



De nouvelles orientations pour les comités des comptes publics

Ed Philip, député

Ces dernières années, le Comité des comptes publics de l'Ontario a vu son rôle s'élargir, et ses méthodes et attitudes évoluer rapidement, en fonction des réformes parlementaires que subissent l'Ontario et d'autres régimes. Des changements qui, autrefois, semblaient menaçants et même radicaux sont maintenant acceptés en Ontario et dans d'autres assemblées sinon, envisagés avec sérieux. D'aucuns craignent que cette évolution nous éloigne du système parlementaire et nous rapproche du système américain dominé par le Congrès. Je dirais que ces réformes, dont je me fais le champion depuis de nombreuses années, retiennent certaines des caractéristiques les plus efficaces des deux systèmes. En raison de la complexité grandissante de notre monde, on ne peut plus se contenter des catégories définies par les partis politiques. Les problèmes peuvent être réglés d'un commun accord par des personnes raisonnables, sans que n'intervienne leur obédience politique.

Les partis politiques, de la gauche comme de la droite, parlent, du moins pour la forme, des inquiétudes que suscitent l'augmentation des déficits, l'existence de programmes qui ne répondent pas aux objectifs ainsi que les divers exemples de gaspillage et de mauvaise gestion. Je soutiens qu'en adaptant certaines caractéristiques du système du Congrès, le Comité des comptes publics de l'Ontario fait oeuvre de pionnier, puisqu'il rend la bureaucratie plus responsable et efficiente.

L'objectif du Comité des comptes publics est le même que celui des

gestionnaires financiers, puisqu'on s'efforce de pratiquer la meilleure gestion et la meilleure utilisation possible de l'argent des contribuables. Les défis qu'ils doivent relever sont également les mêmes : le problème de l'augmentation des dépenses du gouvernement, la complexité et la portée accrue des activités, les restrictions financières. Ces défis signifient qu'il importe plus que jamais d'assurer la rationalisation, l'efficacité et l'efficacité des opérations et des programmes du gouvernement.

Évolution du rôle du Comité des comptes publics

La raison d'être du Comité des comptes publics est toujours la même bien que sa portée et ses méthodes aient évolué. Notre système de démocratie parlementaire repose sur le principe que les électeurs, par l'entremise de l'assemblée législative, contrôlent les fonds qu'ils ont confiés à ceux qui les gouvernent. Tenir le gouvernement en place responsable de l'utilisation des fonds publics qui lui sont confiés, tel est l'objet du Comité des comptes publics. Il reste toutefois que les moyens utilisés par le Comité des comptes publics de l'Ontario pour atteindre cet objectif se sont considérablement multipliés et renforcés au fil des ans.

L'expansion des domaines d'activité gouvernementale que le Comité contrôle est l'une des caractéristiques essentielles de ce changement. Au cours de pratiquement toute son histoire, le Comité a limité ses enquêtes aux activités et aux dépenses directes des ministères.

Puis, en 1978, la nouvelle *Loi sur la vérification des comptes publics* a habilité le vérificateur provincial à faire des vérifications ou à diriger la vérification des comptes de la plupart des grandes sociétés d'État. Depuis, le Comité consacre chaque année beaucoup de son temps à l'examen des sociétés d'État.

La *Loi sur la vérification des comptes publics* de 1978 a également fait progresser l'étude de la question puisqu'elle habilite le Comité des comptes publics à demander au vérificateur de procéder à l'examen spécial de toute affaire qui relève des comptes publics. Il s'agit d'un pouvoir que ne détiennent pas la plupart des comités de comptes publics. Le Comité s'en est beaucoup prévalu au cours des années 80. Il a en effet effectué plus d'une demi-douzaine d'études spéciales, et ce pratiquement chaque année depuis 1982. Citons, par exemple, l'enquête sur le financement du SkyDome que le Comité a faite en 1985 et 1986 et qu'il va poursuivre à la fin de l'automne. Bien que la plupart des recommandations concrètes faites par le Comité en 1985 et 1986 aient été mises en oeuvre, il importe d'examiner d'autres questions soulevées à l'époque.

Dans son Rapport de 1987, le vérificateur provincial a également passé en revue le système des dépenses fiscales de l'Ontario. Plus récemment, il a étendu son champ d'action de façon à examiner les paiements de transfert aux écoles, aux municipalités, aux hôpitaux et aux universités, par exemple. Ces paiements représentent près de la moitié des dépenses de l'Ontario. À

l'heure actuelle, les enquêtes du vérificateur dans ce domaine se limitent aux vérifications d'inspection. Il reste toutefois que le domaine de l'examen des paiements de transfert continue à évoluer et seul l'avenir nous dira si et quand le vérificateur aura le mandat d'effectuer une vérification plus intégrée de ces lourdes dépenses.

L'expression « vérification intégrée » nous amène à traiter de la méthode employée par le Comité des comptes publics pour atteindre son objectif premier : tenir le gouvernement responsable de ses dépenses.

Même si le rôle que jouait le vérificateur provincial au début des années 70 dans la phase précédant la vérification proprement dite a été progressivement éliminé, il reste que le Comité ne pouvait toujours pas effectuer des enquêtes en profondeur étant donné qu'en vertu de son mandat, le vérificateur ne pouvait que s'occuper des questions traditionnelles de régularité financière et de vérification de conformité. En 1978, les pouvoirs de l'Assemblée législative en matière de vérification et d'examen des dépenses du gouvernement se sont accrus en vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics* qui, en plus de son objectif premier, visait également l'optimisation des ressources. Grâce à ces changements, le vérificateur provincial et, par ricochet, le Comité des comptes publics, a pu examiner l'à-propos et l'efficacité des dépenses du gouvernement et voir si les méthodes en place permettaient d'évaluer le bien-fondé de ces dépenses. Cette orientation vers la vérification intégrée a fortement aidé l'assemblée législative à tenir le gouvernement responsable de la façon dont il dépense l'argent des contribuables.

Qui doit être tenu responsable : les ministres ou les fonctionnaires ? Telle est la question qui a également permis au Comité des comptes publics de modifier son rôle. La multiplication rapide et la complexité croissante des activités du gouvernement accentuent de plus en plus le principe de la responsabilité ministérielle, notamment dans les grandes provinces comme l'Ontario. Dans son Rapport de 1980, le Comité des comptes publics de l'Ontario approuvait la recommandation de la

Commission Lambert selon laquelle le sous-ministre, en tant qu'agent d'administration en chef, doit rendre compte, devant le Comité des comptes publics, de l'accomplissement des fonctions spécifiques qui lui sont déléguées ou assignées. Il recommandait en outre que les fonctionnaires assument la responsabilité de leurs décisions et de leurs actes tant et aussi longtemps qu'ils exercent leur charge.

Dans la réponse officielle qu'il a envoyée au Comité, le gouvernement a donné son aval à ces recommandations, dans la mesure où le principe de la responsabilité ministérielle ultime continue à s'appliquer. Depuis, le Comité des comptes publics avertit officiellement les témoins que les sous-ministres, ou leurs vis-à-vis des sociétés d'État, sont comptables au Comité des questions d'administration et qu'ils demeurent comptables de leurs actes et de leurs décisions, même après avoir quitté leurs fonctions.

Cette façon de voir les choses accroît l'efficacité du Comité des comptes publics à deux égards. Tout d'abord, elle garantit que le Comité est en mesure de questionner les personnes compétentes au sujet des détails de l'affaire à l'étude, ce qui permet de régler le problème de la courte durée du mandat des sous-ministres que les comités de comptes publics d'autres sphères de compétence ne connaissent que trop bien. Ensuite, elle renforce la nature apolitique des travaux du Comité, puisqu'elle met l'accent sur la mise en oeuvre plutôt que sur la politique, afin de parvenir à une meilleure administration financière.

Le Comité se compose de onze membres dont la représentation politique reflète celle de l'Assemblée législative. Depuis 1968, la présidence du Comité est assurée par un député de l'Opposition. Le Comité dispose également d'un greffier permanent et d'attachés de recherche du Service de recherche de la bibliothèque de l'Assemblée législative.

Le Comité bénéficie également des services du bureau du vérificateur provincial, lequel, à titre de fonctionnaire de l'Assemblée législative, dispose des ressources en personnel et de l'expertise

professionnelle nécessaires pour étudier à fond les comptes publics ainsi que l'éventail des activités du gouvernement et cerner les problèmes de gestion et de responsabilité financières. Ses Rapports forment un élément essentiel des travaux du Comité et s'ajoutent aux enquêtes que le Comité peut décider d'entreprendre.

Le Comité se réunit chaque semaine pendant la session et tient également des audiences pendant plusieurs semaines entre les sessions. La plupart des séances du Comité des comptes publics sont télévisées. Le fait d'être interrogés à la télévision encourage fortement les hauts fonctionnaires à corriger les problèmes relevés et à éviter de commettre les mêmes erreurs. Grâce au Hansard, un compte rendu officiel permanent de toutes les séances est tenu, à l'exception des séances à *huis clos* au cours desquelles sont rédigés les rapports du Comité. Ces dernières années, les médias ont également traité à fond des travaux du Comité. L'intérêt du public et des médias contribue à instaurer les réformes nécessaires dans le ministère incriminé et permet également de sensibiliser le personnel d'autres ministères.

Avec l'aide des attachés de recherche, le Comité évalue les conclusions du vérificateur et définit les grandes lignes de l'enquête avant les audiences. Le Comité a récemment pris l'habitude de tenir des séances officielles d'information avant la plupart des audiences.

Le Comité se propose d'opter pour la rédaction immédiate de rapports sur la plupart des affaires, dont la mise à jour se ferait à la fin de l'année dans le Rapport annuel. Des recommandations immédiates ainsi qu'un suivi devraient renforcer l'impact des travaux du Comité et permettre le rappel à l'ordre des ministères lorsque cela semble s'imposer. Dans le cas d'enquêtes urgentes, le rapport comprendra en général un calendrier de mise en oeuvre des recommandations et prévoit aussi un processus de suivi.

Si la question de la responsabilité du gouvernement à l'égard de ses énormes dépenses fiscales et de ses paiements de transfert a à peine été effleurée, un autre domaine de

l'activité gouvernementale, celui de la réglementation, commence à faire l'objet d'examen plus serrés.

Les normes de la vérification intégrée ne sont pas encore toutes fixées, sans compter qu'il reste bien des questions à régler:

- Jusqu'où devrait-on pousser l'évaluation de l'efficacité réelle des dépenses du gouvernement ?
- Qui devrait être chargé de ces évaluations ?
- Comment peut-on fixer des normes et des principes cohérents dans le domaine des évaluations ?

Ces problèmes sont résolus en principe par certains organismes, comme la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, et en pratique par les nouvelles limites que fixent les vérificateurs législatifs et les Comités de comptes publics.

Enfin, comme je l'ai mentionné plus haut, le Comité des comptes publics préfère la présentation de rapports plus fréquents. L'objectif visé, soit une responsabilité plus grande, serait plus facilement atteint si le mandat du vérificateur provincial était aussi élargi et lui permettait de faire des rapports plus fréquents. Cela permettrait d'accélérer le processus d'examen et de résolution des problèmes que cause une mauvaise administration, optimisant ainsi davantage les ressources.

Pour une réforme du processus du Budget des dépenses

Il ne fait aucun doute que le processus du Budget des dépenses doit également être modifié. En avril 1988, le Comité des comptes publics s'est penché sur les problèmes soulevés par le vérificateur à propos des faiblesses du processus du Budget des dépenses et a examiné ses recommandations visant à réformer et à renforcer le cycle de responsabilité. Les retards des examens, les incohérences de l'examen relatif aux dépenses, les écarts par rapport au calendrier prévu et l'incapacité de modifier des postes dans le Budget des dépenses faisaient partie de ces problèmes, comme d'ailleurs le manque d'informations sur lesquelles

fonder l'examen, les tensions qui s'exercent sur les membres qui ont l'impression de manquer de temps et de ressources ainsi qu'un manque d'attention et d'engagement de la part des membres.

Au vu de ces problèmes, le Comité a souscrit à ce que recommandait le vérificateur, soit la création d'un Comité permanent du Budget des dépenses chargé de faire, chaque année, un examen approfondi du Budget des dépenses de ministères choisis. Le Comité a également proposé que la présidence de ce nouveau comité soit confiée à un député de l'Opposition et qu'il compte parmi ses membres trois représentants du Comité des comptes publics, soit un par parti.

Il a été recommandé que six séries de Budgets des dépenses par année fassent l'objet d'un examen, par les trois partis. Le Comité des comptes publics a également recommandé que le futur Comité du Budget des dépenses soit habilité à recommander la réaffectation des fonds à l'intérieur de chaque crédit. Si ces recommandations sont mises en oeuvre, elles permettront d'appuyer ceux qui se trouvent en première ligne du cycle de responsabilité de même que le Comité des comptes publics, dans le cadre de l'examen des dépenses qu'il effectue à postériori.

En 1988, le Comité des comptes publics de l'Ontario a entrepris plusieurs enquêtes de grande envergure dans certains domaines, tels ceux de la qualité des soins de santé mentale dans la province, de la mise en vigueur des règlements liés à l'environnement et du financement du stade couvert SkyDome. Même s'il ressort clairement que le rôle du Comité des comptes publics a dépassé le stade des enquêtes purement financières, il reste que les domaines de la gestion et du contrôle financiers constituent toujours un aspect très important du travail du Comité. En effet, près de la moitié des enquêtes effectuées par le Comité en 1988 s'y rapportaient.

Le Comité des comptes publics de l'Ontario essaie de répondre aux

besoins d'une société complexe et s'efforce de donner l'exemple de l'impartialité. Il est souvent considéré comme l'ennemi des gestionnaires financiers et pourtant, même si les cadres et le Comité des comptes publics jouent des rôles différents, ils poursuivent le même but, soit l'optimisation de l'utilisation de l'argent des contribuables, selon les pouvoirs conférés par l'Assemblée législative, c'est-à-dire les représentants élus des contribuables.

Les gestionnaires financiers ont toujours fait le compte des recettes et le total des dépenses et se sont toujours assurés que l'argent était dépensé selon les plans prévus. Même si ce travail est important, il est essentiel d'aller au-delà de telles activités et de fixer de nouveaux objectifs aux gestionnaires financiers – rendre le gouvernement plus efficace, assurer l'optimisation des ressources, évaluer si les objectifs fixés sont compréhensibles, voir si le ministre adopte la façon la plus rentable d'atteindre les objectifs et vérifier que les objectifs sont atteints. Ce travail est sans doute différent de la comptabilité traditionnelle, mais il s'agit cependant de principes légitimes de gestion et de vérification.

Plus le Comité des comptes publics sera efficace, plus l'aide qu'il pourra apporter aux gestionnaires financiers sera importante. Grâce à son travail, une saine administration de même qu'une gestion et un contrôle financiers solides deviendront prioritaires, ce qui permettra aux gestionnaires financiers au sein du gouvernement de jouer un plus grand rôle, de disposer de plus de ressources et d'obtenir davantage de résultats. Nous pourrions alors atteindre notre but commun, soit l'optimisation des ressources. ■

Remarque : Le présent article a été rédigé à partir de documents préparés par l'attachée de recherche du Comité, Wendy McDonald, du Service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario.