
La Commission de l'administration publique : dix ans de permanence et de progression

par Nancy Ford

La Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec a été créée le 10 avril 1997 à titre provisoire. Elle a été reconnue permanente cinq mois plus tard, à la faveur de modifications au Règlement de l'Assemblée nationale. C'est à cette commission qu'il revenait dorénavant d'entendre le vérificateur général du Québec sur son rapport annuel et d'examiner, en présence des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, les différents dossiers contenus dans ce rapport. La Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000, a, par ailleurs, instauré de nouveaux mécanismes de reddition de comptes dans le cadre d'une politique de gestion axée sur les résultats, conférant un rôle essentiel à cette commission. Le présent article examine le travail de ce comité pendant la dernière décennie.

Parrainée par un député de la majorité ministérielle, Henri-François Gauthier, la *Loi québécoise sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a connu un cheminement long, mais couronné de succès en 1993. En effet, c'est cette loi qui a ouvert la porte à la responsabilisation des hauts fonctionnaires quant à leur gestion et qui a permis leur convocation devant une commission parlementaire pour en discuter. À cette époque, la responsabilité à cet égard était répartie entre les commissions sectorielles en fonction de leur champ de compétences respectif, mais cette initiative législative allait prélude à l'avènement d'une commission parlementaire permanente, dont la mission serait axée exclusivement sur le contrôle de l'administration gouvernementale.

Responsabilités de la Commission

La Commission de l'administration publique se voit confier par règlement trois responsabilités principales.

Nancy Ford est secrétaire de la Commission de l'administration publique et coordonnatrice des travaux des commissions à la Direction du secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

La vérification des engagements financiers des ministères

La Commission doit revoir l'ensemble des engagements financiers de 25 000 \$ et plus de chaque ministère et organisme dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale. L'objet de ce mandat, unique au Canada, est d'assurer une surveillance parlementaire continue de l'utilisation des crédits budgétaires alloués aux ministères et organismes, en particulier eu égard au respect des règles et des normes gouvernementales qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions.

Il s'agit d'une tâche considérable, puisque cela représente quelque 20 000 engagements par année. Afin de respecter ses obligations, la Commission a dû faire preuve d'innovation dans son mode d'exécution de cet important mandat.

Traditionnellement, une séance de vérification des engagements financiers se déroulait toujours en présence du ministre concerné lors d'une audition publique. Or, en mars 2004, dans un effort de rattrapage important et pour rendre l'exercice plus efficace, la Commission a réformé en profondeur ses façons de faire et ses outils de travail. Presque chaque mois, la Commission tient une séance de travail pour étudier les engagements financiers récents. Elle adresse ensuite ses demandes de renseignements supplémentaires par écrit aux ministères concernés. L'audition d'un ministre n'est pas



Les membres permanents et temporaires de la Commission de l'administration publique (de gauche à droite) : Pierre-Michel Auger, Guy Ouellette, Nancy Ford, secrétaire de la Commission, Vincent Auclair, Gilles Taillon, Henri-François Gauthrin, Agnès Maltais, Rita Dionne-Marsolais, Jean-François Therrien, Johanne Morasse et Jean Domingue. Sont absents de la photo : Lucie Charlebois, Roch Cholette, Hubert Benoit, Pascal Bérubé et Martin Lemay, député de Sainte-Marie-Saint-Jacques. (Photo : Daniel Lessard, photographe, Assemblée nationale du Québec)

exclue du processus de vérification, mais la Commission n'y recourt que si les renseignements obtenus ne l'éclairent pas suffisamment ou si la situation justifie une audition. Plus récemment, afin de renforcer la responsabilité administrative qui incombe désormais à la haute direction des ministères et organismes, la Commission a favorisé les rencontres avec les sous-ministres et les présidents d'organisme, plutôt qu'avec les titulaires de ministères, pour effectuer l'examen des engagements financiers.

L'audition du vérificateur général sur son rapport annuel à l'Assemblée nationale

Le mandat d'entendre le vérificateur général sur son rapport annuel constitue, en quelque sorte, la raison fondamentale de la naissance de la Commission de l'administration publique, puisque les parlementaires voulaient donner l'occasion au vérificateur général de leur présenter le contenu de son rapport annuel à l'Assemblée nationale. En outre, la *Loi* confiait à la Commission de l'administration publique le pouvoir d'examiner plus en détail les chapitres du rapport annuel et de tenir des auditions pour questionner les sous-ministres et les dirigeants sur leur gestion lorsque celle-ci faisait l'objet d'observations et de recommandations par le vérificateur général.

La Commission examine aussi annuellement les engagements financiers du vérificateur général et l'entend sur son propre rapport de gestion, qui fait état des résultats obtenus eu égard aux objectifs prévus dans son plan stratégique. Cet exercice permet un échange privilégié entre les parlementaires et le vérificateur général quant à la façon dont il s'acquitte de son mandat, aux difficultés qu'il éprouve dans la réalisation de

ses obligations et à l'utilisation des ressources qui lui sont confiées par l'Assemblée nationale.

L'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative

La *Loi sur l'administration publique*, qui a remplacé la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, a consacré le principe de reddition des comptes en confiant à la commission compétente le mandat d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics concernant leur gestion administrative. Elle prône, pour les services offerts à la population, une meilleure gestion axée sur les résultats. Ainsi, le gouvernement permet une certaine décentralisation et une plus grande flexibilité du pouvoir décisionnel afin de responsabiliser davantage les gestionnaires de ses ministères et organismes.

En contrepartie, la *Loi* exige une meilleure reddition de comptes et oblige les ministères, organismes et agences à produire une déclaration sur les objectifs qu'ils visent quant à la qualité des services offerts à la population, un plan stratégique faisant état de leurs orientations pour une période de plusieurs années et un rapport annuel de gestion qui indique les résultats atteints.

Près de 80 ministères et organismes sont assujettis aux dispositions de cette loi, ce qui entraîne une tâche considérable d'étude de documents pour une seule commission.

Au début, la Commission concentrait ses efforts sur les ministères et organismes ayant fait l'objet d'observations dans le rapport du vérificateur général à la suite des travaux de vérification, mais, depuis quelques années, elle a ajouté l'examen d'environ 16 rapports annuels de gestion par année.

L'étude des rapports se fait en séance de travail, en fonction des résultats d'analyses exécutées au préalable par des chercheurs de l'Assemblée nationale.

Les sept critères retenus pour l'examen des rapports annuels de gestion sont cohérents avec les autres outils d'analyse couramment utilisés pour le suivi du rendement de l'administration publique, notamment ceux adoptés par le vérificateur général du Québec. Ainsi, l'information contenue dans les rapports annuels de gestion doit :

- être cohérente avec les autres documents exigés par la *Loi sur l'administration publique*;
- fournir les renseignements de base pour l'analyse du rendement;
- permettre de comparer les résultats atteints et de les envisager dans leur contexte;
- révéler le degré de satisfaction de la clientèle;
- expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats;
- faire état des correctifs ou des solutions de rechange;
- traiter de la capacité de l'entité de maintenir et d'améliorer ses résultats.

Les parlementaires de la Commission se prononcent donc sur leur degré de satisfaction à l'égard de l'application de ces critères, formulent des observations à l'endroit des entités visées et décident des ministères et organismes qu'ils souhaitent entendre au cours des prochains mois. Leurs observations, conclusions et recommandations sont consignées dans leur rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

Fonctionnement de la Commission

La Commission de l'administration publique est composée de douze membres permanents ainsi répartis pour refléter la situation minoritaire actuelle du gouvernement : cinq députés du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre députés de l'opposition officielle et trois députés du deuxième groupe d'opposition. Des membres remplaçants ou temporaires peuvent se joindre aux travaux dans une même

proportion pour la durée de l'examen d'une affaire ou pour la durée d'une séance.

À l'instar des comités des comptes publics des autres législatures canadiennes, cette commission est toujours présidée par un député de l'opposition officielle, tandis que la vice-présidence est assumée par un membre du parti ministériel.

Le tableau suivant indique des présidents et vice-présidents de la Commission de l'administration publique depuis sa création, en avril 1997.

Dès ses premiers balbutiements, la Commission a adopté un comportement non partisan autant dans le choix que dans le traitement de ses dossiers. Au cours de ses dix années de vie, toutes ses décisions et chacune des recommandations formulées à la suite de l'examen d'une affaire ont fait l'unanimité de ses membres.

Pour favoriser le plus possible ce comportement de non-partisanerie et de consensus, les membres de la Commission font porter leurs travaux essentiellement sur l'examen de la gestion plutôt que sur les choix politiques ou sur leur pertinence. Ils estiment qu'un climat de coopération est essentiel pour réaliser de manière constructive leur mandat de contrôle parlementaire.

La disposition physique des lieux où se tiennent les séances de la Commission de l'administration publique et le mode de gestion relativement souple des débats, notamment quant à l'alternance et au temps de parole, renforcent cet esprit de collaboration entre les membres.

Bilan d'une décennie

Au cours de la 35^e législature, la Commission a tenu 71 séances d'imputabilité totalisant plus de 140 heures de travail.

Pendant la 36^e législature, l'accent a été mis sur l'examen des résultats des suivis effectués par le vérificateur général à l'égard de ses vérifications antérieures et sur les suites que les ministères et les organismes ont données aux recommandations de la Commission. Les membres y ont accordé le temps nécessaire : 210 heures de délibérations réparties dans une centaine de séances.

	Présidents	Vice-présidents
35 ^e législature	Jacques Chagnon (Westmount—Saint-Louis)	Michel Côté (La Peltrie)
36 ^e législature	Geoffrey Kelley (Jacques-Cartier)	Cécile Vermette (Marie-Victorin) Solange Charest (Rimouski) Hélène Robert (Deux-Montagnes)
37 ^e législature	Rita Dionne-Marsolais (Rosemont)	Pierre Marsan (Robert-Baldwin) Sarah Perreault (Chauveau)
38 ^e législature	Gilles Taillon (Chauveau)	Vincent Auclair (Vimont)

Durant la 37^e législature, la Commission a tenu un nombre record de 124 séances dans l'exercice de son mandat de contrôle de l'appareil gouvernemental. Parmi les nombreux sujets qui ont retenu l'attention des parlementaires, plusieurs touchaient les secteurs névralgiques de la santé et de l'éducation.

La Commission a aussi consacré une part importante de ses travaux à examiner, avec les hauts fonctionnaires concernés, la gestion administrative de ministères et d'organismes publics dont les services s'adressent directement à la population, comme le ministère du Travail et le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, de même que l'Office de la protection du consommateur.

De plus, la Commission collabore régulièrement avec le Secrétariat du Conseil du trésor sur toute amélioration envisagée aux lois et règlements touchant la reddition de comptes. En 2005-2006, elle a participé activement à des séances privées et publiques au sujet du rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique*, qui en dresse le bilan après cinq ans d'application. Elle est heureuse de constater que les préoccupations exprimées lors d'auditions publiques et formulées dans ses différents rapports sur l'imputabilité se reflètent dans le contenu de la publication du Secrétariat intitulée *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec*.

À ce jour, la Commission de l'administration publique a déposé à l'Assemblée nationale 19 rapports unanimes sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Ces documents comprennent 298 recommandations sur une grande diversité de sujets.

Au terme de sa première décennie d'existence, la Commission note une transparence de plus en plus tangible de la part des ministères et organismes entendus et une ouverture d'esprit grandissante à l'égard du rôle qu'elle joue dans le processus de reddition de comptes au sein de l'appareil gouvernemental. Elle note avec intérêt que ses auditions constituent souvent l'occasion, pour les dirigeants administratifs interpellés, de rendre public un plan d'action destiné à remédier aux lacunes signalées soit dans ses rapports sur l'imputabilité, soit dans les rapports du vérificateur général sur l'optimisation des ressources. De plus, ces échanges en commission permettent aux organisations de faire le point sur leurs programmes et de bien les expliquer aux députés, complétant ainsi la vision dégagée par le vérificateur général. Les dirigeants trouvent ainsi, au sein de la Commission, des alliés objectifs pour la défense de leur action et l'amélioration de leurs services.

La Commission de l'administration publique se révèle un outil indispensable pour assurer une saine reddition de comptes de l'institution gouvernementale. Elle favorise, entre autres, une meilleure compréhension des responsabilités parlementaires par les citoyens, en amorçant publiquement un dialogue avec les représentants de la fonction publique dans le but ultime d'assurer la saine gestion des deniers et l'amélioration des services au citoyen.

L'avenir

À la lumière de l'expérience des dix dernières années, force est de constater une progression constante et importante de la vision de la Commission face à sa raison d'être. Après avoir établi les bases mêmes de sa stratégie de contrôle parlementaire, après avoir défini un cadre de travail et établi des pouvoirs et des pratiques éprouvées, la Commission de l'administration publique n'a cessé de raffiner ses façons de faire afin de réaliser le mieux possible sa mission. Il reste, bien sûr, des défis à relever.

La difficulté de planifier les séances dans l'ensemble des activités parlementaires constitue un défi dans l'organisation des travaux de la Commission. En effet, le Règlement de l'Assemblée nationale donne priorité à un mandat confié à une commission par l'Assemblée, ce qui entraîne souvent le report ou l'annulation de séances de la Commission.

Si elle peut se targuer de formuler des recommandations qui font consensus et qui ajoutent de la valeur, la Commission doit cependant relever un autre défi majeur, soit celui d'assurer le suivi de leur mise en œuvre par les entités visées.

Les parlementaires ont également un défi important à relever quand il s'agit de sensibiliser autant le public que les médias à leur rôle de contrôleurs de l'administration gouvernementale et quand il s'agit de communiquer avec eux. La Commission de l'administration publique s'est démarquée par les innovations qu'elle a apportées au fil des ans dans la réalisation de ses mandats. Elle a été au cœur des changements en matière de contrôle parlementaire et elle continue à jouer un rôle central dans la poursuite de l'implantation de la gestion axée sur les résultats au sein de l'administration publique québécoise. Elle doit maintenant servir de courroie de transmission entre la population et l'administration gouvernementale, afin d'assurer une gestion des services qui soit efficace et efficiente.

Il reste donc des réalisations de taille à accomplir pour cette jeune commission qui a vu le jour dans le cadre d'un projet-pilote, il y a dix ans, et qui est devenue un modèle dynamique et un guide pour l'ensemble des commissions parlementaires qui se soucient des saines pratiques de gestion dans l'appareil gouvernemental.