



Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens

Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires

RAPPORT AU PARLEMENT

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2005

N° de catalogue BT22-100/2005
ISBN 0-662-69027-3

Ce document est disponible sur le site Web du
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à www.tbs-sct.gc.ca

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.



Table des matières

1.	Introduction.....	1
1.1	Structure du présent rapport	3
1.2	Aperçu de la responsabilisation dans un gouvernement responsable	4
1.3	Le but du régime de responsabilisation	6
1.4	Aperçu du cadre pour renforcer la responsabilisation.....	7
2.	Le rôle du Parlement dans le régime de responsabilisation.....	9
	Introduction.....	9
2.1	Le Parlement et l’attribution de la responsabilité	9
2.2	Le rôle du Parlement dans la responsabilisation du gouvernement ...	16
2.3	Le rôle du Parlement dans l’imposition de sanctions au gouvernement, aux ministres et aux hauts fonctionnaires.....	21
3.	Le Cabinet et le régime de responsabilisation.....	22
	Introduction.....	22
3.1	Le rôle du premier ministre dans l’attribution de la responsabilité	22
3.2	Gérer l’interface politico-bureaucratique.....	23
3.3	Le contexte de fonctionnement du gouvernement	28
3.4	Le rôle du premier ministre dans l’imposition de sanctions contre les ministres et les sous-ministres.....	29
4.	Le rôle du Conseil du Trésor dans le régime de responsabilisation	31
	Introduction.....	31
4.1	Le Conseil du Trésor et l’attribution de la responsabilité.....	31
4.2	Le rôle du Conseil du Trésor dans la surveillance de la gestion	33
4.3	Le rôle du Conseil du Trésor dans les règlements des cas de mauvaise gestion	35

5. Le cadre pour renforcer la responsabilisation	36
Introduction.....	36
5.1 Le cadre pour renforcer la responsabilisation.....	37
5.2 Permettre au Parlement, en accord avec son rôle, de tenir le gouvernement responsable de ses actions	38
5.3 Aider les ministres et les sous-ministres à exercer leurs responsabilités et à améliorer le rendement sur le plan de la gestion.....	43
5.4 Renforcer le rôle du Conseil du Trésor pour ce qui est d'assurer une solide responsabilisation en matière de gestion	52
5.5 Conclusion.....	56
6. Participants à la consultation	58



1. Introduction

La responsabilisation au sein du gouvernement du Canada s'articule autour de notre système de gouvernement responsable qui s'inspire du modèle britannique et dont la pierre angulaire est la doctrine de la responsabilité ministérielle. Le Parlement a la responsabilité d'amener le gouvernement à rendre des comptes. Ainsi, les ministres doivent rendre compte au Parlement en regard de l'exercice des pouvoirs conférés à l'État en vertu de la constitution et du droit législatif.

Le présent document, qui examine la doctrine et la pratique de la responsabilité ministérielle, vise à donner suite aux directives que le Premier ministre a émises à l'intention du président du Conseil du Trésor suivant le dépôt du rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003.¹ Ce rapport, de par son enquête sur les programmes de commandites et les activités de publicité², a attiré l'attention du Parlement et du public sur la question de la responsabilisation. Plusieurs autres mesures ont aussi été prises pour donner suite aux préoccupations exprimées sur la mauvaise gestion du programme des commandites et de publicité, notamment la création d'une commission d'enquête indépendante dirigée par M. le juge John Gomery et chargée d'examiner les agissements liés aux programmes des commandites et de publicité, et de formuler des recommandations afin d'éviter les cas de mauvaise gestion à l'avenir.

Depuis décembre 2003, des mesures ont été prises pour renforcer la responsabilisation dans divers secteurs d'activité :

- ▶ Les attentes en matière de gestion ont été clarifiées et la capacité requise pour y répondre est actuellement améliorée.
- ▶ Des améliorations concernant la transparence et les rapports au Parlement ont été apportées.
- ▶ Des mesures ont été prises pour améliorer la gestion financière.

1. « Renforcer la transparence, la responsabilisation et la gestion dans l'ensemble du secteur public », Communiqué de presse du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 10 février 2004.

2. *La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*. Chapitre 2. Rapport de la vérificatrice générale du Canada présenté à la Chambre des communes : Ottawa, Imprimeur de la Reine. Novembre 2003. Le rapport a été déposé le 10 février 2004.

-
- ▶ Une plus grande attention a été accordée afin d’effectuer des vérifications dans les ministères et les organismes, et la capacité de vérification est actuellement améliorée.
 - ▶ La modernisation des ressources humaines renforcera aussi la responsabilisation dans la fonction publique.
 - ▶ La gouvernance et la responsabilisation ont été renforcées au sein des sociétés d’État.

Le présent rapport porte principalement sur le rôle du Parlement, du Cabinet et du Conseil du Trésor dans le cadre du régime de responsabilisation. Il traite spécifiquement des questions d’administration financière, plutôt que des politiques, parce que ce sont ces questions qui suscitent actuellement des préoccupations en matière de responsabilité. L’administration financière couvre les questions liées à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, aux programmes et politiques des ministères, à la gestion du personnel et aux autres questions touchant l’utilisation prudente et efficace des ressources publiques.

Ce rapport complète l’*Examen du cadre de gouvernance des sociétés d’État du Canada*³ et *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*. M. le juge Gomery devra tenir compte des questions soulevées et des engagements pris dans ce rapport, lorsqu’il formulera ses recommandations.

Le présent rapport découle d’un examen approfondi des documents existants sur la doctrine de la responsabilité ministérielle et des consultations menées auprès d’experts et de spécialistes reconnus dans le domaine. Les consultations sur le régime de responsabilisation se sont déroulées dans le cadre d’une série de tables rondes auxquelles participaient des universitaires de renom, d’anciens et actuels ministres et sous-ministres, ainsi que d’autres intervenants.⁴ Le déroulement de ces consultations a été par ailleurs grandement facilité par un document de travail, rédigé par le professeur Donald Savoie (le récipiendaire de la bourse Simon Reisman au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en 2004) et par la participation d’autres éminents observateurs du gouvernement canadien : Denis Desautels, ex-vérificateur général du Canada; Robert Marleau, ex-greffier de la Chambre des communes; et Camille Montpetit, ex-sous-greffier de la Chambre des communes.

3. Rapport déposé au Parlement le 17 février 2005.

4. Voir la liste des personnes consultées au chapitre 6. Leurs précieuses réflexions et rétroactions ont contribué à formuler les principales conclusions de l’examen, bien que les participants n’aient pas été incités à appuyer la façon dont le gouvernement a présenté les questions traitées dans cet examen.



1.1 Structure du présent rapport

Dans ce rapport, nous expliquons de façon assez détaillée la pratique de la responsabilité ministérielle au Canada, en mettant l'accent, en particulier, sur la façon dont :

- ▶ les responsabilités sont attribuées;
- ▶ les personnes responsables sont tenues de rendre des comptes;
- ▶ les conséquences sont imposées lorsque le rendement est jugé insatisfaisant.

Compte tenu du caractère central et de la complexité du régime de responsabilisation, le gouvernement juge qu'il est important de commencer par bien comprendre les principes et les pratiques en vigueur au Parlement et au sein du gouvernement même. Les Canadiens, en déterminant la meilleure marche à suivre, voudront savoir quels sont les mécanismes existants, quelles en sont les interrelations et comment ils ont évolué. Comme nous le montrerons dans le présent rapport, nous disposons d'un régime de responsabilisation solide, aux rôles bien définis, et profondément ancré dans la tradition.

Les premiers chapitres du rapport exposent le régime de responsabilisation actuel. Au premier chapitre, nous donnons un aperçu de la responsabilisation dans un gouvernement responsable, suivi d'une explication sur le but d'un régime de responsabilisation, et nous présentons la doctrine de la responsabilité ministérielle et sa pratique au Parlement et au gouvernement. Au deuxième chapitre, nous traitons du rôle du Parlement (en particulier de la Chambre des communes), examinons de façon assez approfondie le rôle des principaux mécanismes dont se sert le Parlement pour responsabiliser le gouvernement, et nous explorons les obligations de rendre des comptes des ministres et des hauts fonctionnaires dans ce contexte. Au troisième chapitre, nous nous penchons sur les aspects essentiels de la responsabilisation au sein du Cabinet, en abordant le rôle du premier ministre et du Bureau du Conseil privé, et nous examinons la façon dont les ministres et les sous-ministres gèrent l'interface polico-bureaucratique. Au quatrième chapitre, nous décrivons le rôle central que jouent le Conseil du Trésor et son secrétariat relativement à la responsabilisation de gestion, notamment en ce qui a trait aux responsabilités des sous-ministres en matière de gestion financière.

Le dernier chapitre du rapport décrit un cadre de réforme. Dans ce contexte, il importe de retenir les principales leçons tirées des tentatives de réforme passées. En sachant d'où nous venons, nous pourrions mieux choisir notre voie. Le gouvernement fonctionne dans un environnement difficile, et les réformes, au Parlement aussi bien qu'au gouvernement, peuvent s'avérer très coûteuses si elles ne sont pas planifiées et exécutées avec soin. Les réformes doivent nous faire avancer, non reculer. Au cinquième chapitre, nous décrivons brièvement chaque élément du cadre et présentons les éléments suivants pour chacun des principaux mécanismes de responsabilisation au Parlement, au Cabinet et au Conseil du Trésor :

-
- ▶ les défis particuliers soulignés par les éminents participants à l'étape de la consultation menant au présent rapport;
 - ▶ les mesures que le gouvernement a déjà prises pour relever ces défis;
 - ▶ les valeurs fondamentales et les objectifs centraux qui orienteront le gouvernement dans l'élaboration de son plan d'action;

Les mesures précises à prendre pour renforcer la responsabilisation sont contenues dans le rapport intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement*.

1.2 Aperçu de la responsabilisation dans un gouvernement responsable

Pour débattre de la responsabilisation dans notre système constitutionnel, soit le système britannique de démocratie parlementaire, il faut d'abord comprendre comment ce système fonctionne et pourquoi. Même s'il s'est développé progressivement et s'il est fondé sur l'évolution des valeurs démocratiques plutôt que sur des concepts abstraits ou statiques, il est un système profondément intègre. Les rôles des différents intervenants se complètent en un équilibre délicat. C'est donc à la fois un système évolutif qui s'est adapté aux circonstances et une structure organique dans laquelle les changements survenant dans un secteur se répercutent inévitablement dans un autre. Dans cette partie, nous présentons un aperçu du régime de responsabilisation. Nous explorerons plus en détail dans les parties suivantes chacun de ses éléments constitutifs.

Le système de gouvernement britannique se définit par les caractéristiques distinctives de la responsabilisation : les principes inséparables de la souveraineté parlementaire et du gouvernement responsable. Dans ce système constitutionnel, le Parlement peut adopter toute loi qu'il souhaite, dans les limites de la constitution — par exemple, le partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les droits énoncés dans la *Charte des droits et libertés*. Dans ce système, le pouvoir exécutif est responsable devant la législature, c'est-à-dire que le gouvernement du jour reste au pouvoir tant et aussi longtemps qu'il continue à jouir de la confiance de la Chambre des communes élue. L'exécutif est donc tenu de rendre compte à la législature de l'exercice de son pouvoir, qui ensemble sont comptables devant l'électorat. Parce que, dans ce système, les membres de l'Exécutif siègent à la législature et doivent avoir la confiance de celle-ci, leur obligation de rendre des comptes n'est pas seulement une notion théorique hypothétique, c'est une réalité quotidienne constante à la Chambre.

Les ministres qui, ensemble au sein du Cabinet, forment le gouvernement en place, exercent le pouvoir exécutif dans ce système. Ces ministres, qui agissent essentiellement par l'intermédiaire d'une fonction publique non partisane, doivent rendre des comptes au Parlement, à la fois individuellement et collectivement. Toutes les obligations de rendre des comptes au



gouvernement du Canada découlent de l'obligation individuelle et collective des ministres de rendre des comptes au Parlement.

Même si le Parlement n'exerce pas de pouvoir exécutif, il est le principal garant de la responsabilisation du gouvernement, puisqu'il examine les politiques et les actions du gouvernement et oblige ce dernier à en rendre compte. Le Parlement dispose d'un éventail d'outils pour ce faire, allant de son rôle dans l'adoption des lois à l'examen et à l'approbation des dépenses publiques, en passant par la période des questions. Mais même si l'outil précis varie, le contexte reste le même, soit celui des politiques partisanes. Le Parlement et son appareil sont essentiellement *politiques*.

La responsabilité politique des ministres, ou leur obligation de rendre des comptes au Parlement, est un élément important de la démocratie électorale. Cependant, cet élément n'est pas le mécanisme politique par lequel les fonctionnaires sont tenus de rendre des comptes, c'est plutôt par la gestion. Les sous-ministres doivent rendre compte devant leurs ministres, le premier ministre et le Conseil du Trésor de l'exercice de leur pouvoir de mettre en œuvre des politiques et en particulier dans le domaine de l'administration financière. La responsabilité politique n'est pas non plus le moyen de déterminer la responsabilité civile ou criminelle en cas d'actes illicites, qui relève plutôt du système judiciaire. Les sanctions associées à la responsabilité ministérielle sont politiques, et vont de mettre un ministre dans l'embarras, avec pour conséquence la perte de son statut politique, à une extrémité du spectre, jusqu'à la chute possible du gouvernement, à l'autre extrémité.

Comme nous l'avons mentionné, nous explorerons plus à fond tous ces éléments du régime de responsabilisation dans le présent rapport, mais ce qui ressort de cet aperçu du gouvernement responsable, ce sont les rôles distincts et bien équilibrés de chacun des différents intervenants du système. Les ministres

Concepts clés de la responsabilité ministérielle

Dans l'explication de la théorie et du fonctionnement de la responsabilité ministérielle, le gouvernement distingue trois concepts centraux : la responsabilité, la responsabilisation et l'obligation de s'expliquer.

La **responsabilité**, outre qu'elle désigne la relation constitutionnelle qui unit les ministres à la Chambre, dans un gouvernement responsable, fait également référence à la sphère à l'intérieur de laquelle le titulaire d'une charge publique (élu ou non) peut exercer ses fonctions et qui est définie par les pouvoirs particuliers accordés au titulaire de cette charge publique par la loi ou par délégation.

La **responsabilisation** est le moyen utilisé pour expliquer et exercer une responsabilité. Elle sous-entend qu'il faut rendre compte de la façon dont les responsabilités ont été exercées; prendre des mesures correctives et régler tout problème qui a été relevé; et, selon les circonstances, accepter les conséquences personnelles si la situation est attribuable aux actions ou omissions du titulaire de la charge publique.

L'**obligation de s'expliquer** fait référence à l'obligation d'informer et d'expliquer. Elle a une moindre portée que la responsabilisation en ce sens qu'elle ne comporte ni la responsabilité de prendre des mesures ni les conséquences personnelles associées à la responsabilisation.

exercent le pouvoir exécutif en fonction de l'appui politique qu'ils reçoivent du Parlement; ils sont donc responsables au niveau politique devant le Parlement. Pour sa part, le Parlement n'exerce pas de pouvoir exécutif, mais il veille à ce que ce dernier soit exercé convenablement. Les mécanismes dont il dispose pour y parvenir sont politiques et partisans. Ils doivent être utilisés de manière responsable pour renforcer l'obligation de rendre compte et non comme succédanés à l'examen minutieux et réfléchi. Les fonctionnaires, en tant qu'instruments par lesquels les cabinets successifs mettent en œuvre leurs politiques et leur programme opérationnel, doivent respecter les principes et les valeurs leur permettant d'appuyer efficacement et sans parti pris les différents gouvernements. Ils doivent rendre des comptes avant tout à leurs ministres en regard de leur mandat, surtout en matière de gestion, conformément à ce rôle.

1.3 Le but du régime de responsabilisation

Le gouvernement doit rendre compte des politiques qu'il adopte et des moyens par lesquels il les met en œuvre. Dans le contexte actuel cependant, les sujets qui revêtent un intérêt particulier sont la responsabilité et la responsabilisation des ministres et des hauts fonctionnaires en matière d'administration et de gestion financières dans l'application des politiques. Par conséquent, dans ce rapport, nous mettrons l'accent sur la responsabilité et la responsabilisation à l'égard de l'administration financière. Dans notre système de gouvernement responsable, le régime de responsabilisation doit :

- ▶ fournir des assurances au Parlement et aux Canadiens de l'utilisation appropriée par le gouvernement des pouvoirs légaux et des ressources publiques;
- ▶ renforcer la conformité de toutes les parties aux exigences légales établies et aux politiques et modalités de gestion;
- ▶ promouvoir une culture et des pratiques d'amélioration permanente de la gouvernance et de l'administration dans la fonction publique.

Le régime de responsabilisation doit alors comporter au moins trois caractéristiques fondamentales :

- ▶ une bonne définition des rôles et des responsabilités, de manière à ce que les détenteurs de pouvoirs puissent s'acquitter de leurs fonctions;
- ▶ un processus de reddition de comptes crédible selon lequel les personnes responsables répondent de leur rendement par rapport à des attentes prévues;
- ▶ l'imputation des répercussions, bonnes ou mauvaises, de l'exercice des responsabilités.

Le comportement des ministres et des fonctionnaires, et les réformes du régime de responsabilisation doivent être guidés par une vision de bonne gestion. Étant donné que pour bien gérer, il faut non seulement se conformer à de bons systèmes de contrôle, mais aussi



favoriser la créativité pour assurer une amélioration continue, il ne faudrait pas viser à éliminer toutes les erreurs à tout prix. Une bonne gestion suppose que :

- ▶ les organismes sont en mesure d'affecter les ressources publiques grâce à un rendement démontrable, des valeurs solides et une volonté d'innover;
- ▶ la gestion prend ses décisions en conciliant de façon harmonieuse les risques, la gérance des ressources et le volet humain, et en assumant rigoureusement ses responsabilités;
- ▶ les gestionnaires s'efforcent continuellement d'améliorer la qualité de leurs analyses et de mieux comprendre les besoins des Canadiens, possèdent la formation requise pour satisfaire aux attentes en matière de rendement, et sont tenus de satisfaire à ces attentes.

Dans l'évaluation du régime de responsabilisation, il faut tenir compte des objectifs du régime, examiner les pratiques rattachées à chacun des éléments d'une bonne gestion, déterminer si cette vision de la gestion est respectée et juger si le cadre de réforme proposé donnera lieu à l'adoption des mesures nécessaires à l'atteinte de cet objectif.

1.4 Aperçu du cadre pour renforcer la responsabilisation

Le gouvernement a pris des mesures pour améliorer la responsabilisation et il continuera résolument dans cette voie à l'avenir. Le système de gouvernement britannique est évolutif et peut s'adapter au changement qui correspond à son esprit fondamental, mais ce changement doit être le résultat d'une réflexion plutôt que d'un réflexe. Il est possible de tirer des pratiques qui ont cours dans un régime de responsabilisation des leçons qui orienteront les réformes futures :

- ▶ L'obligation de rendre compte est une responsabilité partagée, dont les rôles principaux sont joués par le Parlement, le Cabinet et la fonction publique. Toute réforme doit tenir compte des défis auxquels font face les intervenants et renforcer leurs rôles uniques.
- ▶ Les systèmes de contrôle sont importants, mais ils doivent permettre et non réprimer l'innovation et la créativité. Les contrôles peuvent miner la responsabilisation s'ils ont pour effet de retirer la responsabilité aux ministres et aux fonctionnaires et de la centraliser.
- ▶ Les contrôles ne suffisent pas; ils doivent s'appuyer sur un solide code d'éthique, des possibilités d'apprentissage et des initiatives de renforcement de la capacité pour s'assurer que les personnes travaillant dans le régime s'efforcent de s'acquitter convenablement de leurs fonctions et de leurs responsabilités.
- ▶ Même lorsque surgissent des cas graves de mauvaise gestion, il faut résister à la forte tentation de refondre tout le régime; une démarche équilibrée et mesurée qui permet de s'attaquer aux problèmes de façon globale et soutenue, donne de meilleurs résultats à long terme.

Comme le faisait observer le greffier du Conseil privé dans son *Douzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* : « [Nous ne saurions] tolérer des

infractions à la loi ou des transgressions à nos valeurs ou à notre code d'éthique... Cela dit, nous ne pouvons nous permettre de bâtir des systèmes sur la méfiance. Il n'est pas question de faire marche arrière, c'est-à-dire de rétablir les paliers hiérarchiques et de réglementer au cas par cas. Il ne saurait être question non plus de traiter de la même façon toutes les erreurs. Certaines erreurs, commises en toute bonne foi, sont inévitables, tout particulièrement dans une organisation qui valorise l'innovation et la créativité. La responsabilisation suppose un compte rendu honnête et exact de toutes les décisions prises, y compris des erreurs commises; nous devons faire la preuve que nous avons appris de nos erreurs et que nous avons appliqué les mesures qui s'imposaient. Cependant, la responsabilisation ne peut en aucun cas se limiter à la désignation d'un coupable. »

Après un examen minutieux des conseils et recommandations des personnes éminentes qui ont été consultées, le gouvernement a élaboré un cadre pour renforcer le régime de responsabilisation. Celui-ci tire profit des nombreuses initiatives déjà prises et complète les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle. Le cadre permettra ce qui suit :

- ▶ aider le Parlement à jouer son rôle de responsabilisation du gouvernement en l'incitant à accroître sa capacité d'examen et en travaillant avec lui à l'amélioration de la qualité de l'information sur les plans et le rendement du gouvernement et de la façon dont elle est présentée;
- ▶ aider les ministres et les sous-ministres à s'acquitter de leurs responsabilités et à améliorer le rendement de la gestion en clarifiant l'attribution de la responsabilité et de la responsabilisation, en particulier dans les domaines de l'administration financière; en s'assurant que les personnes responsables ont la capacité de s'acquitter de leurs fonctions; en renforçant la gestion financière et la surveillance, surtout dans les domaines à risque élevé; en aiguisant le réflexe de la responsabilisation par le raffermissement des valeurs de la fonction publique, l'accroissement de la transparence et l'adoption de mesures décisives en cas de problèmes;
- ▶ renforcer le rôle du Conseil du Trésor dans la responsabilisation rigoureuse des gestionnaires par la mise en œuvre du Cadre de responsabilisation de gestion comme fondement de la responsabilisation au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement et par l'amélioration de la disponibilité, de la qualité et de l'utilisation de l'information sur les dépenses et le rendement.

Nous exposons, au cinquième chapitre, les éléments détaillés de ce cadre. Les mesures précises à prendre pour renforcer la responsabilisation sont contenues dans le rapport intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement*. Avant d'établir définitivement ses plans à ce chapitre, le gouvernement tiendra compte soigneusement des recommandations que M. le juge Gomery formulera dans son rapport final.



2. Le rôle du Parlement dans le régime de responsabilisation

Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons un aperçu du rôle du Parlement dans le régime de responsabilisation, en particulier en ce qui touche la gestion financière. Nous soulignons la participation du Parlement à l'attribution des responsabilités dans le cadre de son rôle législatif, expliquons les principaux mécanismes qu'utilise le Parlement pour amener le gouvernement à rendre des comptes, et établissons les limites du rôle du Parlement lorsqu'il impose des sanctions aux ministres. Dans l'exposé des pratiques de l'examen parlementaire, nous expliquons les principes fondamentaux de la responsabilité individuelle et collective et l'anonymat des fonctionnaires et nous abordons certaines idées erronées. Nous précisons que la responsabilisation :

- ▶ est une relation partagée entre le Parlement et les ministres,
- ▶ est de nature essentiellement politique,
- ▶ dépend de la neutralité de la fonction publique pour être efficace.

2.1 Le Parlement et l'attribution de la responsabilité

Comme nous l'avons vu, le Parlement est le principal garant de la responsabilisation politique du gouvernement au sein d'un gouvernement responsable.⁵ La responsabilité directe des ministres devant la Chambre des communes est au cœur même de ce système, et son efficacité dépend en grande partie de la volonté et de la capacité de la Chambre de tenir les ministres responsables. Les gouvernements doivent rendre compte au Parlement, dont ils dépendront pour assurer leur existence même. Cependant, bien que le Parlement soit souverain, il n'exerce pas le pouvoir exécutif. Cette responsabilité incombe aux ministres, individuellement et collectivement. Comme l'a récemment indiqué le président du Comité des comptes publics : « Le Parlement n'est pas un

5. Le principal garant de la responsabilisation juridique est le système judiciaire.

organe de gestion, c'est un organe de responsabilisation. Nous ne sommes pas ici pour diriger le gouvernement, mais pour l'obliger à répondre de la manière dont il se dirige lui-même ».⁶

Bien que la création du Cabinet et l'organisation correspondante des portefeuilles fassent partie des responsabilités précises du premier ministre, le Parlement joue un rôle clé dans l'attribution des responsabilités ministérielles. Dans la pratique canadienne, les lois ministérielles, qui sont adoptées par le Parlement, renferment généralement un certain nombre de dispositions importantes qui facilitent la définition des responsabilités ministérielles. Elles permettent de nommer un ministre, définissent les pouvoirs, les devoirs et les fonctions dont le ministre est responsable et assignent globalement la responsabilité au ministre pour orienter et gérer les ressources financières et humaines accordées au ministère.⁷

Le Parlement a également approuvé la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cette loi est la pierre angulaire du cadre juridique de la gestion financière et de la responsabilisation des organisations de la fonction publique. La Loi décrit comment les dépenses publiques peuvent être approuvées, les fonds engagés, les recettes perçues et les fonds empruntés. Elle établit une procédure de contrôle interne des fonds attribués aux ministères et organismes, par le Parlement, et de préparation des *Comptes publics du Canada* dans lesquels figure l'état annuel des dépenses et des recettes du gouvernement.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* précise les droits et obligations des ministres et ceux qui sont directement confiés aux administrateurs généraux, relativement aux organisations qu'ils gèrent. Ces droits et obligations comprennent, entre autres, l'obligation d'un administrateur général d'établir des procédures et de tenir des registres sur le contrôle des engagements financiers imputables sur les fonds publics; le fait que seul un ministre ou la personne qu'il délègue peut demander l'émission de paiements et le fait qu'avant l'émission d'un paiement en contrepartie d'un travail, de biens ou de services, le sous-ministre (ou toute autre personne qu'il délègue) doit attester que le travail a été effectué, les biens reçus ou les services rendus.

Les ministres demeurent individuellement et collectivement responsables de leurs obligations prévues dans la loi; ils ont des comptes à rendre au Parlement et au premier ministre pour l'intendance des ressources et l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués.

6. John Williams, député, témoignage dans le cadre des audiences du Comité des comptes publics, 6 mai 2004. Cela dit, les membres des comités parlementaires peuvent contribuer de manière importante à l'élaboration des politiques au moyen des débats et des discussions. Ce rôle plus modeste est mis en évidence dans les documents décrivant les aspirations des parlementaires en regard de la réforme du Parlement : « La réforme doit mener à une contribution plus importante aux débats sur les politiques. » (*Un Parlement selon nos vœux – Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement, décembre 2003, pp. 6, 10 et 15.)

7. Canada. *La responsabilité constitutionnelle*, 1993, p. 55.



La responsabilité collective du Cabinet

La responsabilité collective ministérielle désigne la convention exigeant de la cohérence et de la discipline du Cabinet lorsque celui-ci choisit les politiques, gère les opérations gouvernementales et s'adresse au Parlement d'une seule voix. Un exemple important de ce principe est l'exigence de la solidarité ministérielle : alors que les ministres débattent de manière franche et approfondie des propositions au Cabinet, une fois la décision prise, tous les ministres doivent être disposés à l'appuyer publiquement ou à démissionner. Les décisions du Cabinet ont surtout un effet politique et administratif, et leur mise en œuvre est en grande partie laissée au ministre ou aux ministres directement responsables. Ainsi, l'obligation de rendre compte de politiques ou de programmes particuliers incombe habituellement au ministre responsable. Néanmoins, la responsabilité ministérielle collective revêt une grande importance du point de vue pratique.

Avant l'évolution vers un gouvernement de cabinet au 18^e siècle, la Chambre des communes pouvait destituer les ministres individuellement. La responsabilité ministérielle collective est née de l'apparition de partis au Parlement et de la nécessité d'élire un gouvernement unifié et de le tenir responsable. Avec l'avènement de la responsabilité collective, la capacité de la Chambre de révoquer individuellement des ministres a en effet été remplacée par un instrument unique et de grand poids : le pouvoir de renverser un gouvernement si tel est le souhait d'une majorité des membres de la Chambre. Dans le cas des ministres pris individuellement, les députés peuvent exercer une pression énorme, et notamment demander leur démission. Toutefois, la décision relative aux conséquences que le ministre devra accepter en fin de compte relève du premier ministre, qui doit évaluer la gravité de la situation et les préjudices probables pour l'ensemble du Cabinet, sous forme d'une possible perte de confiance ou encore de mauvais résultats à la prochaine élection.

La responsabilité individuelle des ministres

En appliquant les concepts de responsabilité gouvernementale aux ministres, nous voyons qu'ils ont la *responsabilité* de leurs portefeuilles, qui peuvent comprendre non seulement leurs ministères, mais également des organisations non ministérielles comme les sociétés d'État. Le premier ministre confère la responsabilité de portefeuilles, de l'administration de diverses lois et de mandats particuliers au sein de portefeuilles et dans le cadre de pouvoirs prévus par la loi. Dans la pratique canadienne actuelle, les pouvoirs et fonctions d'un ministre au sein de son ministère sont habituellement énoncés dans une loi ministérielle. La responsabilité correspond ainsi à une sphère d'autorisation légale, touchant aux aspects législatifs et non législatifs, et s'accompagne de fonctions qui doivent être exercées dans le cadre de cette sphère. Dans un système parlementaire, la grande majorité des actes exécutifs sont posés par un ou plusieurs ministres en son nom ou en leur nom.

L'obligation d'un ministre de rendre compte de son ministère devant le Parlement signifie que tous les actes du ministère — qu'ils se rapportent aux politiques ou à l'administration, qu'ils

soient posés par le ministre personnellement ou par des fonctionnaires non élus sous son autorité ou en vertu des pouvoirs que leur confère la loi — sont considérés comme des actes du ministre responsable. Si le Parlement a des questions ou des préoccupations à soulever, le ministre doit s'en occuper et lui fournir toute information ou explication nécessaire et appropriée. (Ainsi, l'obligation de rendre compte comprend toujours l'obligation de s'expliquer.) Si quelque chose tourne mal, le ministre doit s'engager devant le Parlement à apporter les correctifs. Et selon les circonstances, si en agissant différemment, le ministre aurait pu permettre d'éviter le problème, il peut être tenu d'en accepter les conséquences personnelles.

L'obligation ministérielle de rendre compte n'exige pas du ministre qu'il soit au courant de tout ce qui se passe dans son ministère, pas plus que le président d'un conseil d'administration n'est tenu de savoir tout ce qui se passe dans une grande société moderne. De la même façon, l'obligation de rendre compte ne signifie pas que le ministre doit accepter le blâme (en remettant sa démission par exemple) chaque fois qu'un problème surgit dans son ministère. L'obligation de rendre compte diffère du blâme, ce dernier s'appliquant seulement si les problèmes sont attribuables à l'action inappropriée ou à l'inaction du ministre.

Pour appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte des activités du ministère, le ministre et son sous-ministre doivent travailler de concert pour comprendre le niveau de détail que le ministre s'attend de connaître relativement au travail du ministère, ce qui variera selon les circonstances et le style de chaque ministre. Une orientation générale plutôt qu'un engagement à l'égard des activités est la norme, en particulier en ce qui touche les questions administratives, quoique les ministres donneront une orientation plus précise sur de grandes priorités comme les documents du Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor. Mais quel que soit le niveau de détail dont le ministre est informé, le ministre et le sous-ministre ont une responsabilité complémentaire de s'assurer que des systèmes appropriés sont en place pour gérer le risque de problèmes et pour corriger les problèmes lorsqu'ils surgissent.

Les ministres doivent également rendre compte de l'exercice du pouvoir par le sous-ministre, que ce pouvoir soit délégué par le ministre ou attribué directement au sous-ministre par la loi. Même si des responsabilités peuvent, et doivent souvent en fait, être déléguées, ce n'est pas le cas de l'obligation ministérielle de rendre compte. La personne qui délègue le pouvoir doit veiller à ce qu'il y ait des contrôles appropriés pour qu'on puisse gérer raisonnablement le risque qu'un problème survienne. On a parfois la fausse impression que les ministres n'ont aucun rôle à jouer dans les questions administratives, en particulier lorsque les sous-ministres se voient attribuer des pouvoirs directement par la loi (par exemple, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Toutefois, contrairement au sous-ministre, le ministre, qui est un député, demeure responsable devant le Parlement de la gestion et de la direction générales du ministère — une responsabilité explicite dans les lois qui relèvent des ministères. Le ministre ne



peut pas donner une orientation précise au sous-ministre sur de telles questions, mais il a la responsabilité de s'assurer que le sous-ministre s'acquitte convenablement de ses responsabilités.

On dit des ministres qu'ils ont *l'obligation de s'expliquer*, par opposition à l'obligation de rendre compte, en ce qui concerne les activités quotidiennes des organisations sans lien de dépendance au sein de leur portefeuille. Ainsi, par exemple, si des questions ont été posées à la Chambre à propos d'une décision rendue par un tribunal quasi judiciaire faisant partie du portefeuille d'un ministre, le ministre responsable doit fournir l'information et les explications nécessaires à la Chambre. Mais le ministre ne doit pas intervenir dans le fonctionnement du tribunal et il ne subirait pas non plus les conséquences de la décision rendue. Les ministres sont cependant responsables, au niveau systémique, des organisations autonomes relevant de leur portefeuille, et le Parlement compte sur les ministres pour s'assurer que leurs organisations exécutent leur mandat avec efficacité et efficience.

La capacité de répondre lorsque surgissent des problèmes représente une importante dimension de l'obligation de rendre compte. En conséquence, en ce qui touche les problèmes survenus sous d'anciens ministres, le ministre en poste plutôt que l'ancien ministre a la responsabilité de répondre à la Chambre et d'apporter tout correctif nécessaire, ce qui permet d'assurer une capacité de réaction en cas de problème. Les conséquences personnelles de problèmes non attribuables à l'action ou à l'inaction du ministre en poste ne pourraient pas lui être imposées, mais dépendraient plutôt de l'efficacité avec laquelle il y a réagi.

Une grande partie du débat entourant la responsabilisation ministérielle est axée sur la pertinence de tenir les ministres responsables de questions dont ils ne s'occupent pas personnellement. Mais souvent, on fait mal la distinction entre responsabilisation et blâme. Un blâme n'est adressé au ministre, en ce qui concerne les dossiers auxquels il n'a pas participé personnellement, que dans la mesure où sa non-participation est en soi déplorable, compte tenu de la nature du dossier. Il est difficile d'imaginer un système qui n'en exigerait pas autant du ministre. De plus, contrairement aux fonctionnaires (ou même au personnel politique à l'emploi du ministre), le ministre est un député de la Chambre et il est le seul à pouvoir participer aux travaux de la Chambre.

La responsabilisation des fonctionnaires

La gestion et la direction d'un ministère moderne nécessitent manifestement une importante délégation de pouvoirs officielle. En fait, cette réalité n'est pas le seul fait d'un gouvernement contemporain. Il y a plus de 150 ans, la déclaration suivante apparaissait dans le célèbre rapport Northcote-Trevelyan sur la fonction publique britannique : « Le gouvernement de ce pays ne

pourrait se maintenir sans l'aide d'un groupe efficace d'agents permanents, occupant un poste dûment subalterne à celui des ministres ».⁸

Les ministères, en tant qu'appareils pour l'exercice du pouvoir et des responsabilités des ministres, sont l'unité organisationnelle de base de l'administration exécutive dans le système de gouvernement britannique, et les ministres agissent principalement par l'entremise des fonctionnaires de leur ministère. Le rôle de la fonction publique consiste à faire avancer fidèlement et efficacement le programme du gouvernement en place sans compromettre l'impartialité politique requise pour assurer la continuité et offrir un service aux gouvernements successifs dont les priorités et les allégeances politiques varient. Pour y parvenir, les fonctionnaires doivent formuler, en toute sincérité, des conseils professionnels exempts de considérations partisans et sans craindre la critique politique, d'où le besoin de rester en dehors du contexte politique. Mais bien que les fonctionnaires offrent des conseils, les ministres démocratiquement élus ont le dernier mot, et les fonctionnaires doivent se conformer aux directives légitimes de leur ministre. En somme, tous les ministères et tous les fonctionnaires qui y travaillent doivent rendre des comptes à un ministre qui à son tour est responsable envers le Parlement. Sinon, on obtiendrait un gouvernement contrôlé par des personnes non élues.

Fidèles à ces principes, les fonctionnaires, comme tels, n'ont pas d'identité constitutionnelle indépendante de leur ministre. C'est ce qu'on entend par l'« anonymat » des fonctionnaires, qui se distingue du droit de fonctionner sous le voile du secret. Même lorsque les hauts fonctionnaires appuient l'obligation de rendre compte de leur ministre en communiquant de l'information publiquement, comme par exemple lorsqu'ils se présentent devant des comités parlementaires, ils le font pour le compte de leur ministre. Ces fonctionnaires ont l'*obligation de s'expliquer* devant les comités parlementaires, en ce sens qu'ils ont le devoir d'informer et d'expliquer. Les fonctionnaires n'ont pas directement l'obligation de rendre compte au Parlement et ne peuvent s'engager à suivre une ligne de conduite (qui nécessiterait une décision du ministre) ni être exposés aux conséquences personnelles que les parlementaires pourraient autrement imposer.

Bref, si les ministres, en tant que représentants élus, ont l'obligation de rendre compte de la mauvaise administration par l'entremise du processus politique, ce n'est pas le cas des fonctionnaires. Ceux-ci ont plutôt l'obligation de rendre compte à leurs supérieurs immédiats et, en fin de compte, au sous-ministre par le truchement de la relation employeur-employé, qui prévoit des sanctions administratives plutôt que politiques (par exemple, une réprimande, une réduction de la rémunération au rendement ou un refus de l'accorder, une suspension, une rétrogradation ou une cessation d'emploi). Dans l'éventualité d'agissements illicites, les

8. Lord Fulton. *The Civil Service* Vol.1. Report of the Committee 1966-68. London. Her Majesty's Stationery Office, p. 108.



représentants élus et les fonctionnaires doivent, comme tout le monde, en assumer la responsabilité devant le système judiciaire.

La responsabilisation des sous-ministres

Les sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires exercent inévitablement d'importantes responsabilités au nom des ministres.⁹ En fait, certaines responsabilités administratives des sous-ministres leur sont attribuées directement par la loi. Certains commentateurs se sont dits préoccupés du fait que ces pouvoirs ne s'accompagnent d'aucune responsabilisation étant donné que le sous-ministre n'est pas responsable devant le Parlement. Mais comme nous l'avons vu, la responsabilisation envers le Parlement est politique : le Parlement peut exercer des pressions politiques susceptibles de porter atteinte à la réputation d'un représentant élu et peut-être même d'affaiblir suffisamment la position du Cabinet pour forcer la démission d'un ministre. Rien de tout cela ne s'applique aux fonctionnaires impartiaux.

En conséquence, le sous-ministre est responsable devant le ministre (et en bout de ligne, par l'entremise du greffier du Conseil privé, devant le premier ministre) de l'exercice de sa charge, et il est aussi assujéti aux systèmes internes de responsabilisation de gestion du gouvernement (dont il sera question un peu plus loin). Et le fait que le Parlement édicte les obligations légales des sous-ministres dans certains domaines ne crée pas non plus de relation de responsabilisation entre le sous-ministre et le Parlement. Le Parlement crée de nombreuses obligations légales — en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, par exemple — mais il n'a pas pour autant le pouvoir de surveiller la conformité aux lois ou de mettre les lois en application. Cette fonction relève du pouvoir exécutif.

Cela signifie aussi que, lorsque des hauts fonctionnaires appuient la responsabilisation de leur ministre en comparaisant devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre. Ces fonctionnaires ont l'*obligation de s'expliquer* devant le Parlement, en ce sens qu'ils ont l'obligation d'informer et d'expliquer, bien qu'ils devraient le faire sans être amenés à discuter du bien-fondé de la politique gouvernementale, ce qui réduirait la responsabilité de leur ministre et leur propre impartialité. Les sous-ministres ne sont pas directement responsables devant le Parlement parce que d'autres aspects de la responsabilisation, autres que l'obligation de s'expliquer, ne s'appliquent pas : un sous-ministre ne peut ni s'engager à adopter une ligne de conduite (ce qui nécessiterait une décision du ministre) ni être assujéti aux conséquences personnelles dont pourraient autrement décider les parlementaires.

9. Cette section traite des sous-ministres de ministère et non des administrateurs généraux d'organisme, qui ont des attributions légèrement différentes en vertu de la loi.

2.2 Le rôle du Parlement dans la responsabilisation du gouvernement

Le rôle du Parlement, au nom des Canadiens, est d'exiger que les ministres rendent compte des activités exercées sous leur autorité ou en vertu des pouvoirs conférés directement aux fonctionnaires du ministère.¹⁰ À leur tour, les ministres doivent s'assurer que des structures et des processus ont été instaurés pour leur permettre d'exercer un contrôle suffisant, notamment de garantir que leurs sous-ministres gèrent les ministères assez bien pour appuyer la responsabilisation ministérielle.

Le Parlement dispose d'un vaste éventail de moyens pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Le plus ancien et celui qui s'avère encore l'un des moyens les plus efficaces, est le contrôle des fonds publics — le droit exclusif d'autoriser la perception d'impôts et la dépense de fonds publics. À l'appui de cette responsabilité, le Parlement vérifie la comptabilisation des recettes et des dépenses, comme il le souhaite.¹¹ D'autres outils — qui vont du rôle du Parlement dans l'adoption des lois aux débats sur les résolutions et à la prestation d'information, soit par l'intermédiaire de la période des questions ou des rapports officiels,¹² en passant par l'examen approfondi et l'approbation des dépenses publiques — sont aussi disponibles. La Période des questions, l'examen approfondi du rendement du gouvernement par les comités permanents du Parlement (tout particulièrement le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des Communes), et le rôle du vérificateur général sont trois domaines qui justifient une attention particulière.¹³

La Période des questions

La Période des questions est une caractéristique distinctive du régime démocratique d'inspiration britannique et on peut dire qu'elle est son plus puissant instrument de responsabilisation. Élément central de la vie parlementaire, la Période des questions fournit aux parlementaires des occasions, en temps opportun, de contester les politiques et de soulever des questions concernant l'administration. Les ministres sont tenus d'être présents à la Chambre des communes pour répondre aux questions, pour rendre des comptes sur les pouvoirs qui leur ont été attribués, et

10. *La responsabilité constitutionnelle*.

11. Voir Norman Ward, *The public Purse*. Toronto : Presses de l'Université de Toronto, 1951, pp. 3-4, pour un énoncé des principes et des méthodes de base en matière de contrôle parlementaire des finances. La partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques* établit la manière selon laquelle les Comptes publics doivent être gérés, sous réserve des règlements applicables du Conseil du Trésor.

12. Selon Peter Aucoin et Mark D. Javis. *Modernizing Government Accountability : A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, pp. 20-21

13. Pour plus de renseignements sur ces questions, voir Robert Marleau et Camille Montpetit. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Ottawa : Chambre des communes, 2000.



pour défendre la façon dont les pouvoirs ont été exercés, par eux-mêmes ou par leurs fonctionnaires.¹⁴ Tout député peut sans préavis poser à un ministre des questions portant sur son domaine de responsabilité. En interrogeant les ministres, les parlementaires demandent au gouvernement de rendre des comptes; ils exercent des pressions politiques appropriées, surtout en attirant l'attention du public sur un problème.

L'examen en comité des dépenses gouvernementales

Le processus d'examen des prévisions budgétaires est essentiel à la responsabilisation du gouvernement et il est lié au contrôle des fonds publics par le Parlement. Le gouvernement ne peut percevoir, dépenser ou emprunter des fonds qu'avec l'autorité du Parlement. Ce dernier exerce certains pouvoirs sur l'administration financière du gouvernement grâce à la législation habilitante, telles les lois de crédits, et à l'examen des documents financiers, tels le *Budget principal des dépenses* (parties I, II et III) et les *Comptes publics du Canada*.

Dans le *Budget principal des dépenses*, le gouvernement présente au Parlement ses propositions de dépenses pour une année financière, et il fournit des détails sur chacun des programmes ainsi que sur les plans et le rendement des ministères et organismes. Il indique dans quels secteurs il entend dépenser les fonds et fixe des limites aux montants que le gouvernement peut légalement engager dans un programme sans se présenter à nouveau devant le Parlement pour demander des fonds additionnels au moyen soit d'un projet de loi de crédits, soit d'une loi portant affectation de crédits. S'ils sont convoqués, les ministres doivent comparaître devant un comité de la Chambre des communes pour répondre à des questions sur les dépenses dont ils sont responsables.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a le mandat d'examiner la gestion des ressources matérielles, humaines et financières du gouvernement (essentiellement l'efficacité des opérations gouvernementales). Il a aussi des responsabilités étendues concernant l'attribution des crédits et les rapports financiers présentés au Parlement par les ministères et organismes, y compris l'examen du Budget des dépenses et l'attribution des crédits, ainsi que la présentation et le contenu de tous les documents budgétaires.

Le Comité permanent des comptes publics passe au crible tous les rapports du Bureau du vérificateur général du Canada et les Comptes publics du Canada, une fois qu'ils sont déposés à la Chambre des communes. Le Comité contribue à garantir que les fonds publics sont dépensés aux fins autorisées par le Parlement et que de saines pratiques financières sont appliquées dans

14. Voir Canada. *Gouverner de façon responsable*, 2004, p.16, il est du devoir des ministres d'assister quotidiennement à la Période des questions. Toute absence doit être autorisée à l'avance par le Cabinet du premier ministre avant la prise d'autres engagements. Si un ministre doit s'absenter, un autre ministre ou un secrétaire parlementaire est désigné pour répondre en son nom.

l'administration en général et dans le secteur des prévisions budgétaires et des marchés adjugés plus précisément. Le Comité des comptes publics n'évalue pas la pertinence des politiques adoptées par le gouvernement. Il se préoccupe uniquement de l'économie et de l'efficacité de l'administration gouvernementale, et il dépose des rapports sur les moyens d'améliorer les pratiques et les contrôles en matière de gestion et de finances dans les ministères. Un député de l'opposition officielle préside ce comité.

Il y a eu évolution dans les pratiques de la Chambre des communes et le recours à des comités permanents. Les pratiques et les procédures que la Chambre des communes a adoptées en 1867 étaient une amélioration par rapport à celles qui étaient en vigueur dans la Province unie du Canada (1840-1867).¹⁵ Il y a eu peu de changements dans le Règlement de la Chambre des communes ou dans l'examen approfondi des dépenses du gouvernement jusqu'au milieu des années 1950. Les règles adoptées à cette époque portaient entre autres sur la durée du débat sur le budget. En 1958, avec l'élection du gouvernement Diefenbaker, on a eu davantage recours aux comités permanents. Pour la première fois, un député de l'opposition officielle a été choisi pour présider le Comité des comptes publics, et le Comité a commencé à tenir des réunions régulières. En 1968, on a procédé à une série d'importantes réformes des procédures de la Chambre, dont les suivantes :

- ▶ Le Budget des dépenses a cessé d'être examiné par un comité plénier pour l'être en comités permanents.
- ▶ L'opposition a obtenu un total de 25 jours pendant lesquels elle pouvait choisir le sujet du débat.
- ▶ La plupart des projets de loi ont été renvoyés à des comités permanents.

D'autres réformes sont survenues en 1982, dont la création d'un calendrier parlementaire annuel et l'adoption de nombreuses mesures en vue d'assurer une meilleure utilisation du temps de la Chambre. En 1985, le Comité McGrath a constaté que de nombreux parlementaires ployaient sous la nouvelle charge de travail que leur imposait le système de comités. Le gouvernement Mulroney a mis en application certaines recommandations du Comité McGrath, dont celles qui réduisaient la taille des comités parlementaires, assuraient la continuité de la composition des comités pour leur permettre d'acquérir de l'expertise et accordaient aux comités leurs propres budgets pour la rémunération du personnel de recherche et des conseillers juridiques. Le gouvernement a accepté également que les comités permanents devaient examiner l'ensemble des politiques ministérielles, dont les objectifs du ministère, les activités menées pour atteindre

15. Voir le bref historique de l'évolution de la Chambre des communes dans le Rapport du Comité McGrath, *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1985. Voir aussi C.E.S. Franks. *The Parliament of Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1987, en particulier pp. 238-256.



ces objectifs et les plans de dépenses à court et à long terme en vue de leur réalisation. Depuis 1993, on a déployé de nouveaux efforts pour accroître la capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses actes en fournissant au Parlement une information plus complète et d'actualité, davantage axée sur les résultats. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a vu le jour en 2002.

Le vérificateur général

Le premier vérificateur général, John Langton, assumait des responsabilités à l'égard du gouvernement et du Parlement. En tant que sous-ministre des Finances et secrétaire du Conseil du Trésor, il était responsable de l'utilisation des fonds et de la présentation de rapports au Parlement sur les résultats de ses vérifications. Le premier vérificateur général indépendant a été nommé en 1878 et il a été chargé d'étudier les transactions passées de l'État et d'en faire rapport, ainsi que d'approuver l'émission des chèques du gouvernement. En 1931, la *Loi sur le revenu consolidé et la vérification* faisait notamment du vérificateur général un mandataire du Parlement chargé d'examiner les comptes du gouvernement et de faire rapport au Parlement sur ceux-ci. En 1959, le premier comptable agréé accédait au poste de vérificateur général mais la Chambre n'a commencé à soumettre ses rapports au comité qu'au milieu des années 1960. En général, ces rapports contenaient seulement une liste d'incidents particuliers qui, de l'avis du vérificateur général, révélaient des dépenses inopportunes de la part du gouvernement.

En 1977, les dispositions régissant le vérificateur général étaient retirées de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'importantes réformes étaient instituées par l'entremise de la *Loi sur le vérificateur général*. Ces réformes ont donné naissance, entre autres, à une méthode plus systématique de vérification de la gestion financière au gouvernement et d'examen des questions soumises au Comité des comptes publics. En général, la gestion financière du gouvernement fait l'objet de trois types de vérification : des vérifications d'attestation (pour vérifier si le gouvernement tient des documents financiers appropriés); des vérifications de conformité (pour s'assurer que le gouvernement n'engage que les sommes autorisées par le Parlement et uniquement aux fins approuvées par le Parlement); et des vérifications de l'optimisation des ressources (pour évaluer si les programmes gouvernementaux sont mis en œuvre en tenant compte des principes de l'économie et de l'efficacité et si le gouvernement a adopté des moyens pour mesurer l'efficacité de ses programmes).¹⁶

16. Voir le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général*. Le vérificateur général doit également rapporter au président du Conseil du Trésor tous les cas qui semblent constituer une rétention irrégulière de fonds publics et, à sa discrétion, ce dernier peut informer les cadres concernés de l'administration publique des faits découverts au cours de ses examens et notamment ceux affectés aux affaires du Conseil du Trésor.

La responsabilisation et le cycle financier

Le processus annuel de responsabilisation à l'égard des dépenses publiques s'enclenche lorsque le gouvernement expose ses plans budgétaires dans le discours du budget et les projets de loi sur les mesures budgétaires, généralement en février. Le budget des dépenses, déposé à la Chambre des communes peu après le budget, est essentiellement un document stratégique et il précise comment le gouvernement entend répartir les ressources entre différentes priorités conflictuelles. Il énonce les prévisions de dépenses, en établissant un équilibre entre les diverses contraintes imposées aux ressources, tout en tenant compte de la conjoncture économique et de la détermination du gouvernement à utiliser les moyens les plus efficaces pour atteindre ses objectifs. Le budget des dépenses est remis à divers comités parlementaires qui l'examinent attentivement et les ministres sont invités à justifier les décisions stratégiques décrites dans leurs plans respectifs. Les comités tiennent les ministres responsables de ces plans et se prononcent habituellement sur le *Budget principal des dépenses* avant la fin mai. Après examen, si le Parlement considère que les plans sont approuvés au moyen de projets de loi de crédits, les ministres sont alors responsables de la gestion des fonds publics que leur attribue le Parlement, conformément aux pouvoirs que leur accorde la loi et aux politiques et règlements énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor. Bref, le budget des dépenses est un important instrument de contrôle.

Enfin, il faut rendre des comptes sur la façon dont les fonds publics ont été dépensés. Le gouvernement établit les Rapports ministériels sur le rendement et les Comptes publics et chaque sous-ministre atteste de l'exactitude des comptes de son ministère. Ces documents sont ensuite présentés au vérificateur général qui les examine et les dépose au Parlement, généralement en novembre. Le Comité des comptes publics examine ensuite les rapports du vérificateur général et tient les ministres responsables du rendement de leur ministère.¹⁷

17. Pour plus de renseignements, voir Robert Marleau et Camille Montpetit. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Ottawa : Chambre des communes, 2000, chapitre 18, pp. 697-768.



2.3 Le rôle du Parlement dans l'imposition de sanctions au gouvernement, aux ministres et aux hauts fonctionnaires

Le Parlement a le droit d'exprimer son mécontentement à l'égard du rendement du gouvernement au moyen de votes de censure. La sanction ultime est celle d'un vote de défiance susceptible d'entraîner la chute du gouvernement. Comme le Parlement accorde ou retire son appui à un gouvernement dans son ensemble, il n'a pas le pouvoir de destituer individuellement des ministres. Lorsqu'un ministre est tenu de rendre des comptes au Parlement, les Canadiens et les parlementaires peuvent le juger sur la pertinence de la réponse; les pouvoirs moraux et politiques d'un ministre font effectivement l'objet d'un examen public. Dans un système politique, l'effet est très réel. En outre, les comités parlementaires peuvent faire connaître leurs opinions sur le rendement d'un ministre dans le but de le mettre dans l'embarras.

Ni le Parlement ni ses comités ne devraient viser un fonctionnaire par un tel blâme, notamment parce que les fonctionnaires n'ont pas de poste au Parlement et ne doivent pas s'engager dans un débat politique. Ces conséquences - principalement le blâme public ou des demandes de démission ou de destitution - sont politiques, et les fonctionnaires ne peuvent se défendre contre elles sans compromettre leur neutralité politique. Si un comité est mécontent de la façon dont un fonctionnaire a géré des responsabilités qui lui ont été déléguées ou qui lui sont imposées par la loi, il peut tenir le *ministre* responsable de ne pas avoir surveillé convenablement le fonctionnaire.

Est-ce à dire que le fait pour le Parlement de ne pas pouvoir strictement imposer de mesures disciplinaires aux ministres individuellement signifie qu'ils ne sont pas réellement responsables envers le Parlement? Du point de vue des ministres individuellement et du cabinet dans l'ensemble, il est clair que la réponse est non. Ceux-ci prennent très au sérieux la perspective d'un blâme public, avec le risque que cela suppose pour leur statut politique personnel et celui du gouvernement, et ce risque a une profonde incidence sur leur conduite.



3. Le Cabinet et le régime de responsabilisation

Introduction

Dans le présent chapitre, nous exposons le rôle du premier ministre dans l'attribution de responsabilités au Cabinet et le rôle de soutien qu'exerce le Bureau du Conseil privé auprès du premier ministre dans la conduite du Cabinet. Nous mettons l'accent sur l'interface politico-bureaucratique et exposons de quelle façon les ministres, de même que leurs sous-ministres, gèrent leurs ministères. Nous présentons un aperçu de l'environnement contemporain dans lequel les ministres et les sous-ministres doivent gérer leurs responsabilités. Enfin, nous indiquons comment le premier ministre sanctionne les ministres et les sous-ministres lorsqu'il le juge à propos. Nous précisons que :

- ▶ la responsabilité collective est essentielle à l'unité du gouvernement;
- ▶ la gestion de l'interface politico-bureaucratique nécessite une hiérarchisation nettement définie de l'autorité et des protocoles bien établis pour la délégation de la responsabilité et la résolution de conflits;
- ▶ les conditions dans lesquelles fonctionne un gouvernement moderne posent des problèmes au régime de responsabilisation;
- ▶ il existe des outils pour sanctionner les ministres et les sous-ministres en cas de mauvaise gestion.

3.1 Le rôle du premier ministre dans l'attribution de la responsabilité

Le chef du parti politique qui semble pouvoir former un gouvernement qui aura la confiance de la Chambre des communes, normalement le parti ayant le plus grand nombre de sièges, est appelé par le gouverneur général à constituer un gouvernement. C'est là la responsabilité déterminante du premier ministre : choisir les ministres et organiser le Cabinet à la fois en tant qu'organisme décisionnaire et mécanisme d'orientation générale des politiques et des opérations du gouvernement. Les ministres relèvent du premier ministre qui, en effet, détient la responsabilité collective du Cabinet. Les sous-ministres doivent rendre des comptes aux ministres et, par l'entremise du greffier du Conseil privé, au premier ministre. Ce double rapport de responsabilisation met en évidence l'importance du rôle des sous-ministres à l'appui du juste équilibre qui s'impose entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.



Outre sa responsabilité d'organiser le Cabinet, le premier ministre a la prérogative d'établir les politiques et de faire des recommandations au gouverneur en conseil concernant l'organisation, la structure et le mandat des portefeuilles ministériels, en conformité avec la législation.

Le premier ministre choisit également les sous-ministres suivant les conseils du greffier du Conseil privé. Les sous-ministres doivent répondre au premier ministre par l'intermédiaire du greffier du respect des politiques gouvernementales dûment approuvées. Cette responsabilité met en relief l'intérêt collectif de tous les ministres ainsi que l'intérêt précis du premier ministre dans la gestion de l'ensemble de la fonction publique.¹⁸

Le rôle du Bureau du Conseil privé pour soutenir le premier ministre

Le Bureau du Conseil privé est le ministère du premier ministre. Outre ses fonctions de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique, le greffier du Conseil privé agit à titre de sous-ministre du premier ministre. Ainsi, le greffier, avec l'aide du personnel du Bureau du Conseil privé, soutient le travail — et l'obligation de rendre compte au Parlement — du premier ministre et il est lui-même comptable au premier ministre. En plus de son obligation officielle de rendre compte, le greffier a le devoir de servir l'intérêt public et de s'assurer que la fonction publique dans son ensemble est une institution publique professionnelle, non partisane et loyale. Il représente aussi bien la fonction publique auprès du premier ministre et du gouvernement que le premier ministre et le gouvernement auprès de la fonction publique. À titre de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique, le greffier a aussi des responsabilités qui ne se limitent pas à servir le gouvernement au pouvoir. Ainsi, par exemple, il est responsable d'assurer la continuité entre les gouvernements et le maintien à jour du système de documents du Cabinet. Le Bureau du Conseil privé joue un rôle important en matière d'examen et de remise en question des initiatives des ministères afin d'assurer la qualité et la cohérence par rapport aux objectifs gouvernementaux plus vastes.

Les sous-ministres sont redevables au premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé pour ce qui est de soutenir leurs ministres conformément au programme et à l'orientation du gouvernement dans son ensemble. Le greffier joue également un rôle clé pour aider les sous-ministres à assumer leurs responsabilités multiples.

3.2 Gérer l'interface politico-bureaucratique

Les façons dont les ministres gèrent leurs ministères varient selon les circonstances et le style individuel des ministres. Cela dit, Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, a décrit

18. Pour un complément d'information sur cette question, voir Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989, en particulier les pp. 6-8.

les principales façons dont les ministres dirigent typiquement leurs ministères, y compris ce qui suit :¹⁹

- ▶ donner « l'orientation générale » concernant les priorités, tant stratégiques qu'administratives, ainsi que « l'orientation spécifique » du ministère en ce qui a trait aux priorités clés;
- ▶ examiner et signer des documents du Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor et des modifications aux règlements qui consolident l'orientation qu'ils ont donnée;
- ▶ approuver les annonces publiques et la correspondance;
- ▶ assurer le suivi auprès de responsables ministériels, par l'intermédiaire du sous-ministre, de questions précises soulevées par des citoyens, des députés et d'autres ministres;
- ▶ communiquer avec d'autres intervenants gouvernementaux au sujet de toute question importante ayant une incidence sur le ministère, le Parlement, le public et le Cabinet.

Sous la direction du ministre, le sous-ministre à son tour guide le ministère et délègue d'autres responsabilités de façon à pouvoir répondre aux attentes. Le niveau de participation ministérielle au travail détaillé du ministère variera selon les ministres et en fonction des questions et des situations, et les ministres et leurs sous-ministres doivent collaborer afin de pouvoir saisir jusqu'à quel point le ministre s'attend à participer. Le ministre et le sous-ministre doivent faire en sorte que des systèmes appropriés sont en place pour pouvoir gérer le risque lié aux problèmes et pour soutenir la responsabilité du ministre.

Pour gérer la politique et les opérations ministérielles, les ministres peuvent donner une orientation proactive aux fonctionnaires ou prendre des décisions en réponse aux propositions ou autres conseils que ces derniers leur présentent. Dans un cas comme dans l'autre, la transmission de directives du ministre à la fonction publique est particulièrement importante pour entretenir la hiérarchie de la responsabilisation sur laquelle repose la responsabilité ministérielle. Par conséquent, les voies de communication de l'information, des conseils et des décisions doivent être claires et uniformes. En général, les communications entre le ministre et son cabinet et les fonctionnaires du ministère doivent être coordonnées par le bureau du sous-ministre. Il y aura des circonstances où cela ne sera pas possible, ou encore lorsqu'on conviendra de privilégier d'autres approches. Il sera toujours important que les ministres et les sous-ministres prévoient les mécanismes de contrôle nécessaires pour s'assurer qu'ils reçoivent l'information requise pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

19. Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 13.



Le personnel exonéré du ministre

Un domaine qu'il y aurait lieu de mentionner en particulier est le rôle approprié du cabinet du ministre en ce qui a trait à la communication et à la transmission de directives au ministère. Au Canada, le personnel politique (également désigné sous le nom de personnel « exonéré »), tout en étant mobilisé en partie par les travaux parlementaires et ceux liés à la circonscription du ministre, joue également un rôle important, mais limité dans le fonctionnement du ministère.²⁰ Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, a décrit le rôle du Cabinet du premier ministre, qui peut être appliqué également à tous les cabinets de ministre, c'est-à-dire, un rôle politique partisan, mais néanmoins opérationnellement sensible.²¹ Le rôle du personnel politique est de prodiguer au ministre des conseils stratégiques et partisans qui complètent les conseils professionnels, experts et impartiaux en provenance du sous-ministre et de la fonction publique en général.

Le personnel exonéré ne fait pas partie de l'exécutif, car pour exercer le pouvoir à ce niveau-là, il aurait besoin d'une autorisation légale conférée aux ministres en grande partie par la législation. Quant aux fonctionnaires, ils la reçoivent lorsqu'ils sont nommés à un poste en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le personnel exonéré est ainsi désigné parce qu'il n'est pas soumis à ces lois. Par conséquent, il n'est pas autorisé à donner des directives aux fonctionnaires. Toutefois, parce que le personnel exonéré et les fonctionnaires aident tous les deux le ministre à s'acquitter de ses responsabilités ministérielles, les deux parties ont manifestement besoin de coordonner leur travail dans leurs sphères respectives. Le personnel exonéré peut donc participer à des réunions en même temps que des fonctionnaires, si approprié (par exemple, les séances d'information ministérielles), demander des renseignements concrets aux fonctionnaires, ou transmettre les instructions du ministre. Cependant, dans la mesure du possible, les relations entre le personnel exonéré et les fonctionnaires doivent être coordonnées par le bureau du sous-ministre.²² Il importe également de souligner que le ministre est responsable de toute démarche accomplie en son nom par son personnel exonéré.

Le rôle des sous-ministres

Les sous-ministres ont un large éventail de fonctions particulières, y compris la prestation de conseils stratégiques et opérationnels, la surveillance de l'exécution des programmes, la gestion

20. Le personnel exonéré est en marge de la fonction publique officielle et il n'est pas sujet aux contrôles de la dotation et autres exercés par la Commission de la fonction publique du Canada. Le cabinet d'un ministre peut également comprendre un certain nombre d'adjoints ministériels qui sont des fonctionnaires affectés au bureau du ministre afin d'assurer la liaison avec le ministère et de fournir un soutien administratif au ministre. On s'attend à ce que les adjoints ministériels s'acquittent de leurs fonctions d'une manière non partisane.

21. Gordon Robertson, *The Changing Role of the Privy Council Office*. Ottawa : Information Canada, 1971, p. 506.

22. *Gouverner de façon responsable*, p. 33.

ministérielle interne et la coordination interministérielle. Ils sont investis de pouvoirs délégués et de pouvoirs légaux pour exercer ces fonctions. Leurs fonctions principales sont décrites dans les lois ministérielles pertinentes. Dans les domaines de l'« administration » désignés dans ces lois, les sous-ministres agissent presque entièrement à la place de leur ministre respectif.²³ L'autorité et le devoir d'agir peuvent être conférés aux fonctionnaires, mais non pas la responsabilité au sens politique ou constitutionnel. Les sous-ministres doivent rendre compte de leurs actes au quotidien principalement à leurs ministres et, par l'intermédiaire du greffier, au premier ministre, et non au Parlement.²⁴ C'est ainsi que le prévoit la *Loi d'interprétation*, qui s'inspire que la législation ministérielle pour énoncer que le sous-ministre peut exercer l'autorité au nom de son ministre, sauf pour établir des règlements. Cette interprétation législative rend explicite la responsabilité légale des sous-ministres envers leurs ministres, laquelle est implicite dans les lois ministérielles.²⁵

Les sous-ministres sont investis de pouvoirs spéciaux, directement ou par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, en vertu de certaines dispositions des principales lois sur l'administration publique, sans allusion faite au ministre. Dans ces domaines, le sous-ministre est responsable non seulement vis-à-vis de son ministre, mais aussi du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique du Canada.²⁶ En pratique, l'obligation des sous-ministres de rendre compte au Conseil du Trésor s'exerce souvent par le truchement de leur interaction avec le secrétaire du Conseil du Trésor et par la présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et la collaboration avec ce dernier. Comme nous l'avons mentionné, le ministre a la responsabilité de veiller à ce que le sous-ministre s'acquitte de ces obligations imposées par la loi, et le ministre doit veiller à ce qu'il y ait des contrôles adéquats tels que vérification interne, systèmes financiers et systèmes des ressources humaines pour l'aider à s'acquitter de cette responsabilité.

Les sous-ministres sont le lien entre les ministres et d'autres fonctionnaires. Un volet important de ce rôle consiste à assurer des voies de communication claires et cohérentes. Les communications entre le ministre et les représentants de son cabinet et fonctionnaires de son ministère devraient, dans la mesure du possible, se faire par l'entremise du bureau du sous-ministre. Dans leur conduite et dans les conseils qu'ils prodiguent aux ministres, les fonctionnaires doivent respecter le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*,²⁷ et les

23. *La responsabilité constitutionnelle*, p. 64.

24. *Gouverner de façon responsable*, p. 11.

25. *La responsabilité constitutionnelle*, p. 59.

26. Canada. Bureau du Conseil privé, *Le guide du sous-ministre* 2003, partie III, p. 27.

27. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. 2003. « Il incombe à tous les fonctionnaires de s'y conformer dans l'exercice de leurs fonctions et, en particulier, de faire montre, par leurs gestes et leurs comportements, des valeurs de la fonction publique. » p.14 « Les administrateurs généraux et les cadres supérieurs doivent particulièrement incarner dans leurs gestes et leur



sous-ministres ont la responsabilité particulière de faire preuve de leadership à cet égard.²⁸ Les sous-ministres doivent aussi se conformer au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le respect des valeurs de la fonction publique suppose notamment que la fonction publique doit toujours prendre en considération la légalité et l'à propos de toute initiative. Qui plus est, dans l'éventualité d'un conflit entre les directives du ministre et la loi, c'est la loi qui prévaut.²⁹ Selon ce même principe, les fonctionnaires ne peuvent pas rejeter les directives légales d'un ministre simplement parce qu'ils sont en désaccord avec ce dernier. Si les directives données par un ministre relatives à des domaines pour lesquels il est responsable sont légales, les fonctionnaires, y compris les sous-ministres, doivent s'y conformer.

Cela dit, il surviendra à l'occasion des situations où il y aura désaccord entre les ministres et leurs sous-ministres, lequel ne pourra être résolu simplement sur le plan de la légalité. Par exemple, le sous-ministre pourrait être de l'avis que la démarche envisagée par le ministre, tout en étant légale, ne serait pas conforme aux normes de gestion du Conseil du Trésor sur l'à-propos ou la régularité et, par conséquent, contraire à la politique gouvernementale globale. Il pourrait aussi y avoir désaccord au sujet de l'économie, de l'efficacité ou de l'efficacité d'une mesure administrative dans le cadre des responsabilités légales du sous-ministre.

Dans la grande majorité des cas, de telles mésententes sont réglées au moyen de discussions entre le ministre et son sous-ministre. Pour des questions liées à la politique de gestion, le sous-ministre peut demander l'avis du secrétaire du Conseil du Trésor, du contrôleur général du Canada ou de la présidente de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. Dans un nombre restreint de cas, le différend peut être réglé avec l'aide du premier ministre par l'entremise du greffier du Conseil privé.³⁰ Le greffier peut agir en tant qu'intermédiaire, au besoin, en soulevant les problèmes avec les ministres et les sous-ministres et en cherchant un compromis. Si le sous-ministre n'approuve pas le résultat final, il peut démissionner plutôt que de mettre en œuvre la décision du ministre.

comportement, les valeurs de la fonction publique. Il leur incombe d'intégrer celles-ci dans tous les aspects du travail de leur organisation. On s'attend à ce qu'ils veillent particulièrement à respecter en tout temps l'esprit et les exigences particulières du présent Code. » p. 16.

28. J.E. Hodgetts a souligné l'importance de ce point dans un commentaire présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en octobre 2004. Il met en relief la dimension intérieure de la responsabilité : « sois loyal envers toi-même... ».

29. *Gouverner de façon responsable*, p. 11.

30. *La responsabilité constitutionnelle*, p. 87. *Guide du sous-ministre*, p. 23.

3.3 Le contexte de fonctionnement du gouvernement

Au cours des 50 dernières années, le gouvernement a énormément gagné en taille et en complexité, et les exigences auxquelles doivent répondre les ministres et les sous-ministres ont augmenté proportionnellement. Comme toute autre organisation, le gouvernement doit s'adapter efficacement à la mondialisation de l'économie, aux pas de géant effectués dans la technologie de l'information, aux changements sociaux et démographiques, ainsi qu'au difficile contexte de la sécurité. En effet, l'administration fédérale est la plus grande organisation au pays, avec des dépenses annuelles de quelque 200 milliards de dollars et plus de 200 ministères, organismes et institutions œuvrant dans chaque région du Canada et dans plus de cent autres pays. Le secteur public fédéral compte plus de 450 000 employés qui dispensent plus de 1 600 programmes et services. Par conséquent, bien que chaque transaction peut être importante, les ministres et hauts fonctionnaires doivent déployer beaucoup d'efforts pour demeurer pleinement au fait de toutes les questions dont ils sont responsables.

Les structures à l'intérieur du gouvernement sont maintenant plus diverses et comprennent des ministères traditionnels, des organismes de service spéciaux, des sociétés d'État, des organismes de réglementation de même que diverses organisations hybrides. De plus, de nombreux services de base ont été confiés à des fournisseurs du secteur privé, ce qui a une incidence sur le contrôle réel exercé par les gestionnaires de la fonction publique et donne lieu à des situations susceptibles d'être examinées par le Parlement. Nombre de ces structures ne correspondent pas parfaitement aux perceptions traditionnelles qu'on avait du gouvernement, lorsque la doctrine de la responsabilité ministérielle commençait à prendre forme. Certains observateurs ont fait valoir à cet égard que les concepts du 18^e siècle en matière de responsabilité allaient à l'encontre de ceux qui ont cours au 21^e siècle en regard des organismes du secteur public et de la prestation de services.³¹

L'évolution des valeurs et des attentes suscite aussi des demandes de réforme. Les valeurs traditionnelles que sont la responsabilisation, le contrôle et la cohérence doivent être conciliées avec les nouvelles demandes d'ouverture, de transparence, d'innovation et de service axé sur le citoyen. D'une certaine façon, ces pressions ont amené l'application du principe de la responsabilisation au gouvernement dans différentes directions et soulevé des discussions sur le juste équilibre en matière de responsabilisation de gestion entre une approche fondée sur des règles et une autre fondée sur des principes.

Un tel contexte donne lieu à une plus grande ouverture, horizontalité et complexité en regard des activités ministérielles et des processus d'élaboration des politiques. Maintenant, les grandes

31. Voir David Good. *The Politics of Public Management*. Toronto : Presses de l'Université de Toronto, 2003, p.40 et Thomas Axworthy. « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's ». *IRPP Working Paper*, octobre 2004, p. 10.



questions stratégiques nécessitent des consultations publiques élaborées ainsi que des consultations fédérales-provinciales. Les programmes sont souvent exécutés conjointement avec d'autres ministères, de manière électronique, au moyen de partenariats fédéraux-provinciaux, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et avec l'aide du secteur bénévole, ce qui accentue encore le caractère ouvert et complexe de la prise des décisions. Les fonctionnaires doivent continuer de rendre officiellement compte de leurs responsabilités aux ministres, au Conseil du Trésor et à leur propre filière administrative, malgré les pressions accrues attribuables à l'approche davantage participative d'élaboration des politiques et à l'approche horizontale pour l'établissement des politiques et programmes. En raison de cette complexité, un système de responsabilisation clair est encore plus important, mais aussi plus difficile à réaliser.

Cependant, les attentes et demandes des citoyens concernant le rendement et la responsabilisation sont plus élevées qu'elles ne l'ont jamais été par le passé. Les citoyens, habitués à la technologie dans tous les aspects de leur vie, demandent, en conséquence, des services améliorés, intégrés et adaptés à leurs besoins, une gestion plus efficace des ressources et une plus grande participation à la prise des décisions. Grâce aux nouvelles technologies (l'Internet, par exemple), les Canadiens sont aujourd'hui beaucoup mieux informés au sujet des activités gouvernementales et des questions liées aux politiques publiques. Parfois, cela a donné lieu à des demandes de mécanismes directs de responsabilisation envers les citoyens (p. ex. destitution), qui sont contraires à la tradition de gouvernement britannique.

Les pouvoirs de prise des décisions et de gestion sont passés graduellement des organismes centraux aux ministères. Depuis que la responsabilité de la prestation des services gouvernementaux est refoulée vers les secteurs de première ligne, les gouvernements éprouvent de plus en plus de difficultés à faire remonter l'information sur le rendement et les responsabilités vers l'administration centrale des ministères et les organismes centraux ayant des fonctions de surveillance. Il est difficile d'assurer une responsabilisation efficace sans obtenir au moment opportun une information exhaustive en matière de gestion. Une telle situation a entraîné une augmentation importante des règles et des politiques administratives sur l'utilisation des pouvoirs, malgré des efforts occasionnels de rationalisation.

3.4 Le rôle du premier ministre dans l'imposition de sanctions contre les ministres et les sous-ministres

Dans un environnement si difficile, il se présente à l'occasion des cas de mauvaise gestion au gouvernement, comme dans toute organisation complexe et de grande taille. Mis à part l'embarras politique que le Parlement peut infliger aux ministres individuels en raison de leur mauvais rendement, le premier ministre peut également prendre un certain nombre de mesures destinées à leur imposer des sanctions. Dans tous les cas, le premier ministre intervient à sa discrétion. Typiquement, pour les questions moins graves, le premier ministre s'entretiendra avec le ministre afin que celui-ci lui exprime ses préoccupations soit directement, soit par

l'intermédiaire du Cabinet ou des hauts fonctionnaires au Cabinet du premier ministre ou le greffier du Conseil privé. Dans les cas les plus extrêmes, le premier ministre pourrait demander au ministre de démissionner. Il s'agit là de mesures disciplinaires politiques plutôt que légales.

Étant donné que les sous-ministres sont nommés sur la recommandation du premier ministre (habituellement sur l'avis du greffier du Conseil privé), un ministre qui n'est pas satisfait de l'administration de son ministère par celui-ci et qui ne peut résoudre les problèmes directement avec le sous-ministre, peut en faire part au greffier ou, en bout de ligne, au premier ministre.

C'est au greffier du Conseil privé, dans sa capacité de président du Comité des hauts fonctionnaires (CHF),³² qu'il incombe d'évaluer le rendement des sous-ministres et de décider des conséquences du rendement. Les sanctions pour administration médiocre peuvent être administrées de diverses façons, selon les circonstances, par exemple, la réprimande, le retardement de la progression de la carrière, une réduction des primes (de la part du salaire désignée « à risque ») et, dans les cas extrêmes, le renvoi ou la rétrogradation. Le greffier, en consultation avec le CHF, évalue le rendement des sous-ministres. Le gouverneur en conseil approuve l'évaluation de rendement attribuée. Les ministres peuvent demander qu'un sous-ministre soit réaffecté ou destitué. La destitution exigerait l'assentiment du greffier et du premier ministre et celle-ci serait exécutée par le gouverneur en conseil. L'évaluation des sous-ministres individuels et l'imposition de sanctions et la remise de récompenses se produisent dans le cadre d'une relation d'emploi plutôt que dans un contexte politique et ces mesures demeurent en grande partie confidentielles par respect pour l'application régulière de la loi et de la vie privée. Les résultats de l'évaluation du rendement et l'attribution de la rémunération à risque sont publiés sur le site Web de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

32. Le Comité des hauts fonctionnaires, composé de sous-ministres, conseille le greffier sur la nominations des cadres supérieurs et d'autres priorités et questions relatives à la gestion des ressources humaines.



4. Le rôle du Conseil du Trésor dans le régime de responsabilisation

Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons un aperçu du rôle du Conseil du Trésor dans l'attribution de l'obligation de rendre compte de la gestion (par opposition à la responsabilisation politique, qui caractérise les rapports des ministres avec le Parlement). Nous nous penchons sur l'obligation des sous-ministres de rendre compte de l'administration de leurs ministères au Conseil du Trésor. Nous expliquons de quelle façon le Conseil du Trésor établit les normes de gestion et surveille le rendement des gestionnaires et nous décrivons l'évolution de ce rôle au fil des ans. Enfin, nous exposons la façon dont le Conseil du Trésor intervient au besoin en cas de mauvaise gestion.

Dans ce chapitre, nous montrons :

- ▶ qu'il existe au gouvernement un régime complet de responsabilisation des gestionnaires;
- ▶ qu'en remplissant son rôle, le Conseil du Trésor doit surveiller l'utilisation qui est faite des pouvoirs délégués sans faire obstacle à l'exercice de la responsabilité et à la responsabilisation des ministres et de leurs sous-ministres au sein des ministères;
- ▶ que le pouvoir des sous-ministres d'intervenir en cas de rendement insatisfaisant des employés vient compléter la capacité du Conseil du Trésor d'imposer des sanctions institutionnelles en cas de mauvaise gestion.

4.1 Le Conseil du Trésor et l'attribution de la responsabilité

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor a qualité pour traiter toutes les questions se rapportant à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, aux programmes des ministères, à la gestion du personnel, ainsi que les autres questions liées à l'utilisation prudente et efficace des ressources publiques, à l'appui des objectifs gouvernementaux.³³ Le Conseil joue ainsi un rôle essentiel dans l'établissement des politiques de gestion et la surveillance de la conformité à ces politiques dans l'ensemble du gouvernement – notamment par l'entremise du Cadre de responsabilisation de gestion adopté récemment, une base commune d'établissement de rapports sur le rendement et de responsabilisation qui jette les

33. Plus d'une vingtaine d'autres lois définissent les pouvoirs législatifs du Conseil du Trésor.

fondements d'un régime rigoureux en ce qui a trait aux normes de gestion et aux attentes en la matière.

Le Conseil du Trésor doit rendre compte au Cabinet et au premier ministre, qui nomme les membres du Conseil. Le président du Conseil du Trésor, au même titre que tous les ministres, doit rendre compte au Parlement de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés sous le régime de la loi. Tout comme le Cabinet, le Conseil du Trésor tient lieu d'organisme chargé de la prise de décisions collectives et il agit dans le respect du principe de la responsabilité collective. Les décisions du Conseil du Trésor font partie de la responsabilité collective de tous les ministres. Elles s'appuient sur les conseils du portefeuille du Conseil du Trésor du Canada (essentiellement le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada) et sur les présentations des ministres.

Le Conseil du Trésor remplit son rôle en exerçant les pouvoirs généraux suivants :

- ▶ approuver les politiques de gestion qui prescrivent la délégation et l'exercice des pouvoirs aux ministères et aux organismes et établir les normes de gestion dans les champs de compétence comme la gestion des ressources humaines et financières, les achats, les biens immobiliers et la technologie de l'information;
- ▶ affecter les ressources par l'entremise du Budget des dépenses;³⁴
- ▶ tenir les ministères et les organismes responsables de la façon dont ils affectent les ressources (et prescrire la tenue et la diffusion des Comptes publics) et autoriser les dépenses en approuvant les présentations au Conseil du Trésor;
- ▶ suivre de près le rendement des ministères au regard des politiques de gestion établies;
- ▶ agir à titre de principal employeur de la fonction publique.

Les ministres qui composent le Conseil du Trésor, ainsi que leurs collègues du Cabinet qui sont à l'origine des présentations, assument la responsabilité collective de respecter les décisions du Conseil. Il s'agit, entre autres choses, de respecter les politiques du Conseil du Trésor en matière de gestion. Les ministres sont tenus de rendre compte de l'utilisation de leurs pouvoirs en conformité avec les politiques et les directives du Conseil du Trésor.

Comme il a été précisé antérieurement, les sous-ministres sont investis de pouvoirs spéciaux, directement ou par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, en vertu de certaines dispositions des principales lois sur l'administration publique, sans allusion faite au ministre. Plus précisément, la *Loi sur la gestion des finances publiques* confère directement aux sous-ministres la responsabilité de la gestion prudente des ressources allouées au ministère, en conformité avec

34. Les pouvoirs de dépenser sont approuvés par le Parlement.



certaines politiques du Conseil du Trésor, des règlements, des normes et des vérifications des états financiers périodiques. La responsabilité de la gestion du personnel, qui couvre les nominations, les relations de travail et l'organisation ministérielle, est directement confiée aux sous-ministres en vertu de plusieurs lois, notamment la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ou leur est déléguée par la Commission de la fonction publique du Canada. Enfin, la *Loi sur les langues officielles* confère divers pouvoirs au Conseil du Trésor et prévoit la délégation de ces pouvoirs aux sous-ministres.³⁵ Les ministres ne peuvent pas donner d'instructions précises aux sous-ministres à propos des activités menées dans ces domaines, mais ils peuvent leur fournir des instructions générales, compte tenu de l'autorité globale qu'ils exercent en ce qui touche la gestion et l'orientation du ministère.

En conséquence, les sous-ministres doivent gérer une série d'obligations de rendre compte - au ministre, à la Commission de la fonction publique du Canada, au Conseil du Trésor ou au premier ministre, par l'intermédiaire du greffier du Bureau du Conseil privé.³⁶ En ce qui concerne les pouvoirs administratifs que leur délèguent les ministres en vertu des lois du ministère, les sous-ministres rendent compte essentiellement au ministre dont ils relèvent. Ils doivent aussi s'assurer que le Conseil du Trésor est en mesure d'évaluer le rendement en matière de gestion pour pouvoir exercer sa fonction de surveillance de la gestion et des résultats financiers à l'échelle pangouvernementale. Il incombe aux sous-ministres de rendre compte au Conseil du Trésor de la gestion des pouvoirs et des ressources qu'il leur a délégués, et les agents financiers supérieurs ainsi que d'autres agents qui relèvent directement d'eux les aident à s'acquitter de cette responsabilité générale.³⁷ En plus de leur responsabilité auprès du Conseil du Trésor, les sous-ministres doivent également rendre compte à leur ministre de la gestion globale des activités du ministère. Les sous-ministres sont également chargés de veiller à ce qu'ils disposent des processus, des systèmes et des instruments de gestion requis pour pouvoir suivre de près le rendement. La vérification interne et l'évaluation des programmes sont des instruments clés dont disposent les ministères à cet égard, et il convient de les utiliser régulièrement, en s'appuyant sur une évaluation des risques.

4.2 Le rôle du Conseil du Trésor dans la surveillance de la gestion

Depuis la confédération, on note une évolution du rôle du Conseil du Trésor à l'égard des questions touchant la gestion financière. Pendant l'évolution du rôle du Conseil du Trésor, le défi principal consistait à établir un juste milieu entre le besoin d'exercer un contrôle central sur l'administration et la gestion publiques et le besoin de déléguer convenablement des pouvoirs aux

35. Pour plus de détails, voir *Le Guide du sous-ministre*, partie II, Responsabilités du sous-ministre, pp. 6-8

36. *Le Guide du sous-ministre*, partie III, p. 27

37. Voir *Le Guide du sous-ministre*, partie III.

gestionnaires et de les aider, au moyen de la formation et d'outils, à obtenir des résultats de façon responsable et justifiable. Le point de départ d'une responsabilisation efficace, au sein d'une structure décentralisée, est de définir des exigences et des objectifs clairs en ce qui touche la politique de gestion, ainsi qu'un ensemble rigoureux d'indicateurs de rendement, et d'axer les rapports sur les résultats et le rendement.

Dans ce contexte, le Conseil du Trésor ne joue pas un rôle en surveillant totalement la conformité des sous-ministres ou des ministères et des organismes par rapport à toutes les activités. Cependant, le Conseil du Trésor et son secrétariat supervisent la conformité aux politiques, le maintien des systèmes de contrôle et, selon une évaluation du risque, toutes les activités. Il a toutefois le devoir de veiller à ce que les attentes en matière de responsabilisation, de légalité et d'à-propos soient claires. Il doit également exercer une fonction de surveillance ponctuelle du rendement ministériel au regard de ces attentes, en s'appuyant sur une évaluation des risques, et sur les ressources du Secrétariat et sa capacité à contrôler la conformité.

Pour assumer ce rôle de surveillance, le Secrétariat s'appuie sur un certain nombre de sources comme les vérifications ministérielles, les évaluations de programmes, les plans d'action, les rapports ministériels sur le rendement, les présentations au Conseil du Trésor, les rapports du vérificateur général, les *Comptes publics*, ainsi que les discussions tenues avec les fonctionnaires, à tous les niveaux. Il convient de noter tout particulièrement le Cadre de responsabilisation de gestion, instauré en juin 2003 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour clarifier les attentes en matière de gestion et les utiliser pour évaluer les capacités des ministères et des organismes à cet égard.³⁸ Ce cadre présente trois volets : premièrement, il prévoit une série de dix attentes interdépendantes définies comme étant les déterminants d'une saine gestion de la fonction publique; deuxièmement, il prévoit des indicateurs clés devant servir au Secrétariat et au Conseil du Trésor pour évaluer le rendement ministériel en matière de gestion au fil du temps; troisièmement, il définit une liste de mesures à court terme visant à améliorer le rendement en matière de gestion, qui peut être adaptée à chaque organisation. Le cadre est conçu de façon à renforcer les principes de la responsabilisation et de la saine gestion. Il dote les gestionnaires de la fonction publique d'un modèle intégré de portée générale pour améliorer la gestion.

Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit porter à l'attention du président ou du Conseil, l'information recueillie sur les questions, réelles ou éventuelles, que soulève le rendement en matière de gestion, et recommander s'il y a lieu d'intervenir. Néanmoins, cette fonction de surveillance ne doit pas l'amener à participer à la gestion quotidienne des activités ministérielles, car cela affaiblirait la responsabilisation des sous-ministres. La décision de

38. Pour plus d'information sur le Cadre de responsabilisation de gestion, veuillez visiter le site Web à http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index_f.asp.



prendre d'autres mesures ou d'intervenir dépend du niveau de risque que présente le problème de gestion à régler. Les interventions prennent diverses formes : des suivis informels; des vérifications externes ou d'autres genres d'enquêtes; des instructions concernant des mesures préventives ou correctives données que doit prendre le ministère.

4.3 Le rôle du Conseil du Trésor dans les règlements des cas de mauvaise gestion

Le Conseil du Trésor dispose d'un éventail de pouvoirs pour intervenir s'il est d'avis que le comportement d'un ministre ou de ses fonctionnaires dans le cadre de la gestion et de l'administration des activités d'un ministère contrevient à la légitimité ou à la justification de l'utilisation des fonds. Le pouvoir général du Conseil du Trésor en ce qui touche la gestion du personnel est énoncé dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il consiste, à l'échelon ministériel, à réduire les pouvoirs délégués, à imposer des restrictions aux affectations financières, à intervenir directement dans la gestion des affaires du ministère et/ou à révoquer des pouvoirs. Il ne s'agit pas de sanctions personnelles, mais de la révocation de pouvoirs délégués qui ont été conférés au sous-ministre ou aux fonctionnaires de son ministère.

La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* modifie également ce régime en conférant directement aux administrateurs généraux le pouvoir d'élaborer des normes de discipline, d'établir des sanctions et de renvoyer un employé, ou de le rétrograder, pour cause de rendement insatisfaisant. Le Conseil du Trésor conservera la capacité à élaborer des politiques concernant l'exercice de ces pouvoirs par les sous-ministres, dans les ministères principaux. Par conséquent, les pouvoirs disciplinaires exercés sur les fonctionnaires sont conférés aux sous-ministres et non aux ministres. À l'heure actuelle, un système de mesures disciplinaires progressives est en place. Il prévoit des mesures allant de l'avertissement verbal, suivi de l'avertissement par écrit, de la suspension, et jusqu'au renvoi.



5. Le cadre pour renforcer la responsabilisation

Introduction

La doctrine de la responsabilité ministérielle constitue un moyen cohérent et efficace de favoriser un gouvernement responsable. Les experts consultés dans le cadre de ce rapport soutenaient presque unanimement les concepts et principes clés de cette doctrine. Ils n'avaient pas l'impression qu'on avait fait une entorse à la doctrine de la responsabilité ministérielle (comme il a été défini dans les sections précédentes du présent rapport). Au Canada, le régime de responsabilisation a évolué de telle sorte que le réputé politologue Peter Aucoin a déclaré : « Le Canada dispose d'un certain nombre de mécanismes de responsabilisation de calibre égal, si non supérieur, à ceux des pays auxquels on le compare habituellement ». ³⁹ [traduction] Tel qu'il a été signalé, cette évolution a porté sur la responsabilité politique à l'endroit du Parlement, ainsi que sur la responsabilité des gestionnaires envers le Conseil du Trésor. Dans l'ensemble, le régime actuel de la responsabilité est le fruit d'ajustements effectués au cours de nombreuses décennies, et il se caractérise par :

- ▶ une plus grande clarté eu égard à l'attribution des responsabilités;
- ▶ une transparence accrue quant au fonctionnement du gouvernement;
- ▶ un accent plus marqué sur les résultats que sur les intrants;
- ▶ une surveillance plus rigoureuse et des sanctions plus efficaces dans les cas de mauvaise gestion;
- ▶ une meilleure prise en compte des valeurs de la fonction publique.

Les personnes consultées ont quand même souligné qu'il y a matière à amélioration. La pratique de la responsabilité dans certains domaines clés accuse une faiblesse attribuable à la complexité des gouvernements modernes, à la capacité insuffisante dans certaines institutions centrales (comme le Parlement et le Conseil du Trésor), à l'imprécision du concept de responsabilité ou à sa compréhension superficielle dans certains grands domaines de responsabilité et, dans quelques

39. Aucoin, Peter et Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p.61.



cas, à une volonté ou à un leadership défailants. La responsabilité doit être renforcée et les pratiques doivent s'améliorer constamment.

5.1 Le cadre pour renforcer la responsabilisation

Le cadre établi ci-dessous est fondé sur les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle et sur la façon dont ils ont évolué au Canada. Le cadre tient compte des enjeux propres au régime de responsabilité auxquels sont actuellement confrontés le Parlement, les ministres, les sous-ministres et le Conseil du Trésor dans l'exercice de leurs fonctions. Le cadre établit sans équivoque les objectifs que le gouvernement veut atteindre et les valeurs qui présideront à leur réalisation.

Le cadre :

- ▶ permettra au Parlement, en accord avec son rôle, de tenir le gouvernement responsable de ses actions en : encourageant le Parlement à accroître sa capacité d'effectuer des examens et en l'aidant à améliorer la qualité de l'information sur les plans et le rendement du gouvernement, de même que la façon de la communiquer;
- ▶ aidera les ministres et les sous-ministres à s'acquitter de leurs responsabilités et à améliorer leur rendement de gestion en renforçant l'attribution des responsabilités, surtout dans les domaines de l'administration financière; en s'assurant que les personnes responsables ont les compétences nécessaires pour exécuter leurs tâches; en renforçant la gestion financière et la surveillance en la matière, surtout dans les domaines à risque élevé; et en développant le réflexe de la responsabilisation grâce à l'importance accrue accordée aux valeurs de la fonction publique, à une plus grande transparence et à des interventions musclées en cas de dérapage;
- ▶ augmentera la responsabilité du Conseil du Trésor en matière de gestion en clarifiant les responsabilités des gestionnaires énoncées dans les politiques du Conseil du Trésor, en améliorant la disponibilité, la qualité et l'utilisation des informations sur les dépenses et le rendement et en établissant comme référence en la matière le Cadre de responsabilisation de gestion et en le mettant en place dans les ministères, à l'échelle du gouvernement;

Le gouvernement a commencé à renforcer la responsabilité au moyen d'une série de mesures ambitieuses. Avant de mettre en œuvre le présent cadre, le gouvernement examinera attentivement les recommandations de M. le juge Gomery, de même que celles des parlementaires. Il adoptera une démarche réfléchie et, ce faisant, il réduira les risques de déstabilisation des opérations du gouvernement et permettra de s'attacher aux enjeux véritables auxquels est confronté le régime de la responsabilité.

5.2 Permettre au Parlement, en accord avec son rôle, de tenir le gouvernement responsable de ses actions

Le Parlement est maître de ses propres procédures et le gouvernement ne peut dicter une approche à la Chambre des communes ou au Sénat sur la conduite de ses activités. Il n'en reste pas moins que le poids et la proéminence donnés à la fonction de responsabilisation (par opposition au rôle du Parlement qui consiste à représenter les électeurs dans le cadre des activités de promotion menées auprès du gouvernement, à la Chambre ou lors des votes tenus en comité) sont d'une importance capitale.

Lorsqu'on a évalué les pratiques du Parlement en fonction des trois critères fondamentaux du régime de la responsabilité, les experts consultés n'ont pas eu l'impression que des problèmes sérieux se posaient en ce qui a trait au rôle du Parlement, plus particulièrement à l'attribution des responsabilités. Il y a des domaines qui auraient bénéficié d'une plus grande clarté relativement à la détermination des responsabilités, mais cette tâche relève d'abord et avant tout du pouvoir exécutif du gouvernement et non du pouvoir législatif.

Comme il a été signalé, le Parlement dispose de moyens de sanction peu efficaces en cas de mauvaise gestion. Il ne peut appliquer de sanctions personnelles aux ministres (au-delà de la censure politique) et retirer au gouvernement son appui (au moyen d'un vote de non-confiance) n'est une menace réelle que dans le cas des gouvernements minoritaires. Néanmoins, il n'était pas question de modifier la convention selon laquelle le Parlement n'applique pas de sanctions personnelles contre des fonctionnaires. Les sanctions politiques émanant du Parlement entraînent des répercussions réelles, et miner le pouvoir exécutif du gouvernement en faisant intervenir le Parlement dans des sanctions personnelles serait trop coûteux pour notre régime de gouvernement responsable.

L'attention a été portée sur l'inadéquation des mécanismes par lesquels le Parlement tient les ministres responsables, y compris la capacité du Parlement d'effectuer un examen approfondi et la qualité de l'information transmise au Parlement.

Accroître la capacité du Parlement d'effectuer des examens

Comme en fait foi la Commission Lambert : « Dans notre régime politique, le Parlement doit se trouver à la source et au terme des opérations gouvernementales. Il doit examiner de près et approuver toute mesure législative et toute proposition visant à accroître les recettes ou les dépenses du gouvernement, et surveiller la mise en œuvre par le gouvernement des propositions auxquelles il a consenties. Nous pensons que les parlementaires n'ont pas rempli adéquatement



leur mandat de tenir le gouvernement responsable de la gestion des ressources publiques ». ⁴⁰
[traduction]

Le Parlement s'est prononcé sur cette question. En 1985, on faisait remarquer, dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, qu'aucune des fonctions associées à la structure du comité (examen des prévisions budgétaires et des mesures législatives, enquêtes) n'était accomplie convenablement par les parlementaires en raison de la lourde charge de travail que constituent leur présence dans leur circonscription et les nombreuses autres tâches auxquelles ils consacrent leur temps et leur énergie. ⁴¹ En 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires publiait un rapport intitulé *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, qui signalait de nombreuses mesures que les parlementaires devraient adopter pour renforcer le volet responsabilité de leur rôle. ⁴² Une étude effectuée par des parlementaires représentant différents partis politiques et coprésidée par Carolyn Bennett, Deborah Grey et Yves Morin a conclu que « le Parlement a perdu sa faculté d'examiner les activités gouvernementales », et que « la plupart des parlementaires avouent être dépassés ». ⁴³

Enfin, dans son rapport de novembre 2004, la vérificatrice générale a mentionné que les parlementaires aimeraient peut-être prendre en compte « la nécessité d'approfondir l'examen parlementaire des dépenses publiques et de rendre ainsi le gouvernement comptable de ses actions ». ⁴⁴

40. Canada. *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*. Rapport final. 1979, pp. 52-53.

41. *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Ottawa : l'Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1985, p. 15

42. *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003, et la Recommandation 12. Voir aussi le rapport du Comité McGrath, 1985. Voir aussi le rapport sur le rôle d'examen du Parlement, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, rédigé par la Hansard Society Commission d'Angleterre sous la présidence du très honorable Lord Newton of Braintree, Vacher Dod Publishing Limited, 2000.

43. *Un Parlement selon nos vœux, les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement*, pp. 6 et 10.

44. *Questions d'une importance particulière*, novembre 2004, p. 1.

Durant la phase de consultation du présent rapport, les experts ont indiqué que :

- ▶ Les membres du Parlement font face à d'importantes contraintes de temps, ce qui réduit le temps dont ils disposent pour assumer leur obligation au chapitre de la responsabilisation. De plus, les ressources affectées à celle-ci ne constituent qu'une faible partie du budget total.⁴⁵
- ▶ Les employés de la Bibliothèque du Parlement au service des membres de comité, bien que particulièrement dévoués à la tâche, forment un effectif trop réduit par rapport au volume de travail requis, ce qui explique peut-être pourquoi les comités formulent relativement peu de recommandations de fond sur les prévisions budgétaires.
- ▶ En ce qui concerne leurs recommandations, les comités déposent de plus en plus de rapports minoritaires plutôt que de travailler à l'atteinte de consensus comprenant des compromis par toutes les parties intéressées, ce qui accentue l'attitude partisane adoptée dans le travail des comités.⁴⁶
- ▶ Par ailleurs, pour certains participants, la nature partisane de l'interrogatoire a été perçue comme une occasion manquée d'examiner convenablement le rendement au chapitre de la gestion et des dépenses. En fait, certaines personnes consultées étaient d'avis que le Comité des comptes publics s'attardait trop souvent à des questions stratégiques, au détriment des questions de gestion, de responsabilisation et de rendement comme la légitimité, la régularité, l'efficacité, la rentabilité et l'efficience.
- ▶ La Chambre des communes dispose d'environ huit semaines durant le processus d'examen des prévisions budgétaires pour examiner et approuver quelque 65 milliards de dollars destinés aux dépenses de programmes du gouvernement, à un moment où de nombreux comités doivent aussi se prononcer sur d'importantes mesures législatives. Par conséquent, le temps manque au Parlement pour examiner comme il convient les prévisions budgétaires du gouvernement.

Améliorer la transmission d'informations au Parlement

Les personnes consultées ont aussi décelé des lacunes dans la façon dont le gouvernement assiste le Parlement dans sa responsabilité d'examen du rendement, à savoir :

45. À l'exclusion des députés qui appartiennent à l'exécutif ou qui assument des responsabilités spéciales (par exemple, le leader de l'opposition ou le whip du parti), il n'y a environ que 210 députés qui peuvent tenir le gouvernement responsable dans le cadre du processus des comités. Les députés siègent à au moins un comité parlementaire, mais ils font souvent partie de plusieurs (car on compte une vingtaine de comités permanents). Ils doivent s'acquitter de nombreuses responsabilités dans leurs circonscriptions et sur la Colline du Parlement. Voir le Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004, Chambre des communes.

46. Commentaire fourni par C.E.S. Franks au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avril 2005.



- ▶ Les documents produits à l'intention des parlementaires par les ministères et les organismes gouvernementaux nécessitent des modifications significatives afin de les simplifier et de les rendre plus transparents, accessibles et fonctionnels.⁴⁷
- ▶ Vu leur nature, il y a clivage entre les documents servant à présenter au Parlement les dépenses gouvernementales prévues et ceux qui permettent de faire rapport sur le rendement. Par exemple, la présentation des Rapports sur les plans et les priorités et des Rapports ministériels sur le rendement se fait de plus en plus en fonction des résultats recherchés et atteints, de sorte qu'il est difficile de démontrer quels programmes ou activités sont rattachés à des crédits parlementaires. En outre, la comptabilité d'exercice utilisée dans le budget fédéral et ses résultats financiers diffère de la comptabilité de caisse utilisée pour autoriser les crédits alloués.
- ▶ Les ministres comparaissent devant les comités parlementaires moins souvent que par le passé. Les sous-ministres – et, parfois, les sous-ministres adjoints – se présentent de plus en plus souvent devant les comités parlementaires, pour le compte de leurs ministres respectifs.
- ▶ Le Budget principal des dépenses doit, selon les règles de la Chambre, être déposé chaque année avant le 1^{er} mars. Il ne peut donc pas comprendre les renseignements les plus récents sur les dépenses puisque les budgets fédéraux sont habituellement déposés à la fin de février. L'information est diffusée dans le Budget supplémentaire des dépenses déposé plus tard dans l'année, habituellement à l'automne. Il en découle que les parlementaires sont obligés de travailler avec des données qui ne sont pas à jour, pour approuver les plans de dépenses du gouvernement avant le 23 juin.

Le gouvernement a indiqué sa volonté de travailler de concert avec le Parlement sur les questions de responsabilisation. Dans *Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique*, le gouvernement convient qu'il faut élargir le rôle des parlementaires et des comités eu égard à l'élaboration de mesures législatives, la modernisation du processus d'examen des prévisions budgétaires, l'augmentation du nombre de comparutions des ministres devant les comités, et l'examen préalable des nominations.⁴⁸ Certaines étapes importantes ont été franchies dans le but d'améliorer la transmission de l'information au Parlement, dont :

- ▶ Le remaniement des Rapports sur les plans et les priorités et des Rapports ministériels sur le rendement pour mettre davantage l'accent sur les rapports axés sur les résultats;

47. La *Liste des rapports et états* représente plus de 100 pages et énumère environ 1 000 rapports provenant de plus de 250 organisations, dont la majorité est visée par des lois.

48. Canada. Bureau du Conseil privé. *Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique*, 2004.

-
- ▶ Une nouvelle présentation du Budget des dépenses, adoptée en novembre 2004, pour améliorer la cohérence de l'information et fournir une information plus abondante sur des questions horizontales et des renseignements récapitulatifs pour aider les Parlementaires;
 - ▶ Des mesures ont été prises pour améliorer la publication des rapports de vérifications internes, des évaluations de programmes, des rapports de la vérificatrice générale et d'autres mandataires du Parlement;
 - ▶ En novembre 2004, le gouvernement a reçu un prix d'excellence en communication de l'information de la part de l'Institut canadien des comptables agréés, pour le leadership dont il a fait preuve en adoptant la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale dans les Comptes publics de 2003, ce que la vérificatrice générale a approuvé sans réserve.
 - ▶ Dans le budget de 2005, le gouvernement s'est engagé à élaborer un « plan directeur » pour améliorer les rapports au Parlement, de concert avec les parlementaires.

Malgré les diverses initiatives qu'il a déjà prises, le gouvernement reconnaît qu'il doit faire davantage pour que le Parlement puisse assumer sa responsabilité pour ce qui est d'examiner les dépenses et le rendement du gouvernement. Il faut rehausser la qualité de l'information. Il faut mettre en place de meilleurs procédés d'examen de l'information communiquée. Des mesures d'encouragement plus efficaces doivent être prises pour insister davantage sur l'examen et la responsabilisation dans tout le système. Le gouvernement devra lors de l'exécution de ce programme prôner des rapports francs et ouverts avec le Parlement. La transmission de l'information doit être exacte et complète, et le gouvernement reconnaît volontiers qu'il lui faut être respectueux des demandes du Parlement dans ce domaine et y accorder toute l'attention nécessaire. Le Cadre de responsabilisation de gestion pourra guider les discussions avec le Parlement sur la gestion du rendement; pour sa part, la transmission de données plus opportunes sur les résultats des programmes fera ressortir les points sur lesquels devront porter ces discussions. Le gouvernement agira avec la conviction profonde qu'être responsable constitue une obligation partagée – et que les gestes qu'il fera trouveront un écho dans un Parlement engagé à assumer son rôle et ses responsabilités. Il incombe à tous d'agir dans l'intérêt général pour seconder et favoriser une saine intendance des fonds publics. La culture de la responsabilité qui en résultera doit être maintenue partout et par toutes les parties intéressées.



5.3 Aider les ministres et les sous-ministres à exercer leurs responsabilités et à améliorer le rendement sur le plan de la gestion

Lors de l'évaluation des pratiques de responsabilisation du ministère en fonction des trois critères de base d'un régime efficace, la plupart des experts consultés ont estimé que des mesures devaient être prises à divers égards. Les ministres et les sous-ministres doivent mieux comprendre ce dont ils sont chargés, en particulier dans le domaine de l'administration financière. Dans des secteurs cruciaux, il faut accroître la capacité de la fonction publique pour faire en sorte que les ministres et les sous-ministres puissent assumer leurs responsabilités. On ne dispose pas toujours des outils et processus d'information de gestion appropriés. Il faut améliorer certains aspects de la surveillance de la gestion financière. Un leadership plus efficace est nécessaire pour promouvoir davantage les valeurs et l'éthique de la fonction publique et des mesures décisives doivent être prises lorsque des cas de mauvaise gestion sont découverts. Chacun de ces éléments est examiné ci-dessous.

Toutefois, même si on appelait à l'adoption d'un programme d'action complet, on ne demandait pas de changement radical. Le défi n'est pas de recommencer à nouveau et de se diriger dans une autre direction. Il faut plutôt tirer parti des progrès accomplis à ce jour, consolider et renforcer les pratiques exemplaires et accorder plus d'importance et d'attention au rendement en matière de gestion à tous les niveaux. C'est une question de temps, d'investissement et de leadership, mais il faut agir.

Clarifier l'attribution de responsabilités et la responsabilisation

Tout système de responsabilisation comporte une exigence essentielle selon laquelle les personnes responsables doivent comprendre clairement ce dont elles doivent rendre compte. Il en va de même des personnes qui leur ont délégué les pouvoirs et qui, par conséquent, ont le droit de demander des comptes. Des problèmes peuvent survenir quand il n'y a pas de compréhension commune claire et précise du pouvoir délégué ou des priorités auxquelles il faut donner suite. Cela peut entraîner de la confusion, de l'inefficacité et des lacunes dans le système de responsabilisation et rendre difficile l'identification de la personne responsable.

Les consultations et la recherche effectuées durant la préparation du présent rapport ont démontré que l'attribution et la délégation de pouvoirs comportaient plusieurs lacunes :

- ▶ les attentes en matière de rendement associées aux pouvoirs délégués ne sont pas suffisamment claires, en particulier entre les ministres et les sous-ministres;
- ▶ le rôle du personnel exonéré n'est pas défini avec précision, surtout en ce qui concerne leurs liens avec les questions d'administration publique dans le cadre de leurs relations avec les fonctionnaires;

-
- ▶ l'attribution des responsabilités et la responsabilisation ne sont pas assez claires dans le secteur de l'administration financière, en particulier dans les domaines où le sous-ministre se voit attribuer directement des pouvoirs par la législation (par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques*) ou par le Conseil du Trésor;
 - ▶ l'imprécision des moyens de régler les divergences d'opinion entre les ministres et les sous-ministres sur des questions relatives à l'interprétation de la portée et à la mise en œuvre des politiques du Conseil du Trésor.

Le gouvernement a déjà pris de nombreuses mesures importantes pour clarifier les responsabilités et la manière dont elles sont comprises par les ministres et les sous-ministres. Par exemple, les guides concernant la responsabilisation destinés aux ministres et aux sous-ministres ont été mis à jour et améliorés en 2003 et en 2004. Le gouvernement a aussi renforcé la gouvernance et la responsabilisation au sein des sociétés d'État.⁴⁹

Le gouvernement a cependant reconnu qu'il fallait en faire plus. Des mesures devront être prises pour clarifier le rôle et les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires. Il faudra notamment leur accorder le pouvoir nécessaire pour s'adapter au changement et pour en diriger la mise en œuvre. Autant que possible, il faudra éliminer les zones de confusion concernant les responsabilités. Tout le monde devra savoir qui rend compte de quoi et à qui. Chaque fois qu'un pouvoir est attribué ou qu'une obligation de rendre des comptes est imposée, il faut maintenir et renforcer les principes essentiels de neutralité et de professionnalisme de la fonction publique. Les divergences d'opinion au sujet de la meilleure façon de mettre en œuvre une politique, bien que rares, doivent être réglées d'une manière qui, tout en préservant la clarté de la responsabilisation, n'affecte pas le lien de confiance nécessaire entre les ministres et les sous-ministres, ni le principe démocratique fondamental de l'obligation qu'ont les ministres de rendre des comptes au Parlement.

À cet égard, de nombreux universitaires et des parlementaires ont prétendu qu'il fallait adopter le modèle de l'agent comptable, qui existe depuis longtemps en Grande-Bretagne. Les responsabilités particulières de cet agent comptable et les moyens par lesquels il rendrait des comptes pourraient varier grandement. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé une version de ce modèle qui inclurait les caractéristiques suivantes⁵⁰ :

49. L'examen déposé au Parlement le 17 février 2005 comprenait 31 mesures visant à clarifier les relations entre les ministres et les sociétés d'État, à clarifier les régimes de responsabilisation de ces sociétés, à rendre le processus de nomination plus transparent, à adopter les mêmes réformes que dans le secteur privé pour la gouvernance des sociétés d'État, à renforcer les régimes de vérification au sein des sociétés d'État et à rendre plus transparentes leurs activités et leurs opérations.

50. *Gouvernance dans la fonction publique du Canada : Responsabilisation des ministres et des sous-ministres : Rapport du Comité permanent des comptes publics*. Mai 2005



- ▶ une obligation personnelle de signer les comptes financiers décrits dans sa lettre de nomination;
- ▶ une responsabilité personnelle pour l'ensemble de l'organisation, de la gestion et de la dotation en personnel du ministère et pour les procédures ministérielles sur les questions financières et autres;
- ▶ l'assurance qu'on applique une norme élevée de gestion financière au sein du ministère;
- ▶ la responsabilité personnelle pour tous les pouvoirs, tant directs que délégués;
- ▶ l'assurance que les procédures et les systèmes financiers favorisent l'exécution efficace et économique des activités et garantissent l'à-propos et la régularité sur le plan financier;
- ▶ l'assurance du respect des exigences parlementaires dans le contrôle des dépenses, en veillant à ce que les crédits soient dépensés seulement dans la proportion et le but autorisés par le Parlement;
- ▶ la responsabilité personnelle de la négligence et des manquements n'est pas réduite avec le temps;
- ▶ l'obligation de rendre compte devant le Comité des comptes publics de l'exécution de ses fonctions et de l'exercice de ses pouvoirs légaux;
- ▶ en cas de désaccord avec un ministre relativement à la gestion et au fonctionnement du ministère, le ministre devrait outrepasser les pouvoirs du sous-ministre au moyen d'une lettre qui serait adressée au contrôleur général et au vérificateur général.

Il convient de noter que les responsabilités des agents comptables sont très semblables à celles du sous-ministre en conformité avec les politiques du Conseil du Trésor et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Comme les agents comptables, les sous-ministres sont responsables de la régularité et de l'à-propos en matière financière, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités; des systèmes de gestion et des systèmes financiers pour les programmes ministériels et la propriété publique. En outre, les sous-ministres comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires afin de fournir de l'information et des explications sur l'administration du ministère et des programmes qui relèvent d'eux.⁵¹

51. En résumé, les responsabilités actuelles du sous-ministre, telles que précisées dans le *Guide du sous-ministre*, partie II, sont les suivantes : les pouvoirs, les obligations et les fonctions des sous-ministres et autres administrateurs généraux selon la common law qui résultent des fonctions en matière de gestion du sous-ministre (par exemple, le pouvoir de définir les qualités nécessaires pour tout poste au sein de leur ministère); au début de chaque exercice ou à tout autre moment fixé par le Conseil du Trésor, préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation (paragraphe 31(1)); veiller, grâce à la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues dans une répartition approuvée par le Conseil du Trésor ne soient pas dépassées (paragraphe 31(3)); établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables sur le crédit ou le poste visé (paragraphe 32(2)); fournir les attestations nécessaires aux paiements (article 34); tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces

Certains croient que le modèle de l'agent comptable convient bien au contexte canadien, et qu'il permettra de clarifier pour le Parlement qui est responsable de quelles décisions administratives, d'accorder aux sous-ministres la « latitude administrative » requise pour exercer pleinement leurs responsabilités en matière de gestion, tout en servant leur ministre, ainsi que de codifier les moyens de régler les positions divergentes entre le ministre et le sous-ministre de manière à clarifier à qui incombe la responsabilité. D'autres se sont opposés fortement à cette idée. Selon eux, les responsabilités et les responsabilisations actuelles ne changent pas réellement, sauf en ce qui concerne la lettre permettant d'outrepasser le jugement du sous-ministre en cas de désaccord. Les critiques du concept estiment que la relation de confiance requise entre le ministre et le sous-ministre serait gravement compromise. Ils sont aussi d'avis qu'il serait extrêmement difficile d'établir une distinction entre les responsabilités du ministre et celles de l'agent comptable. Compte tenu de la rigueur de l'examen parlementaire, les critiques croient que les fonctionnaires impartiaux et professionnels se sentiraient obligés de se défendre et risqueraient de prendre partie sur le plan politique.

S'assurer que les personnes responsables sont en mesure d'exercer leurs fonctions

Une personne chargée de quelque chose doit non seulement avoir le pouvoir nécessaire pour exercer ses responsabilités, mais elle doit aussi être en mesure de le faire et posséder les capacités nécessaires. Les ministres doivent être convaincus que la fonction publique qui les soutient possède les compétences et les ressources nécessaires pour accomplir les tâches qui lui sont confiées. Des personnes consultées pour cet examen étaient d'avis que les nouveaux employés et gestionnaires avaient besoin d'une meilleure introduction à leur poste afin de pouvoir bien faire leur travail. Dans des secteurs très importants des opérations gouvernementales où travaillent par exemple la collectivité de la gestion financière et de la vérification, la collectivité de l'évaluation des programmes, les collectivités des acquisitions, de la gestion du matériel et des biens immobiliers et la collectivité des ressources humaines, on estimait que des compétences de base devaient être améliorées et, dans certains cas, que des normes de certification étaient justifiées. Des initiatives de recrutement plus efficaces étaient jugées nécessaires pour attirer des talents dans certains domaines opérationnels cruciaux.

La durée du mandat de certains cadres supérieurs suscitait également des préoccupations. Bien que la moyenne du mandat d'un sous-ministre soit de trois années et demie, beaucoup de

biens (article 62); les responsabilités relatives à la gestion du personnel déléguées au sous-ministre en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (dotation, dont la nomination, la promotion, la mutation, la rétrogradation et le renvoi) et de son règlement d'application, et en vertu de la LGFP (l'organisation et la classification); les responsabilités relatives à la *Loi sur les langues officielles*; les obligations particulières imposées aux sous-ministres par les politiques ou les directives du Conseil du Trésor, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (par exemple, les obligations en matière de sécurité et de santé au travail en vertu du *Code canadien du travail*); des pouvoirs découlant de décrets du Conseil pris en vertu de la prérogative royale (p. ex. le pouvoir d'effectuer des paiements à titre gracieux au nom de la Couronne).



sous-ministres occupaient leur poste moins longtemps. On se demandait s'ils disposaient d'assez de temps pour mener à terme d'importantes initiatives de gestion. Dans ce contexte, on a soulevé la question des compétences de base attendues des sous-ministres et on s'est demandé si suffisamment d'accent était mis sur les domaines de la gestion et de l'administration au moment de leur sélection. On a jugé extrêmement important le maintien du statut professionnel et non partisan de tous les fonctionnaires, en particulier celui des sous-ministres, dans le cadre du processus de nomination et ce, à tous les niveaux.

Des mesures ont été prises afin de contribuer à la modernisation et au renouvellement de la fonction publique. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* vise à permettre au gouvernement d'accroître ses capacités et d'attirer de nouveaux talents. Elle aidera à intégrer la planification des ressources humaines à la planification des activités et à établir de nouvelles relations entre les parties patronale et syndicale. Elle réduira le nombre de règles et de processus qui alourdissent la gestion des ressources humaines, tout en sauvegardant les principes essentiels du mérite. La nouvelle École de la fonction publique du Canada rendra vraiment possible l'apprentissage permanent pour tous les employés et aidera le gouvernement à mettre à niveau les compétences des gestionnaires tant sur le plan du leadership que sur celui de l'efficacité des opérations. Les cadres supérieurs seront mieux renseignés sur les attentes en matière de gestion figurant dans le Cadre de responsabilisation de gestion et dans les politiques du Conseil du Trésor relatives à la gestion et ils pourront donc mieux s'acquitter de leurs responsabilités. On améliore en outre les programmes d'échange afin de mettre en application la notion d'institution diversifiée et ouverte comptant sur les nouvelles idées et les innovations.

Dans des secteurs cruciaux de l'administration financière, le gouvernement a commencé à renforcer ses capacités. Il a annoncé qu'il avait l'intention d'élaborer des normes de certification pour les contrôleurs et les chefs de la vérification des ministères. Un programme d'apprentissage de base sera préparé en consultation avec des établissements d'enseignement, des associations professionnelles et des syndicats. Il mettra l'accent sur trois aspects : l'orientation des nouveaux employés, les compétences en leadership pour les gestionnaires et les besoins spécialisés des collectivités fonctionnelles clés, comme celles des finances, de la vérification interne et des ressources humaines. On procède actuellement, sous l'égide du Comité des hauts fonctionnaires, à l'examen des compétences de base de tous les cadres supérieurs pour s'assurer que l'attention appropriée est accordée au choix des dirigeants de la fonction publique.

Dans le cadre de ses initiatives de recrutement et de maintien en poste, le gouvernement s'est engagé à aider la fonction publique à être productive et à fonder son travail sur des principes, tout en demeurant neutre et non partisane. Investir dans le savoir est investir dans l'adaptabilité et cela contribuera à assurer la viabilité et la pertinence de la fonction publique. Le gouvernement mettra donc l'accent sur les compétences de base nécessaires au succès et à une saine gestion. Il favorisera l'innovation et la créativité, qui sont les meilleurs moyens de servir

les Canadiens. Renforcer les capacités grâce à un recrutement et à une formation méthodiques permettra d'assurer le renouvellement de la fonction publique et de la rendre plus souple. L'apprentissage continu, qui distinguera la fonction publique, permettra de s'assurer que le système peut s'adapter pour exécuter des programmes et des politiques complexes et donner aux fonctionnaires la confiance nécessaire pour remettre en question les méthodes établies qui empêchent de fournir de meilleurs services aux Canadiens.

Renforcer la gestion et la surveillance financières, en particulier dans les domaines présentant des risques élevés

La vérificatrice générale s'est dite préoccupée par le fait que le contrôle financier au gouvernement n'est pas aussi rigoureux qu'il le devrait, compte tenu en particulier de la complexité de cette fonction. Certaines autres questions ont été soulevées pendant les consultations. Des participants ont signalé le manque d'information détaillée et présentée en temps utile sur la gestion et les dépenses dans l'ensemble du gouvernement. Ils étaient d'avis qu'il fallait mettre davantage l'accent sur les éléments fondamentaux de la vérification financière, ainsi que sur une approche stratégique de l'administration financière ciblant les secteurs de risque. La capacité de gestion financière et de vérification était considérée comme étant exploitée au maximum partout au gouvernement, ce qui nuisait parfois à la planification et à la prise de décisions. On estimait, en général, qu'il fallait de nouveau insister sur les contrôles financiers et les mécanismes de suivi et de mise en application pour renforcer l'administration des fonds publics.

Des mesures importantes ont déjà été prises pour améliorer la gestion financière :

- ▶ En décembre 2003, le Bureau du contrôleur général a été rétabli au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en tant que bureau distinct dirigé par un contrôleur général nouvellement nommé et ayant le statut d'administrateur général. Un réseau de contrôleurs relevant du contrôleur général sera mis en place dans tous les ministères pour renforcer la gestion et la responsabilisation financières.⁵²

52. Le Bureau du contrôleur général a pour tâches d'établir les normes et les politiques du gouvernement du Canada concernant les finances, la comptabilité et la vérification; de superviser toutes les dépenses gouvernementales, ce qui comprend l'examen et l'approbation des nouvelles initiatives en matière de dépenses; de conseiller et de guider les contrôleurs ministériels (agents financiers supérieurs) relativement aux saines pratiques et méthodes de gestion financière et d'administration; de gérer et d'exécuter les activités de vérification interne pour les petits organismes n'ayant pas leur propre fonction de vérification interne; de moderniser l'ensemble de politiques gouvernementales concernant la gestion financière; d'exercer un leadership à l'échelle de la fonction publique par l'intermédiaire des collectivités de la gestion financière et de la vérification interne, en mettant l'accent sur la nécessité d'assurer l'existence et le respect de contrôles financiers appropriés et de maintenir une saine administration des ressources à tous les niveaux de la fonction publique fédérale; de favoriser et de gérer le perfectionnement professionnel des collectivités de la gestion financière et de la vérification interne, notamment en établissant des normes d'accréditation et de certification et en donnant des conseils sur les modules de formation appropriés du programme d'apprentissage de la fonction publique;



- ▶ En mars 2004, le gouvernement s'est engagé à vérifier tous les états financiers annuels des ministères et des organismes d'ici 2009.
- ▶ Les vérifications spéciales quinquennales des sociétés d'État par le vérificateur général seront déposées au Parlement et affichées sur le site Web du vérificateur général.
- ▶ Une évaluation des capacités de l'ensemble du gouvernement au chapitre de la vérification est en cours.

Dans ses efforts pour renforcer la gestion et la surveillance financières, le gouvernement sera guidé par un certain nombre d'objectifs, le plus important étant l'administration prudente des fonds publics. Comme le gouvernement l'a affirmé en décembre 2003, chaque dollar compte. L'à-propos et la régularité dans la gestion des fonds publics ne sont pas simplement souhaitables, ils sont nécessaires. Dépenser de manière économique, efficiente et efficace pour la réalisation des programmes doit être tout autant la préoccupation des ministres et sous-ministres que celle de tous les fonctionnaires relevant d'eux. Les cadres supérieurs devront faire montre d'un grand leadership en donnant l'exemple. Des contrôles rigoureux devront être fondés sur des valeurs inébranlables. Les sous-ministres doivent bien comprendre que les capacités et le rendement en matière de gestion dans leur ministère relèvent essentiellement d'eux et qu'ils devront rendre des comptes à ce sujet. Les sous-ministres auront besoin d'avis objectifs et indépendants à propos du rendement des systèmes d'administration financière dont ils auront la responsabilité et qui, pour être efficaces, devront se trouver dans les ministères. Ils ont besoin des outils de gestion de l'information qui leur permettent de « gérer de manière plus intelligente ».

Renforcer les valeurs et la transparence de la fonction publique

En soi, une bonne compréhension de la doctrine ne garantira pas l'existence d'un système efficace de responsabilisation. La simple mise en place de mécanismes de responsabilisation du gouvernement à l'égard du Parlement et au sein même du gouvernement ne suffira pas non plus, peu importe la rigueur des mécanismes. Un fort « réflexe de responsabilisation » sera nécessaire de la part de tous les intervenants.

Les personnes consultées ont estimé qu'il fallait d'abord mieux faire connaître et renforcer les valeurs et l'éthique de la fonction publique en donnant des conseils sur la façon de transposer ces principes dans des actes concrets. Elles étaient aussi d'avis que les mesures prises ouvertement et

d'approuver, de concert avec les sous-ministres, la nomination de tous les contrôleurs ministériels; de réorganiser et de renforcer la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement pour assurer l'instauration de programmes de vérification exhaustifs fondés sur une analyse efficace des risques associés à toutes les activités ministérielles, et d'examiner de près tous les aspects de tous les portefeuilles; de surveiller la mise en place de systèmes d'information financière modernes, opportuns et s'appliquant à l'ensemble de l'organisation afin d'assurer le suivi de toutes les dépenses et de fournir les outils nécessaires à une surveillance et à une prise de décisions efficaces; de voir à ce que tous les états financiers annuels des ministères et des organismes soient vérifiés d'ici cinq ans; et de renforcer la capacité de vérification interne partout dans le secteur public.

dans des conditions de transparence relative avaient plus de chances de cadrer avec ces valeurs et avec le respect attendu des règles que celles prises isolément.

Pendant les consultations menées pour cet examen, beaucoup de personnes ont été d'avis que le manque de transparence rendait difficiles l'examen des pratiques de gestion et la détermination rapide des risques et des problèmes. En conséquence, on consacre trop de temps à des mesures correctives et pas assez à la prévention. Les personnes consultées étaient d'avis qu'une transparence accrue aux yeux du public était un moyen puissant d'encourager une gestion, une administration et une responsabilisation publique améliorées.

Plusieurs pratiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique semblaient nuire au régime de responsabilisation plutôt que d'y contribuer. Certaines personnes ont affirmé par exemple qu'on n'accordait pas suffisamment d'attention aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique au moment d'établir les critères d'évaluation et de promotion. D'autres croyaient que le problème était attribuable au fort taux de roulement aux échelons supérieurs, ce qui signifiait que souvent les gens n'étaient plus accessibles pour rendre compte de leurs actions et que d'autres personnes devaient le faire à leur place.

Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer le réflexe de la responsabilisation. Tirant parti du travail novateur fait par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, il a publié en 2003 le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Des lois sur les conflits d'intérêts, des règles sur l'inscription des lobbyistes et la révision du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ont aussi eu des répercussions. Un agent de l'intégrité de la fonction publique a été nommé et une loi visant à protéger les fonctionnaires qui dénoncent des actes fautifs a été présentée à la Chambre des communes en 2004.

Un bon système de contrôle peut être renforcé, tout en augmentant la transparence envers le public. En fait, la transparence, la visibilité et une approche de communication ouverte sont des éléments essentiels à la promotion d'une responsabilisation plus grande à l'égard du public et du Parlement.⁵³ Dans la mesure où les parlementaires et les Canadiens peuvent accéder directement à l'information concernant la gestion des dépenses et le rendement du gouvernement, ils seront plus en mesure de tenir le gouvernement responsable et moins dépendants des rapports préparés par les ministères et les organismes. C'est pourquoi récemment, le gouvernement a déposé au Parlement *Un cadre compréhensif concernant la réforme de l'accès à l'information* et a sollicité

53. Promouvoir la transparence pour encourager la responsabilisation à l'égard du public est une solide tradition au Canada. La législation canadienne sur l'accès à l'information a été une innovation quand elle a été adoptée en 1985, pour accorder aux Canadiens le droit d'accéder à l'information détenue par presque toutes les institutions gouvernementales.



l'opinion des parlementaires sur cette importante question. Le gouvernement a également signifié son intention d'assujettir éventuellement toutes les sociétés d'État à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Parmi les autres mesures déjà prises, mentionnons la divulgation « proactive » obligatoire :

- ▶ des frais de voyage et d'accueil des ministres, des secrétaires parlementaires, du personnel politique et des hauts fonctionnaires, depuis avril 2004;
- ▶ des marchés du gouvernement pour l'acquisition de biens et de services, d'une valeur supérieure à 10 000 \$, depuis novembre 2004;
- ▶ de la reclassification des postes dans la fonction publique, depuis novembre 2004.

Ces mesures et celles du plan d'action pour la réforme de la responsabilisation reposent toutes sur les valeurs fondamentales de la fonction publique. Elles accordent une grande importance à l'intégrité et à la confiance, reconnaissant entre autres que, s'ils doivent compter moins sur des règles et des règlements centralisés, les fonctionnaires devront mieux comprendre les valeurs et les buts qui sous-tendent ces règles et règlements. Les valeurs sont renforcées par des pratiques exemplaires, et si les fonctionnaires doivent être habilités à agir, ils doivent percevoir ces valeurs dans les actions de leurs dirigeants. L'examen du rendement en fonction du code de valeurs doit être un élément clé des évaluations et des promotions. Il est tout à fait approprié d'exiger du gouvernement et de la fonction publique de respecter les plus hautes normes possibles. Pour sa part, le gouvernement devrait s'attendre à un rendement éthique maximal de tous ceux qui reçoivent des fonds publics par l'intermédiaire de subventions, de contributions ou de marchés.

Afin de réitérer l'engagement à l'égard des valeurs de la fonction publique, le gouvernement reconnaît les vertus d'une plus grande transparence. On pourrait en faire plus pour rendre le gouvernement plus transparent, tout en assurant une protection appropriée de la vie privée et de la confidentialité. Un gouvernement plus ouvert permettra aux personnes qui font des choix judicieux de le faire avec confiance et conviction et servira de rempart contre celles qui pourraient être portées à faire de mauvais choix.

Agir de manière décisive lorsque les choses tournent mal ou dans les cas de mauvaise gestion

Même si beaucoup de personnes consultées ont estimé que le régime de responsabilisation fonctionnait raisonnablement bien au gouvernement, elles ont aussi reconnu l'importance des effets dissuasifs de savoir que la mauvaise gestion fera l'objet de sanctions appropriées.

Il est plus facile de juger de la pertinence des conséquences d'un acte ou d'une omission lorsque chaque personne concernée connaît les détails du régime de récompenses et de sanctions. Il est aussi plus probable qu'on agira correctement si on comprend les conséquences liées à son comportement. Des participants à la consultation étaient d'avis que le régime de sanctions n'est

ni bien élaboré ni bien publicisé, ce qui le rend par conséquent moins efficace qu'il ne pourrait l'être. On a dit que cette lacune perçue a contribué à donner l'impression au public et aux fonctionnaires que les conséquences associées à une mauvaise gestion sont insuffisantes dans certains domaines.

Dans ce contexte, les participants à la consultation étaient d'avis que l'absence d'une définition claire de la mauvaise gestion s'appliquant aux ministres et aux sous-ministres nuisait à l'efficacité et à la crédibilité du régime de sanctions. Même si de nombreuses définitions intuitives existent, on n'arrive pas à s'entendre sur aucune. Il est difficile de savoir si les mesures appropriées ont été prises pour régler une situation de mauvais rendement ou de mauvaise gestion lorsqu'il n'y a aucun point de référence ou norme clairs, cohérents et évidents à cet égard.⁵⁴

Comme l'a fait observer avec force le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique : « La fonction publique doit être animée par une inébranlable conviction à propos de l'importance et de la primauté de la loi, particulièrement de la loi de la Constitution, et par le besoin de l'imposer avec intégrité, impartialité et discernement. Les fonctions ayant trait aux droits, devoirs et objectifs publics des citoyens canadiens ne peuvent être remplies qu'avec légitimité et équité à l'intérieur d'un cadre législatif et de la procédure établie ». ⁵⁵ Aucune violation des règles ne peut être tolérée au gouvernement, et il faut adopter une approche judicieuse pour régler les cas de mauvaise gestion. Le gouvernement agira alors de manière ferme et décisive. Comme toujours, il faudra être juste et être perçu ainsi. Cela dit, la responsabilisation ne devrait pas se limiter à un simple blâme exprimé publiquement. Les mesures correctrices visant à régler les cas de mauvaise gestion doivent permettre l'apprentissage et l'amélioration. La structure et l'application du régime de sanctions du gouvernement doivent inciter les gestionnaires à se conformer aux directives du gouvernement en respectant la loi et les valeurs de la fonction publique.

5.4 Renforcer le rôle du Conseil du Trésor pour ce qui est d'assurer une solide responsabilisation en matière de gestion

Le Conseil du Trésor joue un rôle capital pour ce qui est d'assurer une solide responsabilisation en matière de gestion au gouvernement. Dans son étude, Gordon Osbaldeston a indiqué que, selon les sous-ministres, « leur responsabilité envers le Conseil du Trésor n'était pas aussi claire que celle envers la Commission de la fonction publique » et que « les sous-ministres ne s'entendent pas tout à fait sur la nature de leur responsabilité envers le Conseil du Trésor ». ⁵⁶ Les

54. La *Loi sur la gestion des finances publiques* et les lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de discipline contiennent également quelques chapitres sur ces questions.

55. *De solides assises* : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1996

56. Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989, pp. 67-68.



conclusions de la récente série de consultations vont dans ce sens. Les moyens employés par le Conseil du Trésor pour déterminer comment les sous-ministres exercent le pouvoir qui leur est délégué ne sont pas très précis. En outre, il n'y a pas non plus d'exigences officielles pour la tenue de séances de responsabilisation visant à permettre au Conseil du Trésor et aux sous-ministres de discuter de la progression de dossiers et de projets.

Rationaliser les politiques de gestion du Conseil du Trésor

L'obligation de rendre compte est affaiblie lorsqu'on délègue des responsabilités administratives particulières sans faire état de tâches ou de postes précis. Les politiques de gestion du Conseil du Trésor, qui attribuent les responsabilités et définissent les attentes à l'égard des ministres et des sous-ministres en matière de gestion, ont été élaborées au fil de plusieurs décennies. Il existe des centaines d'instruments de politique et de lignes directrices. Au cours des consultations menées pour le présent rapport, les participants se sont dits d'avis que la complexité des résultats du gouvernement est attribuable, en grande partie, à l'obligation de suivre les règles imposées par le Conseil du Trésor et son secrétariat. Le manque de cohérence et d'uniformité de l'ensemble des politiques de gestion est attribuable en partie à la façon dont elles ont évolué, mais aussi au manque de coordination du processus d'élaboration des politiques. Il en résulte des chevauchements et des doubles emplois, voire parfois des contradictions entre certains instruments. Les règles émanant du Conseil du Trésor sont souvent mal interprétées et on y passe parfois outre, et la plupart des hauts fonctionnaires admettent volontiers qu'ils ignorent tout simplement l'existence de certaines règles. Les personnes consultées ont l'impression qu'il y a trop de politiques qui contraignent inutilement les activités ministérielles.

Pour qu'on puisse tenir les gens responsables de leur rendement lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités déléguées, les politiques du Conseil du Trésor doivent indiquer clairement qui doit faire quoi. Le gouvernement simplifiera et rationalisera l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor pour :

- ▶ Définir ce qui est attendu d'un ministre et d'un sous-ministre quant à la mise en œuvre et au suivi des mécanismes de contrôle pertinents, jeter les bases d'une délégation de pouvoirs accrue et indiquer les mesures à prendre lorsque des cas de mauvaise de gestion sont découverts;
- ▶ Cibler les exigences en matière de rapport et veiller à ce qu'elles fournissent des informations pertinentes sur le rendement; l'exigence de surveiller la conformité dans des domaines clés de risque est renforcée, et le Conseil du Trésor est informé des cas de mauvaise gestion et des correctifs apportés;
- ▶ Aider les sous-ministres et les gestionnaires à satisfaire aux exigences des politiques au moyen d'un agencement pertinent d'outils, de cours de formation et de communications internes.

Toutefois, le coût associé à un contrôle rigide et centralisé est considérable. Il réduit la responsabilité des personnes chargées des politiques et des programmes et l'efficacité globale d'un régime de responsabilisation. Dans le cadre de tout effort de rationalisation des politiques de gestion, il sera donc précisé clairement que la gestion doit relever du ministère et que la surveillance rigoureuse des systèmes de gestion devra demeurer la responsabilité d'organismes centraux. Il n'est pas prudent de modifier tout le régime de responsabilisation en matière de gestion simplement parce que certaines personnes ne respectent pas les règles. Il faut s'assurer que ces règles ciblent correctement les vrais sujets, qu'elles sont bien comprises par tous ceux qu'elles visent et qu'on vérifie de près si elles sont respectées, en particulier dans les domaines où les risques sont élevés.

Améliorer les systèmes d'information sur la gestion

Les experts consultés aux fins du présent examen s'entendaient presque tous pour dire que les systèmes de gestion de l'information et les processus de collecte de données les alimentant ne permettaient pas au Conseil du Trésor ni à son secrétariat de bien jouer leur rôle de surveillance. Plus d'information et moins de réglementation renforceraient en fait la responsabilisation. Pendant les consultations, des participants ont fait observer que l'élaboration d'information sur la gestion dans l'ensemble du gouvernement était cruciale et nécessiterait un engagement à long terme, et un investissement considérable sur le plan du leadership et des ressources.

Des travaux sont en cours dans les domaines suivants :

- ▶ La nouvelle Structure de gestion, des ressources et des résultats, qui indiquera comment les ministères affectent et gèrent les ressources sous leur responsabilité pour obtenir les résultats escomptés, a été approuvée par le Conseil du Trésor et elle est actuellement mise en œuvre;
- ▶ Le Système d'information sur la gestion des dépenses est actuellement mis en place, lequel permettra au Conseil du Trésor d'obtenir plus rapidement de biens meilleurs renseignements sur les dépenses et le rendement en matière de gestion et qui facilitera la surveillance du rendement ministériel et la reddition de comptes à cet égard;
- ▶ La Stratégie d'information financière améliore la capacité d'intendance des ministères, favorise une gestion des risques plus intelligente et jette les fondements afin d'obtenir une information financière exhaustive et d'accroître la prise de décisions dans l'ensemble du gouvernement.

Ces outils sont importants pour le renforcement de la responsabilisation relative aux programmes dans les ministères et partout au gouvernement. Les systèmes de contrôle les plus efficaces sont « intelligents », intégrant de façon stratégique des systèmes d'examen et de vérification fondés sur les risques et des systèmes d'information. Les sous-ministres, qui sont responsables de la qualité de la gestion au sein de leur ministère, bénéficieront d'un appui pour l'amélioration de ces systèmes et devront rendre des comptes au sujet de leur utilisation. Les parlementaires



recevront de l'information plus complète afin de leur permettre d'assumer leur rôle pour ce qui est d'amener le gouvernement à rendre des comptes.

Obliger les ministères à rendre des comptes à propos du rendement en matière de gestion et du rendement des programmes

En tant que conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor a comme principale tâche de présenter clairement aux ministères les attentes du gouvernement en matière de gestion et de donner au Parlement l'assurance que des systèmes de gestion interne efficaces sont en place. Un certain nombre de mesures ont été prises récemment pour que le Conseil du Trésor soit plus en mesure d'assumer cette responsabilité, notamment le Cadre de responsabilisation de gestion. Ce cadre jette les fondements d'un régime de responsabilisation plus cohérent, plus uniforme et plus complet. Il résume les éléments essentiels d'une bonne gestion du secteur public découlant de plusieurs années d'évaluation et d'examen attentifs. Il prend appui sur l'approche relative au rôle du conseil de gestion présentée dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et sur les enseignements tirés de l'Initiative de la fonction de contrôleur moderne.

Le Cadre de responsabilisation de gestion sert à formuler une vision de la saine gestion publique et à souligner les principes fondamentaux de la responsabilisation en matière de gestion. Il sert aussi de fondement pour évaluer le rendement de la gestion dans les ministères, notamment dans le contexte des discussions bilatérales tenues entre le secrétaire du Conseil du Trésor et les sous-ministres. Le greffier du Conseil privé, en consultation avec le Comité des hauts fonctionnaires, tient compte entre autres de ces évaluations pour formuler des recommandations concernant les cotes de rendement des sous-ministres au premier ministre. Les gestionnaires de la fonction publique utilisent aussi le Cadre de responsabilisation de gestion comme modèle intégré pour apporter des améliorations en matière de gestion. Dans l'avenir, tous les rapports sur le rendement de l'ensemble de la fonction publique seront fondés sur ce cadre. Dorénavant, l'objectif est de réitérer le message que les ministres et sous-ministres sont responsables de la gestion de leur ministère, tandis que le Conseil du Trésor et son secrétariat doivent exercer une surveillance afin de s'assurer que les systèmes de contrôle appropriés sont en place et que les pratiques de gestion nécessaires pour utiliser ces systèmes sont suivies continuellement. Sous le nouveau régime de responsabilisation, le Conseil du Trésor se concentrera moins sur les activités particulières auxquelles prennent part les ministres et les sous-ministres. Néanmoins, une participation plus active du Conseil du Trésor marquera un changement dans le credo de gestion voulant qu'on « laisse les gestionnaires gérer » (élément qui était crucial pour la Commission Glassco) pour faire place à une philosophie de gestion visant à « s'assurer que les gestionnaires gèrent bien ».

Des principes fondamentaux guideront le Conseil du Trésor au fur et à mesure que son rôle évoluera. Il fera tout son possible pour éviter d'alourdir la hiérarchie dans le cadre des processus décisionnels. L'habilitation et la responsabilisation doivent être encouragées au plus bas échelon

possible. Cela ne peut fonctionner que si toutes les parties reconnaissent les attentes concernant la diligence raisonnable et y répondent. Par conséquent, au lieu de mettre l'accent sur les règles et les processus, il faut insister sur les principes et les résultats, en plus d'une surveillance appropriée par le Conseil du Trésor soutenue par des systèmes « intelligents » de gestion de l'information. L'information sur les attentes et le rendement en matière de gestion permettra davantage que les règles au Conseil du Trésor d'assurer une saine gestion.

5.5 Conclusion

Les parlementaires, les ministres et les fonctionnaires ont tous un rôle essentiel à jouer pour appuyer et renforcer le régime de responsabilisation. Dans toute la mesure du possible et pour le bien public, tous doivent collaborer de façon constructive pour s'acquitter de leurs responsabilités, tout en respectant le rôle des autres. La doctrine et les modalités de la responsabilité ministérielle sont essentielles pour le fonctionnement de nos institutions politiques nationales. Il importe donc de bien les définir et de s'entendre sur leurs principes de base.

Plus précisément, pour améliorer l'application et l'exercice de la doctrine de la responsabilité ministérielle, certains principes de base du cadre de responsabilisation doivent demeurer constants. Même dans le contexte complexe et changeant dans lequel le gouvernement travaille, ils demeurent pertinents et guideront le gouvernement lorsqu'il procédera au renforcement de la responsabilisation.

1. Le rôle du Parlement qui consiste à tenir le gouvernement responsable, au nom des Canadiens et des Canadiennes, est réaffirmé comme une responsabilité essentielle.
2. Il incombe également au gouvernement de veiller à la bonne utilisation de ces pouvoirs en instaurant des mécanismes de responsabilisation internes efficaces et clairs.
3. La pierre angulaire de notre système de gouvernement responsable est la doctrine de la responsabilité ministérielle. Les ministres et les fonctionnaires ont tous le devoir de servir l'intérêt public, au sens où l'entend la loi et le gouvernement élu en bonne et due forme.
4. Pour que la responsabilisation soit efficace, les pouvoirs et les responsabilités doivent être attribués clairement et être assortis de l'obligation appropriée de rendre de comptes, des mesures correctives nécessaires et de conséquences appropriées.
5. Étant membres à la fois des organes législatifs et exécutifs du gouvernement, seuls le premier ministre et les ministres doivent être directement responsables devant le Parlement.
6. Dans la mesure où les fonctionnaires respectent les lois qui attribuent les pouvoirs aux ministres, ils doivent le faire au nom et sous la direction générale de ceux-ci.



7. Les pouvoirs légaux pour l'administration des finances et des ressources humaines, qui sont liés étroitement aux principes de neutralité, de mérite et de bien-fondé dans l'administration, doivent être exercées par les sous-ministres.
8. La fonction publique doit continuer d'être professionnelle et non partisane. L'embauche et les promotions doivent être fondées sur le mérite. Lorsque des hauts fonctionnaires se présentent devant des comités parlementaires, ceux-ci doivent les traiter de façon à respecter l'indépendance et le caractère non partisan de la fonction publique.
9. Les parlementaires, les ministres et les fonctionnaires sont tous tenus d'assumer le plus possible leurs responsabilités et d'honorer le caractère de leur responsabilisation. Lorsqu'ils s'expliquent au Parlement ou au Conseil du Trésor, les ministres et les sous-ministres, selon le cas, doivent fournir des réponses aussi précises et complètes que possible.
10. Le gouvernement a le devoir de fournir au Parlement l'information dont il a besoin pour lui permettre de tenir le gouvernement responsable.
11. La responsabilisation au gouvernement vise à promouvoir le contrôle démocratique, la conformité aux politiques et l'amélioration continue du rendement de la gestion; elle ne doit pas être assimilée au blâme.
12. Alors que la Chambre des communes détient le pouvoir ultime de renverser le gouvernement en lui refusant sa confiance, le rôle du Parlement en matière de responsabilisation ne devrait pas aller jusqu'à imposer des mesures disciplinaires et des répercussions aux hauts fonctionnaires.



6. Participants à la consultation

6.1 Conseillers spéciaux du président du Conseil du Trésor du Canada

Denis Desautels

Vérificateur général (ancien) et conseiller spécial du président du Conseil du Trésor

Camille Montpetit

Sous-greffier de la Chambre des communes (ancien) et conseiller spécial du président du Conseil du Trésor

Robert Marleau

Greffier de la Chambre des communes (ancien) et conseiller spécial du président du Conseil du Trésor

Donald Savoie

Récipiendaire de la bourse Simon Reisman (2004) et conseiller spécial du président et du secrétaire du Conseil du Trésor

6.2 Autres participants

Jim Alexander

Directeur général, Régie de la gestion de l'information et de la technologie de l'information, Direction du dirigeant principal de l'information, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Peter Larson

Vice-président exécutif,
Forum des politiques publiques

Peter Aucoin

Titulaire de la chaire d'enseignement McCulloch en sciences politiques et administration publique,
Université Dalhousie

Evert A. Lindquist

Directeur, School of Public Administration
Université de Victoria

Bill Austin

Secrétaire adjoint, Secteur des programmes sociaux et culturels, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Lee McCormack

Directeur exécutif, Opérations des dépenses et rapports,
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada



Lloyd Axworthy

Président et vice-chancelier
Université de Winnipeg

Margaret Bloodworth

Sous-ministre, Sécurité publique
et Protection civile Canada

Patrick Boyer

Ancien député
Professeur adjoint
Université Trent

Barry Carin

Centre for Global Studies
Université de Victoria

Susan Cartwright

Secrétaire adjointe, Secteur des affaires
internationales, de la sécurité et de la justice,
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Janice Charette

Sous-ministre, Citoyenneté et Immigration
Canada

Phil Charko

Secrétaire adjoint, Secteur des pensions et
avantages sociaux, Secrétariat du Conseil du
Trésor du Canada

Ian D. Clark

Président-directeur général,
Conseil des universités de l'Ontario

Le très honorable Joe Clark

Nicholas D'Ombrian

Nouveau-Brunswick

James (Jim) C. McDavid

Professeur, Département d'administration
publique
Université de Victoria

L'honorable Barbara J. McDougall

Conseillère
Aird & Berlis LLP

Hugh McRoberts

Bureau du vérificateur général du Canada

Jack Manion

Secrétaire (retraité)
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Jonathan Malloy

Professeur, Département de sciences politiques
Université Carleton

Daphne Meredith

Secrétaire adjointe, Priorités et planification
ministérielles
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Jim Mitchell

Sussex Circle

L'honorable Lowell Murray

Le Sénat du Canada

Kathy O'Hara

Sous-secrétaire, Appareil gouvernemental
Bureau du Conseil Privé

Morris Rosenberg

Sous-ministre, Santé Canada

Ruth Dantzer

Présidente de l'École de la fonction publique
du Canada

Jim Eldridge

Greffier du Conseil exécutif

C. E. S. Franks

Professeur émérite
Université Queens

Roger Gibbins

Président-directeur général
Canada West Foundation

Alan Gilmore

Bureau du vérificateur général du Canada

David Good

Professeur adjoint
School of Public Administration
Université de Victoria

Ralph Heintzman

Vice-président, Agence de gestion des
ressources humaines de la fonction publique
du Canada

J. E. Hodgetts

Kingston (Ontario)

Mike Joyce

Secrétaire adjoint
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Luc Juillet

Directeur associé, École d'études politiques
Université d'Ottawa

Charles Antoine St-Jean

Contrôleur général du Canada

Graham W.S. Scott

Associé directeur
McMillan Binch, LLP

Gordon Smith

Président
Centre de recherches pour le développement
international

Jennifer Smith

Présidente, Département de sciences politiques
Université Dalhousie

Andrew Stark

Professeur, Rotman School of Management
Université de Toronto

Sharon Sutherland

Ottawa (Ontario)

Harry Swain

Président
Trimble Limited

Paul Thomas

Professeur, Département d'études politiques
Université du Manitoba

Allan Tupper

Vice-président associé, Relations
gouvernementales
Université de la Colombie-Britannique

Louis J. Vigneault

Président
Conseil fédéral de l'Ontario



Dennis Kam

Sous-ministre adjoint par intérim (retraité)
Direction générale des services ministériels
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Bill Knight

Ancien député
Commissaire de l'Agence de la consommation
en matière financière du Canada

James Lahey

Sous-ministre délégué
Affaires indiennes et du Nord Canada

John W. Langford

School of Public Administration
Université de Victoria

Samy Watson

Sous-ministre
Environnement Canada

Jodi White

Présidente
Forum des politiques publiques

L'honorable Michael Wilson

Président-directeur général
UBS Global Asset Management

Wayne Wouters

Secrétaire
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Alan Young

Ex-chef de cabinet du président
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada