le cadre juridique de gestion des finances et exerce la fonction de surveillance publique, c'est à notre avis au gouvernement qu'il incombe d'établir en détail les règles, procédures et incitatifs grâce auxquels la fonction publique fera preuve d'un degré d'intégrité élevé dans sa gestion des ressources publiques. Le gouvernement devrait aussi être à l'affût des cas de gaspillage des ressources publiques et prendre rapidement des mesures correctives dans ces cas. Le Parlement intervient pour examiner et dénoncer des incidents quand l'approche du gouvernement semble avoir été déficiente<sup>4</sup>. Le Parlement devrait alors revoir le cadre juridique et ses activités de surveillance pour voir s'ils servent bien à décourager les velléités de malversations financières.

Le Programme de commandites est un cas manifeste de situation où le régime gouvernemental n'a pas fonctionné correctement et où la réaction du Parlement a été tardive et a pu être qualifiée d'inadéquate. L'enquête du Comité des comptes publics a certes été manifestement suffisante pour ériger l'administration du Programme de commandites en problème politique, mais ce comité n'avait ni le mandat, ni le

pouvoir, ni les ressources nécessaires pour aller aussi en profondeur que l'a fait la Commission d'enquête. Certains députés pensent aussi que les Libéraux, qui étaient majoritaires au Comité durant la 37<sup>e</sup> législature, ont restreint la portée de l'enquête du Comité en rejetant certains témoins proposés. De plus, la visibilité donnée à cette affaire par l'examen effectué par le Comité et les interpellations à la période des questions, bien que précieuse, n'aurait probablement pas été suffisante pour susciter la mise sur pied d'une commission d'enquête sans la présence de circonstances sans rapport avec le problème des commandites : le changement de Premier ministre et l'imminence des élections. En bref, rien dans la pratique parlementaire actuelle ne garantit que si un cas analogue de gabegie se représentait à l'avenir, il ferait l'objet d'un examen public approprié.

Le Parlement ne doit pas seulement chercher à détecter et à dénoncer plus énergiquement les méfaits, il doit aussi, dans ce cas, s'interroger sur la pertinence de ses lois financières et de ses pratiques de supervision des finances, c'est-à-dire se demander si le cadre parlementaire de contrôle des finances en vigueur sert bien à dissuader les velléités de malversations financières au gouvernement. Lorsqu'on examine ce cadre, il importe aussi de garder à l'esprit les objectifs de la politique publique, c'est-à-dire les utilisations auxquelles sont destinées au départ les ressources publiques. Bien que la bonne gestion des finances aille en général de pair avec la réalisation des objectifs de la politique publique, il importe de remarquer que les procédures et contrôles justifiés par un souci de bonne gestion peuvent aussi devenir excessifs ou déraiper<sup>5</sup>. Le défi pour le Parlement, lorsqu'il veut renforcer sa gestion des finances, est donc aussi de garder à l'esprit l'importance d'atteindre efficacement les buts de la politique publique.

Le Comité des comptes publics a déjà recommandé une modification du cadre financier, notamment en imposant aux sous-ministres des responsabilités d'agents comptables. La faiblesse de l'examen des

prévisions budgétaires effectué par les comités contribue aussi à façonner les attentes du gouvernement concernant la supervision des finances. Nous examinerons ces deux types d'activités pour voir dans quelle mesure elles peuvent dissuader les velléités d'utilisation impropre des ressources publiques.

Par conséquent, bien qu'on ne puisse pas accuser le Parlement d'abus financiers tels que ceux qui se sont produits dans le cadre du Programme de commandites, on peut s'attendre à ce qu'il revoie le cadre financier et les pratiques de supervision financière pour encourager une gestion efficace des finances et dénoncer publiquement les abus.

### 3 Supervision financière exercée par le Parlement : aperçu

Dans cette partie, nous examinons la supervision financière dans trois vastes perspectives. La première porte sur les diverses façons dont les parlementaires estiment exercer une surveillance des finances. La deuxième présente un résumé des principaux instruments de surveillance, en quelque sorte de la « mécanique » utilisée. La troisième perspective concerne les pouvoirs d'enquête des parlementaires et leur compréhension de la reddition de comptes.

#### 3.1

##### Perspectives des parlementaires sur la supervision financière

Dans une étude sur la supervision financière effectuée en 2001-2002 par le Centre parlementaire<sup>6</sup>, les députés en exercice de la Chambre des communes ont décrit leur rendement tel qu'ils le percevaient. Ils se plaçaient dans l'ensemble dans trois perspectives distinctes :

- *l'ensemble du gouvernement* : le total des recettes et des dépenses, le budget, les documents budgétaires et le discours du ministre des Finances à la Chambre des communes constituant les principaux documents;

- *les programmes et les ministères* : les programmes et activités des ministères, les prévisions budgétaires, les rapports ministériels sur les plans et priorités et les Rapports sur le rendement des ministères constituant les principaux documents; et
- *les transactions* : les millions de transactions financières individuelles surtout répertoriées de façon détaillée dans les Comptes publics du Canada et aussi regroupées par programme et activité dans les documents de prévisions budgétaires.

Lors de cette étude, on a demandé aux députés leur point de vue sur l'efficacité de leur rôle de supervision des finances. Ils estimaient avoir une assez bonne compréhension globale des recettes et des dépenses, des déficits et des excédents ainsi que de la dette globale et des tendances récentes. Le Comité des finances de la Chambre des communes entreprend généralement à chaque automne une vaste étude des questions liées au prochain budget. De plus, le budget et le débat auquel il donne lieu sont un important événement du calendrier parlementaire chaque année. Toute cette activité parlementaire au niveau global n'est toutefois guère susceptible de faire la lumière sur les cas de mauvaise utilisation ou de gaspillage des ressources au niveau de transactions financières précises ou de la gestion financière de programmes particuliers, mais elle contribue tout de même à sensibiliser les députés à l'importance des questions financières.

Bien que les parlementaires n'aient inévitablement pas une bonne compréhension des millions de transactions individuelles qui s'effectuent, ils savent que la *Loi sur la gestion des finances publiques* énonce des règles régissant ces transactions, que le Conseil du Trésor a un rôle de supervision, que le vérificateur général en fait la vérification et soumet au Parlement des rapports sur les faiblesses constatées, et que le Comité des comptes publics (ainsi que d'autres comités à l'occasion) examine les rapports du vérificateur général et recommande

des mesures correctives à la Chambre, qui habituellement les approuve. Dans l'ensemble, à l'époque où nous avons fait cette étude en 2001-2002, les députés estimaient que cette procédure fonctionnait très bien. Nous ne sommes pas certains qu'ils se sentiraient aussi à l'aise pour l'affirmer aujourd'hui.

Tout le monde s'entend pour dire que c'est au niveau des programmes que la supervision des finances par les parlementaires est la plus faible. Les députés ont souvent reconnu — parfois à regret — qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, qu'ils n'avaient qu'une vague idée du niveau des ressources engagées pour réaliser les programmes et qu'ils ignoraient quels instruments financiers les ministères utilisaient pour atteindre les objectifs qui leur étaient fixés. Lors de la série d'incidents qui se sont produits ces dernières années (Programme de contributions de Développement des ressources humaines Canada [DRHC], contrôle des armes à feu, commandites), divers députés ont imputé au moins une partie du blâme « contextuel » aux insuffisances de l'examen des dépenses de programmes par les parlementaires. S'ils examinaient rigoureusement les plans, les budgets des ministères et le rendement, ils feraient comprendre — pensent-ils — aux ministres et aux hauts fonctionnaires que le Parlement s'occupe de la gestion financière. Cela leur permettrait aussi peut-être de mieux détecter les programmes les plus susceptibles d'entraîner un gaspillage des ressources publiques, et cela pourrait les encourager à resserrer la surveillance parlementaire dans ces domaines.

Cette faiblesse de l'attention portée par les parlementaires aux prévisions budgétaires a un autre effet négatif sur l'intendance financière. Elle peut en effet contribuer à affaiblir l'efficacité des hauts fonctionnaires qui cherchent, dans le cadre de leurs fonctions, à protéger l'intégrité financière et à rendre compte de façon claire des dépenses et des résultats au Parlement et au public. De nombreux hauts fonctionnaires

qui sont là notamment pour veiller à l'efficacité des procédures d'intendance font très attention au Parlement, car ils estiment que cela fait partie de leur travail au service des Canadiens. Si les comités parlementaires n'accordent qu'une attention superficielle aux prévisions budgétaires, ces hauts fonctionnaires qui ont la responsabilité directe de l'intendance financière risquent d'être plus vulnérables aux pressions de certains gestionnaires de programmes qui considèrent les procédures d'intendance financière comme des obstacles à la réalisation des objectifs politiques recherchés. Certains comités ne prennent pas la peine d'examiner les prévisions budgétaires<sup>7</sup>. Quand les ministres se présentent devant des comités pour défendre leurs prévisions budgétaires dans le cadre de l'attribution annuelle de crédits par le Parlement, les députés ont souvent tendance à faire de la politique partisane ou à revendiquer des avantages pour leur région du pays. Par conséquent, bien que les cadres hiérarchiques doivent officiellement rendre des comptes (au gouvernement) sur la bonne gestion des finances et les résultats des politiques, le fait que les comités parlementaires ne portent pas une attention évidente aux plans et au rendement des ministères contribue probablement à affaiblir l'influence des hauts fonctionnaires dont les fonctions sont les plus garantes d'une bonne intendance financière.

Si nous insistons sur les faiblesses de l'examen des prévisions budgétaires par la Chambre des communes, cela ne veut cependant pas dire que les examens effectués par le Comité des comptes publics ou les vérifications faites par le vérificateur général ne sont pas importants. Ils le sont au contraire, et la contribution du Comité des comptes publics à la surveillance financière fait l'objet d'un document connexe<sup>8</sup>. En même temps, les ministères ont chacun des liens beaucoup plus importants et plus réguliers avec le comité de la Chambre des communes chargé de superviser leurs activités. L'attention apportée par d'autres comités aux questions financières et de rendement est donc aussi importante.

## 3.2

### Instruments de base de la supervision

La « mécanique » centrale ou de base de la surveillance parlementaire des finances au Canada présente les caractéristiques suivantes :

- tous les fonds perçus par le gouvernement sont versés au Trésor;
- le gouvernement ne peut pas retirer de fonds du Trésor sans l'approbation officielle du Parlement;
- le budget annuel du gouvernement équilibre les obligations de dépenses découlant des lois, des engagements politiques et des ajustements fiscaux à la lumière des prévisions économiques, de façon à établir un cadre financier énonçant les contraintes et priorités qui vont déterminer les plans et les programmes détaillés des ministères;
- chaque ministère élabore dans ce cadre des plans et budgets (rapports sur les plans et priorités, élément des prévisions budgétaires) qui sont déposés au Parlement et soumis à l'examen des comités permanents, pour fournir finalement au ministre pertinent — par le biais de crédits votés dans le cadre d'un projet de loi de crédits — une autorisation de financement d'un an pour son ministère et ses organismes;
- les crédits débloqués chaque année par le Parlement sont plafonnés, et les montants décaissés du Trésor dans le cadre de ces limites doivent être affectés aux activités décrites dans le libellé du crédit;
- toutes les dépenses du gouvernement doivent être conformes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor découlant des dispositions de cette loi;
- tous les fonds doivent faire l'objet d'une reddition de comptes et leur utilisation doit être exposée au Parlement par le biais de rapports financiers détaillés dans les Comptes publics ainsi que par le biais de rapports ministériels sur le rendement, qui donnent des informations à la fois sur les résultats financiers et sur les résultats des programmes; et

- tous les rapports financiers du gouvernement sont sujets à vérification par le vérificateur général.

La plupart des experts en supervision parlementaire des finances seraient probablement d'accord pour qualifier cette mécanique de base d'excellente. S'il y a des faiblesses importantes, par exemple au niveau de l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits, il est vraisemblable qu'elles découlent de la façon dont les instruments sont utilisés. Pour présenter de façon plus détaillée les améliorations qui pourraient être apportées au processus d'examen des prévisions budgétaires, nous résumons dans l'annexe de ce document les informations présentées dans les prévisions budgétaires et les attentes au niveau de l'examen parlementaire.

C'est principalement au vérificateur général et au Comité des comptes publics qu'il revient d'attirer l'attention du Parlement sur les dérapages financiers dans le cadre de ces mécanismes de base. Bien que les comités de la Chambre aient le pouvoir d'enquêter sur les programmes et leur exécution, ils ont tendance à se concentrer sur les lois et les questions de politique. Comme on le fait remarquer dans le document de Malloy, le Comité des comptes publics se fie surtout aux rapports du vérificateur général. C'est généralement dans le cadre de la vérification d'un ministère ou d'un programme — ce qui se fait normalement sur un cycle de plusieurs années — que sont détectés les cas de mauvaise utilisation des fonds qui vont être signalés dans le Rapport du vérificateur général. Comme on a pu le voir avec le Programme des commandites, il peut s'écouler plusieurs années entre le moment où se produit le dérapage financier et l'examen qu'effectue plus tard un comité. Les parlementaires risquent en conséquence d'être handicapés dans leur enquête par le fait que le ministre et nombre des hauts fonctionnaires qui seraient les plus au courant de ce qui s'est passé ont changé entre-temps.

Il arrive que le vérificateur général, les députés et les médias soient informés par des membres du public ou des fonctionnaires de malversations financières, ce qui peut déclencher une enquête plus précoce du vérificateur général ou d'un comité parlementaire. Les récentes initiatives visant à mieux protéger les dénonciateurs de la fonction publique ont pour but de renforcer cette piste de détection des abus.

### 3.3

#### Pouvoirs du Parlement et responsabilité envers le Parlement

Outre les procédures décrites dans le Règlement et dans les lois officielles, il existe deux autres facteurs qui façonnent la surveillance financière exercée par le Parlement. Il s'agit tout d'abord du pouvoir qu'a le Parlement de faire comparaître des témoins et d'exiger que le gouvernement lui remette des documents<sup>9</sup>. Il s'agit d'autre part des interprétations officielles et officieuses de la reddition de comptes.

Bien qu'il ne soit nullement suggéré de rajuster les pouvoirs du Parlement, le fait que les comités aient plus souvent recours ces derniers temps à leurs pouvoirs d'assignation à témoigner et que certains témoins soient tenus de témoigner sous serment, ainsi que les débats en comité sur le recours à des sanctions pour « outrage au Parlement » ont retenu l'attention des hauts fonctionnaires. Bien que tous les parlementaires ne soient pas favorables au recours à ce genre d'instrument juridique, leur utilisation renforce dans l'esprit des hauts fonctionnaires l'importance des audiences parlementaires en leur faisant comprendre que leur portée va au-delà des simples conséquences politiques. C'est une réfutation énergique de l'argument des hauts fonctionnaires qui considèrent le Parlement comme « un obstacle mineur de procédure ». Il est cependant douteux que le recours à ces instruments ces dernières années ait permis de rétablir suffisamment l'équilibre.

Il faut souligner qu'en vertu du Règlement du Parlement, ces pouvoirs sont limités à la Chambre ou à ses comités. Par conséquent, en imposant une discipline de parti rigoureuse, un parti gouvernemental majoritaire peut certainement en limiter l'utilisation. Toutefois, dans la mesure où le public considère que l'exercice de ces pouvoirs parlementaires est normal, un parti au pouvoir qui se servirait de sa majorité pour bloquer le recours à ces pouvoirs dans le cadre d'une enquête de comité en paierait probablement le prix politique, car son comportement aurait de fortes chances de faire la une de l'actualité.

Certaines responsabilités en matière d'administration financière sont assignées aux sous-ministres par la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les directives politiques subalternes du Conseil du Trésor<sup>10</sup>. Il est donc raisonnable qu'il y ait un lien direct de reddition de comptes entre les sous-ministres et le Parlement. En même temps, on accorde une très grande valeur à la suprématie des ministres dans la gestion de leur ministère, ce qui donne à penser que les ministres devraient être directement comptables au Parlement de leur administration. Si l'on laisse planer le doute sur cette question dans l'esprit des députés, des ministres et des sous-ministres, on risque d'en arriver à une situation où personne n'estime devoir rendre des comptes. De plus, la répartition des responsabilités entre les ministres, leurs adjoints et leurs hauts fonctionnaires varie selon les ministres et les programmes. Ce manque de clarté est un important obstacle à une bonne supervision parlementaire.

Dans un souci de plus grande clarté, le Comité des comptes publics a récemment recommandé que les sous-ministres soient constamment tenus de rendre personnellement des comptes aux comités parlementaires sur les questions administratives, sauf dans le cas où le ministre concerné s'y oppose en justifiant sa position<sup>11</sup>. C'est une idée dont il est question depuis des années. Comme l'a montré un récent document de Ned Franks, l'enquête menée par le Comité des comptes

publics sur le Programme de commandites a montré que souvent, dans le régime actuel, personne n'est responsable<sup>12</sup>. Nous allons examiner comment la recommandation du Comité des comptes publics rectifie le cadre financier du Parlement, et nous allons notamment voir, dans la partie suivante de ce document, quelles répercussions elle pourrait avoir sur les examens et les enquêtes des comités.

#### 4 Pratiques parlementaires

L'attention des députés est mobilisée par quatre principaux secteurs d'activité qui monopolisent chacun une bonne partie de leur temps : la Chambre, les comités, les caucus de leur parti et leur circonscription. Chaque député décide de la priorité qu'il veut accorder personnellement à chacune de ces quatre tâches, mais il est risqué d'en négliger une. Cela signifie fatalement que le temps que les députés peuvent consacrer à chacune de ces priorités est limité, d'autant plus que certains députés sont aussi choisis pour participer à une ou parfois deux semaines par an d'activités interparlementaires. De plus, le temps qu'ils passent pour la plupart à faire la navette entre le Parlement et leur circonscription grève encore plus leur disponibilité. En un mot, trouver du temps est un problème pour tous les députés.

C'est à l'occasion des réunions de comités, par opposition aux réunions de la Chambre ou du caucus, que les simples députés ont principalement l'occasion de concentrer leur attention sur la surveillance de la gestion des finances. L'abondante documentation gouvernementale transmise à tous les comités leur permet de faire des analyses sérieuses. Les ministères soumettent fin février des énoncés détaillés décrivant les programmes pour lesquels ils demandent un financement et les comités ont jusqu'à fin mai pour les examiner et voter les crédits. Les ministères présentent aussi chaque automne un rapport sur leur rendement par rapport aux documents de planification déposés antérieurement, qui permet de faire le bilan de ce qu'ils ont accompli.

## 4.1

### Pourquoi le bilan des comités est médiocre

Malheureusement, comme nous le faisons remarquer dans un passage précédent de ce document, le bilan des comités en matière d'examen des plans, rapports de rendement et budgets des ministères est médiocre. La plupart des comités consacrent peu de réunions à l'examen des prévisions budgétaires et certains d'entre eux n'en proposent même pas l'approbation puisqu'en vertu du Règlement, même si ces prévisions ne sont pas adoptées par le comité, elles sont réputées avoir été approuvées. Bien qu'il n'y ait pas de limite de temps pour examiner les rapports ministériels sur le rendement et les plans pour l'avenir, seuls quelques comités le font, et encore s'agit-il généralement de renforcer un rapport de comité recommandant des modifications ou des ajouts à des programmes ministériels.

Diverses raisons expliquent pourquoi on en est arrivé là :

- Depuis la décision prise en 1968 de renvoyer automatiquement les prévisions budgétaires aux comités permanents pertinents, les députés de l'opposition se fixent souvent pour simple objectif d'essayer d'obtenir des réductions. Ils ne se soucient guère de profiter de l'occasion pour se renseigner sur le fonctionnement du ministère et faire des propositions de changement des dépenses à l'avenir. Les députés du parti ministériel, exception faite du Parlement minoritaire de 1972-1977, se sont toujours servis de leur majorité pour bloquer de telles initiatives. Bien que les ministres soient généralement invités à une réunion en mai pour défendre leurs prévisions budgétaires, les questions qui leur sont posées reflètent presque systématiquement un parti pris politique. Dans ces conditions, les comités choisissent normalement de se consacrer à d'autres travaux, c'est-à-dire soit d'examiner des projets de loi (les projets de loi qui leur sont envoyés sont prioritaires), soit d'entreprendre des études de politique publique, activités que la plupart des députés trouvent plus stimulantes et plus constructives.

- Les comités ont relativement peu de temps, normalement deux séances par semaine d'une heure et demie chacune. Comme la Chambre siège environ 25 semaines par an, le comité moyen peut compter sur 75 à 85 heures de réunions par an. Et encore, ce temps n'est pas toujours entièrement disponible car, par convention, le président attend qu'un député de l'Opposition soit présent pour ouvrir la séance, de sorte qu'il n'est pas rare qu'une réunion commence avec 15 minutes de retard. Il y a deux raisons au petit nombre de séances de comité chaque semaine : le nombre restreint de salles de comité, obstacle qui ne sera surmonté que quand le programme actuel de reconstruction de la colline du Parlement sera achevé, et le fait que de nombreux simples députés siègent à plus d'un comité pour permettre à leur parti d'avoir son plein contingent de membres à chaque comité. Organiser les réunions de 20 comités par semaine n'est donc pas une tâche facile.
- Le roulement des secrétaires parlementaires tous les deux ans — une pratique suivie par les premiers ministres Chrétien et Trudeau — entraîne généralement en même temps le remplacement des présidents de comité. (Cela se produit parce que le gouvernement fait appel à des députés d'expérience, souvent des présidents de comité, pour combler les postes vacants. Les secrétaires parlementaires sortants cherchent eux-mêmes à se faire nommer à un autre poste important, en général celui d'un des présidents qui est devenu vacant. Ces transferts sont possibles puisque le gouvernement suggère à ses députés dans un comité qui ils doivent élire président.) Cette pratique, combinée à des changements apportés chaque année pour diverses raisons à la composition des comités — modification des priorités du parti, préférences personnelles, maladie — signifie que les comités passent une bonne partie de leur temps en mode d'apprentissage. À cause de ce roulement des membres, et notamment de la présidence, les députés des divers partis siégeant à un comité mettent du temps à se faire mutuellement confiance, ce qui est une condition essentielle s'ils veulent faire ensemble un bon travail. Il est aussi difficile pour le président de planifier un programme de travail à long terme qui soit efficace, ce qui est pourtant important compte tenu du temps

limité dont disposent les comités pour se réunir. Bien que le gouvernement de Paul Martin ait affirmé qu'il n'y aurait pas de roulement des secrétaires parlementaires compétents, la 38<sup>e</sup> législature est encore trop récente pour qu'on puisse savoir s'il y aura plus de stabilité dans la composition des comités et leur présidence, ce qui pourrait se traduire par un meilleur rendement.

- Les comités n'utilisent pas non plus efficacement leur temps lorsqu'ils examinent les prévisions budgétaires. Le petit nombre de consultants (en général un et occasionnellement deux par comité) mis à la disposition des comités par la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement proposent aux députés des comités un éventail de questions dont ils peuvent s'inspirer pour interroger leurs interlocuteurs. Les députés qui s'intéressent particulièrement à un programme précis peuvent demander à leurs adjoints personnels de faire des recherches pour leur suggérer des questions pertinentes. Mais les députés sont tellement débordés que peu d'entre eux — excepté ceux qui ont déjà un bagage dans le domaine étudié — arrivent aux réunions suffisamment armés pour aller au fond des choses.
- De plus, en raison de la pratique qui consiste à accorder un traitement équitable aux députés de tous les partis pour poser des questions, il est difficile de pousser vraiment l'interrogatoire des témoins. Au début de la réunion, on attribue un certain nombre de minutes au porte-parole de l'opposition, qui a ses propres priorités, et ensuite une durée équivalente à un député du parti gouvernemental qui pose souvent une question anodine sur un thème totalement différent. Dans ces conditions, seuls les comités où l'on trouve un président efficace et dont la composition présente une certaine continuité, avec des députés qui partagent les mêmes objectifs stratégiques, peuvent espérer s'entendre sur une ligne commune d'interrogatoire.
- Enfin, la nature partisane du Parlement fait qu'il est difficile et rare que les comités qui examinent les prévisions budgétaires et les rapports ministériels sur le rendement poursuivent un objectif

commun. Les comités peuvent donc rarement concentrer leurs questions sur un seul sujet et l'étudier à fond.

En raison de tous ces facteurs, les prévisions budgétaires repartent des comités sans modification. Et comme ils obtiennent peu de résultats, la plupart des députés estiment cet exercice peu gratifiant. Il n'est donc pas étonnant que le député moyen soit plus intéressé à faire la promotion d'activités de programme nouvelles ou plus vastes, ce qui signifie naturellement une augmentation des dépenses.

Le moment est opportun. Les députés de tous les partis, tant du côté gouvernemental que du côté de l'Opposition, sont embarrassés de n'avoir pas su découvrir et dénoncer la corruption du Programme de commandites et auparavant le gonflement excessif des coûts du registre des armes à feu. Il devrait être désormais possible de mobiliser l'appui de tous les partis pour apporter des modifications précises au soutien organisationnel et à la façon dont les comités travaillent, afin de donner au Parlement les moyens de contrer les velléités de malversations financières au sein du gouvernement et de les dénoncer lorsqu'elles se produisent.

À notre avis, on peut renforcer considérablement le rôle de surveillance des comités parlementaires en effectuant deux changements importants mais parfaitement réalisables. Il faudrait d'abord que les comités se dotent de méthodes plus productives pour travailler et présenter leurs rapports, et ensuite un service d'analyse financière. Ces deux propositions sont liées : la mise en œuvre de l'une sans l'autre réduirait à peu près à néant leur utilité.

## 4.2

### Service d'analyse financière

Rares sont les députés qui ont acquis dans le passé l'expérience nécessaire pour examiner et analyser la documentation vaste et complexe que leur

présentent les ministères, et tous ont des contraintes de temps. Il est donc logique que les comités parlementaires aient besoin de l'aide de spécialistes pour suivre un éventail croissant de programmes gouvernementaux de plus en plus complexes. La Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement dispose d'un modeste personnel d'une centaine de chercheurs, qui travaillent à la limite de leur capacité à aider une vingtaine de comités de la Chambre et une vingtaine de comités sénatoriaux et à rédiger des documents de recherche en réponse aux questions de plus de 400 députés et sénateurs. Comme les comités sont chargés d'examiner les lois correspondant à leur domaine, les membres du personnel de la Direction de la recherche sont surtout spécialisés dans les sciences sociales et le droit, et non dans l'analyse financière et l'analyse des programmes. La situation ne s'est d'ailleurs pas améliorée au fil des ans. En fait — et rares sont les gens qui le savent — par suite des mesures prises durant les années 1990 pour réduire le déficit budgétaire, les ressources dont dispose maintenant la Direction de la recherche sont nettement inférieures à ce qu'elles étaient en 1993.

Plusieurs facteurs militent en faveur d'un soutien plus important et plus spécialisé aux comités lors de leur examen des prévisions budgétaires. La documentation soumise par le gouvernement s'est accrue pour répondre à des demandes de plans à plus long terme et d'informations plus détaillées sur le rendement et les résultats obtenus. Ce sont environ 80 ministères et organismes qui présentent maintenant des rapports sur leurs plans et leur rendement. Les dispositifs de réalisation des programmes deviennent de plus en plus complexes. Un nombre croissant de programmes sont mis en œuvre dans le cadre de dispositifs interministériels, avec les provinces et les municipalités, avec des organisations du monde des affaires et des organismes sans but lucratif, et avec des organisations indépendantes créées spécialement (par exemple, des fondations comme la Fondation canadienne pour

l'innovation). De nombreux services sont fournis par le biais de tout un éventail de canaux — en personne, au téléphone, sur Internet, au moyen d'un « guichet unique ». Pour toute une gamme de services. Ce dispositif complexe aide les citoyens à obtenir les services qu'ils recherchent, mais accroît énormément la complexité des mécanismes administratifs requis pour la prestation de ces services. Il est probable qu'il augmente aussi les risques d'utilisation inefficace ou à mauvais escient des ressources publiques. À notre avis, si les comités veulent comprendre comment les ressources sont utilisées pour l'exécution des programmes, ils ont besoin de l'aide de professionnels dévoués et hautement spécialisés pour accomplir leur travail de supervision des dépenses des ministères.

C'est pourquoi nous suggérons la création d'un Service d'analyse financière au Parlement pour aider les comités dans cette partie de leur travail<sup>13</sup>. Ce service aurait pour vocation de comprendre les programmes, les plans et le rendement du gouvernement ainsi que les mécanismes utilisés pour fournir des fonds et étudier le rendement. L'idéal serait qu'il soit constitué d'experts en ces matières. Il devrait aussi inclure des personnes ayant une expérience préalable de la planification, de la préparation des prévisions budgétaires et de la présentation de rapports sur le rendement au sein du gouvernement, afin d'être plus réceptif aux facteurs et à la langue utilisée dans les rapports publics. Cette expérience permettrait aux membres du service de mieux décoder le langage frileux des rapports ministériels sur le rendement pour dépister les problèmes éventuels.

Un Service d'analyse financière exclusif pourrait avoir un programme permanent d'analyse pour détecter les éventuels domaines de préoccupation et faire ensuite des recherches pour établir si ces problèmes méritent d'être soumis à l'examen d'un comité. Grâce à ce genre de renfort, les comités pourraient raisonnablement s'attendre à mieux comprendre les programmes et leur administration sur

l'ensemble du cycle, de la planification à l'évaluation du rendement en passant par le déblocage des ressources. Forts de cette meilleure compréhension, ils seraient en mesure de réagir plus rapidement aux risques de mauvaise gestion et aux craintes exprimées publiquement à ce sujet. De même que la planification financière au gouvernement est une activité continue liée à des considérations de principe, sa supervision par les comités, si elle doit être plus efficace, doit s'effectuer de façon continue toute l'année et être plus étroitement liée à l'examen des questions stratégiques et des lois qu'effectuent les comités. Pour apporter un tel appui aux comités — permettre aux comités de faire un suivi constant des programmes, des dépenses et des résultats —, il faudrait que l'effectif de ce service soit important, probablement au moins 20 spécialistes.

À notre avis, ce service ne devrait pas être fourni par le Bureau du vérificateur général (BVG) pour deux raisons. Premièrement, le BVG est un organisme qui insiste pour décider lui-même de la façon dont il répartit ses ressources. Deuxièmement, bien que le BVG soumette ses rapports au Parlement et soit prêt à venir les défendre devant des comités, ses vérificateurs ont fonction de témoins plutôt que de personnel de comité. Le Service d'analyse financière que nous proposons passerait mieux si les députés le considéraient comme un service de la Chambre des communes.

Organisé comme service au sein du Parlement, il aurait probablement un maximum d'efficacité si sa structure s'apparentait à celle des services juridiques de la Chambre des communes. On pourrait confier le soin de répartir au mieux ses ressources entre les divers comités au Comité de liaison, qui est composé des présidents de tous les comités permanents et de certains vice-présidents afin de préserver l'équilibre entre les partis. Depuis quelques années, il a coutume d'évaluer les requêtes des comités qui demandent chacun leur part du montant que lui alloue la Chambre pour financer leurs voyages. C'est en fait devenu un comité de pairs

qui évalue le mérite des demandes qui lui sont soumises. Il est vraisemblable qu'il serait surtout mis à contribution par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, vu ses responsabilités particulières en matière d'examen des prévisions budgétaires. Pour s'assurer que les comités profitent bien de ce service pour faire plus rigoureusement leur travail de supervision financière, il faudrait prendre l'habitude de leur réclamer des rapports sur les résultats obtenus, les obligeant en quelque sorte à rendre compte de l'appui qu'ils auraient reçu.

### 4.3

#### Amélioration du fonctionnement des comités

Quelle que soit la qualité de l'analyse que pourra faire le Service d'analyse financière proposé, les comités demeurent l'instrument conçu par la Chambre des communes pour mener des enquêtes publiques grâce auxquelles le gouvernement est amené à rendre des comptes de manière transparente sur la plupart des questions financières.

Le débat suscité à la Chambre et au Comité des comptes publics par le Rapport de la vérificatrice générale et le retentissement des témoignages présentés à la Commission d'enquête ont poussé le Parlement à réagir. Tous ces événements peuvent inciter les députés de tous les partis à rechercher des moyens d'obtenir une bonne reddition de comptes. Le défi est de créer les conditions qui permettraient aux comités de le faire.

Il faut reconnaître que c'est parce que les résultats ont été insignifiants que de nombreux députés sont peu enclins à consacrer une partie du temps limité dont ils disposent à l'examen des prévisions budgétaires et des rapports sur le rendement des ministères. Que faire pour les amener à changer d'avis? À l'époque du Parlement minoritaire de 1972-1974, ce n'est pas par hasard que plusieurs comités ont consacré

beaucoup de temps à l'examen des prévisions budgétaires. Cette expérience montre que les simples députés sont prêts à y consacrer du temps si cet effort débouche sur quelque chose.

Comme la documentation qui accompagne les prévisions budgétaires est vaste et complexe, nous estimons qu'un Service d'analyse financière serait un complément indispensable pour aider les députés à cibler leur attention. Nous pensons qu'on pourrait aussi renforcer la dynamique des comités en adoptant la pratique inaugurée par le Comité mixte chargé de l'examen des règlements et textes réglementaires, ce qui donnerait aux comités un moyen d'exiger qu'on les écoute. Le Comité mixte est chargé d'examiner les règlements promulgués par le gouvernement pour voir s'ils sont conformes à la loi habilitante. S'il estime qu'un règlement n'est pas conforme, il demande au ministre de le modifier. En cas de refus, le Comité peut demander au ministre responsable de débattre la question à la Chambre un mercredi à 13 heures, pendant une heure. Presque à chaque fois que le cas se présente, le ministre dit à son ministère de trouver une entente avec le Comité. En fait, en l'espace d'une vingtaine d'années, il n'y a eu que deux fois où le ministre a décidé de débattre la question à la Chambre des communes. Cela s'explique probablement par le fait que le temps des ministres est encore plus compté que celui des simples députés. Non seulement ils n'ont pas envie d'avoir un débat qui va leur prendre du temps, mais ils ne souhaitent pas non plus être obligés de trouver le temps de se renseigner sur les aspects techniques de la question.

On pourrait facilement étendre ce pouvoir qui a si bien fonctionné pour le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, aux comités qui examinent les prévisions budgétaires et les rapports sur le rendement des ministères. En vertu de l'article 108 du Règlement, les comités peuvent faire rapport à la Chambre en proposant la modification d'un programme l'année suivante et en demandant une réponse écrite. Si l'on donnait aux comités qui examinent les prévisions budgétaires

les mêmes pouvoirs qu'au Comité des textes réglementaires, le comité qui ne serait pas satisfait de la réponse d'un ministre à un rapport de comité, ce qui a souvent été le cas dans le passé, pourrait lui demander de venir défendre la position de son ministère durant un débat d'une heure un mercredi à 13 heures.

Cette pratique permettrait aux membres d'un comité d'avoir quelque espoir de voir adopter leurs recommandations. En cas de rejet, ils pourraient attirer l'attention sur leur proposition en demandant un débat à la Chambre. Ces deux aboutissements seraient un moyen d'échapper au dialogue de sourds où des députés de l'opposition proposent une réduction des prévisions budgétaires alors que les députés ministériels s'y opposent. Si les comités qui examinent les prévisions budgétaires adoptaient une pratique semblable à celle du Comité des textes réglementaires, on verrait peut-être s'y instaurer un meilleur climat de coopération.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires récemment créé a un très vaste mandat consistant notamment à étudier :

- l'efficacité des opérations gouvernementales;
- les plans de dépenses des ministères, des organismes centraux et des sociétés d'État; et
- le processus d'étude du Budget des dépenses.

En dépit du travail utile qu'il a entrepris dans le cadre de son mandat d'examen du Budget des dépenses, il n'a pas encore pleinement exercé son rôle de supervision de l'examen du Budget des dépenses. Le Service d'analyse financière, s'il était créé, l'aiderait à le faire. Nous pensons aussi que le Comité pourrait enquêter, ou recommander qu'un autre comité le fasse, si le Service d'analyse financière attirait son attention

sur une éventuelle malversation financière. Pour le renforcer dans cette capacité, il serait bon de lui affecter de façon permanente un membre du Service d'analyse financière. On pourrait aussi nommer les députés au Comité pour toute la durée de la législature afin de leur permettre d'acquérir de l'expérience et d'apprendre à collaborer.

L'expérience passée montre aussi qu'il faut améliorer certaines des modalités de fonctionnement des comités. Bien que des observateurs extérieurs puissent signaler les lacunes et suggérer des modifications utiles, la dynamique partisane et le contexte de concurrence entre députés de tous les partis font que c'est aux députés eux-mêmes qu'il revient de prendre des mesures pour améliorer les relations de travail en comité. Ceci est particulièrement vrai des comités, puisque chacun d'eux a ses caractéristiques bien particulières. C'est pourquoi nous nous contentons de signaler certains changements qui seraient susceptibles d'améliorer le rendement des comités.

La situation changerait beaucoup si les membres des comités étaient nommés pour une durée plus longue que celle qui est actuellement la norme, car ils pourraient alors siéger suffisamment longtemps à un comité pour nouer des relations de collaboration avec les députés des autres partis au comité et se familiariser avec les ministères relevant de leur comité. La décision du gouvernement Martin de prolonger le mandat des secrétaires parlementaires efficaces devrait entraîner une prolongation analogue du mandat des présidents de comité compétents, ce qui pourrait considérablement améliorer le fonctionnement des comités. L'expérience britannique démontre la pertinence de cette approche. À la Chambre des communes britannique, où il y a 640 députés, les places aux comités d'orientation sont recherchées et stables. Cette situation contribue à un bon climat de coopération.

Il serait aussi très utile que les comités puissent s'entendre sur des moyens d'utiliser plus efficacement le temps limité dont ils disposent. Comme

nous le disons ci-dessus, avec la procédure normalement utilisée en comité, il est presque impossible de mener un interrogatoire systématique sur une question critique. Certes, la politique partisane continuera à l'avenir de s'exprimer à la Chambre, mais certains comités ont néanmoins réussi parfois à fonctionner dans un bon climat de coopération pour toutes sortes de raisons — un président habile à nouer de bonnes relations de travail avec les députés de l'Opposition, une certaine continuité parmi les membres, une attention très limitée de la part des médias, la présence de témoins à interroger et, souvent, les spectateurs des réunions. Ce n'est pas un domaine dans lequel on peut proposer un bloc de directives uniformes. Comme la dynamique des comités varie, il faudrait que chacun d'entre eux expérimente pour trouver les modalités qui lui conviennent le mieux. Dans certains cas, un comité pourrait peut-être convenir que, dans une situation donnée, tel ou tel député de chaque parti est le chef de file pour certains sujets et peut même avoir du temps supplémentaire.

Enfin, si les comités présentaient chaque année au Comité de liaison un rapport sur leur rendement au cours de l'année écoulée — comme c'est la pratique à la Chambre des communes britannique —, nous pensons que cela inciterait les membres des comités à chercher des moyens d'améliorer leur rendement. Cette pratique devrait en outre entraîner une émulation entre les comités.

## 4.4

### Examen de la structure des crédits

Lors de l'examen des crédits, le Parlement autorise officiellement le déblocage d'un niveau maximum de crédits aux fins précises énoncées dans le texte des crédits<sup>14</sup>. La façon dont les activités gouvernementales sont regroupées au sein d'un crédit particulier peut faire obstacle à l'examen qu'effectuent les parlementaires. L'importance de ce facteur a été particulièrement flagrante lors du débat sur le contrôle des armes

à feu où les parlementaires étaient incapables de savoir combien d'argent on avait englouti dans le programme, en partie parce que les fonds avaient été fusionnés pendant un certain temps avec les fonds généraux des activités du ministère de la Justice au sein d'un seul crédit.

Au fil des ans, le nombre de crédits examinés a diminué. Ce déclin a permis à l'Exécutif d'avoir plus de souplesse pour réaligner des fonds au cours de l'exercice, sans devoir présenter un Budget des dépenses supplémentaire au Parlement pour obtenir l'autorisation de le faire. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Une bonne administration suppose de la souplesse. De plus, le processus d'examen des crédits au Parlement est déjà laborieux. Toutefois, comme le Parlement et ses comités n'ont pas prêté attention à ce regroupement des crédits, la surveillance parlementaire n'a pas été considérée comme un facteur pertinent quand le gouvernement a cherché à obtenir plus de souplesse. Il en est résulté un affaiblissement de la supervision parlementaire.

Les députés jugeraient manifestement utile que les crédits concernant des programmes importants — tels que le contrôle des armes à feu ou les commandites — soient isolés, ce qui leur permettrait de suivre plus facilement les dépenses sur plusieurs années et de comparer les coûts et les résultats. Toutefois, s'il fallait modifier le texte et la structure des crédits, cela entraînerait une procédure longue et complexe qui obligerait les membres du Service d'analyse financière à faire une analyse approfondie de la situation avec les cadres supérieurs des ministères qui risqueraient d'être très réticents à l'idée de perdre la souplesse que leur laisse le regroupement actuel des crédits. C'est une initiative qui pourrait venir du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Il y a une question connexe : la procédure de déblocage des crédits pour éventualités au cours de l'année. La pratique actuelle consiste à établir

au début de l'année une réserve pour éventualités et à se servir des budgets des dépenses supplémentaires périodiques pour autoriser officiellement le déblocage des crédits. Les parlementaires et les médias accordent encore moins d'attention aux budgets supplémentaires qu'au Budget principal. Selon certains parlementaires, diverses initiatives politiquement délicates ont été financées grâce à ce mécanisme, en profitant de la faiblesse de l'examen effectué par le Parlement. Par conséquent, si la pratique actuelle répond bien aux besoins du gouvernement, elle le fait aux dépens de la rigueur de l'examen et de l'intervention des parlementaires. Une intervention pour remédier à cette faiblesse de la supervision parlementaire cadrerait bien avec les responsabilités du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, mais nécessiterait l'appui et l'expertise que pourrait apporter le Service d'analyse financière proposé.

## 4.5

### Autres instruments parlementaires

Nous nous sommes concentrés sur le rôle des comités de la Chambre des communes parce que ce sont eux qui sont les plus susceptibles d'améliorer la supervision parlementaire des activités financières du gouvernement. Les débats à la Chambre des communes donnent rarement aux députés l'occasion d'exiger une bonne reddition de comptes financiers. Ils portent généralement sur l'examen d'un projet de loi et sont surtout axés sur la politique plutôt que l'administration. À la Chambre, la période des questions est devenue l'arme principale de l'Opposition pour attaquer le gouvernement. Les échanges à cette tribune ne sont donc pas un bon moyen de chercher à obtenir des précisions sur des problèmes administratifs devenus publics. Ils ont cependant une retombée indirecte avantageuse. Comme ce processus peut entraîner des dégâts politiques, les ministres s'en remettent à leurs hauts fonctionnaires pour leur signaler les éventuels problèmes qui pourraient susciter des questions compromettantes et dont ils pourraient

être tenus responsables. Les séances quotidiennes d'information des ministres sur les points sur lesquels ils pourraient être interrogés durant la période des questions n'ont pas seulement pour effet de leur permettre de préparer leur défense; elles peuvent aussi inciter un ministre à ordonner qu'on corrige le problème. Et l'on peut aussi penser que c'est grâce à la pression exercée sur le Premier ministre Martin durant la période des questions après le dépôt du Rapport de la vérificatrice générale sur le Programme de commandites qu'il a été poussé à prendre la décision de créer la Commission d'enquête.

Pour ce qui est de l'examen des prévisions budgétaires au Sénat, la responsabilité de l'examen des rapports de tous les ministères a été confiée à son Comité des finances nationales. Vu l'ampleur des responsabilités de ce comité et les limites constitutionnelles des pouvoirs du Sénat en matière de finances, le Comité s'est concentré sur des études portant sur les grands principes administratifs, comme l'étude des cas dans lesquels la recommandation royale est nécessaire et l'examen en cours de l'utilisation croissante de fondations pour poursuivre les objectifs de la politique gouvernementale. Il y a quelques années, il a aussi effectué des études complètes et impressionnantes du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Chacune d'elles a pris plus de deux ans. Le contexte moins partisan et l'expertise que les sénateurs acquièrent grâce à leur nomination à long terme à des comités sont propices à des études en profondeur de la gestion des programmes et des pratiques administratives en matière de finances.

On compare parfois notre Sénat au Sénat australien, qui se spécialise dans l'examen des prévisions budgétaires et la reddition de comptes par le gouvernement sur les questions financières. Les comités du Sénat canadien ayant fait la preuve de leur aptitude à réaliser d'excellents rapports sur des questions de politique, certains se sont demandé s'ils ne pourraient pas se pencher sur le Budget des dépenses. Toutefois, les

sénateurs australiens sont élus (et non nommés) dans le cadre d'un régime électoral différent de celui qu'ils utilisent pour leur Chambre des représentants. C'est ainsi que l'Opposition a souvent la majorité au Sénat australien, qui peut aussi faire tomber le gouvernement. Ces caractéristiques originales du pouvoir du Sénat australien n'ont pas d'équivalent au Canada.

## 4.6

### Réaction parlementaire à la proposition de mise en place d'un agent comptable

À notre avis, en décidant de préciser les responsabilités des sous-ministres concernant l'administration de leur ministère — ou de programmes particuliers lorsqu'ils s'écartent de la norme ministérielle — dans la perspective des propositions de mise en place d'un agent comptable, on dissuaderait les velléités de malversations comme celles qu'on a connues avec le programme de commandites. Il est clair que les ministres ne consacrent pas la même attention à tous leurs programmes et il pourrait très bien arriver que la meilleure façon pour eux de servir l'intérêt public consiste à se mêler plus directement de ce qui semblerait normalement relever de la responsabilité directe des hauts fonctionnaires. Les dispositions visant à rendre plus transparente la répartition de ces responsabilités influeraient non seulement sur le comportement des personnalités du gouvernement, mais pourraient aussi contribuer à améliorer l'examen du rendement des ministères par les comités parlementaires et les enquêtes que mènent ces ministères sur des pratiques d'intendance financière douteuses.

D'autres études ont été réalisées sur la façon dont on pourrait demander aux ministres de rendre compte au Parlement de l'administration de leur ministère et sur les avantages et inconvénients que présenterait une telle pratique pour le gouvernement. Nous n'examinerons pas ces questions, mais nous nous contenterons de voir comment les députés

pourraient réagir si l'on décidait de préciser de cette manière les responsabilités administratives.

Une fois un programme créé et la stratégie d'ensemble formulée, il reste encore souvent des décisions pratiques à prendre. Prenons le Programme de commandites. Même s'il n'y avait pas eu de corruption, il aurait fallu prendre continuellement une myriade de décisions sur les événements à commanditer et sur le choix des organismes d'exécution. Si l'on avait eu recours à un agent comptable comme on le présente ici, il aurait fallu justifier les écarts par rapport aux procédures normales, notamment en ce qui concerne les interventions des ministres et de leurs adjoints. Si le Comité des comptes publics avait eu accès à ces informations, il est vraisemblable qu'il y aurait eu moins d'accrochages entre les représentants des divers partis et que le Comité aurait perdu moins de temps à discuter de ces questions. Bien qu'il ne soit pas réaliste dans le contexte de notre régime parlementaire de s'attendre à ce que les députés ne cherchent pas à faire profiter leur parti de leur activité parlementaire, si l'on améliorait la clarté des responsabilités au gouvernement, on réduirait l'importance de ce genre d'activité aux comités et on leur permettrait de faire des enquêtes et des rapports de plus grande valeur. En outre, si un comité estimait par exemple que l'intervention marquée d'un ministre ou de ses adjoints politiques accroît le risque de dérapage financier dans le cadre d'un programme particulier, il pourrait s'appuyer sur cet argument pour mieux concentrer son temps sur ce cas précis.

## 4.7

### Une amélioration du processus de nomination?

Certains observateurs ont fait remarquer qu'en faisant intervenir davantage les parlementaires dans le processus de nomination des dirigeants des organismes et des sociétés d'État, on pourrait obtenir des nominations jouissant d'une plus grande crédibilité auprès de tous

les partis. Avant d'être élu Premier ministre, M. Martin avait dit, durant sa campagne, pour remédier à ce qu'il appelait le « déficit démocratique », qu'il était favorable à l'idée de faire examiner par les comités parlementaires les nominations de haut niveau à la Cour suprême et à d'autres organismes gouvernementaux. Conformément à cet engagement, au cours de la 38<sup>e</sup> législature, les comités ont eu l'occasion d'interroger diverses personnes dont la candidature a été proposée pour des postes de haut niveau avant que ces personnes soient nommées. On ne peut toutefois pas dire que ce processus ait donné beaucoup de satisfaction.

Le souhait des députés d'examiner ces nominations en comité s'inspire incontestablement de la pratique en vigueur aux États-Unis. Cette proposition a été suggérée pour la première fois au Parlement dans le rapport du comité McGrath en 1985. Ce rapport recommandait que les comités aient la possibilité d'interroger les personnes nommées à des postes de haut niveau. Bien que le gouvernement conservateur du Premier ministre Mulroney ait accédé à cette demande, il refusa cependant de donner aux comités le pouvoir d'approuver ou de rejeter les candidatures, de sorte que dans bien des cas, ils n'eurent la possibilité d'interroger les candidats qu'après leur nomination. Les comités n'ont donc pas été très enthousiasmés par ce nouveau pouvoir limité qui leur a été conféré, et ils s'en sont rarement servi.

La première mise à l'épreuve de cette approche durant le gouvernement Martin est intervenue après les élections mais avant le discours du Trône. Le Parlement ne siégeait pas encore. Deux juges de la Cour suprême ayant pris leur retraite et l'affaire du mariage des conjoints de même sexe étant en suspens, on a estimé important de nommer rapidement deux nouveaux juges. Un comité spécial de députés de tous les partis a alors été créé, mais le gouvernement a décidé qu'au lieu que les deux candidats se présentent devant le comité, ce serait le ministre de la Justice qui les représenterait. Inutile de dire que l'ambiance lors de la réunion

a été houleuse et que les députés conservateurs du comité ont été particulièrement critiques à l'égard du processus. Les deux personnes proposées par le gouvernement ont néanmoins été nommées peu après.

L'impression laissée par l'examen en comité de deux autres nominations sous le gouvernement minoritaire de la 38<sup>e</sup> législature a révélé les limites et les difficultés du processus. Bernard Shapiro, ancien sous-ministre de l'Éducation au sein du gouvernement de l'Ontario, directeur de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et dernièrement recteur de l'Université McGill, a comparu devant un comité avant sa nomination au poste de commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et sa candidature a été approuvée à l'unanimité par les représentants de tous les partis. Toutefois, moins d'un an après son entrée en fonction, il a été vivement critiqué par les trois partis d'opposition qui ont réclamé sa démission parce qu'ils étaient mécontents de la lenteur et de la tiédeur, selon eux, de son intervention dans deux affaires dont l'une concernait l'ancienne ministre Judy Sgro, et l'autre, le député Gurmant Grewal. Les critiques dont il a fait l'objet semblent venir du fait qu'il n'avait pas suffisamment tenu compte de la nature litigieuse de l'actuel Parlement canadien.

Le second cas concerne Glen Murray, ancien maire de Winnipeg et candidat libéral malheureux aux dernières élections de cette ville. Durant les audiences du Comité de la Chambre sur l'environnement et le développement durable, qui examinait la question de sa nomination à la présidence de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, il a été violemment pris à partie par des députés des trois partis d'opposition, qui s'opposaient à sa nomination pour le punir d'avoir abandonné son poste de maire pour se présenter comme candidat du Parti libéral. Dans son rapport à la Chambre des communes à la suite de cette audience, le Comité a demandé que son nom soit retiré de la liste et qu'un autre candidat soit proposé. Le Premier ministre a passé outre au rapport et a nommé Murray président de la Table ronde. Le

Comité a riposté en réduisant les prévisions budgétaires du Bureau du Conseil privé du montant du salaire versé à Murray. Durant toute la discussion en comité, il n'a jamais été question de savoir s'il était compétent pour exercer les fonctions du poste. Il a été question uniquement de ses liens avec le Parti libéral.

Ces diverses expériences confirment que, dans le contexte actuel, même ceux dont la nomination a reçu l'appui entier d'un comité ne sont guère à l'abri des critiques. Il semble clair qu'en dernière analyse, c'est la façon dont le titulaire se comporte à son poste qui compte par-dessus tout, mais c'est quelque chose qu'on ne peut évidemment savoir qu'un certain temps après sa nomination. L'Opposition semble systématiquement se préoccuper principalement des liens antérieurs du candidat avec le gouvernement. C'est ainsi que la récente nomination d'Yves Côté au poste d'ombudsman des Forces armées a été critiquée par l'Opposition à cause de ses états de service antérieurs dans la bureaucratie, et notamment au ministère de la Défense nationale. On se demandait s'il serait capable de faire preuve d'indépendance dans son jugement. Mais c'est apparemment le manque d'expérience du Parlement qui a fait trébucher Shapiro. Il faut donc qu'il y ait un équilibre entre l'indépendance d'une part et l'expérience de l'environnement dans lequel va travailler la personne nommée d'autre part.

Dans le contexte politique actuel, il n'y a probablement pas d'autre choix que de poursuivre la pratique en vigueur qui consiste à interroger les candidats en comité, après quoi le gouvernement procède à leur nomination. Quant aux nominations de juges à la Cour suprême, l'importance de ces fonctions est telle qu'il faudrait élaborer un nouveau système plausible de sélection des juges de la Cour suprême.

Tout ceci montre qu'il est essentiel que le gouvernement applique un processus de sélection scrupuleux avant de rendre public le nom des candidats qui pourront être interrogés par un comité parlementaire.

Cette comparution devant un comité donne en fait l'occasion aux députés d'exposer au public les qualifications des candidats, leurs liens avec leur gouvernement et des intérêts particuliers et le processus par lequel ils ont été choisis, et de sensibiliser les candidats aux intérêts des parlementaires — y compris leur responsabilité en matière d'intendance financière. Bien que l'expérience jusqu'à présent montre que les comités n'ont guère exploité ces possibilités, il y a là un domaine qui présente un potentiel intéressant si l'on sait s'y prendre.

## 5 Résumé des recommandations et conclusion

Bien qu'on ne puisse pas en toute logique accuser le Parlement d'être la cause des dérapages financiers dénoncés lors des audiences de la Commission d'enquête, nous pensons que si l'on améliorerait la supervision financière exercée par la Chambre des communes, on inciterait le gouvernement à faire preuve d'une meilleure intendance financière tout en permettant de détecter plus rapidement les cas de gabegie et de mauvaise gestion des ressources. Les parlementaires aussi bien du parti gouvernemental que des partis de l'opposition s'entendent sur la nécessité d'une telle amélioration. Il ne suffit cependant pas de reconnaître les faiblesses pour trouver automatiquement les bons correctifs. Les parlementaires travaillent au sein d'une institution très complexe où ils subissent de multiples pressions extérieures et ils doivent s'efforcer d'équilibrer les intérêts de leur carrière, de leur parti et de leur circonscription. De plus, si les ressources dont ils disposent pour travailler au niveau de leur circonscription ont augmenté, le soutien financier dont ils disposent pour faire leur travail en comité a en fait diminué au cours de la dernière décennie. Les propositions résumées dans cette partie du texte tiennent compte de ces facteurs.

En nous fondant sur notre expérience, nos recherches et nos consultations, nous proposons que la Commission envisage quatre étapes clés pour renforcer la supervision de la gestion financière par le Parlement. Ces étapes sont toutes liées aux comités de la Chambre

des communes, la tribune la mieux placée pour trouver le temps nécessaire et accorder la priorité voulue à une supervision crédible des finances. Trois d'entre elles sont directement liées au processus d'examen du Budget des dépenses :

- création d'un Service d'analyse financière;
- renforcement de la fonction d'examen du Budget des dépenses exercée par les comités, tout particulièrement le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires; et
- lancement d'un examen permanent de la structure des crédits, avec un aperçu précoce des budgets des dépenses supplémentaires.

Nous suggérons aussi de renforcer la clarté et la transparence de la reddition de comptes sur l'administration financière des ministères et organismes, pour aider les comités à mieux cibler leurs enquêtes de façon à bien comprendre ce qui s'est vraiment passé et qui est responsable.

## 5.1

### Service d'analyse financière

La création d'une équipe de spécialistes de la planification financière et de l'établissement de rapports sur le rendement, au service du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et des autres comités de la Chambre des communes qui examinent le Budget des dépenses, est cruciale pour permettre au Parlement d'exercer son rôle de supervision des finances. Cette unité structurelle ne se contenterait pas d'attendre les demandes de service des comités, elle mènerait un programme continu d'analyse, préparerait des documents d'information sur le Budget des dépenses à l'intention de tous les comités, et élaborerait et présenterait des dossiers de formation et d'orientation connexes. Le Service d'analyse financière aiderait aussi tous les comités dans leurs enquêtes sur la gestion financière. Enfin, il

aiderait le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires lorsqu'il entreprendrait des études spéciales concernant par exemple le Budget des dépenses supplémentaire, et il aiderait le Comité de liaison à faire le bilan de l'efficacité de la supervision financière exercée par les comités.

## 5.2

### Renforcement des comités de la Chambre

Le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a un mandat fort concernant l'examen des prévisions budgétaires qu'il devrait exécuter plus énergiquement. Les propositions ci-dessus devraient l'y aider. Nous pensons en outre que le Comité de liaison devrait devenir plus actif, notamment en gérant l'appui du Service d'analyse financière aux comités. Mais il est particulièrement important que tous les comités de la Chambre des communes chargés d'examiner les prévisions budgétaires améliorent leur prestation dans ce domaine. Il existe de nombreux ouvrages consacrés à l'amélioration de l'efficacité des comités, et chaque comité devrait les examiner soigneusement. En outre, nous suggérons que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires envisage la possibilité de donner aux comités qui examinent les prévisions budgétaires le même pouvoir qu'au Comité mixte d'examen de la réglementation, à savoir le pouvoir d'exiger, quand le comité juge insatisfaisante la réponse du gouvernement à son rapport, que le ministre débâte la question soulevée par le comité à la Chambre un mercredi à 13 heures, pendant une heure. Ce correctif donnerait aux comités une incitation supplémentaire à faire un examen plus serré du budget.

## 5.3

### Examen continu de la structure des crédits

Le pouvoir de dépenser dans le cadre de l'octroi des crédits dépend du regroupement des activités visées par un crédit et de la description

des dépenses dans le texte du crédit. Si le gouvernement a besoin d'une certaine souplesse pour organiser le financement de ses activités comme il le juge bon, le Parlement doit être tout autant partie prenante dans ce processus pour veiller à ce que les parlementaires comprennent bien les regroupements d'activités, les résultats à atteindre et la façon dont les ressources demandées sont susceptibles de permettre la réalisation des objectifs promis. Si l'on veut travailler à mettre continuellement à jour la structure des crédits, il faudra que chacun des comités participe à cette entreprise auprès du gouvernement, mais il faudra aussi que ce travail s'articule autour d'un pivot tel que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Il aurait aussi tout à gagner de l'expertise que pourrait apporter le Service d'analyse financière.

Nous proposons aussi dans le même esprit une étude des budgets des dépenses supplémentaires. Si la pratique actuelle permet au gouvernement de disposer comme il le souhaite de la souplesse voulue pour faire face à des urgences imprévues, elle ne garantit cependant pas un bon examen parlementaire ou une bonne transparence publique. Le but de cette étude serait d'étudier les moyens de mettre en œuvre une approche plus équilibrée.

## 5.4

### Une reddition de comptes administrative plus claire

La quatrième suggestion rejoint la proposition du Comité des comptes publics, qui a suggéré que les sous-ministres soient désignés agents comptables de leur ministère. Non seulement cette mesure aurait l'avantage de clarifier la reddition de comptes administrative au sein de la fonction publique, mais elle pourrait contribuer à améliorer les enquêtes menées par des comités du Parlement sur des incidents particuliers ou des pratiques d'intendance financière douteuses. Dans le contexte de la supervision exercée par le Parlement, les députés

perdent beaucoup de temps en échanges houleux tout simplement parce qu'il est difficile de savoir qui est le mieux placé pour expliquer ce genre d'incidents. Dans notre régime politique, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les parlementaires ne cherchent pas à exploiter une situation au profit de leur parti, mais les améliorations visant à clarifier la reddition de comptes par le gouvernement pourraient néanmoins contribuer à réduire les joutes partisans improductives en comité.

## 6 Conclusions

Nous pensons que ces quatre initiatives permettraient de renforcer la supervision financière exercée par le Parlement en donnant aux députés une bien meilleure compréhension de la façon dont le gouvernement utilise les ressources publiques pour atteindre ses objectifs stratégiques. Cette meilleure compréhension et le regain d'attention des comités auront probablement pour effet de renforcer les initiatives que le gouvernement prend lui-même pour resserrer la supervision financière. Par ailleurs, grâce à l'aide du Service d'analyse financière, les parlementaires et les comités seraient bien mieux armés pour détecter les secteurs d'activité présentant le plus de risques de mauvaise gestion, ce qui leur permettrait d'intensifier leur intervention dans ces domaines. Si l'idée de l'agent comptable était adoptée par le gouvernement de manière à préciser les responsabilités administratives des ministres et des hauts fonctionnaires dans des cas bien précis, les enquêtes des comités en cas de situation douteuse se concentreraient probablement sur la recherche de ce qui se serait vraiment passé.

Si nous pensons que cet ensemble d'initiatives ferait sensiblement évoluer la situation, nous ne sommes toutefois pas opposés à d'autres changements au Parlement. Par exemple, nous nous sommes demandé si les pouvoirs d'enquête du Comité des comptes publics étaient suffisants, notamment quand le gouvernement est majoritaire, mais nous n'avons pas approfondi la question parce que ce comité fait l'objet d'une

autre étude. Nous n'avons pas non plus proposé d'initiatives particulières pour dénoncer de façon plus précoce la mauvaise gestion des ressources publiques, comme cela pourrait être le cas avec une bonne loi sur la dénonciation. De telles initiatives pourraient néanmoins être très utiles. Nous avons insisté sur la nécessité de donner aux comités de la Chambre l'organisation et les ressources voulues pour leur permettre d'exercer efficacement leur fonction de supervision financière et de détecter certains cas de mauvaise utilisation des ressources, mais il faut néanmoins reconnaître que les instruments les plus efficaces varient selon la situation. Comme on dit, il y a plus d'une façon d'attraper les mouches.

## Annexe : Examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits

Le Budget des dépenses — un ensemble de documents du gouvernement — est né de la volonté de permettre au Parlement d'autoriser la Couronne à puiser dans les fonds publics pour exécuter ses programmes. Le processus parlementaire qui débouche sur l'approbation annuelle de ces crédits — ce qu'on appelle « l'examen des crédits » — s'appuie sur les propositions du gouvernement et les documents qu'il présente à l'appui de ces propositions. Le processus remonte à l'époque de la Confédération et même avant. Certes, les prévisions budgétaires et l'examen des crédits ont évolué, mais leur historique est un bon point de départ pour comprendre les pratiques contemporaines et le genre de changements que l'on pourrait envisager d'y apporter sans remettre en question leur rôle fondamental. Deux modifications apportées au fil des ans ont été particulièrement pertinentes.

Premièrement, comme le gouvernement devenait de plus en plus complexe, il a établi le principe d'un budget à l'échelle de tout le gouvernement, au départ essentiellement pour améliorer la discipline financière interne. Le budget présentait les obligations législatives et les engagements politiques du gouvernement en fonction de la conjoncture économique du pays. Cette analyse sert à fonder les décisions concernant les augmentations ou les baisses d'impôt, le montant total des dépenses et les excédents ou les déficits. Une bonne partie de ces informations sont désormais présentées au Parlement dans le cadre du Budget ou des documents budgétaires. Les dépenses totales sont déterminées en fonction des prévisions de coût des programmes législatifs (les engagements financiers financés en vertu de pouvoirs énoncés dans les lois — c'est-à-dire ceux qui ne sont pas financés au moyen de crédits annuels), de la nécessité de rembourser les intérêts de la dette cumulative du gouvernement, et des priorités du

gouvernement en matière de programmes et d'activités. Par suite de l'apparition d'un budget du gouvernement, les prévisions budgétaires ont évolué : alors qu'auparavant il s'agissait pour les ministres de présenter une estimation relativement simple du coût des activités dont ils étaient chargés, il s'agit maintenant de présenter des informations en fonction des priorités du gouvernement et d'intégrer les demandes de ressources au cadre financier d'ensemble du gouvernement. On peut dire que les prévisions budgétaires sont devenues l'épreuve de vérité des engagements de politique du gouvernement. Autrement dit, si l'on veut vraiment savoir ce que fait le gouvernement et ce qu'il a l'intention de faire, les prévisions budgétaires sont l'endroit idéal pour le découvrir.

Deuxièmement, comme il est devenu de plus en plus important au fil de l'histoire de donner aux représentants élus du peuple le pouvoir d'approuver les fonds que dépense la Couronne, on a mis sur pied des procédures structurées et prévu des périodes durant lesquelles le Comité plénier pourrait examiner en profondeur les crédits avant qu'ils soient octroyés. Le but était de débloquer des fonds, mais l'examen des crédits est en fait devenu un puissant moyen de forcer le gouvernement à rendre des comptes. Les ministres devaient convaincre leurs collègues au Parlement pour obtenir leurs crédits. Toutefois, sous le régime Pearson dans les années 60, l'Opposition a commencé à approuver les crédits sur une base mensuelle uniquement. Pour contourner ce problème, au terme de négociations entre les partis, une nouvelle procédure a été établie en 1968 : les prévisions budgétaires étaient renvoyées chaque année au mois de mars aux comités permanents pertinents qui avaient trois mois pour les étudier. Cette évolution était considérée en partie comme un moyen de donner aux comités plus de temps et plus de ressources expertes pour examiner des prévisions budgétaires de plus en plus volumineuses. En échange, le gouvernement obtenait l'assurance de faire voter les crédits à la Chambre en temps

voulu. De nombreux observateurs et participants ont estimé à l'époque que ces changements allaient permettre de renforcer le contrôle effectué à l'occasion de l'examen des prévisions budgétaires.

Alors que le contrôle exercé par les comités s'est affaibli, comme nous le montrons dans notre étude, la documentation présentée dans le cadre des prévisions budgétaires s'est au contraire étoffée. Chaque ministère ou organisme prépare désormais, outre les prévisions budgétaires de base pour un ou plusieurs crédits, un Rapport sur les plans et priorités. Ces rapports, qui sont maintenant présentés en mars, esquissent à la fois les dépenses prévues et les résultats attendus de ces dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes. Ils sont censés justifier les dépenses prévues ou les changements imprévus de niveau des dépenses. En outre, chaque ministère et organisme présente à l'automne un Rapport sur le rendement, généralement à peu près au moment où le Comité permanent des finances entame ses délibérations et ses consultations prébudgétaires. Ces rapports décrivent le rendement à la lumière des plans antérieurs et sont censés expliquer les écarts par rapport à ces plans. Dans le cadre des prévisions budgétaires, ils sont automatiquement transmis au comité pertinent. Les ministères renvoient aussi à des informations plus détaillées disponibles sur leur site Web ou ailleurs. Il y a une autre raison pour laquelle la documentation s'est étoffée. Les prévisions budgétaires, mécanisme permettant à chaque ministère de présenter des rapports réguliers et bien structurés, sont un moyen pratique de satisfaire à d'autres exigences de présentation de rapports au Parlement. C'est pourquoi on trouve maintenant au sein de ces rapports beaucoup d'autres rapports connexes exigés par le Parlement. Par exemple, on trouve dans le Rapport annuel sur le rendement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada le Rapport annuel du ministère de l'Agriculture exigé en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* et le rapport annuel exigé en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*.

Les prévisions budgétaires fournissent donc un vaste ensemble de renseignements à jour sur l'utilisation que fait le gouvernement des ressources publiques. Malheureusement, ce n'est pas parce qu'on dispose de plus de renseignements sur les plans et sur le rendement du gouvernement qu'on peut automatiquement en conclure à une meilleure reddition de comptes, car cela implique la participation des deux parties. Or, les comités de la Chambre des communes ne se sont pas vraiment efforcés de préciser les données qu'ils souhaitent obtenir ou de définir les activités à inclure dans chaque crédit. De plus, les comités ne semblent pas se soucier de leur rôle de supervision financière tout au long de l'année, pas plus qu'ils ne relient les informations sur la planification et le rendement présentées dans les prévisions budgétaires à leurs propres études de politiques. Il y a des exceptions. Le Comité des comptes publics examine régulièrement les rapports sur les plans et priorités et les rapports sur le rendement du vérificateur général. Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a relié ses travaux sur les crédits à son étude de politique durant la 37<sup>e</sup> législature. Quelques autres comités ont aussi entamé récemment un examen plus rigoureux des prévisions budgétaires dans le cadre du processus des crédits de printemps. Néanmoins, on est encore loin d'exploiter au maximum le potentiel d'examen par le Parlement de la documentation qui accompagne les prévisions budgétaires.

## Notes en fin de texte

- 
- <sup>1</sup> D'autres documents dans cette série de textes abordent de façon plus précise des sujets connexes tels que le Comité des comptes publics, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la législation sur la dénonciation et une proposition visant à rendre les sous-ministres comptables des décisions administratives du ministère. Par conséquent, nous abordons la question sous un angle plus général en signalant d'autres domaines précis que nous jugeons pertinents aux questions centrales posées.
- <sup>2</sup> Les affirmations énoncées ici sur le point de vue des députés sont fondées sur l'expérience des auteurs depuis 30 ans, auprès de députés avec lesquels ils ont travaillé et qu'ils ont interrogés sur des questions connexes. Des collègues du Centre parlementaire ont aussi examiné des ébauches de ce document.
- <sup>3</sup> Voir dans Peter Dobell et Martin Ulrich, *Bâtir de meilleures relations*, Publications hors série sur le gouvernement parlementaire, n° 13, mai 2002, une évaluation des relations entre les hauts fonctionnaires et les comités de la Chambre des communes.
- <sup>4</sup> Comme on l'a constaté dans le cas du Programme de commandites, cette intervention peut aussi déboucher sur la création d'une commission d'enquête.
- <sup>5</sup> Depuis 20 ans au moins, les gouvernements de la plupart des pays de l'OCDE prennent des initiatives pour mieux cibler les résultats et servir leurs citoyens, en partie en rationalisant les règles et procédures administratives (en réduisant les « formalités »). Ce besoin de rationalisation résulte peut-être en partie de l'accumulation de règles et procédures additionnelles en réaction à des cas de méfaits antérieurs.
- <sup>6</sup> Peter Dobell et Martin Ulrich, *L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas*, Enjeux publics, Institut de recherche en politiques, mai 2002.
- <sup>7</sup> Par exemple, seul le Comité des comptes publics examine régulièrement un Rapport sur le rendement d'un ministère : celui du Bureau du vérificateur général, un organisme parlementaire.
- <sup>8</sup> Jonathan Malloy, *The Standing Committee on Public Accounts: Report to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, Department of Political Science, Université Carleton, 24 août 2005.
- <sup>9</sup> Voir Derek Lee, *The Power of Parliament's Houses to send for Persons, Papers and Records: A Sourcebook on the Law and Precedent of Parliamentary Subpoena Powers for Canadian and Other Houses*, The University of Toronto Press, Toronto, 1999.
- <sup>10</sup> Voir dans Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, 2005, un aperçu d'ensemble des idées de base et de la façon dont elles sont appliquées au gouvernement du Canada.
- <sup>11</sup> Comité des comptes publics, Chambre des communes, Canada, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, mai 2005, Ottawa.
- <sup>12</sup> C.E.S. Franks, *Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada*, mémoire au Comité des comptes publics de la Chambre des communes, 17 janvier 2004.
- <sup>13</sup> Le document d'Aucoin et Jarvis mentionné ci-dessus propose une autre démarche — une agence parlementaire indépendante — pour offrir certains des services que nous proposons.
- <sup>14</sup> Dans d'autres cas, comme les grands programmes de transferts, des pouvoirs précis sont énoncés dans les lois. La documentation sur le Budget des dépenses inclut ces informations connexes et l'examen effectué par les comités n'est pas limité au seul domaine des crédits annuels.

