

RENFORCER LA CHAÎNE D'IMPUTABILITÉ

Les constatations de la Commission concernant la gestion et l'imputabilité dans le Programme de commandites sont très semblables à celles qu'avait tirées la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) en 1979 :

Nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part.¹

Le fait que ces problèmes soient apparus et aient duré si longtemps dans le Programme de commandites est profondément inquiétant. La chaîne d'imputabilité a été rompue.

Dans les quatrième et cinquième chapitres de ce rapport, nous nous sommes concentrés sur deux aspects de l'imputabilité : le rôle du Parlement par rapport au gouvernement, et les facteurs de responsabilité et d'imputabilité de la fonction publique. Nos recommandations à ce sujet portent sur le rôle central des sous-ministres et du Comité des comptes publics : les sous-ministres doivent être les gestionnaires responsables du côté gouvernemental, et le Comité des comptes publics doit être l'organisme qui oblige le gouvernement à rendre compte de sa gestion financière au nom du Parlement et de la population canadienne.

Deux autres organismes jouent un rôle essentiel dans la gestion financière et l'imputabilité. Le premier est le Conseil du Trésor, le « conseil de gestion » du gouvernement, qui supervise le processus d'élaboration du Budget des dépenses ainsi que le rendement des ministères. C'est aussi le principal employeur de la fonction publique. Le deuxième est le Bureau du vérificateur général, qui fait la vérification des activités du gouvernement fédéral et fournit au Parlement de manière indépendante des informations, des avis et des assurances de conformité pour l'aider à obtenir des comptes du gouvernement sur sa gestion des deniers publics.

Les sous-ministres, le Comité des comptes publics, le Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général devraient constituer ensemble un système cohérent de contrôle des dépenses publiques. Le point de départ du système devrait être une affectation claire des ressources et des pouvoirs du gouvernement par le Parlement, débouchant sur leur gestion par des fonctionnaires clairement et incontestablement responsables d'une utilisation consciencieuse et prudente des fonds, et se concluant par un processus de reddition de comptes devant le Parlement permettant et favorisant un examen attentif pour déceler les problèmes et appliquer des correctifs. Le système devrait fonctionner de telle manière que les rôles et actions des participants se complètent et se renforcent mutuellement.

L'attribution de pouvoirs de gestion aux sous-ministres est une affectation appropriée des responsabilités. Les responsabilités et fonctions des fonctionnaires ne consistent pas à prendre des décisions sur l'élaboration des politiques fondamentales, ni à formuler des décisions sur la manière dont le gouvernement envisage globalement sa gestion des deniers publics. Ces deux domaines relèvent à juste titre de la responsabilité des ministres élus. Les fonctionnaires tels que les sous-ministres peuvent dispenser des conseils aux ministres dans ces domaines mais ce ne sont pas eux qui prennent les décisions ni qui en assument la responsabilité. La responsabilité et le pouvoir à ce sujet appartiennent aux ministres, dont l'imputabilité pour leur utilisation de ce pouvoir est politique — elle s'exprime à la Chambre des communes et, en dernière analyse, devant le peuple lors des élections générales.

Les problèmes et écarts que la Commission a constatés dans le Programme de commandites à l'égard de ces principes n'avaient rien de généralisé et constituaient une déviation exceptionnelle de la part d'une fonction publique canadienne qui possède un bilan admirable d'attention et de dévouement envers l'intérêt public. Le fait que ces problèmes se soient posés et qu'ils aient ensuite continué pendant beaucoup trop longtemps sans être corrigés amène la Commission à conclure, premièrement, que les processus de contrôle financier et d'imputabilité n'ont pas fonctionné dans un esprit de collaboration et, deuxièmement, que le système n'a pas fonctionné comme un tout cohérent. L'imputabilité et la confiance envers le gouvernement en ont souffert en conséquence.

Les sous-ministres

Les sous-ministres détiennent la responsabilité législative de l'administration financière et sont les gestionnaires des ministères. L'une des sources fondamentales des erreurs et de la mauvaise gestion du Programme de commandites réside dans le fait que des sous-ministres ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités de gestion.

De fait, plusieurs des études réalisées pour la Commission montrent que les sous-ministres ne consacrent généralement que relativement peu de temps et d'attention à leurs fonctions de gestion des ministères².

Selon la Commission, l'une des principales causes de la faiblesse du système canadien d'imputabilité en matière de gestion financière réside dans le fait que le système ne parvient pas à assurer que les sous-ministres attachent une priorité suffisamment élevée à leurs rôles et responsabilités en matière de gestion. En tirant cette conclusion, la Commission sait fort bien qu'elle réitère des préoccupations déjà exprimées par bon nombre d'observateurs éclairés au cours des quatre dernières décennies, depuis que la Commission Glassco s'est penchée sur la gestion au sein du gouvernement.

La recommandation de la Commission voulant que les sous-ministres comparaissent de plein droit devant le Comité des comptes publics pour expliquer et défendre l'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités législatifs en matière d'administration est destinée à assurer que cette imputabilité sera reliée aux personnes qui sont responsables. Elle vise de plus à forcer les sous-ministres à prendre leurs responsabilités administratives plus au sérieux. À l'heure actuelle, certains sous-ministres prennent leur imputabilité tellement à la légère qu'ils envoient leurs subalternes répondre pour eux devant le Comité des comptes publics. Cette délégation témoigne non seulement d'un manque de respect envers le Parlement et le Comité des comptes publics mais aussi d'un mépris des responsabilités que le Parlement attribue aux sous-ministres.

Les questions au sujet desquelles les sous-ministres devront rendre compte devant le Comité des comptes publics sont celles dont ils sont exclusivement responsables. Ce sont des responsabilités qui n'appartiennent pas aux ministres. Les sous-ministres ont un devoir à l'égard de la loi, du Parlement et du peuple canadien. Il leur incombe d'attacher autant d'importance à ce devoir qu'à leur loyauté envers leur

ministre. La Commission ne considère pas que les procédures actuelles de reddition de comptes des sous-ministres garantissent qu'ils attachent suffisamment d'importance à leurs obligations et responsabilités, sauf en ce qui concerne leur loyauté envers leur ministre et envers le gouvernement. L'imputabilité des sous-ministres devant le Comité des comptes publics non seulement les encouragera mais aussi les obligera à prêter plus attention, dans l'intérêt public, à leurs devoirs, à la loi et au Parlement.

La culture administrative de la communauté des sous-ministres devra changer, et le changement proviendra d'une attribution claire aux sous-ministres d'une responsabilité et d'une imputabilité personnelles devant la tribune publique du Comité des comptes publics. Selon un haut fonctionnaire britannique, la perspective de comparaître pour la première fois devant le comité britannique des comptes publics est assez effrayante³. L'idée que les erreurs et fautes que l'on a pu commettre seront décelées et dévoilées est un puissant aiguillon pour améliorer son rendement et son comportement.

L'imputabilité ne consiste pas simplement à obliger les agents de l'État à rendre compte de la manière dont ils ont exercé leurs pouvoirs et se sont acquittés de leurs responsabilités, ni à attribuer le blâme en cas de dérapage. L'imputabilité revêt une dimension interne ou personnelle fondée sur le fait que l'on sait qu'il y a des manières correctes et incorrectes d'agir, et que le titulaire d'une charge publique se doit de choisir les manières correctes en évitant celles qui ne le sont pas. Un système efficace d'imputabilité gravera cette information dans l'esprit de tous les agents de l'État. Quand ils se demanderont si telle ou telle décision qu'ils envisagent répond à des normes acceptables, leur critère ultime pourra être celui-ci : *Pourrai-je défendre cette décision de manière satisfaisante devant le Comité des comptes publics?* Ou, puisque l'imputabilité consiste en dernière analyse à rendre des comptes en public : *Pourrai-je défendre cette décision de manière satisfaisante en public?* Ces changements

touchant la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres devraient contribuer à rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement. Ils devraient aussi rehausser l'aptitude du Parlement à obtenir des comptes du gouvernement.

Le Comité des comptes publics

S'il est vrai que, pour les sous-ministres, le grand risque auquel ils sont exposés est de prêter moins d'attention qu'ils ne le devraient à leurs fonctions de gestion, dans le cas du Comité des comptes publics, c'est d'agir dans un esprit de partisanerie politique. La Commission encourage le Comité des comptes publics à jouer son rôle essentiel sans partisanerie politique excessive. Elle formule deux recommandations à cette fin.

Le Comité devrait admettre qu'il a la responsabilité spéciale de s'assurer que l'administration financière du gouvernement n'est pas empreinte de partisanerie politique. Il ne peut s'acquitter de cette responsabilité qu'en faisant son propre travail dans un esprit d'impartialité politique. Ses préoccupations en matière d'intégrité, d'économie et d'efficience doivent être axées sur les responsabilités et actions des sous-ministres, pas des ministres ou des autres acteurs politiques. Le Comité des comptes publics devrait se concentrer sur l'interrogation impartiale des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires.

Grâce à l'expérience accumulée au cours de législatures successives, les membres du Comité seront de mieux en mieux aptes à s'acquitter de leurs fonctions efficacement et objectivement. Voilà pourquoi la Commission estime qu'une certaine continuité est nécessaire dans la composition du Comité durant chaque législature, de façon à lui permettre de poursuivre ses investigations avec rigueur, cohérence et objectivité.

Recommandation 7 : Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature.

Bien que le Comité des comptes publics travaille souvent de manière impartiale, le public a tendance à croire le contraire. Hélas, lorsque les médias suivent son travail, ils ont tendance à ne diffuser que les échanges dramatiques et partisans. L'enquête éminemment partisane et désordonnée du Comité sur le Programme de commandites a été largement diffusée par les médias. Par contre, l'enquête importante et utile qu'il a ensuite consacrée à la responsabilité et à l'imputabilité des ministres et des sous-ministres, qui a été menée de manière impartiale, et le rapport qu'il a publié à ce sujet, ont suscité fort peu d'intérêt dans les médias⁴.

Le gouvernement a pris l'engagement admirable que « les ministres participeront à davantage de réunions des comités parlementaires pour fournir des explications et rendre des comptes sur le rendement en matière de gestion »⁵. Toutefois, la Commission ne pense pas que les ministres devraient comparaître devant le Comité des comptes publics dont la fonction devrait être uniquement d'examiner les responsabilités et actions des sous-ministres. La présence de ministres devant le Comité pose le danger réel qu'il perde de vue sa fonction essentielle de supervision des tâches impartiales d'administration et, au détriment de son imputabilité devant le Parlement, qu'il dérive vers des excès partisans.

Recommandation 8 : Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité.

Le Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet établi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁶. Sa branche opérationnelle est le Secrétariat du Conseil du Trésor, dirigé par le secrétaire du Conseil du Trésor, un haut fonctionnaire ayant rang de sous-ministre. En qualité de directeur général et d'employeur du gouvernement, le Conseil du Trésor exerce de nombreuses fonctions, notamment la préparation du Budget des dépenses et la supervision de l'administration financière des ministères et des organismes publics. Il supervise aussi le rendement des sous-ministres en matière de gestion financière.

Le principal agent du Conseil du Trésor chargé de superviser l'administration financière des ministères est le contrôleur général du Canada, un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor ayant rang de sous-ministre. Ses fonctions actuelles comprennent :

- superviser toutes les dépenses publiques, y compris l'examen et l'autorisation des nouvelles initiatives en matière de dépenses;
- établir ou réviser les normes et les politiques financières, comptables et de vérification du gouvernement du Canada;
- fournir une orientation pour assurer et renforcer l'application de contrôles financiers adéquats ainsi qu'une saine gestion des ressources à tous les niveaux de la fonction publique fédérale.⁷

En vertu de ses fonctions, le contrôleur général est tenu de s'assurer que les ministères respectent les normes de régularité, de bien-fondé, d'économie et d'efficacité que le Conseil du Trésor décrit comme relevant de la responsabilité des sous-ministres.

Le bilan de la supervision par le Conseil du Trésor de la gestion financière des sous-ministres n'a pas toujours été impressionnant. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'affirmation par le vérificateur

général, en 1976, que le gouvernement avait à toutes fins utiles perdu ou était sur le point de perdre le contrôle effectif des cordons de la bourse fut confirmé trois ans plus tard par la Commission Lambert. En 1989, Gordon Osbaldeston conclut que les sous-ministres jugeaient que « leur imputabilité envers le Conseil du Trésor n'est pas aussi claire que leur imputabilité envers la Commission de la fonction publique »⁸. En 2005, selon une étude du Conseil du Trésor lui-même, ces problèmes n'avaient pas été résolus : « Les conclusions de la récente série de consultations vont dans ce sens [des conclusions d'Osbaldeston]. Les moyens employés par le Conseil du Trésor pour déterminer comment les sous-ministres exercent le pouvoir qui leur est délégué ne sont pas très précis. En outre, il n'y a pas non plus d'exigences officielles pour la tenue de séances de responsabilisation visant à permettre au Conseil du Trésor et aux sous-ministres de discuter de la progression de dossiers et de projets »⁹. Il y a quelque chose qui ne marche pas dans la manière dont le Conseil du Trésor supervise les ministères, et cela dure depuis que la responsabilité de la gestion financière a été confiée aux sous-ministres en 1969.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a formulé le constat suivant :

Il semble que les mêmes problèmes de gestion des finances publiques réapparaissent régulièrement dans l'administration du gouvernement fédéral. ... La Commission a l'impression que le Conseil du Trésor ne considère plus sa fonction de supervision comme une partie importante de ses responsabilités.¹⁰

Le Secrétariat du Conseil du Trésor semble réinventer régulièrement le cadre de gestion sans que les choses changent beaucoup. En juin 1997, le Premier ministre avait demandé au Conseil du Trésor de jouer le rôle plus actif de conseil de gestion du gouvernement. En 2000, le Conseil du Trésor avait produit un rapport indiquant que son rôle était d'être un « agent du renouveau de la gestion et de l'amélioration de la

gouvernance »¹¹. Il avait ajouté que l'une de ses principales responsabilités consistait à « veiller à ce que les dépenses liées à la base de programmes du gouvernement fédéral soient judicieuses, ce qui suppose de surveiller activement les systèmes de contrôle, et réunir suffisamment d'information pour évaluer le rendement des programmes et leur intégrité, à l'échelle du gouvernement »¹².

Le problème, comme l'ont constaté le vérificateur général et d'autres, n'est pas le manque de règles, de procédures ou de théories de gestion. C'est plutôt que les règles existantes ne sont pas suivies et qu'aucune sanction n'est prévue dans ce cas. Le gouvernement vient à nouveau, par le truchement du Conseil du Trésor, de s'engager à mettre en œuvre un ambitieux programme d'amélioration de la gestion¹³. Les problèmes révélés par l'enquête menée sur le Programme de commandites ne seront pas résolus par de nouveaux règlements, de nouveaux organismes internes de supervision, de nouvelles théories de gestion ou de nouvelles exigences détaillées d'imputabilité des sous-ministres envers les organismes centraux du gouvernement. Les problèmes de responsabilité et d'imputabilité n'émanent pas de la réglementation. Ils trouvent leur origine dans une culture administrative qui s'est avérée incapable non seulement d'encourager les hauts fonctionnaires à s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités mais aussi d'imposer des pénalités en cas d'échec.

À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut assurer les Canadiens que les sous-ministres assument efficacement leurs fonctions de gestion. Pour ce faire, il lui faut un appui parlementaire solide du Comité des comptes publics, en travaillant en coopération avec le Comité et non pas contre lui.

Le Bureau du vérificateur général

Le Bureau du vérificateur général joue son rôle de vérificateur législatif du Parlement avec diligence et compétence. Ses rapports constituent le point de départ des investigations du Comité des comptes publics.

Il attire l'attention du Parlement sur les problèmes d'administration financière et de gestion au sein du gouvernement.

Le Bureau du vérificateur général ne fait pas enquête et ne produit pas de rapport sur toutes les dépenses et activités du gouvernement, ce qui lui serait impossible considérant la taille et la complexité du gouvernement du Canada. Ses vérifications, ainsi que les investigations du Comité des comptes publics, ne lui permettent de se pencher que sur un petit échantillon des activités du gouvernement, et ce, seulement après coup. Certes, le fait que la vérification porte sur des événements passés n'entame en rien son efficacité. Savoir que les dépenses et activités du gouvernement sont susceptibles d'être examinées par le Bureau du vérificateur général et risquent de faire ensuite l'objet des investigations du Comité des comptes publics est un outil d'avertissement et de dissuasion qui permet de tenir les fonctionnaires en alerte.

Cela dit, le Bureau du vérificateur général n'est qu'un maillon de la chaîne d'imputabilité. Son efficacité est rehaussée par l'appui du Comité des comptes publics. En dernière analyse, l'imputabilité se fait devant le Parlement, et le Comité des comptes publics est l'organisme à qui le Parlement a confié la responsabilité d'examiner les rapports du vérificateur général.

Un effort de collaboration

Un effort de collaboration s'impose pour consolider la chaîne d'imputabilité dont certains maillons sont faibles, voire brisés. Le maillon faible qui préoccupe le plus notre Commission est celui qui relie le Comité des comptes publics au Conseil du Trésor. Ce sont ces deux organismes qui doivent tenir les sous-ministres imputables de leur gestion. Le Comité le fait au nom du Parlement, et le Conseil du Trésor, au nom de l'exécutif, mais tous deux ont comme intérêt commun de s'assurer que l'administration financière répond à des

normes acceptables. Le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics se doivent donc d'être des partenaires œuvrant dans un esprit sinon d'amitié, du moins de collaboration, pour veiller à atteindre leur objectif commun d'assurer la probité de la gestion financière.

Malheureusement pour l'efficacité de l'imputabilité, le Comité des comptes publics et le Conseil du Trésor n'entretiennent pas de relations de travail étroites. Et l'attitude du Conseil envers le Comité n'arrange pas les choses. Son allégation que tous les mécanismes parlementaires destinés à obtenir des comptes du gouvernement sont « politiques et partisans »¹⁴ reflète une vision tronquée d'une réalité complexe. Le rejet catégorique par le Conseil du Trésor des recommandations formulées par le Comité en mai 2005 dans son rapport sur l'obligation des ministres et des sous-ministres de rendre des comptes ne contient aucune critique raisonnée des arguments du Comité et ne révèle aucune esquisse de compromis. On n'y voit aucune perspective de dialogue et d'accommodement mutuel. L'affirmation du gouvernement que le Parlement n'a aucun rôle à jouer pour assurer la conformité aux lois n'est pas seulement erronée, elle nie le rôle essentiel du Comité des comptes publics en matière de supervision et d'imputabilité de la gestion financière.

À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut assurer la probité de l'administration financière. Les pressions incitant à essayer de contourner les règles et de réagir aux problèmes urgents sans prêter l'attention voulue aux exigences de régularité et de bien-fondé sont trop fortes pour permettre au Conseil, qui fait partie de la branche exécutive du gouvernement, de résister. Plus de règles, plus de mécanismes de contrôle interne et plus de nouvelles théories de gestion n'ont pas résolu le problème jusqu'à présent. Le Conseil du Trésor a besoin de l'appui du Comité des comptes publics pour pouvoir réagir de manière appropriée à ces pressions.

Tant et aussi longtemps que le Conseil du Trésor ne considérera pas le Comité des comptes publics comme son partenaire dans une quête commune, il n'aura pas d'alliés dans ses efforts d'amélioration de la supervision et de l'imputabilité. À lui seul, le Conseil du Trésor ne peut donner au Parlement et à la population canadienne l'assurance que l'administration financière du gouvernement répond aux normes d'une démocratie moderne. À lui seul, le Comité ne peut s'assurer que ses préoccupations sont prises en compte par le gouvernement, ou que ses recommandations sont prises au sérieux, à moins qu'il n'ait le Conseil du Trésor comme allié. Il est indispensable que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics entretiennent une relation de dialogue, pas de confrontation. Cet impératif témoigne lui aussi de la nécessité de rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement.

Notes du sixième chapitre

-
- ¹ Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1979), p. 21.
- ² Jacques Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes*, Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I; C.E.S. Franks, *Les responsabilités et obligations additionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agents comptables et son applicabilité au Canada*, Études, vol. III.
- ³ Franks, *Les responsabilités et obligations additionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires*, sous « La méconnaissance du système britannique ».
- ⁴ Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10^e rapport, 38^e législature, 1^{re} session, mai 2005.
- ⁵ Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005), p. 10.
- ⁶ LRC 1985, ch. F-11.
- ⁷ Canada, Président du Conseil du Trésor et ministre des Finances, Communiqué de presse - Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général, 6 mai 2004.
- ⁸ Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1989), p. 67.
- ⁹ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et déresponsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens — Rapport au Parlement* (2005), p. 52-53.
- ¹⁰ Canada, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel* (2005), p. 48 et 51.
- ¹¹ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000), p. 1.
- ¹² Ibid., p. 21.
- ¹³ Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*.
- ¹⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, (2005) p. 6.