
Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

par Rebecca Sciarra

Les gouvernements démocratiques se distinguent à maints égards, mais ils ont tous une caractéristique commune : le mode de contrôle des deniers publics. Cela est particulièrement vrai des régimes de type britannique, qui sont fondés sur le principe du gouvernement responsable. Même dans les États démocratiques où le principe de la confiance ne s'applique pas, le désarroi s'installe au sein du gouvernement lorsque des dépenses incorrectes sont dévoilées. Trop souvent, lorsqu'on tente de « mesurer » la santé d'une démocratie, on recherche certains indicateurs, comme le produit national brut, le taux de mortalité et le degré de protection des droits individuels et collectifs. Rarement se penche-t-on sur les dépenses gouvernementales ou le niveau de responsabilité financière au sein d'un régime politique au moment d'analyser la valeur ou la santé d'un gouvernement ou le degré de démocratie qui s'y pratique. Le présent article fait le point sur le Bureau du vérificateur provincial¹ de l'Ontario et son rôle dans l'examen des dépenses des fonds publics. Il passe également en revue l'évolution de la vérification législative dans cette province et les récentes modifications apportées aux lois qui régissent le Bureau.

La première session de la sixième législature marque la naissance officielle du premier fonctionnaire du Parlement ontarien, avec l'adoption en 1886 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Les avertissements et les prédictions d'Edward Blake concernant le potentiel de mauvaise gestion financière au sein de l'exécutif et de la fonction publique se sont avérés lorsqu'un écart de 14 680 \$ a été constaté dans les livres du ministère des Finances en 1885. Le vérificateur d'alors, Charles Hood Sproule, avait relevé l'écart et l'avait signalé au ministre des Finances, mais il n'avait fait aucune déclaration à l'Assemblée législative, car il n'avait pas le pouvoir de le faire. L'enquête menée à la suite de cet écart devait révéler qu'il y avait eu fraude².

Avec l'adoption de la *Loi sur la vérification des comptes publics* en 1886, on envisageait un vérificateur provincial qui jouerait à la fois un rôle de chien de garde et d'expert interne veillant à la « saine » gestion des finances publiques. La fonction de « chien de garde » a été consacrée dès lors que le contrôle n'était plus assuré par le pouvoir exécutif. Le vérificateur provincial et son personnel seraient dorénavant nommés par le lieutenant-gouverneur. De plus, le vérificateur provincial était investi du pouvoir d'interroger toute personne sous serment relativement à n'importe quel compte vérifié et de faire rapport de tous les comptes et dépenses publics à l'Assemblée législative.

Amélioration de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, de 1949 à 2004

Le mandat et la structure organisationnelle de la vérification législative en Ontario, tels que nous les connaissons aujourd'hui, sont fort différents de ce qu'ils étaient dans la *Loi*

Rebecca Sciarra a été stagiaire à l'Assemblée législative de l'Ontario en 2004-2005. Le présent article est une version révisée d'un document présenté au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, le 4 juin 2005.

de 1886 sur la vérification des comptes publics. Le Bureau du vérificateur provincial a pour mission de « soumettre à l'Assemblée législative des informations objectives et des recommandations découlant d'une vérification indépendante des programmes du gouvernement, ainsi que de ses organismes et sociétés »³. Selon la *Loi*, le vérificateur est nommé en qualité de fonctionnaire de l'Assemblée législative par le lieutenant-gouverneur, après avoir consulté le président du Comité permanent des comptes publics (CCP) de l'Assemblée législative, qui se compose de représentants de tous les partis. Depuis 1992, toutefois, un concours public est lancé lorsque le poste de vérificateur devient vacant. Les trois partis représentés au Comité participent alors à l'entrevue des candidats, puis recommandent au gouvernement celui qu'ils préféreraient au poste de vérificateur. Le vérificateur et son personnel sont indépendants du gouvernement et de son administration et ils ont accès à tous les renseignements et dossiers pertinents pour mener à bien leur mandat. Le Bureau a pour mandat premier, selon son rapport annuel 2004, d'« aide(r) l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables de la qualité de l'administration des deniers publics et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités gouvernementales »⁴. Cette fonction, qui consiste à fournir aux représentants élus des informations complètes et objectives qui serviront à évaluer dans quelle mesure le pouvoir exécutif a été financièrement responsable, a été exécutée, jusqu'à tout récemment, par le biais de trois types de vérification. Le Bureau examine la réception et le déboursement des deniers publics, les états financiers de la province et des organismes de la Couronne, et l'administration des programmes gouvernementaux par les ministères et les organismes.

La *Loi sur la vérification des comptes publics* a fait l'objet de modifications fondamentales par trois fois. Le retrait du vérificateur provincial de l'autorité du ministère des Finances dans les années 1950, l'élimination progressive de la vérification préalable au profit de la vérification postérieure des dépenses gouvernementales dans les années 1970 et, enfin, la validation, à la fin des années 1970, de la fonction du vérificateur provincial relativement à la vérification de l'optimisation des ressources sont autant de modifications législatives importantes qui ont été apportées au mandat du Bureau. Ces changements ont été le fruit d'efforts concertés de divers acteurs : les vérificateurs provinciaux, les ministres des Finances et certains députés de l'époque.

La séparation du vérificateur provincial d'avec le ministère des Finances a été encouragée par le CCP dès mars 1949. En particulier, un de ses membres issu de l'opposition, le député libéral de Waterloo-Nord, M. Brown, a clairement critiqué la relation incestueuse existant entre le ministre des Finances et le vérificateur provincial et il a expliqué en quoi cela compromettrait le « devoir explicite » du Bureau. À la suite des discussions menées par M. Brown au sein du CCP, celui-ci a

adopté une résolution recommandant que la *Loi* soit modifiée pour atteindre une plus grande responsabilité financière. En mars 1950, le projet de loi visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* a été adopté en deuxième lecture. La modification de la *Loi* reflétait l'esprit des discussions qui avaient eu cours au CCP, comme en font foi les commentaires de M. Brown après que la loi a reçu la sanction royale : « L'essentiel de la *Loi* est résumé à l'article 25, qui fait état du rapport annuel du vérificateur, de l'instance à laquelle il doit faire rapport et de ce qui doit faire l'objet du rapport⁵. »

La prochaine modification importante de la portée de la vérification législative en Ontario a été le passage de la vérification préalable à la vérification postérieure des dépenses gouvernementales. Ce changement s'est opéré de façon quelque peu différente du processus antérieur, par lequel les modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* avaient été apportées dans les années 1950. Les modifications consacrant le passage de la vérification préalable à la vérification postérieure ont pris beaucoup plus de temps à être adoptées par le gouvernement.

Dès le milieu des années 1950, l'application des pratiques de vérification préalable est devenue plus ardue au fur et à mesure que la taille du budget et les dépenses augmentaient. Alors que la province de l'Ontario connaissait un essor sans précédent durant cette décennie, certaines sphères de compétence provinciale ont commencé à supplanter celles contrôlées par Ottawa, de sorte que la taille et l'envergure du gouvernement se sont considérablement accrues. C'est pourquoi la vérification préalable a été jugée pratiquement irréalisable par le vérificateur provincial d'alors. Le Rapport annuel 1956-1957 attirait l'attention sur le fait que les vérifications préalables étaient non seulement inexécutables sur le plan logistique, mais aussi mal adaptées pour servir de mécanisme adéquat de contrôle et d'examen des dépenses gouvernementales. À lui seul, le volume des transactions effectuées par le gouvernement, ajouté à l'ampleur des transactions, rendait la vérification préalable inapte à assurer le travail de vérification législative.

Malgré la mise en garde du vérificateur provincial, dans les années 1950, contre la paralysie inévitable de la vérification législative si l'on continuait à n'effectuer que des vérifications préalables, le gouvernement n'a commencé à bouger que dans les années 1970. Ce n'est que lorsque le Comité de la productivité au sein du gouvernement s'est mis à examiner la *Loi sur la vérification des comptes publics* en 1970 que les avertissements ignorés au début des années 1950 ont trouvé leur écho dans le processus législatif.

En 1971, la première lecture du projet de loi visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* reflétait le rôle déterminant joué par le Comité de la productivité au sein du gouvernement dans l'adoption des changements à ce texte. Les nouvelles modifications stipulaient que la vérification législative se ferait par le biais de la vérification postérieure et

non plus par celui de la vérification préalable. Selon le Comité, les vérifications préalables devenaient pratiquement impossibles à réaliser, étant donné la hausse vertigineuse des dépenses gouvernementales sans compter qu'en s'occupant du contrôle des dépenses, le vérificateur compromettrait, en fait, son rôle de serviteur du Parlement. Le Comité estimait qu'avec le maintien du système de vérification législative, par lequel le vérificateur effectuait des vérifications préalables au service de l'exécutif, on se trouvait pervertir les motifs du gouvernement et faire de la vérification législative un outil au service de l'exécutif plutôt qu'un outil de reddition de comptes voué à la surveillance de ce dernier.

L'élargissement du mandat du vérificateur conjugué à la naissance du phénomène des médias comme outil des politiciens, et la longévité du régime progressiste-conservateur en Ontario ont peut-être incité l'opposition officielle à mettre l'accent sur la vérification législative. Au milieu des années 1970, en particulier, les membres du CCP issus de l'opposition officielle se sont mis à faire valoir la nécessité de tout mettre en œuvre pour que, maintenant que le vérificateur avait le pouvoir de se prononcer sur la gestion financière du gouvernement, il devienne une entité redevable uniquement au Parlement et aux citoyens, et non plus un laquais du ministère des Finances.

Les recommandations du CCP et du chef de l'opposition officielle au début des années 1970 ont mené à l'adoption de la vérification de l'optimisation des ressources lorsque les modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* ont été adoptées en 1978.

Ces dernières ont été, jusqu'en novembre 2004, les plus récentes révisions apportées au mandat et à la structure du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario et à l'incidence de la vérification législative comme outil au service du Parlement. À la suite de ces changements, le vérificateur provincial non seulement agissait comme source d'information sur la manière dont les deniers publics étaient dépensés, mais il posait un jugement évaluatif sur les dépenses gouvernementales. Le vérificateur avait, dès lors, toute latitude pour se prononcer sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des programmes gouvernementaux, pour examiner les registres comptables des bénéficiaires des paiements de transfert provinciaux et pour vérifier les comptes des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par celle-ci.

Jusqu'en 1978, la loi définissant le mandat du vérificateur provincial de l'Ontario et la portée de la vérification législative faisait partie d'un processus évolutif animé par le travail et l'autorité des comités législatifs, dont le CCP était le plus influent. Lorsque les gouvernements provinciaux sont devenus des machines à dépenser, au demeurant très pertinentes, dans les années 1960 et 1970, la portée de la vérification législative a fait l'objet d'une révision à la fois pour refléter ces changements et y réagir. La naissance des organismes de la

Couronne et des sociétés contrôlées par celle-ci, l'ampleur des paiements de transfert provinciaux et l'augmentation du nombre de programmes gouvernementaux exigeaient que le système de vérification législative devienne davantage en phase avec le comportement et l'évolution du gouvernement.

Les modifications de 2004

Le 30 novembre 2004, le Bureau du vérificateur provincial s'est vu confier un nouveau mandat avec la sanction royale du projet de loi 18 devenu *Loi de 2004 modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes publics*. À première vue, l'examen du mandat, l'adoption des modifications législatives et le consentement du Parlement visant l'élargissement des pouvoirs du vérificateur provincial de l'Ontario semblent s'être passés rapidement et sans heurts. Deux mois seulement après les élections générales de 2003, le ministre des Finances, Gregory Sorbara, déposait le projet de loi 18.

Avec l'adoption de la *Loi de 2004 modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial de l'Ontario changeait d'appellation pour devenir le vérificateur général de l'Ontario.

Dans le même temps, la vérification législative voyait sa portée élargie : pour que le Parlement ait une idée juste et claire de la manière dont le gouvernement dépense l'argent des contribuables, son mandat devait comprendre la vérification de l'optimisation des ressources auprès des bénéficiaires de subventions. Lorsque la *Loi de 2004 modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes publics* a reçu la sanction royale, les médias en ont largement fait écho. Un article de journal en a notamment résumé les principales dispositions, coiffé du titre : « Le vérificateur de l'Ontario obtient un nouveau titre et plus de poids. Il peut faire des enquêtes sur les collèges, les hôpitaux, les sociétés de la Couronne. Les trois partis, à l'unanimité, ont approuvé les modifications⁶. »

D'après l'actuel vérificateur, Jim McCarter, le changement fondamental apporté à la portée de son mandat comprend « l'application de la vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur public élargi, comme les hôpitaux, les collèges, les universités et les conseils scolaires, et à tout autre organisme reconnu comme bénéficiaire de subventions publiques, ainsi qu'aux compagnies d'électricité et aux autres sociétés contrôlées par la Couronne. Le mandat élargi ne s'applique toutefois pas aux municipalités »⁷.

Comme ces modifications ont maintenant force de loi et que le mandat de vérification du secteur public élargi est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005, l'adaptation du mandat de vérification législative en Ontario semble bien se dérouler. Que l'Assemblée législative de l'Ontario, forte de l'appui de tous les partis, ait entériné les changements à la loi pour permettre la vérification d'optimisation des ressources par le vérificateur auprès des organismes du secteur public élargi qui reçoivent

des subventions du gouvernement constitue un indicateur positif qui garantit la responsabilité financière et un système de freins et contrepoids au niveau de l'exécutif. C'est certainement un signe de progrès que de permettre au vérificateur provincial de faire rapport des paiements de transfert consentis aux bénéficiaires de subventions et de commenter l'économie et l'efficacité de la manière dont l'argent des contribuables est dépensé. Ainsi, le responsable au Parlement ontarien qui est chargé de la responsabilité financière, les institutions politiques de l'Ontario et le législateur de l'Ontario semblent être devenus des « acteurs » efficaces, adaptables et engagés à l'égard de la responsabilité et de la transparence gouvernementales.

Origines des modifications de 2004

Comment les modifications de 2004 à la *Loi sur la vérification des comptes publics* ont-elles été conçues et adoptées? Le CCP a-t-il adopté une motion, qui a conduit le gouvernement à déposer un projet de loi modifiant la *Loi sur la vérification des comptes publics*? Le vérificateur provincial s'est-il posé en défenseur de l'adoption des nouvelles modifications? Pour répondre à ces questions, nous avons interrogé l'ancien vérificateur provincial, Erik Peters, et des membres du personnel cadre du Bureau du vérificateur provincial. Puis, nous avons compulsé les rapports annuels publiés par le Bureau entre 1990 et 2004 de même que le *Journal des débats* de 1996 à 2004 afin de savoir comment l'arène législative a réagi aux possibles examens des mandats.

Dès 1989, des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, de même nature que ceux du projet de loi 18 adopté en novembre 2004, ont été débattus lors d'audiences publiques tenues par le Comité permanent des comptes publics. Le vérificateur provincial d'alors, Douglas Archer, avait souligné à ces audiences la nécessité d'étendre la vérification législative aux bénéficiaires de subventions. À l'époque, le Bureau du vérificateur provincial n'était autorisé à effectuer un examen des registres comptables qu'auprès des bénéficiaires de subventions provinciales. Autrement dit, le Bureau du vérificateur provincial n'était autorisé à examiner que les registres financiers des institutions du secteur public élargi qui étaient bénéficiaires de subventions gouvernementales. Il était alors évident pour le Bureau qu'environ la moitié des dépenses provinciales étaient affectées aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert. En conséquence, on trouvait plutôt aberrant que le Bureau du vérificateur provincial fasse fonction d'autorité en matière de responsabilité financière de la province. Sans pouvoir effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès des organismes qui recevaient une part importante du budget provincial, le Bureau du vérificateur provincial a fait valoir aux audiences du CCP que sa capacité de fournir aux députés des informations exactes et utiles

concernant la responsabilité financière du gouvernement était extrêmement réduite. Aussi, en 1990, le CCP a-t-il appuyé ce principe, estimant que tous les organismes du gouvernement provincial et tous les bénéficiaires de paiements de transfert devaient faire l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources par le Bureau du vérificateur provincial dans un effort pour rehausser le niveau de reddition de comptes.

À la fin de 1990, à la suite de la présentation du rapport du Comité à l'Assemblée législative et de sa recommandation voulant que les modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics* soient rédigées et déposées en première lecture le plus tôt possible, Douglas Archer a déposé son ébauche de projet de loi au ministre des Finances et au ministre de l'Économie. Alors que les projets de loi présentés antérieurement au ministre responsable de la *Loi sur la vérification des comptes publics* avaient été déposés immédiatement lors de périodes d'examen du mandat, ce dépôt a donné lieu à toute une série de consultations ministérielles. En 1991 et 1992, le gouvernement a expliqué qu'avant de déposer l'ébauche réalisée par le vérificateur provincial, il était nécessaire de consulter toutes les parties susceptibles d'être touchées par les modifications proposées, c'est-à-dire les partenaires majeurs qui bénéficiaient de paiements de transfert⁸.

Comme les consultations du gouvernement se poursuivaient pendant le processus de nomination d'un nouveau vérificateur provincial, l'arrivée d'un nouveau chef continuait de plaider en faveur d'un examen approfondi du mandat du Bureau. Comme le soulignait Erik Peters dans un entretien :

Lorsque je suis arrivé aux commandes [en 1993], nous plaidions déjà [en faveur d'un examen du mandat et de modifications à *Loi sur la vérification des comptes publics*]. J'estimais qu'il ne fallait pas procéder à une vérification dans le vide, alors que c'est exactement ce qui se passait, tant que les organismes de paiements de transfert n'étaient pas assujettis à une vérification de l'optimisation des ressources. En fait, près de la moitié des dépenses du gouvernement n'étaient pas effectuées par les ministères et nous n'avions donc pas accès aux comptes pour vérifier si les fonds étaient dépensés à bon escient⁹.

Avec la nomination d'Erik Peters au poste de vérificateur provincial en 1993, les mêmes modifications proposées en 1990 ont été avalisées. Conscient que l'élargissement d'un mandat de vérification législative viable était plus qu'une simple question de loi à adopter, M. Peters a recommandé que des responsabilités de gestion et des cadres redditionnels clairs soient établis pour les organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Le Comité permanent des comptes publics a adopté à l'unanimité, en juin 1993, une motion donnant son approbation de principe au vérificateur provincial de poursuivre l'établissement, de concert avec les organismes centraux, d'un cadre redditionnel viable au moyen d'une loi, avant que des modifications ne soient apportées à la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Avec cette motion, la prochaine période d'examen du mandat a été axée sur la consultation et la collaboration entre le vérificateur provincial d'alors et les dirigeants en place au sein des divers organismes bénéficiaires de paiements de transfert, qui seraient visés par les modifications apportées à la *Loi*. À l'évidence, les hauts fonctionnaires des organismes centraux n'étaient pas d'accord avec la nécessité d'un cadre redditionnel imposé par la loi¹⁰. Il apparaissait dès lors impossible d'élargir le mandat en collaboration avec les partenaires les plus touchés. Le vérificateur provincial a donc entrepris de faire procéder à l'examen et à l'élargissement du mandat par voie législative et en s'adressant aux acteurs du Parlement. M. Peters a écrit au CCP une lettre lui demandant de recommander au ministre des Finances qu'on apporte à la *Loi sur la vérification des comptes publics* une modification conférant au vérificateur provincial les pouvoirs discrétionnaires voulus pour vérifier les comptes d'un bénéficiaire d'une subvention gouvernementale en accord avec les dispositions de la *Loi sur la vérification des comptes publics*¹¹. Le Comité a accepté et a recommandé la tenue d'audiences publiques. En 1994, on s'est retrouvé dans la même situation qu'en 1990 au regard des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Au terme des audiences publiques, en juin 1996, le vérificateur provincial a présenté au CCP une ébauche de propositions visant à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le Comité a entériné les propositions et adopté une motion stipulant : « que le Comité [...] demande [au ministre des Finances] une réponse et un plan d'action d'ici la tenue de la première réunion du Comité après l'ajournement d'été »¹². Le ministre des Finances d'alors, Ernie Eves, a répondu par une lettre positive mais prudente dans les délais demandés. Il a écrit que les propositions représentaient « un pas important vers une réforme fondamentale du système de reddition de comptes du secteur public et qu'[il faisait siens] les principes sous-jacents à cette réforme »¹³. En bout de ligne toutefois, le ministre des Finances a indiqué que malgré, son accord avec les principes sous-jacents des modifications proposées, il estimait que l'enchâssement de l'examen du mandat du Bureau devait suivre l'initiative d'intérêt public menée par le gouvernement concernant la restructuration des paiements de transfert dans la province, c'est-à-dire la mise en œuvre du principe du « Qui fait quoi », pendant le premier mandat du gouvernement de Mike Harris.

Le ministre des Finances et le vérificateur provincial ont enfin commencé à communiquer directement après la réception de la réponse du ministre au CCP. Le 2 octobre 1996, le ministre des Finances a rencontré Erik Peters pour discuter de la nature des modifications proposées. La rencontre s'est conclue par l'acceptation des principes sur lesquels reposaient ces changements. Le ministre des Finances estimait toutefois qu'il valait mieux attendre les résultats de la restructuration des paiements de transfert que son gouvernement avait amorcée. Il a été suggéré qu'au plus tard en 1997, la restructuration serait

pleinement réalisée et le gouvernement pourrait alors s'occuper du dépôt de modifications complémentaires à la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Tout au long de 1998 et 1999, Erik Peters a continué d'inciter fortement le gouvernement à envisager de mettre en œuvre les modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, mais sans succès. Chaque année, les rapports annuels du vérificateur soulignaient le peu de cas que l'on faisait des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. En 2000, Erik Peters a écrit une autre lettre au ministre des Finances d'alors, Jim Flaherty. Celui-ci a répondu que le Ministère examinait toujours les enjeux de la responsabilité dans leur globalité, notamment les modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Devant cette réponse peu prometteuse, le vérificateur provincial a continué d'exercer des pressions en faveur d'un examen approfondi du mandat, reprenant sa stratégie d'intervention par l'entremise du CCP.

L'examen des rapports annuels du vérificateur provincial illustre avec embarras les efforts répétés de ce dernier en vue d'amorcer l'examen du mandat et la cohérence des modifications proposées, ainsi que l'absence de réaction du gouvernement. Le Rapport annuel 2001 soulignait que le gouvernement avait annoncé dans son discours du Trône, le 19 avril 2001, qu'il lancerait des réformes radicales pour s'assurer que toutes les institutions du secteur public rendent des comptes aux citoyens de l'Ontario, et que, « au nombre des réformes prévues, le gouvernement s'engageait à modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* »¹⁴. Le Rapport annuel 2002 expliquait, avec grande déception, qu'en dépit des allusions du discours du Trône de 2001 à la responsabilité du secteur public, « des discussions infructueuses sur un ensemble complet de modifications ont eu lieu au cours de l'été et de l'automne 2001 entre mon Bureau et l'ancien ministre des Finances, l'honorable Jim Flaherty, et son personnel »¹⁵. Le Rapport annuel 2003 offre, de loin, le récit le plus troublant de l'adaptabilité des institutions de l'Ontario et du peu d'égard du gouvernement pour la responsabilité financière. Le Rapport annuel 2003 répétait que des modifications avaient été proposées depuis 1989 sans une réponse ni un soutien appréciables de la part du gouvernement. Le vérificateur provincial y mentionnait également une lettre qui avait été envoyée au premier ministre de l'Ontario en avril 2003 pour qu'il soit donné une impulsion nouvelle aux modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le Rapport annuel 2003 signale que le premier ministre n'a pas réagi à cette lettre mais que « néanmoins, et malgré les nombreux revers que nous avons essayés au fil des ans lorsque nous avons tenté de faire modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics*, notre Bureau maintient l'engagement de continuer dans cette voie afin de mieux servir l'Assemblée législative »¹⁶.

Entrée en scène de l'Assemblée législative

Entre 1996 et 2001, un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés, reprenant presque

textuellement les recommandations qui se ballottaient entre le vérificateur provincial, le CCP et le ministère des Finances. En novembre 1996, le député progressiste-conservateur Bart Maves présentait le projet de loi 89, *Loi de 1996 sur l'amélioration de la responsabilisation*. Ce dernier, ironiquement, reprenait la note explicative contenue dans le projet de loi 18, expliquant que la Loi modifie « la *Loi sur la vérification des comptes publics en vue d'améliorer la responsabilisation au sein des hôpitaux, des conseils scolaires, des universités et des collèges, des municipalités et d'autres organisations qui reçoivent des paiements du gouvernement* »¹⁷. Ce projet de loi a fini par être renvoyé au Comité permanent des affaires gouvernementales, puis « est mort » au *Feuilleton* quand l'Assemblée a été prorogée.

À la lecture du débat en deuxième lecture sur le projet de loi 89, il ressort un large consensus autour de celui-ci, exception faite du député néo-démocrate de Nickel Belt et ancien ministre des Finances, Floyd Laughren. Les députés de l'opposition officielle d'alors, le Parti libéral de l'Ontario, et le député néo-démocrate qui ont participé au débat ont donné leur accord de principe au projet de loi. Mais, en bout de ligne, le débat politique, loin de porter sur la responsabilité à l'égard de l'argent des contribuables, a été réduit à un exercice de politique d'opposition et de partisanerie¹⁸.

Le projet de loi 89 a refait surface à l'Assemblée législative de l'Ontario quatre ans plus tard, mais sous une appellation différente et au nom d'un autre parti. En décembre 2000, le député libéral de Kingston et les îles, John Gerretsen, a présenté le projet de loi 180, d'initiative parlementaire. À la clôture de la session, le projet « est mort » au *Feuilleton* mais a été déposé à nouveau par le même député, pratiquement inchangé, en avril 2001. John Gerretsen a présenté le projet de loi 5, dont la note explicative reflétait, elle aussi, les travaux menés hors de la Chambre par le vérificateur provincial, le CCP et le ministre des Finances, ainsi que le projet d'initiative parlementaire de Bart Maves en 1996 et la version antérieure de Gerretsen avec son projet de loi 180. Le projet de loi 5, *Loi modifiant des lois en ce qui a trait à la vérification des comptes publics*, contenait une note explicative qui se lisait ainsi : une loi « afin d'assurer une responsabilité accrue de la part des hôpitaux, des universités et collèges, des municipalités et d'autres organisations qui reçoivent des subventions ou d'autres paiements de transfert du gouvernement ou d'organismes de la Couronne »¹⁹.

Encore une fois, la présentation et le débat en deuxième lecture du projet de loi 5 et de ses modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, qui auraient pour effet d'élargir la portée de la vérification législative de manière à permettre les vérifications de l'optimisation des ressources auprès des bénéficiaires de subventions et du secteur des municipalités, des universités, des écoles et des hôpitaux, ont obtenu un vaste accord de principe de la part de tous les partis. Même si le projet de loi a été présenté par un député de l'opposition, les députés progressistes-conservateurs et

néo-démocrates sont intervenus activement en sa faveur. En particulier, les députés du caucus progressiste-conservateur ont appuyé ses dispositions, tout en illustrant les travaux prétendument menés par leur propre gouvernement dans l'optique de ses objectifs. Le débat et, plus tard, les progrès réalisés concernant le principe de l'examen du mandat de la vérification législative se sont déroulés à l'enseigne de la partisanerie²⁰. Le sort du projet de loi 5 a été scellé lorsque le Comité permanent des comptes publics a été dessaisi du texte en novembre 2002, une motion a été présentée à la Chambre pour passer à la troisième lecture et le projet de loi a disparu du cahier de législation à la fin du mois de décembre 2002.

Finalement, les projets de loi 89, 180 et 5 se sont réincarner à l'Assemblée législative de l'Ontario le 1^{er} mai 2003, lorsque John Gerretsen a présenté en première lecture le projet de loi 6, *Loi de 2003 modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes publics*. La durée de vie de celui-ci a été relativement courte en termes législatifs. Comme l'Assemblée a pris congé pour l'été en juin 2003 et que des élections provinciales ont été déclenchées au début du mois de septembre suivant, le projet de loi 6 n'a jamais dépassé l'étape de la première lecture. L'Assemblée législative de l'Ontario a été épargnée d'une quatrième ronde de prétendus débats sur les mesures progressistes prises pour mettre en place un régime de responsabilité financière plus rigoureux et plus moderne à l'égard de la dépense de l'argent des contribuables.

Enfin, l'examen du mandat a connu un dénouement positif, mais dans un sens très restreint. Les élections provinciales de 2003 ont vu le Parti libéral faire campagne sur un certain nombre de « promesses », dont une concernait les modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. À la suite de l'éclatante victoire d'octobre 2003, le ministère des Finances a consulté le Bureau du vérificateur provincial à propos de l'intention du Ministre de présenter un projet de loi sans délai. Le vérificateur provincial intérimaire d'alors, Jim McCarter, et ses hauts fonctionnaires ont collaboré avec le personnel du Ministère pour rédiger le projet de loi, incorporant les modifications rejetées entre 1989 et 2003. La préparation technique a requis relativement peu de travail. L'avocat du ministère des Finances, qui avait participé aux travaux au début des années 1990, avait déjà une bonne connaissance des principes sous-jacents et du langage législatif des modifications envisagées. Le Bureau du vérificateur a donné son approbation, tout comme le Ministère. Le projet de loi 18 a été présenté en décembre 2003 et a reçu la sanction royale environ un an plus tard. Le nouveau mandat élargi du vérificateur est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005.

Conclusion

Le processus d'examen du mandat de l'observateur en chef de la responsabilité financière du gouvernement de l'Ontario et de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité des opérations

de celui-ci est manifestement passé par toutes sortes de péripéties. Le temps fou qu'il a fallu pour concrétiser les modifications donne même à l'observateur politique néophyte matière à préoccupation. Plus important encore, le décorticage de ce processus soulève plusieurs questions très importantes.

L'avènement de la vérification législative ou la constitution en personne morale d'un bureau officiel du vérificateur provincial n'a jamais eu pour ambition d'orienter les dépenses du gouvernement. Ce bureau n'a pas, non plus, été conçu pour déterminer comment, où, quand et pourquoi l'argent des contribuables a été attribué à tel ministère, organisme, programme ou secteur. Depuis les années 1970, le processus de vérification législative a, de toute façon, plutôt été un outil utilisé par le Parlement une fois que les fonds ont été dépensés, pour voir clairement où l'argent a été affecté et s'il a été dépensé à bon escient, conformément à des normes comptables rigoureuses. Que l'évolution de la vérification législative n'ait pas toujours suivi fidèlement celle d'un régime politique ou du Parlement s'explique assez bien. La vérification législative est une opération de « surveillance » du gouvernement et, en cela, ses fonctions ne peuvent être appliquées qu'après que le gouvernement a agi. De même, les modifications et révisions des méthodes de vérification législative, au niveau provincial ou fédéral, devraient toujours refléter les modifications adoptées d'abord par l'institution ou le régime politique en question.

Dans les années 1980 et, de plus en plus, tout au long des années 1990, le flux des fonds de la province a radicalement changé. Au 31 mars 1996, une somme de 28 milliards de dollars, ou 48 p. 100 des fonds gouvernementaux, a été dépensée par des bénéficiaires régis à part. En 2004, les transferts gouvernementaux aux mêmes organismes bénéficiaires avoisinaient les 37 milliards. Pour qu'un mécanisme au sein d'une institution politique puisse demeurer pertinent et efficace, il doit évoluer en phase avec les changements qui surviennent, ou peu de temps après. De plus, si le mécanisme en question, qui sert de protection contre la tyrannie du pouvoir d'un gouvernement et qui est censé être un organe du Parlement, et donc des citoyens, est incapable de demeurer efficace, les questions de fonctionnement de l'institution et de solidité de la démocratie deviennent des enjeux très graves.

Lorsque j'ai interviewé Erik Peters, je lui ai demandé ce qui l'avait mené à estimer nécessaire d'élargir le mandat du vérificateur. Il a répondu :

Le gouvernement attribuait des fonds [...] sans se préoccuper de la qualité des services fournis en retour [...] Est-ce un organisme bourré aux as? Dispense-t-il des services de qualité? A-t-il eu le même volume que l'exercice précédent? Il fallait poser toutes ces questions et obtenir des réponses, mais l'information était limitée [...] Nous pensions qu'au sein d'un cadre redditionnel et d'un régime comptable il fallait obtenir réponse à ces questions²¹.

Je lui ai également demandé si la *Loi sur la vérification des comptes publics* ou d'autres lois provinciales définissaient clairement la manière de procéder à l'examen du mandat. Il a répondu :

Pas vraiment, et je pense qu'il y a un réel problème à ce sujet. La *Loi sur la vérification des comptes publics* relève du ministre des Finances [...] Alors, on en est venu à s'interroger sur le degré d'enthousiasme du Ministre [...] Il est devenu très clair dans mon esprit, en janvier 1993, qu'il y avait un réel problème de gestion des comptes publics dans la province. Les premières années de mon mandat de vérificateur provincial, je me suis présenté au Comité permanent des finances pour dire que le budget posait problème à mon sens [...] J'ai dit aux membres de ne pas établir le budget de cette façon, [...] de suivre les règles comptables. J'ai toujours été d'avis que, pour modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics*, il fallait faire affaire directement avec le Ministre plutôt que de passer par la bureaucratie²².

La théorie selon laquelle des parlementaires peuvent, à titre individuel, guider un examen adéquat du mandat d'un régime de vérification législative au sein du Parlement est problématique à maints égards²³. Dans ce cas particulier, lorsque des entités sont dirigées localement, comme des hôpitaux, des conseils scolaires, des universités et des collèges, il y a une difficulté d'ordre normatif à avoir des députés se lever pour exiger un degré plus élevé de responsabilité de la part de ces organismes et pour demander de confier à un fonctionnaire de l'Assemblée législative le pouvoir de procéder à des vérifications de l'optimisation de leurs ressources. Les députés individuels font face à un certain nombre de difficultés et d'objectifs quand ils s'adressent à l'Assemblée. D'une part, ils font face à un régime gouvernemental dirigé par un exécutif, qu'ils doivent surveiller par le biais de toutes sortes de mécanismes, au nombre desquels la vérification législative. D'autre part, ils sont là pour accomplir une autre tâche, c'est-à-dire agir comme porte-parole des groupes, des secteurs et des citoyens de leur circonscription. Enfin, les députés, particulièrement en Ontario durant les années 1990 et aujourd'hui, font également face à un parlement caractérisé, dans une certaine mesure, par des clivages partisans féroces. Le temps du battage politique collectif et de la politique centriste est dépassé; la nécessité de se fondre dans son parti est donc extrême. L'hypothèse voulant que les parlementaires individuels se sentent clairement poussés à réprimander l'exécutif, indépendamment du parti auquel ils appartiennent²⁴, est quelque peu dépassée, particulièrement en Ontario depuis deux décennies, relativement à cette question de politique qui concerne les services dispensés localement et les organismes administrés localement.

L'échec des projets de loi d'initiative parlementaire relatifs aux modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* reflète ces difficultés d'ordre institutionnel et normatif. Il témoigne également de la nécessité d'imaginer un système

d'examen du mandat plus fonctionnel pour tous les organes législatifs. Tant qu'il n'y aura pas de processus officiel et clairement défini d'examen du mandat établissant les paramètres à suivre par le ministre responsable de la loi que le haut fonctionnaire du Parlement est chargé d'administrer, le comité législatif pertinent (s'il y en a un) et le responsable nommé du Bureau de l'Assemblée législative en question, le dernier recours revient à un groupe schizophrène de députés individuels dont la gamme d'outils se compose de projets de loi d'initiative parlementaire voués à jamais à l'échec.

Les conséquences d'un régime de vérification législative, dont l'évolution a été entravée au cours de la majeure partie des quinze dernières années, vont au-delà de la portée du présent article. Toutefois, les procédures employées pour établir, examiner et mettre à jour les mandats des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative sont certainement à explorer. Un système plus transparent et réglementé de l'examen du mandat mérite une attention particulière. Déclarer une date fixe et un groupe de représentants d'un commun accord faciliterait probablement le processus d'examen des mandats des hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative de l'Ontario. Celle-ci a souvent reposé sur un modèle consistant en trois sphères qui se chevauchent : les députés, les partis politiques et les comités²⁵. Les analyses des fonctionnaires de l'Assemblée législative en soi et pour soi et la manière dont ces personnes interagissent avec ces trois sphères, au cours des périodes d'examen du mandat, nous renseignent sur la façon dont ils fonctionnent globalement. Pour connaître plus précisément les rouages d'une assemblée législative, il faudrait peut-être examiner d'autres fonctionnaires de celle-ci et se demander comment leur mandat a été examiné au cours des deux dernières décennies. Une telle étude permettrait d'étudier à fond l'efficacité des procédures et des mécanismes parlementaires, comme le rôle des comités législatifs ainsi que les interventions des acteurs législatifs, comme les députés individuels et les partis politiques. En outre, pour débrouiller l'écheveau de composantes qui forment une assemblée législative et, partant, un régime démocratique, il faudrait peut-être se pencher à l'intérieur des fonctionnaires de l'Assemblée législative et se demander comment ils doivent rendre compte, sur le plan tant officiel qu'officieux.

Notes

1. Nous utiliserons cette appellation en dépit du changement de désignation officielle intervenu en novembre 2004 en celle de Bureau du vérificateur général.
2. Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, *The First One Hundred Years*, Toronto, août 1986, p. 7.
3. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2004*, Toronto, 2004, p. 524. Internet : http://www.auditor.on.ca/french/fr_reports/fr04/600fr04.pdf.
4. *Ibid.*, p. 524.
5. Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, *The First One Hundred Years*, Toronto, août 1986, p. 18.
6. Robert Benzie, « Ontario's Auditor Gets More Clout », *The Toronto Star*, 23 novembre 2004, p. A7.
7. Rencontre avec le vérificateur provincial par intérim d'alors, Jim McCarter, dans le cadre du Programme de stages à l'Assemblée législative de l'Ontario, septembre 2004.
8. Entretien avec le personnel cadre du Bureau du vérificateur provincial, avril 2005.
9. Entretien avec l'ancien vérificateur provincial Erik Peters, janvier 2005.
10. Entretien avec l'ancien vérificateur provincial Erik Peters, janvier 2005.
11. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1994 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 1994, 226-227.
12. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1996 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 1996, 19.
13. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 1998 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 1998, section 2.02.
14. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 2001, p. 21. Internet : http://www.auditor.on.ca/french/fr_reports/fr01/2fr01.pdf
15. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2002 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 2002, p. 21-22. Internet : http://www.auditor.on.ca/french/fr_reports/fr02/2fr02.pdf
16. Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2003 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario*, Toronto, 2003, p. 20. Internet : http://www.auditor.on.ca/french/fr_reports/fr03/2fr03.pdf
17. Projet de loi 89, *Loi de 1996 sur l'amélioration de la responsabilisation*, 1996. Internet : http://www.ontla.on.ca/documents/bills/36_parliament/session1/M96089f.htm
18. Voir Ontario, *Journal des débats*, 21 novembre, 1996. Internet : <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1126.htm>
19. Projet de loi 5, *Loi modifiant des lois en ce qui a trait à la vérification des comptes publics*, 2001. Internet : http://www.ontla.on.ca/documents/Bills/37_Parliament/Session2/b005_f.htm
20. Voir Ontario, *Journal des débats*, 20 juin 2002. Internet : <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/37-3/1024a.htm>
21. Entrevue avec l'ancien vérificateur provincial Erik Peters, janvier 2005.
22. Entrevue avec l'ancien vérificateur provincial Erik Peters, janvier 2005.
23. Voir l'article de Paul G. Thomas intitulé « The Past, Present, and Future of Officers of Parliament », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3 (automne 2003)
24. *Ibid.*
25. Voir l'article de Graham White intitulé « The Legislature: Central Symbol of Ontario Democracy », dans *The Gouvernement and Politics of Ontario*, sous la direction de Graham White, University of Toronto Press, Toronto, 1997.