
Réflexions sur la responsabilisation de la fonction publique

par Marlene Catterall, députée

La question de la responsabilisation rejoint l'essence même du rôle du Parlement, c'est-à-dire accorder de l'argent à la Couronne et déterminer comment cet argent sera dépensé. Le budget proposé par le gouvernement et approuvé par le Parlement constitue l'énoncé politique primordial au pays. C'est à lui que tient la vitalité de notre économie, le genre de société dans laquelle nous vivons et l'avenir que nous préparons pour les générations futures. Le présent article étudie des moyens d'améliorer le processus de responsabilisation.

Il y a quinze ans, quand la Fondation canadienne pour la vérification intégrée a tenu son assemblée de fondation, j'ai été invitée à faire partie d'un panel sur les informations dont les élus ont besoin pour prendre des décisions. Une décennie et demie plus tard, malgré les progrès technologiques et un accès à l'information quasi illimité, la question demeure épineuse. On ne peut y répondre qu'en se fondant sur la manière dont les politiciens définissent leur rôle et leur responsabilité à l'égard de la prise de décisions et de la responsabilisation.

La première fois que j'ai siégé à un comité parlementaire, j'ai eu un choc. Venant d'un gouvernement municipal où les comités du conseil jouaient un rôle de premier plan dans l'examen des résultats passés, des situations actuelles et de l'orientation future des divers services, j'ai été abasourdie d'apprendre que l'étude des prévisions budgétaires du gouvernement fédéral se comparait plutôt à un champ de tir. Les députés de l'opposition n'étaient pas les seuls à avoir tendance à se choisir un cheval de bataille ou une cible personnels, à se concentrer sur ce petit détail du Budget des dépenses en faisant abstraction de leur devoir de demander des comptes au gouvernement et à la fonction publique sur la façon dont ils se sont acquittés de leurs obligations au nom des Canadiens.

Le succès avec lequel les députés assument leur



responsabilité envers la population et s'assurent d'une utilisation optimale de leurs ressources dans son intérêt est au coeur même de la notion de responsabilisation. Mais les Canadiens ne se contentent plus de se fier à leurs politiciens et à leur gouvernement pour administrer les affaires de la nation. Ils exigent un examen public plus poussé et la participation populaire au processus décisionnel.

En réaction à ces préoccupations, dans le livre rouge qu'il a publié en prévision des élections de 1993, le Parti libéral a pris, entre autres, ces deux engagements fondamentaux : ramener l'intégrité du gouvernement et rétablir la confiance du public dans ses institutions. Pour y parvenir, il fallait surtout rendre le gouvernement plus transparent et donner aux députés un plus

Marlene Catterall est députée d'Ottawa-Ouest. Elle est whip adjointe du gouvernement et président du Sous-comité chargé de l'étude des crédits. Le présent article constitue l'adaptation d'un discours prononcé le 4 novembre 1995 devant le Groupe canadien des études des questions parlementaires.

grand rôle à jouer, au nom des Canadiens, dans le processus décisionnel.

L'année de ces élections, un groupe de travail du caucus a également produit un document intitulé *Régénérer la démocratie parlementaire*. Il y a dans ce rapport deux recommandations particulièrement pertinentes pour la responsabilisation. La première prévoit que les partis politiques à la Chambre doivent avoir amplement l'occasion de proposer leurs solutions en vue d'assurer des débats libres et ouverts, ainsi qu'un processus décisionnel sans une application artificielle du principe de la censure. La seconde veut que les élus exercent une influence accrue sur les décisions relatives à l'ordre de priorité des dépenses et qu'ils soient en mesure d'intervenir concrètement dans le processus avant que les prévisions budgétaires effectives du gouvernement ne soient arrêtées.

Certaines mesures se rapportant au processus budgétaire et à la responsabilisation ont déjà été mises en oeuvre et d'autres le seront sous peu. Pour la toute première fois, notre gouvernement a tenu des consultations publiques, au début de son mandat, en vue de préparer son premier budget. Il a eu très peu de temps pour le faire puisque le processus budgétaire était déjà bien entamé. Nous avons constaté à la fois les inconvénients et les avantages qu'il y a à consulter un échantillon représentatif de la population canadienne.

Cette initiative a eu deux effets. D'une part, elle a engagé de nombreux Canadiens représentatifs dans un dialogue sur les grandes questions économiques qui se posent à la nation et au gouvernement; d'autre part, elle a commencé à mieux faire comprendre au grand public le processus budgétaire, les problèmes élémentaires et les choix fondamentaux à faire. Pour que la consultation soit efficace et que le public exerce une influence véritable sur les mesures gouvernementales, il est essentiel que la population soit bien sensibilisée et comprenne ce qui se passe.

Il y a eu un deuxième grand pas en avant quand le Règlement a été modifié de façon à permettre aux comités parlementaires d'examiner les futures dépenses prioritaires, de faire rapport au Parlement et de conseiller le gouvernement sur le prochain budget. Ainsi, les députés peuvent mieux influencer sur les orientations budgétaires.

Lors de la préparation du budget de l'an dernier, et cette année encore, le Comité des finances a eu le mandat de mener des consultations prébudgétaires auprès des Canadiens et de faire rapport au Parlement. Au printemps dernier, les ministères ont produit des documents de perspective à l'intention des comités permanents dans le but de les amener à mieux comprendre les dépenses passées et les projets d'avenir, à examiner les tendances et à contribuer à la préparation du budget de l'année suivante. Voilà une initiative qui est fort prometteuse, selon moi, mais qui n'est pas encore actualisée.

Deux projets actuellement en cours visent à montrer aux parlementaires comment jouer un rôle constructif dans les

comités permanents et arriver ainsi à influencer les futurs budgets et à obtenir la responsabilisation : les travaux du Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et les modifications que le Conseil du Trésor est en train d'apporter à la documentation fournie au Parlement.

Pour cette dernière initiative, un groupe de travail composé de parlementaires de tous les partis rencontre les fonctionnaires du Conseil du Trésor et le secrétaire parlementaire du Ministre afin d'examiner et de commenter les modifications proposées. Sans entrer dans les détails, on espère ainsi pouvoir fournir aux députés des informations qui, tout en étant aussi détaillées qu'avant, les aideront à mieux déterminer quels résultats ont été obtenus, à mieux absorber les renseignements reçus et à mieux distinguer les grandes priorités des ministères.

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits a été créé après que la Chambre des communes a adopté une motion donnant instruction au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'«entreprendre une étude exhaustive du processus suivi pour l'étude des crédits, en mettant particulièrement l'accent sur la réforme du Budget des dépenses et des mécanismes qui permettent à la Chambre et à ses comités de l'étudier».

Notre comité devra évaluer les procédures parlementaires actuelles et déterminer si la documentation transmise au Parlement est adéquate; ensuite il évaluera si le Parlement et ses comités utilisent ces mécanismes et cette documentation de manière à confirmer à la population qu'ils exécutent bien leur tâche.

Il doit notamment se demander si le Parlement souhaite améliorer la responsabilisation ou mieux contrôler les dépenses. D'après moi, l'un ne va pas sans l'autre, car, outre leur étroite corrélation, ces deux éléments sont liés, de surcroît, à la valorisation de la fonction législative du Parlement et des députés et à celle de leur rôle d'artisan des politiques.

Nous devons nous demander s'il y a un degré de contrôle public suffisant pour assurer aux Canadiens que nous nous acquittons de cette responsabilité en leur nom.

Lorsqu'elle est exercée correctement, uniformément et ouvertement, l'obligation de rendre des comptes a pour effet non seulement de responsabiliser le gouvernement et la fonction publique, mais aussi d'améliorer leur performance. Cependant, nous ne sommes ni des comptables ni des teneurs de livres. Notre responsabilité consiste à nous assurer, d'une part, que l'argent est dépensé comme prévu et, d'autre part, que les résultats escomptés se matérialisent.

Le Sous-comité devra se pencher aussi sur les journées désignées pour l'étude des crédits à la Chambre des communes. Il est assez révélateur que ces vingt jours réservés à l'opposition, qui a le loisir de soulever les sujets de son choix, soient appelés «journée de l'opposition». En réalité, ils sont rarement utilisés aux fins auxquelles ils ont été créés, à savoir obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses et de sa gestion des fonds publics. L'intérêt public serait-il mieux servi si ces journées étaient consacrées exclusivement à la discussion des dépenses? Le débat sera intéressant.

La question de la confiance sera un autre sujet stimulant. La motion de censure est capitale pour la responsabilisation, puisqu'elle permet à la Chambre de faire savoir au gouvernement, à n'importe quel moment, qu'il a perdu sa confiance. Pourtant, les partis d'opposition se plaignent que cet instrument est surutilisé, qu'il étouffe le débat et qu'il empêche le Parlement d'envisager des options autres que celles proposées par le gouvernement.

Le principe de la confiance ne s'applique pas uniquement aux comptes que doit rendre le Parlement, mais aussi au contrôle qu'il doit exercer. Certains affirment qu'il empêche un examen sérieux des prévisions budgétaires. En effet, comme les parlementaires et les comités ne peuvent pas modifier le Budget des dépenses, ils n'ont pas vraiment envie de se donner la peine de l'étudier et de présenter leurs recommandations. D'ailleurs, peu d'entre eux le font.

Il est pourtant nécessaire de replacer la question du contrôle dans un contexte plus général; il ne s'agit pas simplement d'être capable de changer mille dollars par-ci ou dix mille dollars par-là une fois le Budget des dépenses déposé. La responsabilisation et même le bricolage des prévisions budgétaires sont tournés vers le passé.

Le rôle des parlementaires est de prévoir l'avenir.

Exercer un contrôle signifie que le Parlement intervient et, par conséquent, que le public intervient au début du cycle budgétaire et qu'il influe à l'avance sur les orientations et priorités futures du gouvernement.

Le Sous-comité devra relever entre autres défis celui de décider s'il y a lieu de modifier l'étude des crédits, les prévisions budgétaires et le budget afin qu'ils veuillent dire quelque chose pour les députés, et, dans l'affirmative, de quelle manière. Ainsi, les comités parlementaires seront disposés à consacrer tout le temps et l'attention voulus au plein exercice de leur rôle : responsabiliser le gouvernement et déterminer l'ordre de priorité des dépenses dans l'avenir.

La plupart des comités parlementaires s'intéressent d'abord et avant tout aux questions de principe. Ils consacrent presque tout leur temps et toute leur énergie à produire des rapports d'orientation auquel le gouvernement répond dans un certain

délai. Il est extrêmement frustrant de constater que presque tous leurs travaux sont lettre morte.

Les parlementaires aborderaient-ils différemment l'étude des prévisions budgétaires s'ils entrevoyaient la possibilité de conjuguer responsabilisation et établissement des orientations politiques? Si cela se produisait, les comités commenceraient à considérer le Budget des dépenses comme un énoncé de politique, à vérifier si les dépenses proposées par le gouvernement sont compatibles avec les politiques et les programmes qu'eux, les députés, ont jugé prioritaires afin de répondre aux besoins d'aujourd'hui et à ceux prévisibles de demain. Une telle démarche permettrait-elle de déceler plus rapidement les programmes qui, n'étant plus prioritaires, devraient être abandonnés et de s'assurer que les dépenses gouvernementales projetées anticipent sur les tendances futures et nous y préparent? Tout ce concept de responsabilisation ne serait-il pas alors bien plus concret et centré sur ce qui compte : l'obtention des résultats prévus? Les comités ne contribueraient-ils pas concrètement à l'élaboration du futur budget?

Avons-nous besoin d'un comité centralisé du budget et des prévisions budgétaires? Selon l'une des propositions, un tel comité, qui serait bien pourvu en personnel, acquerrait l'expertise voulue afin d'étudier d'une manière continue le Budget des dépenses de l'ensemble des ministères. Il est peut-être nécessaire pour qu'il puisse se concentrer sur les modalités de dépense, tandis que les comités d'orientation s'intéresseraient à l'incidence des structures de dépense sur les politiques.

Personnellement, j'entrevois un processus qui durerait toute l'année afin que le Parlement apprenne à connaître les priorités et les ressources des ministères par l'étude du Budget des dépenses. Les comités sauraient alors sur quoi se fonder pour demander des comptes au gouvernement relativement aux résultats de ses programmes; ils pourraient aussi se pencher sur les tendances futures et présenter des recommandations sur le budget de l'année suivante. À l'automne, les renseignements sur les résultats obtenus pourraient servir à évaluer dans quelle mesure les ministères réussissent à réaliser leur mandat, ce qui mènerait éventuellement à un examen plus judicieux des prévisions budgétaires de l'année suivante. Toute l'étude des comités serait éclairée par leurs travaux sur des questions de principe.

Grâce aux consultations publiques que les comités parlementaires entreprennent régulièrement, les priorités et les préoccupations d'un vaste échantillon représentatif du grand public sont connues et pourraient influencer ces décisions capitales sur l'ordre de priorité des dépenses. Peut-être les Canadiens auraient-ils alors l'impression que leurs opinions comptent, que leurs députés sont plus efficaces, et que le Parlement lui-même est mieux responsabilisé et plus en rapport avec leurs besoins et leurs priorités.