

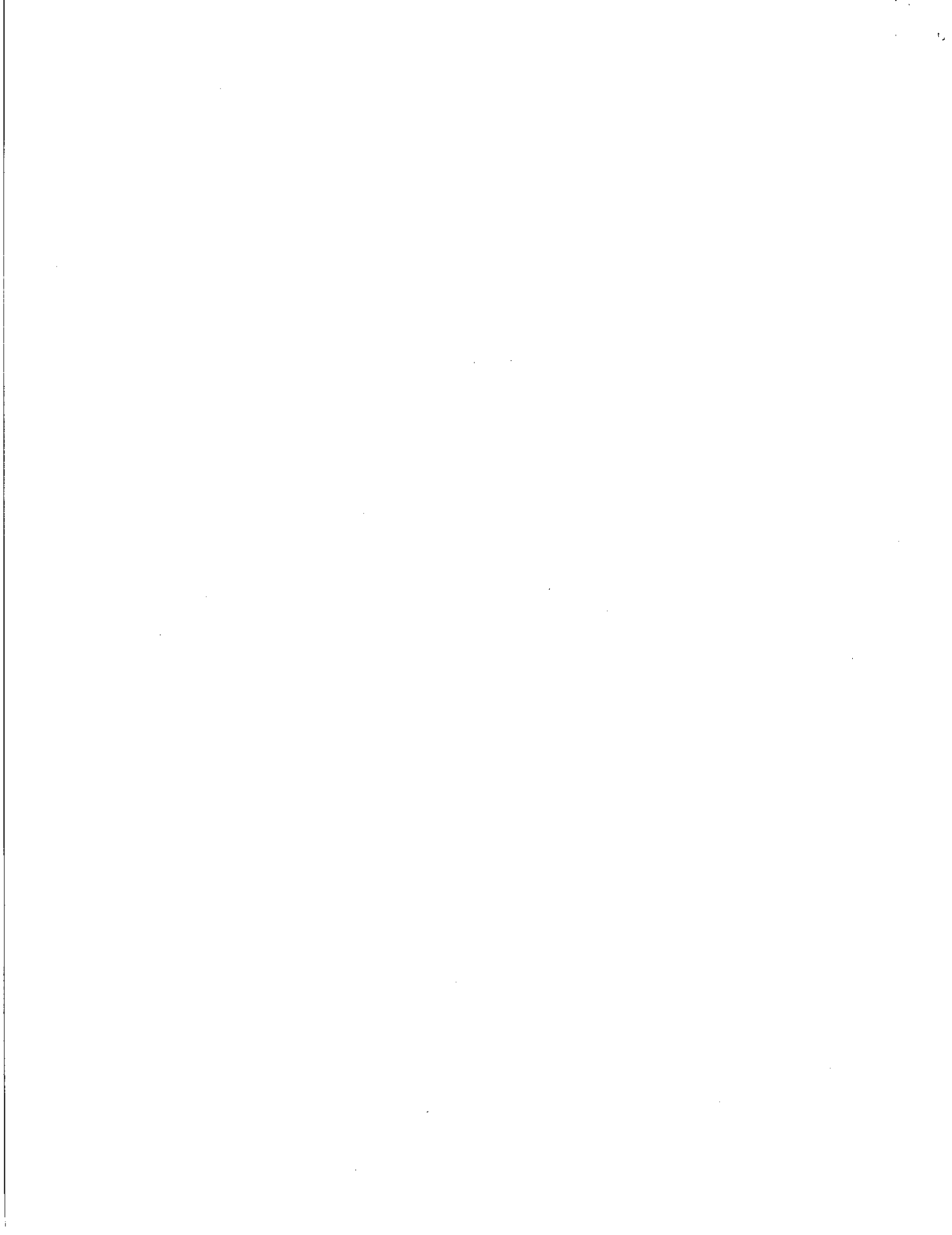


**LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET L'EXPÉRIENCE QUÉBÉCOISE
D'UNE COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

**Notes pour une allocution prononcée par M. Michel Bonsaint,
à l'occasion de l'Assemblée générale 2008 de l'Association des secrétaires généraux
des parlements francophones, du 3 au 6 septembre 2008.**

**Préparées par
Nancy Ford
Jacques Gagnon**

**Québec
Août 2008**



[Salutations]

Un auteur a déjà dit qu'il en allait du contrôle parlementaire comme de la démocratie : il n'est pas certain qu'il soit toujours efficace, mais il est sûrement indispensable.

Établissons d'abord un fait. La transparence des actions du gouvernement et la reddition de comptes constituent les fondements essentiels d'une démocratie et d'un État de droit. Il est en effet indispensable que le pouvoir législatif puisse exercer un contrôle sur les actes du gouvernement. Un contrôle pour juger de l'efficacité de l'administration publique, pour s'assurer que les politiques et programmes annoncés par le gouvernement et validés par le Parlement sont mis en place et répondent aux besoins exprimés par les citoyens et pour éviter tout excès dans l'usage des fonds publics. Je dirais qu'il s'agit là d'un facteur crucial pour renforcer la confiance, parfois vacillante, des citoyens dans les institutions de l'État.

De plus en plus, au sein des parlements, le contrôle passe par les commissions parlementaires. Les commissions, ou comités, sont en effet une composante universelle des parlements, peu importe le système en place. Bien sûr, leur organisation, leur statut, leurs pouvoirs et les mandats qui leur sont confiés varient énormément d'un État à l'autre, sans parler de la culture organisationnelle qui leur donne souvent un caractère particulier. J'y reviendrai plus longuement à la lumière de l'expérience québécoise. Le travail des commissions parlementaires peut, en outre, devenir un outil central d'information du public.

Dans les prochaines minutes, je vous présenterai comment l'Assemblée nationale du Québec exerce son contrôle sur les actions de l'administration publique par l'entremise de l'une de ses onze commissions parlementaires : la Commission de l'administration publique. Je veux surtout mettre l'accent sur deux aspects. Le premier concerne les conditions pour rendre efficace l'exercice de contrôle par un tel type de commission. Le deuxième aspect touche la capacité à reproduire, dans d'autres contextes parlementaires, un fonctionnement similaire à celui de notre Commission de l'administration publique.

L'expérience québécoise de la Commission de l'administration publique

Un peu d'histoire

La plupart des parlements du type britannique confient un mandat central de contrôle parlementaire à une commission des comptes publics, dont le rôle principal est d'assurer l'usage judicieux par les ministères et organismes des crédits votés par les députés.

Déjà en 1867, le Québec possédait une telle commission qui a maintenu, semble-t-il, des activités régulières pendant une quarantaine d'années.

En 1969, l'Assemblée créait une nouvelle commission parlementaire : la Commission des engagements financiers. Celle-ci était chargée de la vérification des dépenses autorisées, mais non encore effectuées par le gouvernement. L'objectif était d'exercer un contrôle financier au fur et à mesure que les décisions sur l'usage des fonds publics étaient prises. Il s'agissait là d'une fonction unique dans le monde du parlementarisme du type britannique. Et encore aujourd'hui, le Québec se distingue à cet égard.

Autre événement marquant pour le contrôle parlementaire, en 1970, le Vérificateur général du Québec était rattaché à l'Assemblée nationale. Son rôle allait devenir incontournable dans la vérification du respect des conventions comptables, de la régularité des dépenses et de l'efficacité de la gestion gouvernementale.

En 1972, une réorganisation des commissions parlementaires abolissait la Commission des comptes publics. L'une des nouvelles commissions permanentes couvrait désormais le champ des finances, des comptes publics et du revenu et avait notamment pour tâche d'entendre chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel.

En 1984, une réforme parlementaire supprimait la commission des finances et des comptes publics et confiait le mandat d'examiner l'évolution du budget et des finances à la Commission du budget et de l'administration et le mandat d'entendre le Vérificateur général à la Commission

de l'Assemblée nationale qui, dans les faits, délègue ce mandat à la Commission du budget et de l'administration.

Il fallut toutefois attendre la Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, sanctionnée le 15 juin 1993, pour que les commissions parlementaires puissent convoquer les hauts fonctionnaires afin d'examiner leur gestion lorsque le rapport du Vérificateur général en traitait. Il s'agit d'une étape marquante dans l'évolution du contrôle parlementaire puisque, désormais, il y avait obligation pour les dirigeants d'organismes publics de rendre compte de l'administration des fonds publics.

Au début, la responsabilité à cet égard était répartie entre les commissions sectorielles en fonction de leur champ de compétences respectif. Il en allait de même de la responsabilité de vérifier les engagements financiers. Mais, par la suite, l'idée de confier un mandat horizontal d'examen de la gestion gouvernementale s'est imposée et a mené à la création, sur une base expérimentale, de la Commission de l'administration publique le 10 avril 1997. Celle-ci est devenue permanente cinq mois plus tard à la faveur d'amendements au Règlement de l'Assemblée nationale.

C'est à la Commission de l'administration publique qu'il revenait dorénavant d'entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel et d'examiner, en présence des sous-ministres et des dirigeants d'organismes, les différents dossiers contenus dans ce rapport.

La Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000, a par ailleurs instauré de nouveaux mécanismes de reddition de comptes dans le cadre d'une politique de gestion axée sur les résultats. Comme nous le verrons plus loin, la Commission de l'administration publique a un rôle important à jouer dans ce domaine, étant toujours celle compétente pour entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sur leur gestion.

Les responsabilités de la Commission

La Commission de l'administration publique se voit confier par règlement trois responsabilités principales.

En premier lieu, la Commission doit revoir l'ensemble des engagements financiers de 25 000 \$ et plus de chaque ministère et organisme dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale.

L'objet de ce mandat est d'assurer une surveillance parlementaire continue de l'utilisation des crédits budgétaires alloués aux ministères et organismes, en particulier eu égard au respect des règles et des normes gouvernementales qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions.

C'est une tâche considérable, puisque cela représente quelque 20 000 engagements par année.

Traditionnellement, une séance de vérification des engagements financiers se déroulait toujours en présence du ministre dans le cadre d'une audition publique. Or, en mars 2004, dans un effort de rattrapage important et pour rendre l'exercice plus efficace, la Commission a réformé en profondeur son mode de fonctionnement et ses outils de travail. Sur une base quasi-mensuelle, la Commission tient une séance de travail pour étudier les engagements financiers récents. Elle adresse ensuite ses demandes de renseignements supplémentaires par écrit aux ministères concernés. L'audition d'un ministre n'est pas exclue du processus de vérification, mais la Commission n'y recourt que si les renseignements obtenus ne l'éclairent pas suffisamment, ou si la situation justifie une audition.

En deuxième lieu, la Commission de l'administration publique a le mandat d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics en vertu de la Loi sur l'administration publique.

La Loi sur l'administration publique prône une meilleure gestion des services offerts à la population, axée sur les résultats. Ainsi, le gouvernement permet une plus grande décentralisation et une plus grande flexibilité du pouvoir décisionnel afin de responsabiliser davantage les gestionnaires de nos ministères et organismes.

En contrepartie, la loi exige une meilleure reddition de comptes et oblige les ministères, organismes et agences à produire :

1. une déclaration sur son objectif quant à la qualité des services offerts;
2. un plan stratégique orienté sur une période comprenant plusieurs années;
3. un rapport annuel de gestion qui indique les résultats atteints.

Environ 75 ministères et organismes sont assujettis aux dispositions de cette loi et doivent comparaître annuellement devant la CAP pour rendre compte de leur gestion administrative. Il s'agit d'une tâche immense pour une seule commission, mais celle-ci y met l'effort voulu dans les limites, bien sûr, de ses capacités.

Depuis sa création, la Commission a concentré ses efforts sur les ministères et organismes ayant fait l'objet d'observations dans le Rapport du Vérificateur général découlant de ses travaux de vérification, déposé chaque année à l'Assemblée nationale. Or, plus récemment, la Commission a ajouté à ce mandat l'examen d'environ 16 rapports annuels de gestion par année et fait part de ses observations aux organismes concernés, de même que dans ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics.

En troisième lieu, la Commission de l'administration publique doit entendre chaque année le Vérificateur général du Québec sur son propre rapport annuel de gestion, qui fait état des résultats obtenus eu égard aux objectifs prévus dans son propre plan stratégique. Cet exercice lui permet de discuter de la façon dont le Vérificateur général s'acquitte de son mandat, des difficultés qu'il éprouve et de l'utilisation des ressources qui lui sont confiées.

Fonctionnement

Dès les premières expériences d'application de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, la Commission du budget et de l'administration puis la

Commission de l'administration publique ont adopté un comportement non partisan pour traiter les questions administratives.

Pour favoriser le plus possible un tel comportement dans le traitement des dossiers, les membres de la Commission font porter leurs travaux essentiellement sur l'examen de la gestion plutôt que sur les choix politiques ou sur leur pertinence. Les membres de la Commission ont très souvent souligné l'importance d'établir ce climat de coopération et son utilité pour réaliser de manière constructive leur mandat de contrôle parlementaire.

La disposition physique des lieux où se tiennent les séances de la Commission de l'administration publique, ainsi que le mode de gestion relativement souple des débats, notamment quant à l'alternance et au temps de parole, confèrent à la Commission une personnalité différente de celles des autres commissions parlementaires.

De plus, la Commission fait état de ses observations, conclusions et recommandations dans un rapport qu'elle dépose à l'Assemblée nationale sur une base semestrielle. Ce rapport donne lieu à un débat restreint de deux heures à l'Assemblée dans les 15 jours qui suivent son dépôt.

Le travail de la Commission de l'administration publique met en évidence des caractéristiques qui ont assuré son succès. Ainsi, l'efficacité de son action est grandement redevable à des informations crédibles, fiables et à jour qui doivent être produites par l'administration gouvernementale et offertes aux parlementaires. La Commission peut aussi s'appuyer sur une équipe de soutien à la recherche avec de larges compétences en matière de gestion et d'administration publique. Dans une optique plus large, on doit mentionner que des règles de bonne gouvernance se sont généralisées au cours des dernières années à toutes les composantes de l'administration gouvernementale. Ces règles donnent une place prépondérante aux parlementaires et à leur rôle de contrôleur.

L'efficacité du contrôle au sein d'une commission parlementaire

L'expérience québécoise que je viens de vous décrire brièvement ouvre la porte à une discussion plus générale, et j'oserais dire plus théorique, sur l'efficacité du contrôle réalisé par une commission parlementaire. La question centrale qu'il faut se poser c'est : comment faire en sorte que le contrôle exercé par une commission soit efficace et produise les effets escomptés?

Pour y répondre, je m'inspirerai de certains travaux menés par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, organisation qui regroupe entre autres les vérificateurs législatifs du Canada et des provinces. Une autre source d'inspiration vient évidemment des observations de notre propre pratique au Québec, avec ses forces et, bien sûr, ses points à améliorer.

Pour simplifier les choses, nous pourrions distinguer deux thèmes : les conditions de base nécessaires pour un travail efficace des commissions et l'atteinte de résultats significatifs.

Parmi les conditions de base, il doit y avoir un objectif convenu et partagé par tous : cela semble une évidence, mais il faut que tous aient la conviction que le travail d'une commission avec une mission de contrôle doit contribuer à améliorer et renforcer l'administration publique. Les pouvoirs de la commission doivent par ailleurs être bien établis et lui permettre d'exécuter son mandat. Ainsi, elle doit avoir la possibilité de tenir des réunions régulières et fréquentes; de définir ses mandats; de planifier ses travaux et de convoquer les personnes qu'elle désire entendre. Une commission doit pouvoir agir avec impartialité et, dans toute la mesure possible, dans une perspective non partisane. Pour mener à bien son travail, elle doit aussi pouvoir compter sur des ressources suffisantes et sur toute l'information nécessaire. Enfin, je ne saurais trop insister sur le rôle crucial que joue le président d'une telle commission. La crédibilité et l'habileté de cette personne sont des éléments indispensables au bon fonctionnement. Ces qualités sont entre autres mises à profit dans la préparation des réunions, dans leur déroulement ordonné ainsi que dans le soin qui est mis à consolider l'impartialité du travail des parlementaires.

En ce qui concerne le deuxième aspect, le travail des commissions parlementaires doit trouver sa suite dans l'atteinte de certains résultats bien concrets. La boucle du contrôle parlementaire est bouclée lorsqu'une commission dépose un rapport de ses travaux à l'Assemblée, incluant si nécessaire des recommandations. La portée de cet exercice est encore plus grande lorsque la population peut suivre les travaux, prendre connaissance des conclusions et constater les progrès qui en découlent. Nous avons bien vu tout à l'heure comment notre Commission de l'administration publique s'est donné comme discipline – parfois exigeante, mais toujours nécessaire – de déposer semestriellement un rapport portant sur ses travaux. Dans un monde idéal, un pas supplémentaire peut être franchi si la commission parlementaire met en place un processus formel de suivi de ses rapports et de ses recommandations. Cela permet de mesurer l'apport de ses travaux à l'amélioration de la gestion gouvernementale.

Bref, on parle beaucoup de gouverne efficace dans nos institutions, mais cette gouverne doit se manifester à tous les niveaux, notamment au sein des commissions parlementaires.

Un modèle exportable?

Je suis évidemment bien conscient que l'expérience québécoise de la Commission de l'administration publique se situe dans un contexte propre au Québec. Contrairement à plusieurs pays de la Francophonie, nous possédons en effet un système parlementaire de type Westminster. Cette expérience a donc été inspirée et façonnée par toute une série de caractéristiques propres au Québec. Je songe ici tout particulièrement à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, intégrée plus tard dans la Loi sur l'administration publique, qui encadre la responsabilité de ces derniers en matière de gestion.

Je pense aussi, tout naturellement, à notre modèle d'institution supérieure de contrôle, fort différent à bien des égards du modèle juridictionnel en usage dans la plupart des pays de l'espace francophone. Notre Vérificateur général, personne nommée par l'Assemblée nationale, réalise la vérification financière des comptes du gouvernement et mène des vérifications de la qualité de la gestion basées sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'administration publique. Enfin,

notre Commission de l'administration publique est aussi l'héritière, sous plusieurs aspects, des comités des comptes publics qui existent dans les pays anglo-saxons.

J'ai cependant la conviction que, malgré les particularités de chacun, il y a dans nos diverses expériences des éléments d'inspiration pour les autres. J'ose espérer que les façons de faire de notre Commission de l'administration publique peuvent servir, sinon de référence, du moins d'exemple à d'autres commissions parlementaires vouées au contrôle.

La diversité des situations dans les différents États et la nécessaire adaptation des modèles aux circonstances particulières démontrent une chose : en ce domaine, il n'y a pas de modèle universel et idéal, de même qu'il n'y a pas de recette unique et éprouvée de réussite.

Ceci étant dit, m'inspirant de notre propre expérience, j'estime qu'il y a néanmoins certains facteurs fondamentaux sur lesquels on peut miser pour améliorer la pratique. Je dirais qu'il y a trois gages de réussite dans les travaux d'une commission parlementaire spécialisée dans le contrôle.

En tout premier lieu, je veux revenir sur certains points que j'ai soulignés tout à l'heure concernant l'efficacité des travaux d'une commission parlementaire : par exemple, l'organisation des réunions, les ressources suffisantes, la planification des travaux, le dépôt de rapports et de recommandations ainsi que le suivi des travaux. Directement ou indirectement, nous avons la marge de manœuvre pour agir, à l'intérieur de nos institutions, sur ces différents points. Nous en avons surtout le devoir si l'on veut véritablement renforcer et mieux organiser le contrôle et la reddition de comptes. Par exemple, pour appuyer le travail des parlementaires, il est souhaitable d'assigner du personnel de recherche aux travaux des commissions.

Mais attention, dans le renforcement des façons de faire des commissions, il faut y aller graduellement. Il est plus important de mettre en marche un processus d'amélioration continue que de viser à réaliser rapidement l'ensemble des progrès requis.

En deuxième lieu, les commissions parlementaires vouées au contrôle ont un allié stratégique majeur et irremplaçable sur lequel elles doivent absolument s'appuyer : l'institution supérieure de contrôle de leur État. Malgré le modèle en usage – de type juridictionnel, comme les cours des comptes, ou de type parlementaire, comme les bureaux de vérification – il existe quand même une mission commune. Toutes les institutions supérieures de contrôle ont en effet un mandat de certification des comptes de l'État, elles procèdent à la vérification de la qualité et de la régularité de la gestion et elles ont bien souvent une mission d'assistance au Parlement. Cet allier est d'autant plus précieux qu'il jouit, idéalement, d'une indépendance par rapport au pouvoir politique. Cela est tellement fondamental que l'organisme qui fédère au plan international ces institutions en a fait l'un des principes majeurs du contrôle des finances publiques. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques a en effet inscrit les principes d'indépendance et de collaboration avec le parlement en bonne place dans la Déclaration de Lima, sorte de charte du contrôle.

Enfin, troisième élément, le partage des expériences et des bonnes pratiques constitue un puissant moteur d'amélioration des façons de faire. À titre d'exemple, toujours dans notre perspective québécoise, des membres de la Commission de l'administration publique profitent chaque année des échanges qui se réalisent sous l'égide du Conseil canadien des comités des comptes publics. Ce conseil regroupe les comités des comptes publics du Canada, des autres provinces et des territoires, comités auxquels la Commission de l'administration est étroitement apparentée. De la multiplication de tels échanges, nous avons tous à gagner. Dans cette optique, nous devons profiter de toutes les occasions qui sont offertes pour nourrir ces discussions et alimenter la réflexion. Les forums sont nombreux et diversifiés. Nos travaux d'aujourd'hui l'illustrent à merveille.

Les effets d'un contrôle parlementaire crédible et efficace

En terminant, je voudrais souligner les effets positifs, directs et indirects, d'un contrôle parlementaire crédible et efficace. Par ses actions, notre Commission de l'administration publique permet aux parlementaires de constater, dans les dossiers qu'ils examinent, que les intentions des législateurs ont été respectées dans l'établissement et la gestion des programmes

gouvernementaux. Le travail de la Commission, basé sur les mêmes critères que ceux adoptés par le bureau du Vérificateur général – soit l'économie, l'efficacité et l'efficience – contribue aussi à l'amélioration continue de la gestion des organisations publiques.

Au-delà de ces effets premiers, je dirais aussi que la Commission contribue à créer un cercle vertueux dans l'administration publique. D'abord, on ne peut nier que la possibilité de voir leurs actions scrutées par une commission parlementaire induit, chez les gestionnaires publics, un certain réflexe de prudence. Cela est d'autant plus vrai que les travaux des commissions sont publics, qu'ils font l'objet d'un rapport déposé en Chambre et que les échanges sont consignés dans le Journal des débats. À l'effet dissuasif, il faut aussi ajouter un phénomène d'émulation, ou du moins de partage des bonnes pratiques. L'exposé public des réussites de certaines organisations en incite d'autres à adopter des stratégies ou des façons de faire similaires. Parfois, dans le cas de déficiences constatées, c'est plutôt la qualité des mesures correctrices qui est soulignée et qui peut servir d'inspiration.

Enfin, j'estime que les législateurs eux-mêmes retirent des bénéfices personnels de leur participation aux travaux de la Commission de l'administration publique. Au fil des dossiers traités, ils acquièrent une meilleure connaissance de l'administration publique. Ils peuvent aussi plus efficacement croiser l'information générale qu'ils reçoivent avec celle plus particulière qu'ils recueillent dans leur travail quotidien. Bref, ils deviennent de meilleurs parlementaires, dans leur rôle de contrôleur, mais aussi dans leurs autres fonctions.

Ironiquement, ce portrait avantageux pourrait laisser penser que le travail de la Commission de l'administration publique est tellement profitable que cette dernière est destinée à disparaître le jour prochain où l'administration publique aura atteint la perfection! Bien franchement, je crois que de ce côté nous n'avons rien à craindre. Vous le savez aussi bien que moi, le contrôle parlementaire est une tâche jamais achevée. La complexité de l'administration publique, sa croissance et le renouvellement des politiques et des programmes font en sorte que la tâche des parlementaires, et par conséquent celle de l'administration parlementaire qui les soutient, n'est pas près de diminuer.

Je vous remercie de votre attention.

