



Les comités des comptes publics

Réflexions sur l'avenir du Comité des comptes publics

Au cours de la trente-troisième législature, le Comité des comptes publics a poursuivi un programme chargé d'audiences et de rapports. Après avoir examiné comment certains ministères importants et complexes, dont ceux des Travaux publics et de la Défense nationale, gèrent les fonds publics, le Comité décida, dans l'esprit de la réforme proposée par le Comité McGrath, d'examiner et d'évaluer ses propres méthodes de travail. Le Comité s'est donc rendu à Washington en septembre 1985 et à Londres en février 1986 pour observer les usages et méthodes de travail en vigueur chez ses homologues américains et britanniques.

Le programme de la visite à Washington était centré sur le Comité des activités gouvernementales de la Chambre des représentants, lequel exerce un droit de regard sur les ministères et organismes appelés à exécuter les programmes de l'exécutif. Les membres du Comité des comptes publics ont pu voir à l'oeuvre le Sous-comité des relations intergouvernementales et des ressources humaines du Comité des activités gouvernementales, et en ont rencontré le président. La visite à Washington a également donné aux membres du Comité l'occasion de s'entretenir avec le contrôleur général des États-Unis, de se familiariser avec le fonctionnement de son cabinet, le Bureau de la comptabilité générale, et d'étudier ses rapports avec le Congrès.

Au Royaume-Uni, la visite du Comité visait à examiner les usages et méthodes de travail du Comité des comptes publics. La rencontre de ce comité britannique, dont la tradition est bien établie et les relations de travail avec la Fonction publique bien rodées, a été des plus enrichissantes. Les parlementaires canadiens se sont intéressés au fonctionnement du Bureau national de la vérification, organisme de soutien au contrôleur et au vérificateur général britannique, et

ont examiné les rapports que ce Bureau entretient avec le Comité des comptes publics. On leur a expliqué en détail le fonctionnement du Bureau national de la vérification, ainsi que ses fonctions et attributions.

Après avoir fait un bilan de ces deux visites, le Comité a décidé de mettre en oeuvre diverses mesures susceptibles d'améliorer ses propres usages et méthodes de travail. Aux États-Unis, par exemple, le système des comités donne un rôle primordial aux sous-comités dans l'exercice des fonctions législatives et des activités de



Aideen Nicholson

surveillance du gouvernement. Chaque domaine est confié à un petit groupe de législateurs, qui finit par maîtriser le sujet, ce qui accroît son efficacité dans la conduite d'enquêtes. En faisant appel à des sous-comités, un comité peut traiter plusieurs questions à la fois. En outre, le sous-comité est un instrument souple, dont le degré d'autorité par rapport au comité principal peut varier selon les circonstances.

Les avantages que le Congrès américain tire des sous-comités – souplesse, enquête de plus grande envergure et meilleure connaissance du sujet par les membres – donnent à penser que le Comité des comptes publics du Canada aurait intérêt lui aussi à y recourir plus fréquemment. Jusqu'ici, en effet, le Comité ne s'est presque pas servi des sous-comités. S'inspirant donc de l'expérience américaine, il a décidé de faire davantage appel à eux pour la planification détaillée de ses travaux futurs. Ainsi, après le dépôt du rapport annuel du vérificateur général pour 1986, il se propose d'établir au moins deux sous-comités qui examineront les principales questions soulevées dans ce rapport. Les membres de ces sous-comités acquerront une connaissance approfondie des dossiers prioritaires et deviendront de ce fait des personnes-ressources aux audiences tenues par le Comité. Ces sous-comités auront vraisemblablement toujours du travail, puisqu'ils auront d'abord à s'occuper de la planification et de la conduite des audiences publiques, et devront ensuite assurer le suivi des recommandations du Comité.

Le Comité des comptes publics reconnaît depuis longtemps l'importance d'une bonne préparation aux audiences publiques, et il souhaite maintenir et améliorer ses habitudes à cet égard. C'est pourquoi il a adopté les mesures suivantes : dans les semaines précédant les audiences, le personnel étudiera le dossier et en discutera avec des témoins éventuels en vue d'obtenir tous les documents nécessaires et de rédiger les notes d'information requises. Tous ces renseignements, y compris les déclarations préliminaires des principaux témoins, seront réunis dans un cahier d'information, qui sera normalement distribué aux membres du Comité le jeudi précédant la première audience publique afin que ceux-ci puissent l'examiner pendant la fin de semaine.

La veille de la première audience, le Comité organisera une séance d'information à l'intention de ses membres. Le personnel du Comité aura l'aide des employés du Bureau du vérificateur général pour présenter les questions tirées du rapport du vérificateur. Des spécialistes viendront, au besoin, compléter le personnel permanent du Comité. Conformément au nouveau rôle des sous-comités décrit plus haut, le Comité profitera de la séance d'information pour désigner les membres qui auront la responsabilité d'interroger les témoins.

Parmi les nombreux usages intéressants du Comité britannique des comptes publics, on note l'excellent système de planification des travaux avec le Bureau national de la vérification. Ce dernier présente au comité un plan détaillé de son programme de travail pour l'année, lequel est établi en fonction des rapports à publier et, à l'occasion, des demandes du Comité. Après étude du système, le Comité canadien a décidé d'améliorer son fonctionnement en ce domaine. Dorénavant il rencontrera le vérificateur général tous les six mois et tentera de fixer son programme en conséquence. L'une de ces séances de planification semestrielles coïncidera avec le dépôt du rapport annuel du vérificateur général. Avec l'aide de ce dernier et des fonctionnaires de son Bureau, le Comité déterminera l'ordre de priorité des questions soulevées dans le rapport annuel et établira son programme de travail. Il examinera également des questions découlant des Comptes publics du Canada et demandera de temps à autre au vérificateur général d'entreprendre des études ou des enquêtes spéciales. Si la *Loi sur le vérificateur général* est modifiée de manière à lui permettre de déposer ses rapports à mesure qu'ils sont prêts, le Comité s'attend que les séances de planification semestrielles servent à prévoir les dates de leur dépôt.

En observant les travaux du comité britannique, les parlementaires canadiens ont remarqué la qualité de la préparation et de la coordination des réponses des fonctionnaires. Ceux-ci étaient manifestement bien informés. En outre, les réponses de chaque ministère passaient toutes par un ou deux hauts fonctionnaires désignés. Le comité britannique recueillait ainsi des témoignages d'un petit nombre de hauts fonctionnaires bien renseignés. Les parlementaires canadiens ont beaucoup aimé cette façon de procéder, car il arrive trop souvent, au Canada, que les témoignages des fonctionnaires ne soient pas bien coordonnés, et il est difficile de voir quels rapports

hiérarchiques existent entre ces personnes. Aussi, le Comité tâchera-t-il à l'avenir de bien faire comprendre aux ministères, organismes gouvernementaux et sociétés de la Couronne qui comparaissent, l'importance d'être représenté par des fonctionnaires responsables; il cherchera également à obtenir que les témoins soient mieux préparés. Le personnel du Comité sera chargé de transmettre ces attentes à tous les témoins éventuels.

Le droit de regard du Parlement sur le bien-fondé, l'adéquation et l'efficacité des dépenses publiques est une fonction à laquelle le Congrès américain et la Chambre des communes britannique accordent beaucoup d'importance. Aux États-Unis, le Comité des activités gouvernementales est un des plus en vue parmi les nombreux comités de la Chambre des représentants. De son côté, le Comité des comptes publics du Royaume-Uni parle avec autorité en matière de contrôle des dépenses publiques en raison du respect qu'il commande depuis longtemps. À leur instar, le comité canadien s'efforcera de mieux faire connaître ses activités aux autres parlementaires ainsi qu'au grand public.

Les membres du Comité ont constaté qu'en général les réponses des témoins britanniques sont brèves. Or, au Canada, les témoins sont parfois enclins à donner des réponses qui n'en finissent plus, espérant noyer un point au lieu de l'aborder directement. À partir de maintenant le Comité s'efforcera de contrecarrer cette mauvaise habitude.

En vertu de la doctrine de la responsabilité ministérielle, un ministre doit rendre compte au Parlement de ses politiques, tandis que les fonctionnaires ont à répondre de la mise en oeuvre et de la gestion des programmes. Le Comité des comptes publics n'a pas à se prononcer sur les forces et faiblesses des politiques, mais il doit s'assurer que les programmes sont mis en oeuvre de la façon la plus rentable, efficace et effective possible. Le Comité s'emploiera donc à demander aux fonctionnaires de répondre de leurs décisions administratives ainsi que de l'exactitude et de l'adéquation des conseils qu'ils donnent aux ministres.

Il n'est guère facile de tracer la limite entre la responsabilité et l'obligation de rendre compte chez un ministre et un haut fonctionnaire. Un ministre peut, en effet, pour des motifs d'intérêt général, choisir une ligne de conduite plus coûteuse que d'autres, et ce choix peut être non seulement justifiable, mais même sage et tout à fait

approprié, voire à l'occasion brillant.

Les ministres s'attendent qu'on leur demande de justifier leurs décisions d'ordre politique. Mais un ministre devrait pouvoir, lui aussi, s'attendre à recevoir de ses fonctionnaires une bonne analyse économique à chacune des étapes d'une décision.

Le gouvernement ne peut prendre ses décisions en fonction uniquement des coûts, mais il doit savoir ce qu'un programme lui coûtera avant de le lancer, et il doit surveiller l'état des dépenses tant que le programme est en vigueur.

Au Canada, comme dans toute démocratie, le contrôle du trésor public est une prérogative exclusive du Parlement. S'il est vrai que les ministres déposent des budgets et des prévisions de dépenses, le cabinet ne peut ni percevoir ni dépenser l'argent des contribuables sans y être expressément autorisé par le Parlement et il doit rendre compte de son intendance à la Chambre des communes.

Dans le monde entier, les contribuables considèrent que les gouvernements gaspillent leur argent et dépensent sans répondre à leurs attentes et sans tenir compte qu'ils gagnent durement l'argent qu'ils versent en impôts.

La déception que l'on observe mine la confiance traditionnelle des Canadiens dans une économie mixte et dans l'égalité des chances que permet l'utilisation de la prospérité économique.

Si le Parlement arrive à convaincre les citoyens que les programmes gouvernementaux sont mis en oeuvre de la façon la plus rentable et effective possible tous seront disposés à soutenir ces programmes, et seront alors convaincus de l'utilité de leurs impôts. Comme Sonja Sinclair l'écrivait dans son histoire du Bureau du vérificateur général: «La démocratie risque davantage de s'effondrer de l'intérieur que sous la pression d'ennemis extérieurs. Sa survie pourrait dépendre de sa capacité à se régénérer, à prouver que l'obligation de rendre compte et la suprématie du Parlement ne sont pas de vains mots dont les politiciens se gargarisent, mais font réellement partie du gouvernement.»

Le Comité se propose entre autres de tenir des conférences de presse à l'occasion du dépôt de rapports majeurs, et de multiplier les contacts avec les députés et les autres comités pour faire connaître ses vues. Bien que le régime politique canadien diffère du régime américain, en ce sens que les comités ont ici moins de pouvoirs qu'aux États-Unis, le Comité des comptes publics estime qu'il pourrait communiquer avec les membres

d'autres comités, comme cela se fait aux États-Unis, afin de s'assurer que ceux-ci tiennent compte de ses préoccupations touchant certains ministères ou organismes. De même, le président, le vice-président et les membres du Comité rencontreront leurs collègues à la Chambre pour être certains que les vues du Comité leur ont bien été communiquées.

Comme le mandat des comités permanents a été élargi pour donner suite aux recommandations du Comité McGrath et que certaines des conclusions du vérificateur général intéresseront probablement ces comités, il convient de souligner que tous les rapports soumis par le vérificateur général à la Chambre des communes sont déferés d'office et de façon permanente au Comité des comptes publics. Pour sa part, le vérificateur général a accepté de tenir le Comité régulièrement au courant de toutes ses interventions importantes auprès d'autres comités de la Chambre.

Il est intéressant de noter que les rapports du Comité britannique des comptes publics à la fonction publique sont assurés par un haut fonctionnaire du Trésor qui coordonne les réponses du gouvernement au Comité. Ce représentant du Trésor se met en communication avec les fonctionnaires ministériels avant la tenue des audiences et précise comment le gouvernement répondra officiellement aux rapports du Comité. Il assiste aussi à toutes les audiences publiques. Sans adopter cette formule à la lettre, le comité canadien estime que la participation d'un représentant d'un organisme central apporte un élément précieux de continuité et de coordination, et il est d'avis qu'il y aurait place pour des améliorations en ce sens au Canada. Il demandera par conséquent au Bureau du contrôleur général de désigner un haut fonctionnaire, occupant le rang de sous-contrôleur général, qui assistera à toutes les séances du Comité et

coordonnera la participation des ministères et organismes gouvernementaux à ses audiences.

Notre but devrait être d'arriver à ce que toute personne occupant un poste dans les affaires publiques – qu'il s'agisse d'un membre du Parlement ou d'un fonctionnaire – se sente personnellement responsable d'assurer une gestion rentable, efficace et effective des fonds et ressources publics.

Si nous créons un système qui fait appel à la responsabilité de chacun, nous contribuerons non seulement à la bonne gestion financière de l'État, mais à protéger et à promouvoir la démocratie.

Aideen Nicholson,
Président
du Comité permanent
des comptes publics
Chambre des communes