

L'obligation de rendre compte: boucler la boucle

*Ron Huntington et
Claude-André Lachance*

La démocratie repose sur le principe fondamental suivant: le gouvernement doit rendre compte de ses actions. Dans notre système, le fait que nos représentants doivent à intervalles réguliers solliciter un nouveau mandat auprès des électeurs assure le respect de ce principe; quant au gouvernement, il doit sans cesse se gagner l'appui et la confiance du Parlement devant lequel il est responsable. Dans ce cas, il faut donc entendre par responsabilité l'obligation, pour le gouvernement, d'assumer les pouvoirs qui lui sont conférés. Il incombe au Parlement d'obliger ce dernier à accepter ses responsabilités tout comme il appartient au gouvernement de rendre compte de ses actions. À cette fin, le Parlement dispose d'un certain nombre d'outils, notamment la période des questions et le processus budgétaire.

L'histoire du système parlementaire montre que c'est autour des questions de finances que se concentrent les notions de pouvoir et de responsabilité. Le gouvernement doit faire approuver ses programmes de dépenses par le Parlement, auquel il doit rendre compte des résultats. Les parlementaires doivent donc s'acquitter des fonctions suivantes: examiner les répercussions financières des projets de loi; deuxièmement, étudier les propositions de dépenses et, ce faisant, non seulement fixer les objectifs à atteindre, mais examiner également dans quelle mesure les crédits déjà affectés ont permis d'atteindre les résultats du programme et des secteurs de dépenses; troisièmement, une fois les crédits affectés, obliger le gouvernement à atteindre les objectifs visés par ces crédits, en toute probité et avec toute la prudence nécessaire pour éviter le gaspillage et l'inefficacité.

Le présent document cherche à montrer comment la Chambre des communes devrait s'organiser pour assumer ses responsabilités en ce qui a trait à l'examen des dépenses proposées ou engagées. Nous croyons qu'elle remplirait mieux ces obligations si les comités permanents étaient restructurés, leurs pouvoirs clarifiés et accrues et si on leur accordait un appui plus solide.

Nécessité de procéder à une réforme

De 1975-1976 à 1981-1982, les dépenses publiques sont passées de 38,2 à 65,6 milliards de dollars, soit un accroissement de 27,4 milliards de dollars – ou 42% en six ans. Des 65,6 milliards de dollars inscrits au budget de 1981-1982, 35,2 milliards

étaient affectés à des postes statutaires comme la dette publique, la sécurité de la vieillesse, les transferts d'impôts, les allocations familiales, l'assurance-chômage, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-santé. Il reste donc 30,4 milliards de dollars de crédits qui doivent être votés après avoir été examinés par le Parlement. S'il réduisait ces crédits, ne serait-ce que de 5 à 10%, le gouvernement pourrait réaliser des économies de 1,5 à 3 milliards de dollars.

Le Parlement du Canada compte 282 députés et 104 sénateurs à qui il incombe d'examiner minutieusement ces dépenses. Ces 386 représentants de la population ont une tâche considérable à accomplir, mais, en réalité, seulement quelques-uns d'entre eux participent activement aux travaux des comités permanents chargés d'étudier les prévisions budgétaires et les crédits affectés. Exception faite des délibérations du Comité des comptes publics, environ 400 heures ont été consacrées à l'étude du budget total de 65 milliards de dollars, y compris les 35 milliards de crédits votés. On en arrive donc à un rythme d'examen des crédits de plus de 150 millions de dollars à l'heure. Si l'on ajoute les délibérations du Comité des comptes publics à l'équation, le Parlement adopte et examine les prévisions budgétaires totales à un taux moyen de 100 millions de dollars à l'heure et les crédits votés, à environ 50 millions de dollars à l'heure. Au fur et à mesure que s'accroissent les prévisions de dépenses, le temps que les comités consacrent à leur étude diminue.

Les comités permanents qui étudient les prévisions budgétaires des ministères n'examinent les dépenses antérieures, ou ne comparent l'affectation définitive au crédit initial, que rarement, sinon jamais. La croissance de la Fonction publique et la hausse vertigineuse des dépenses sont venues miner les ressources des services du personnel du Parlement qui, malgré leur accroissement, ne sont plus en mesure d'exécuter des tâches toujours plus nombreuses.

Les services de recherche des divers comités sont peu nombreux, lorsqu'ils existent, et aucun des trois grands partis politiques ne dispose d'un personnel suffisant en ce domaine pour aider les parlementaires à étudier les prévisions de dépenses. Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement ne compte pas suffisamment d'employés pour doter chaque comité de chercheurs permanents; en outre, à notre avis, les règlements administratifs de la Bibliothèque ne permettraient pas la constitution d'un groupe important de chercheurs chargés d'effectuer

MM. Ron Huntington et Claude-André Lachance sont membres du Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'examiner le règlement et la procédure.

des études et des enquêtes pour le compte des partis politiques et des députés.

Les ressources affectées à l'examen des dépenses par les parlementaires qui n'appartiennent pas à la majorité ne leur permettent pas d'effectuer un examen détaillé. Dans les circonstances actuelles, les parlementaires ne peuvent assumer adéquatement leurs responsabilités constitutionnelles à cet égard.

Plusieurs modifications adoptées récemment par le gouvernement sont venues alourdir encore la charge des comités. Par exemple, suivant les principes de la gestion par secteurs de dépenses (système des enveloppes), le gouvernement groupe maintenant ses dépenses de façon telle qu'un comité parlementaire peut être appelé à étudier des programmes qui relèvent d'enveloppes différentes ou même de deux secteurs de dépenses différents. Aucun comité ne dispose aujourd'hui des ressources suffisantes pour recueillir les renseignements nécessaires lui permettant de déterminer pour quelles raisons le gouvernement attribue certains crédits à un secteur de dépenses ou constitue une telle enveloppe.

En outre, aucun comité parlementaire ne peut étudier l'ensemble des crédits et les comparer entre eux. Il n'existe non plus aucun organe de coordination chargé d'informer les comités permanents, au moment où ils examinent des crédits précis, des répercussions de l'approbation ou du refus des crédits sur tous les programmes gouvernementaux ou simplement sur le programme d'une enveloppe en particulier.

Ajoutons que le Parlement disposera sous peu d'un grand nombre de nouveaux documents, s'il ne les a pas déjà reçus. Je veux parler des prévisions économiques à moyen terme, de la Partie III du Budget principal des dépenses, de l'évaluation et de la planification des dépenses ministérielles, des rapports complets du vérificateur général sur les ministères et des fameux livres blancs et verts sur le budget.

Les renseignements que contiennent ces nouveaux documents aideront les parlementaires à mieux comprendre la façon dont le budget de 65 milliards de dollars est réparti. Encore faudrait-il motiver les parlementaires à utiliser ces renseignements à bon escient, et donner aux comités parlementaires la possibilité d'en faire autant tout en se posant la question fondamentale suivante: comment donner aux comités les pouvoirs nécessaires à l'examen des dépenses sans lier les mains du gouvernement? L'autre solution, évidemment, est de revenir aux règles en vigueur avant 1968 et de brandir la menace d'obstruction lors de l'étude du budget.

La réforme: questions fondamentales

Afin de régler les problèmes ci-dessus, voici quatre propositions précises: a) il faut préciser la responsabilité des sous-chefs et des ministres; b) il faut restructurer le système des comités permanents pour tenir compte des nouveaux principes de gestion par secteurs de dépenses et du Budget principal des dépenses sous sa forme nouvelle, c'est-à-dire la Partie III contenant les Plans de dépenses des ministères; c) il faut constituer un modeste service d'attachés de recherche professionnels capables d'aider les parlementaires à analyser les renseignements disponibles ou bien s'assurer d'un budget suffisant pour engager des chercheurs pigistes «suivant les besoins», ou encore adopter les deux solu-

tions; d) les partis politiques doivent conclure les accords tripartites dans le but d'établir une distinction entre l'approbation des prévisions budgétaires du gouvernement (processus politique) et l'examen des comptes (qui devrait être un processus apolitique). Ainsi, le parti au pouvoir, au lieu d'être sur la défensive lors de l'examen des comptes y participerait davantage et serait plus coopératif.

La responsabilité ministérielle

La taille du gouvernement du Canada est telle qu'il n'est plus possible de soutenir, comme on le faisait jadis, que les ministres sont responsables non seulement de leurs propres actions, mais de toute mesure prise par leurs fonctionnaires. Toutefois, un ministre continue d'être responsable des décisions découlant de la politique de son ministère, qu'il s'agisse d'un projet de loi, des programmes qui sont annoncés ou des plans de révision des dépenses. À cet égard, il doit pouvoir expliquer et défendre les crédits budgétaires affectés aux programmes de son ministère. En se fondant sur les renseignements les plus sûrs possible, il doit justifier devant le Parlement les décisions qui touchent ses programmes.

Il n'est pas raisonnable de tenir un ministre responsable de toutes les mesures et décisions administratives qui sont prises en cours d'application des programmes. Toutefois, il doit veiller à ce que les pouvoirs qu'il délègue soient exercés de façon adéquate et que les mesures appropriées soient prises pour empêcher la répétition d'erreurs dans de tels cas. En outre, il doit accepter la responsabilité de tout abus évident des pouvoirs qu'il délègue et de toute décision administrative prise à mauvais escient par la haute direction de son ministère. La démission du ministre n'est alors pas un aveu de culpabilité personnelle, mais plutôt la reconnaissance de la gravité d'une erreur et un reproche à l'endroit de ceux qui l'ont commise.

Un ministre doit également être responsable de ses interventions dans le cadre du processus administratif. La distinction entre une décision politique et une décision administrative est rarement claire et précise et il y aura toujours des exemples où la décision du ministre aura préséance sur celle des bureaucrates. Dans de tels cas, le ministre est responsable devant le Parlement de la décision et de ses conséquences.

Responsabilités des fonctionnaires

Les personnes qui exécutent la politique gouvernementale doivent rendre compte de leurs actions à leur ministre, qu'elles soient fonctionnaires dans un ministère ou qu'elles travaillent dans une agence, un conseil, une commission ou une société de la Couronne. De plus, de par la Constitution, il est nécessaire que l'on rende compte au Parlement de la façon dont les programmes gouvernementaux sont administrés. Comme il a déjà été mentionné, il n'est pas réaliste de tenir un ministre directement responsable de tous les actes administratifs qu'exige la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux. Il faut donc que les fonctionnaires chargés de l'administration soient directement responsables devant le Parlement des mesures qu'ils ont prises. Certes, ils n'ont pas à justifier les décisions des ministres ou du Cabinet devant le Parlement, mais il leur incombe de rendre compte de la façon dont

ils ont appliqué ces politiques. À cette fin, il est essentiel qu'aucun fonctionnaire ne soit empêché, par l'intervention d'un ministre, de comparaître devant un comité qui désire l'interroger.

Outre l'application de la politique, les fonctionnaires supérieurs ont une autre tâche importante: conseiller les ministres et le Cabinet en matière de politique. À cet égard, ils doivent rendre compte surtout aux ministres et au Cabinet. Il est cependant normal que les parlementaires s'intéressent à la nature des conseils fournis. Le Parlement doit donc tenir les fonctionnaires responsables de la rentabilité de leurs propositions, s'assurer à tout le moins que la politique proposée permettra d'atteindre les objectifs énoncés de la façon la plus économique, efficiente et efficace possible. Les fonctionnaires ne seront pas tenus responsables si leurs conseils ne sont pas suivis, mais ils devraient être tenus responsables du contenu de leurs propositions sur le plan de la gestion.

On doit s'entendre sur la responsabilité, non pas en principe mais en pratique, en examinant soigneusement chaque programme et les éléments qui le composent et en définissant clairement les cas où les directives émanent du sommet (niveau politique) pour aller vers la bureaucratie. Pour déterminer les limites de l'imputabilité, on ne peut remplacer une analyse minutieuse des programmes et de leurs éléments, tel qu'on la définit dans la Partie III révisée du Budget principal des dépenses, et ce par un comité parlementaire conscient que ses responsabilités sont au-dessus des divergences normales des partis. Evidemment, il y aura certaines règles d'application générale mais, dans l'ensemble, les grands secteurs de dépenses que l'on pourrait appeler discrétionnaires ou votés, tomberont dans la zone grise à mi-chemin entre les questions politiques et non politiques. Les responsabilités dans ce secteur devront être négociées en détail lors de l'analyse des programmes.

Il est essentiel de s'entendre sur cette question. Dans le cas contraire, seuls les secteurs de dépenses sans importance pourront faire l'objet d'un examen indépendant ou non politique. Plus les secteurs de responsabilités des sous-ministres seront vastes et plus il y aura de liberté et de latitude pour un examen non partisan, plus ce genre d'examen aura de chances de succès. Une fois que la politique qui sous-tend un programme ou une activité cesse d'être l'objet d'un débat, le gouvernement en place ne doit pas en entraver l'examen objectif; il doit au contraire le faciliter.

Les étapes suivantes permettraient de résoudre cette question: a) Une discussion officieuse tripartite au sein des membres du Comité des comptes publics devrait avoir lieu afin d'aboutir à la conclusion qu'il est souhaitable d'envisager les questions précitées comme un problème non partisan dont la solution sera avantageuse pour le pays; b) Cette entente devrait être officialisée et l'on devrait solliciter l'accord du Cabinet; c) Il faudrait établir un calendrier d'examen des programmes; d) Le personnel de recherche devrait élaborer la structure du processus d'examen, en se fondant sur le système des enveloppes et sur la nouvelle présentation du Budget principal des dépenses. Le premier ensemble de programmes à examiner devrait vraisemblablement englober les programmes déjà étudiés dans le cadre de la Partie III révisée du Budget principal des dépenses.

Restructuration des comités

Actuellement, deux genres de comités différents mais connexes traitent de la responsabilité financière. Il y a d'abord le Comité des comptes publics qui ne touche pas à la politique, mais étudie plutôt les fonds dépensés et évalue la qualité de l'administration des programmes et leur rendement. Ensuite, les autres comités, à savoir les comités permanents, traitent des questions de politique.

Il y a lieu de restructurer le système actuel des comités afin d'assurer une responsabilité accrue à l'égard des dépenses du gouvernement. On recommande les changements suivants: a) que l'on maintienne le Comité des comptes publics actuel, mais que l'on remanie son mode de fonctionnement pour qu'il examine les dépenses en fonction du système des enveloppes; b) que l'on crée un Comité cadre de la politique fiscale chargé des examens préalables et a posteriori du Budget et de formuler des recommandations sur les questions relatives aux revenus et aux dépenses; c) que l'on crée un Comité des dépenses proposées chargé de l'examen global du Budget des dépenses (propositions de dépenses); d) que l'on crée un comité chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux.

Le comité des comptes publics

Ce comité devrait demeurer le principal instrument d'examen des dépenses effectuées et de lutte contre l'inefficacité administrative. Les résultats des examens de ce Comité devraient être organisés de façon à pouvoir être utilisés par le Comité cadre de la politique fiscale et des dépenses proposées.

Pour permettre au Comité des comptes publics de s'attaquer à cette tâche considérable de façon rationnelle, celui-ci devrait être divisé en sous-comités: 1) un sous-comité qui traiterait des systèmes et des processus comptables du gouvernement (les mécanismes); 2) des sous-comités correspondant aux enveloppes et chargés de les étudier, à savoir: expansion régionale et économique, développement social, affaires extérieures et défense, opérations gouvernementales et autres. . .

Ces sous-comités effectueraient des analyses détaillées afin de déterminer si les dépenses sont rationnelles et rentables et vérifieraient si les programmes sont exécutés de la façon prévue et, dans le cas contraire, en détermineraient les raisons. Leurs examens reposeraient sur la Partie III du Budget principal des dépenses, ainsi que sur les rapports du vérificateur général. Il serait utopique de tenter d'étudier toutes les dépenses en une seule année. Par conséquent, l'examen des dépenses devrait être effectué en fonction d'un cycle de quatre à cinq ans et devrait de préférence dépendre de la durée de la législature. On pourrait toujours consulter le vérificateur général pour établir l'ordre des priorités.

Cette structure aurait deux conséquences importantes: elle permettrait d'abord d'axer les activités sur les fonctions et non sur un ministère ou un ministre en particulier, ce qui aurait tendance à minimiser l'aspect politique étroit de tout examen des dépenses; de plus, en adoptant le système des enveloppes, l'examen d'une fonction donnée toucherait souvent plusieurs ministères à la fois et tous les ministères seraient donc forcés à une vigilance constante.

On pourrait par contre procéder par rotation de telle sorte qu'un sous-comité des dépenses du Comité des comptes publics

examinerait une enveloppe par an. Cette option devrait néanmoins comprendre le sous-comité des «mécanismes».

Ainsi, les options sont les suivantes: soit cinq sous-comités correspondant aux enveloppes et chargés de la vérification et de l'examen des dépenses et un sous-comité des «mécanismes»; soit deux sous-comités, l'un chargé des dépenses et l'autre des «mécanismes». On recommande la première option dans laquelle l'examen des éléments d'une enveloppe serait effectué sur un cycle de quatre ans.

Chaque enveloppe est déjà subdivisée en secteurs fonctionnels. Les dépenses ainsi groupées constitueraient le fondement d'un plan d'examen cyclique sur quatre ans. Ainsi, on analyserait le développement industriel et les programmes qui s'y rattachent, la recherche et le développement et les programmes qui s'y rattachent, etc. Ces sous-divisions existent déjà. En s'occupant de tous les ministères qui effectuent par exemple des travaux de recherche et de développement, on ne met pas l'accent sur un ministre et un sous-ministre en particulier mais sur la fonction, ce qui rend l'examen moins personnel.

Cette structure n'empêche pas que l'on envisage un certain nombre d'autres méthodes spéciales d'enquête comme les programmes qui sont déjà régis par une évaluation officielle des programmes, des mesures de temporisation, c'est-à-dire, l'examen automatique de certains programmes, et l'examen de postes de dépenses spécialement choisis (frais de déplacement, etc.).

Le Comité des comptes publics fournira par conséquent une base de données chronologiques essentielles au fonctionnement efficace du Comité des dépenses proposées chargé de formuler ses propres recommandations à la Chambre des communes à partir de ces renseignements.

Le Comité du cadre de la politique fiscale

On propose de faire de ce comité un comité principal permanent de la Chambre des communes qui pourra d'ailleurs être un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Cela lui permettrait de tirer parti des compétences des membres tant du Comité sénatorial des finances nationales que du Comité sénatorial des banques et du commerce.

Le Comité du cadre de la politique fiscale participerait à l'examen des dépenses et des revenus sur le plan macro-économique. Pour examiner la politique financière du gouvernement, il devrait se familiariser avec des questions comme le produit national brut et l'effet de la politique sur le cadre social et culturel de la population. Il devrait également prendre en considération des facteurs démographiques comme le vieillissement de la population, la mobilité et la répartition régionale du revenu. Les répercussions des modifications de la politique fiscale seraient étudiées en rapport avec les revenus disponibles et les dépenses requises aux fins de l'assurance-chômage et des paiements de transfert intergouvernementaux.

Ce comité étudierait et remettrait en question les hypothèses du gouvernement qui sous-tendent les objectifs de sa politique et l'équilibre fiscal projeté. Le comité examinerait la Partie I du Budget principal des dépenses et ferait rapport de ses constatations au Parlement. De la sorte, le Parlement obtiendrait des renseignements de l'un de ses propres comités sur les questions macro-économiques, les objectifs proposés et les politiques du

gouvernement en matière fiscale, ce qui lui permettrait d'étudier efficacement le Budget du gouvernement lorsqu'il est présenté.

Pour qu'un tel comité puisse s'acquitter de son mandat, il devrait être habilité à faire comparaître des instituts et des professionnels qui, selon lui, pourraient l'aider à exécuter les tâches qui lui sont confiées. Ce comité aura besoin d'un budget et d'un centre de recherche. Il est proposé que son président soit un membre de l'opposition officielle et que son vice-président fasse partie du gouvernement.

Le comité des dépenses proposées

On propose que ce comité soit constitué à titre de comité permanent de la Chambre. Toutes les propositions de dépenses du gouvernement lui seront confiées et il sera particulièrement chargé d'examiner les Parties II et III du Budget principal des dépenses. La caractéristique essentielle de ce comité, qui est actuellement absente du processus d'examen, réside dans le fait que celui-ci pourra établir des liens entre les propositions de dépenses, et rapprocher ces propositions des renseignements fournis par le Comité des comptes publics sur le rendement passé de programmes identiques ou similaires.

Le comité sera divisé en sous-comités analogues à ceux du Comité des comptes publics, c'est-à-dire qu'ils respecteront la structure des enveloppes, et il pourra renvoyer les propositions de dépenses aux comités permanents appropriés. Il recevra ensuite de ces comités permanents des rapports et des recommandations visant à réduire les crédits proposés. Le comité sera habilité à examiner les politiques ministérielles qui sous-tendent les dépenses proposées et à recommander à la Chambre des communes des réductions de crédits.

En raison du rôle prioritaire qu'il jouera dans l'étude du budget, ce comité devra disposer d'un centre de recherche adéquat qui puisse fournir aux comités permanents des renseignements provenant du Comité des comptes publics ayant rapport à des dépenses analogues dans le passé, ainsi qu'une analyse en profondeur des données fournies par le gouvernement à l'appui des «propositions de dépenses» courantes (Partie III).

On envisage que le rapport présenté par ce comité à la Chambre des communes contiendra un examen des résultats antérieurs des programmes, un commentaire sur l'efficacité de la proposition courante et une recommandation pouvant prendre la forme d'une motion portant augmentation ou réduction d'un crédit.

Société de la couronne et organismes gouvernementaux

Il faudrait créer un comité permanent de la Chambre des communes pour s'occuper exclusivement des organismes quasi gouvernementaux. Celui-ci recevrait automatiquement tous les rapports annuels des organismes quasi gouvernementaux, qu'il s'agisse des sociétés propriété exclusive du gouvernement du Canada, de celles qui appartiennent en partie au gouvernement et sont contrôlées par lui, et de celles qui lui appartiennent en partie, mais qu'il ne contrôle pas.

Ces rapports seraient examinés par ce comité qui serait chargé d'effectuer des recherches dans ces rapports et pourrait renvoyer les rapports annuels aux comités permanents appropriés afin qu'ils les étudient et formulent des recommandations, au besoin.

Ce comité permanent des organismes quasi gouvernementaux devrait être habilité à ordonner des enquêtes sur le mandat, les objectifs et l'administration de ces organismes et à évaluer le rendement de leurs fonctionnaires supérieurs et de leur conseil d'administration.

Le processus d'examen – boucler la boucle

Ce nouveau processus d'examen de l'ensemble des finances gouvernementales repose sur le fonctionnement adéquat d'un certain nombre de parties interdépendantes. Il faut d'abord réorganiser le système des comités en ce qui concerne les fonctions d'examen. La création des quatre comités précités est essentielle. Les activités des comités devront être coordonnées et les données recueillies par un comité devront être à la disposition des autres, sous une forme compréhensible. Les résultats des audiences du Comité du cadre de la politique fiscale devront être analysés et remis au Comité des dépenses proposées pour que celui-ci puisse plus facilement identifier les secteurs qui devront faire l'objet d'un examen en profondeur au moment où le gouvernement déposera son Budget (propositions de dépenses).

De plus, les constatations du Comité des comptes publics en ce qui concerne les dépenses passées et leur comparaison avec les objectifs qu'elles devaient permettre d'atteindre doivent être portées à l'attention du Comité des dépenses proposées. Grâce aux renseignements obtenus du Comité du cadre de la politique fiscale et du Comité des comptes publics, le Comité des dépenses proposées, par le truchement de ses sous-comités, devrait être en mesure de fournir au Comité permanent approprié une critique globale des dépenses proposées au moment où elles sont renvoyées aux comités permanents.

Enfin, la création d'un comité permanent chargé exclusivement des organismes quasi gouvernementaux devrait combler une lacune importante dans le processus de la réédition de comptes.

Cependant, pour que ce système fonctionne efficacement, il est essentiel que les principaux comités disposent d'excellents services de recherche. Ils doivent arriver à un niveau d'expertise comparable à celui du gouvernement qui propose les dépenses. Les quatre bases de recherche servant le Comité des comptes publics, le Comité du cadre de la politique fiscale, le Comité des dépenses proposées et le Comité des organismes quasi gouvernementaux disposeront chacun d'un directeur et d'un personnel de recherche, et la liaison devrait être assurée par un directeur de la coordination qui veillera à ce que l'information soit diffusée de façon compréhensible dans l'ensemble du système. Le renforcement de la procédure permettra de découvrir les programmes de dépenses spéciaux intégrés à la procédure normale de planification des programmes.

On peut critiquer le système décrit ci-dessus en invoquant le fait qu'il sera très difficile de trouver des députés disposés à consacrer le temps nécessaire à la réalisation de cette proposition. Il est évident que ces comités deviendront le fondement du

fonctionnement financier du gouvernement du Canada. En raison du statut prépondérant de ces importants comités, il est donc proposé que leurs présidents soient rémunérés au même niveau que les ministres d'État et que les vice-présidents reçoivent le même salaire que les secrétaires parlementaires. On estime également que le travail au sein de ces comités sera un tremplin pour accéder à des postes plus élevés.

Tous les changements structurels et les stimulants proposés pour inciter davantage les parlementaires à participer à l'examen des prévisions budgétaires ne porteront fruit que si les députés adoptent une attitude nouvelle. En tant que parlementaires, nous, au Canada, ne veillons pas à ce que le système rende des comptes et les contribuables commencent à penser qu'ils ne sont pas représentés. Or, dès que nous tentons de corriger cette tendance à la hausse, nous sommes aux prises avec deux réalités négatives, mais néanmoins très importantes. D'abord, la position – et donc la motivation des hauts fonctionnaires – dépend des années-personnes administrées et de l'ampleur des dépenses du ministère. Deuxièmement, et ceci est important pour chacun de nous ici, les politiciens sont de grands dépensiers et ils survivent sur la foi de promesses, de nouveaux programmes et de faveurs consenties. Les parlementaires ont là un autre défi à relever.

Application des mesures proposées

Le problème qui demeure en suspens est le suivant: comment appliquer les principes ci-dessus à la procédure et aux règlements parlementaires. La responsabilité ministérielle et bureaucratique ne peut être définie dans le Règlement qui ne peut prévoir non plus la création d'un comité non partisan. Voici un certain nombre de mesures qui peuvent être adoptées:

Les comités nécessaires peuvent être prévus au règlement et dotés des pouvoirs leur permettant de s'acquitter des fonctions décrites dans le présent document.

Ces comités devraient se voir accorder un budget précis pour se constituer un secrétariat, engager des employés permanents et temporaires, se déplacer au besoin et commander des projets et des études indépendantes. Ils devraient jouir du pouvoir de convoquer des témoins; quant à leur prérogative leur permettant de convoquer ministres et fonctionnaires, elle ne devrait pas être assujettie à la discrétion ministérielle.

Tous les documents pertinents à l'étude de ces comités devraient être fournis automatiquement aux termes du Règlement.

Quatre jours par année civile devraient être réservés, au besoin, à l'étude des rapports de ces comités. Ces débats devraient être demandés par au moins 25 députés et auraient lieu sur présentation d'une motion qui serait mise aux voix.

Le Comité des dépenses proposées devrait être autorisé à recommander à la Chambre de réduire certains crédits budgétaires et ce, au moyen d'une motion qui pourra faire l'objet d'un débat.