
LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Jonathan Malloy

1 Introduction

La présente étude se penche sur le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Alors que le Comité des comptes publics (CCP) a un rôle important à jouer sur le plan de la responsabilité gouvernementale, son efficacité est entravée par plusieurs faiblesses. Celles-ci sont largement ancrées dans le contexte global du système parlementaire et politique et il n'est pas facile d'y remédier. Comme élément de ce contexte global, on peut citer :

- le taux de roulement élevé des membres des comités parlementaires;
- le manque général d'intérêt de la part des députés pour les questions de reddition de comptes;

- la difficulté à distinguer entre les enjeux « politiques » et « administratifs »;
- le statut flou des fonctionnaires comparaisant devant les comités parlementaires et, plus généralement, au sein du système de reddition de comptes.

Chacun de ces facteurs influence considérablement le fonctionnement et le retentissement du Comité des comptes publics. Ils sont inextricablement liés à la problématique plus générale de la représentation parlementaire et de la responsabilité gouvernementale.

Le Comité des comptes publics s'inscrit dans le système global des comités permanents de la Chambre des communes, un facteur essentiel à la compréhension de son rôle. Alors que le CCP a un mandat qui lui est propre, il n'est que l'un des 20 comités actuels et nullement considéré comme le plus attrayant auquel siéger.

Si l'on tient pour acquis qu'un comité ne vaut que ce que valent ses membres, le CCP connaît de sérieux défis. Sa composition change sans cesse. Nombre de ses membres ne semblent guère apprécier, et encore moins convoiter, d'y être affectés; ils ne possèdent pas non plus nécessairement l'expérience ou les compétences requises pour enquêter sur des problèmes d'administration publique. Quiconque néglige ces dimensions risque de surestimer la capacité des membres et leur enthousiasme à remplir leur rôle.

Une autre préoccupation majeure relative au CCP est le manque de règles concernant le témoignage des fonctionnaires devant les comités parlementaires. Alors que les responsables de l'administration comparaisent régulièrement devant le CCP et d'autres comités, les modalités de leur comparution et les exigences qu'on peut leur imposer sont très loin d'être claires. Quelles questions peuvent leur être posées? Quand un fonctionnaire doit-il refuser de répondre à une question jugée

« politique »? En l'absence de normes précises, les membres se retrouvent à se débattre avec ces questions et les invoquent souvent pour tirer un avantage tactique.

Le Comité s'en remet très largement au Bureau du vérificateur général (BVG) pour déterminer son ordre du jour et dépend fortement des ressources d'investigation du vérificateur, à tel point qu'il n'a guère la capacité, et peut-être peu de désir, de mener ses propres enquêtes indépendantes. Il fait donc plutôt office de tribune où l'on discute des observations du BVG et demande des comptes au gouvernement.

Mais la haute visibilité et la grande estime dont jouit le vérificateur général peuvent signifier que les membres du CCP ne trouvent guère de visibilité politique ou de gratification à remplir leur rôle. Dans la présente étude, nous examinons cette tension cruciale et soulignons à quel point le Comité des comptes publics semble peiner dans l'ombre du vérificateur général. Toutefois, il reste à voir dans quelle mesure il tirerait profit d'un élargissement de son rôle, étant donné son statut de comité parlementaire permanent plutôt que d'organe véritablement autonome. Sa plus grande efficacité consiste peut-être à être une caisse de résonance des observations du vérificateur général comme c'est déjà le cas. Peut-être faudrait-il un changement plus profond de la culture parlementaire et une plus grande clarté dans la reddition de comptes des fonctionnaires au Parlement pour que le Comité puisse améliorer son action ou élargir son rôle.

2 Aperçu général

2.1

Historique

La Chambre des communes possède depuis la Confédération un Comité des comptes publics, ayant pour mandat d'examiner les comptes publics du gouvernement du Canada et les rapports du vérificateur général du

Canada. Le texte exact de ce mandat a changé au fil des ans, et le Bureau du vérificateur général lui-même a considérablement évolué, tout comme les procédures selon lesquelles le Comité et le vérificateur général interagissent. Le niveau d'activité du Comité a fluctué au fil des ans, en même temps que tout le système des comités permanents de la Chambre des communes.

Selon l'étude exhaustive de Norman Ward de 1962, intitulée *The Public Purse*, au cours des premières décennies après la Confédération, le Comité a accumulé une histoire animée de passage à la loupe des dépenses publiques grandes et (surtout) petites, dans des conditions de partisanerie franche et massive. Mais le CCP a sensiblement décliné après la Première Guerre mondiale, se réunissant de manière aléatoire et parfois pas du tout pendant des années d'affilée, et, hormis une brève renaissance en 1950-1952, a été inefficace, voire carrément en sommeil. Écrivant en 1962, W.F. Dawson déplore : « Avec son Comité des comptes publics, la Chambre des communes canadienne vit l'expérience inhabituelle d'avoir un comité qui est devenu plus inactif » et « tous les partis semblent avoir perdu tout intérêt vis-à-vis du principe du Comité et toute foi dans ses travaux ».

Nombre des problèmes historiques du CCP ressemblent à ceux d'aujourd'hui. Dès le début, le Comité semble avoir été marqué par un manque de compétence et de volonté de la part de ses membres pour scruter sérieusement les affaires financières et administratives, sauf s'ils avaient un profit partisan évident à en retirer. Au cours des années qui ont suivi immédiatement la Confédération, il était courant que des ministres siègent et même président le Comité, le vérificateur général étant bien sûr lui-même un fonctionnaire du ministère des Finances plutôt qu'un mandataire indépendant du Parlement. Le Comité était habituellement encombré de 50 ou 60 membres, tout comme la plupart des comités parlementaires dans les années 60, ce qui interdisait toute cohésion et collaboration en tant que groupe spécialisé.

Mais, tandis que l'indépendance du CCP et du vérificateur général est allée grandissant, le Comité des comptes publics n'a pas acquis une maturité correspondant à cette évolution. Par exemple, Ward signale que le Comité version 1896-1905 a produit 40 rapports volumineux, mais que « trente-sept de ces rapports avaient peu à voir avec un contrôle parlementaire des finances le moins objectif, mais étaient plutôt des tentatives caractérisées d'un parti politique de mettre à jour et révéler des éléments susceptibles d'embarrasser l'autre ». Par contraste, le CCP britannique à la même époque faisait sentir « son influence sur les principes régissant les dépenses publiques ». On peut facilement formuler la même appréciation en 2005 qu'en 1905.

Après sa longue somnolence du milieu du XX^e siècle, le CCP a été revigoré en 1958, principalement par la résolution de la Chambre prévoyant que son président soit choisi dans les rangs de l'Opposition. Un changement a également été occasionné par le remaniement général et la revitalisation de tout le système des comités permanents en 1968 et par les réformes McGrath ultérieures de 1985-1986, bien que l'effet ait davantage porté sur l'environnement du CCP plutôt que sur le Comité lui-même. Mais l'évolution du Bureau du vérificateur général au cours des années 70 et 80 a été peut-être d'une importance plus directe, lorsque celui-ci a été investi d'une autorité statutaire plus large et a commencé à produire un flux croissant de rapports intéressants pour le Comité à digérer. Voyons donc maintenant le CCP moderne et ses défis actuels.

2.2

Mandat

Le paragraphe 108(3) du Règlement actuel de la Chambre des communes décrit le mandat fondamental du CCP :

... celui du Comité des comptes publics comprend notamment la revue des Comptes publics du Canada et de tous les rapports du

vérificateur général du Canada qui sont individuellement réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés et la présentation de rapports à ces sujets;

Dans ses propres documents, le Comité décrit plus avant ses fonctions en langage clair :

Lorsque le vérificateur général présente un rapport à la Chambre des communes, celui-ci est renvoyé d'office au Comité des comptes publics, le comité de vérification permanent du Parlement. Le Comité choisit ensuite les portions du rapport sur lesquelles il souhaite se pencher et convoque des fonctionnaires des organisations ayant fait l'objet de la vérification pour qu'ils viennent lui expliquer les conclusions du vérificateur général. Le Comité des comptes publics étudie également les états financiers consolidés du gouvernement fédéral (les Comptes publics du Canada) et cherche à cerner les lacunes dans l'administration financière du gouvernement à la lumière des constatations du vérificateur général. Il fait ensuite ses recommandations au gouvernement en vue de l'amélioration de ses pratiques de dépenses.

On constate à quel point est proche l'association du Comité avec le vérificateur général du Canada. Selon le même document, le Comité consacre de « 90 à 95 p. 100 de son temps » aux délibérations sur les rapports du vérificateur général et ce dernier comparait fréquemment devant lui.

Le Comité ne dispose pas de moyens d'enquête propres hormis le personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Contrairement à la plupart des comités permanents, il ne se déplace presque jamais, pas plus qu'il n'invite des groupes extérieurs au Parlement ou le grand public à faire des interventions écrites ou orales. Il passe plutôt la plus grande partie de son temps à entendre des témoignages de personnes

concernées par les observations du vérificateur général — à commencer par le vérificateur lui-même et ses principaux collaborateurs puis les acteurs politiques et administratifs concernés.

3 Le contexte de la Chambre des communes

Maintenant que nous connaissons l'histoire du Comité, nous devons le placer dans son contexte parlementaire. Le CCP se distingue des autres comités permanents de la Chambre des communes à plusieurs égards. Le plus frappant est le fait que son président provient des rangs de l'Opposition officielle. Mais la différence la plus marquante est que le mandat du CCP le charge d'examiner les activités gouvernementales sur les plans financier et administratif. En effet, la plupart des comités permanents passent leur temps à étudier des projets de loi et à se pencher sur des questions de politique. Le mandat du CCP est donc beaucoup plus rétroactif que prospectif : il s'intéresse à ce qui s'est produit et formule des recommandations sur ce qu'il a découvert ce faisant.

Le CCP est également à part du fait de sa relation avec le vérificateur général. D'autres comités permanents couvrent un ministère donné sur lequel ils sont censés exercer au moins une certaine supervision. Si le CCP supervise le Bureau du vérificateur général, ce dernier fait normalement office de ressource plutôt que d'objet d'enquête pour le Comité. Alors que des relations similaires existent entre des comités parlementaires et d'autres mandataires du Parlement tels que les commissaires à la protection de la vie privée, à l'information et aux langues officielles, la relation CCP-BVG possède une portée et un mandat beaucoup plus larges.

Pourtant, tout en étant spécialisé, le Comité des comptes publics ne peut être appréhendé en faisant abstraction du système plus large des comités permanents des Communes. Aux yeux des députés, des médias et du grand public, le CCP n'est que l'un parmi de nombreux comités similaires et il est effectivement confronté à des préoccupations et à

une dynamique similaires à celles des autres comités de la Chambre. Nous allons donc passer brièvement en revue le système des comités en général et la problématique qui les entoure, avant de revenir plus spécifiquement au Comité des comptes publics.

3.1

Le système des comités

Les idées de réforme parlementaire visent communément le système des comités de la Chambre des communes, qu'elles préconisent de renforcer. Pourtant, les nombreuses tentatives d'accroître les attributions des comités n'ont porté que peu de fruits. Le système des comités met en évidence le problème fondamental de la définition du rôle du Parlement dans la vie politique canadienne. Les opinions divergent sur la part respective à donner à la discipline partisane et aux opinions et identités électorales propres des députés, face aux exigences et aux contraintes de la responsabilité gouvernementale. Nous n'allons pas entreprendre ici une analyse détaillée du sujet et nous nous contenterons de mettre en lumière quelques thèmes en rapport avec le Comité des comptes publics.

En 1971, C.E.S. Franks a fait ressortir le dilemme fondamental du système des comités : la difficulté de conduire des délibérations et enquêtes significatives sans être perçu comme empiétant sur la prérogative gouvernementale et sans déclencher la discipline partisane. La question première pour les comités est souvent de décider s'ils vont se pencher sur des sujets relativement obscurs, sur lesquels pourront être rédigés des rapports consensuels mais qui resteront largement ignorés, ou bien se saisir de sujets plus chauds où les membres seront intensément pressés de suivre la ligne de leur parti.

Les réformes inspirées du rapport McGrath de 1985-1986 et d'autres changements n'ont pas résolu ce dilemme élémentaire. Cependant, ces

dernières années, les gouvernements ont cherché plus activement à trouver des rôles satisfaisants à remplir par les comités. Par exemple, depuis le milieu des années 90, le Comité permanent des finances tient des « audiences prébudgétaires » pour le compte du ministre des Finances. Alors qu'il est difficile de savoir quelle influence ces audiences ont exercée jusqu'à maintenant sur les budgets ultimes, elles sont devenues une partie intégrante du processus et semblent être un rôle apprécié pour le Comité. De même, des comités sont invités à l'occasion à rédiger des projets de loi ou à étudier des questions sur lesquelles le gouvernement n'a pas arrêté sa politique. Cependant, ces travaux sont l'exception plutôt que la règle et les comités, bien entendu, ne peuvent les entreprendre qu'à l'invitation du gouvernement.

Les sièges dans les comités parlementaires sont attribués par les chefs de parti et les whips, sans que les députés eux-mêmes n'aient grand mot à dire. Les affectations sont revues à chaque session parlementaire et parfois même dans l'intervalle, au gré des remaniements des portefeuilles de secrétaire parlementaire ou de porte-parole. La taille des comités eux-mêmes est fluctuante, notamment en raison de la nécessité de reproduire le plus fidèlement possible la proportion des sièges des partis au Parlement. Des députés peuvent être enlevés d'un comité comme sanction d'un soutien trop tiède au parti, encore qu'il soit rare que des membres soient rayés de façon permanente au milieu d'une session parlementaire. On dépêche plutôt des substituts pour défendre la ligne partisane. Il en résulte des comités à composition fluctuante et aux membres parfois indifférents.

Les gouvernements font souvent valoir que les comités ont des attentes irréalistes. Des ministres peuvent accuser les députés canadiens d'envier les comités du Congrès américain, qui exercent une influence considérable sur la politique gouvernementale. Par contraste, les institutions canadiennes opèrent dans le contexte du gouvernement responsable, où les pouvoirs mais aussi la responsabilité sont concentrés

aux mains du gouvernement et du Cabinet. Si les comités maniaient un trop grand pouvoir sur la politique, avance-t-on, les lignes de responsabilité s'estomperaient.

Les gouvernements utilisent donc plutôt les comités comme instrument pour rassembler des informations et éprouver des idées — que ce soit au moyen d'études préliminaires, d'enquêtes publiques ou de l'examen de projets de loi — tout en réservant aux ministres les décisions finales. J'ai argué en d'autres occasions que les comités ont effectivement des ambitions qui conduisent à la déception et leur fait négliger d'autres contributions. En particulier, les comités sous-estiment le rôle précité de collecteur d'information et de sondeur de l'opinion — c'est-à-dire celui de tribune publique où l'on brasse les idées sur des enjeux clés intéressant les gouvernements.

Le Sénat possède son propre système de comités, généralement considérés comme plus réfléchis et moins partisans. Les comités sénatoriaux semblent plus conscients de leurs limites et moins susceptibles de nourrir des attentes irréalistes quant à l'influence qu'ils peuvent exercer. Ils ont également une composition plus stable, conférant à certains comités une compétence et une mémoire collective assez substantielles. Les comités sénatoriaux peuvent à certains égards servir de modèle aux comités des Communes. Mais leur composition et le contexte dans lesquels ils fonctionnent sont suffisamment différents pour que la Chambre basse soit probablement dans l'incapacité de reproduire les atouts des comités sénatoriaux.

Dans le même temps où les comités s'efforcent de définir leur rôle et d'asseoir leur identité, il subsiste d'autres ambiguïtés importantes, au premier rang desquelles figurent les attentes à l'égard des fonctionnaires comparaisant devant eux. Pour dire les choses simplement, il n'est pas toujours clair quelles questions peuvent être posées aux fonctionnaires lors des réunions, ni quelles réponses ils peuvent donner. Cela provient

de la confusion plus générale qui existe au Canada entre la responsabilité administrative et la responsabilité ministérielle. Il règne une réelle incertitude sur ce qui constitue une question « politique », à laquelle il appartient à un ministre de répondre, par opposition à une question « administrative » pouvant être posée à un fonctionnaire qui possède les connaissances voulues et dont la réponse est peu susceptible de paraître politiquement partielle.

3.2

Les répercussions pour le CCP

L'ambiguïté qui plane sur les comités des Communes comporte des répercussions claires pour le Comité des comptes publics. Les méthodes souvent arbitraires d'affectation des députés aux comités retentissent profondément sur les activités du CCP et sa mémoire collective, et font que son rôle exact reste incertain en dépit de son mandat singulier. Les problèmes touchant la comparution des fonctionnaires se posent particulièrement dans un comité qui reçoit rarement des témoins autres, exception faite du vérificateur général et de son personnel.

Comme nous le verrons plus loin, le CCP voit rarement ses membres siéger plus d'un an ou deux, avec seulement une petite poignée, à tout moment, comptant ne serait-ce que cinq années d'ancienneté. Cela est typique des comités de la Chambre des communes. De ce fait, les comités possèdent peu de mémoire institutionnelle ou de liens de confiance et d'engagement transcendant les lignes partisans. Ce n'est pas une caractéristique propre au Comité des comptes publics, mais cela ne permet guère aux membres de développer un intérêt large et soutenu pour les enjeux administratifs et la reddition de comptes gouvernementale.

Le Comité se débat également avec le même problème que tous les autres : concilier l'examen rigoureux des activités gouvernementales

et les loyautés partisans. Mais le dilemme se pose en termes quelque peu différents pour le Comité des comptes publics. D'autres comités permanents peuvent lancer des enquêtes sur des questions de fond qui intéressent peu les partis politiques et ils ne s'en privent pas — le problème alors est que les rapports consensuels ainsi adoptés restent sans effet. Mais le CCP ne se penche pas sur les « orientations » mais plutôt sur l'administration (politiques administratives comprises) du gouvernement. Le problème devient alors la démarcation entre les questions administratives — qui peuvent être perçues comme non partisans — et les questions politiques, difficiles à appréhender en termes non partisans.

Le Comité des comptes publics est au cœur du débat — toujours pas tranché — sur la question de savoir si la politique et l'administration peuvent être conçues comme une « dichotomie ». Les comités parviennent difficilement à éviter de politiser les enjeux, particulièrement lorsqu'ils retiennent l'attention du public et des médias, étant donné les identités partisans des membres. Par conséquent, si l'accent est carrément mis sur le volet « administratif » plutôt que « politique », il existe des déclencheurs et des chausse-trappes partout qui engendrent des accords partisans au sein du Comité et parfois la paralysie, particulièrement sur les sujets qui attirent l'attention des médias et sont sources de controverse publique.

4 Les éléments

Nous passerons maintenant en revue les différents éléments du Comité des comptes publics : les membres, la présidence et le personnel. Cette analyse met particulièrement en évidence le problème du roulement des membres ainsi que de l'intérêt limité que ces derniers portent souvent aux préoccupations redditionnelles, avant de voir de plus près le travail effectif du Comité.

4.1

La composition

Comme tous les comités des Communes, le Comité des comptes publics voit sa composition changer régulièrement. Les données à ce sujet sont tirées des listes sessionnelles des membres des comités, à la fin de chaque session parlementaire. Ces données surestiment en fait la continuité et la stabilité de leur composition puisqu'elles ne reflètent pas les remaniements en cours de session ou l'usage répandu des substitutions de membres pour différentes séances. La fréquence des substitutions sera illustrée plus loin lorsque nous examinerons l'enquête sur les commandites de 2004.

Si l'on considère les trois dernières législatures, un total de 64 députés ont siégé au Comité des comptes publics depuis 1997. La mouture actuelle (août 2005) du Comité est l'une des plus dénuées d'expérience que l'on ait jamais vue. Huit de ses douze membres y ont été affectés pour la première fois à l'automne 2004 après l'élection générale de juin, avec seulement trois rescapés de la législature précédente.

Les membres de retour à l'automne 2004 étaient le président, John Williams, et les Libéraux Shawn Murphy et Walt Lastewka. M. Murphy siégeait au Comité depuis 2000, mais M. Lastewka n'y avait passé que la session parlementaire précédente, qui avait commencé en février 2004. (Le quatrième membre, Benoît Sauvageau du Bloc Québécois, avait siégé au Comité pour une session parlementaire à la fin des années 90.) Ainsi, seul le président et M. Murphy avaient plus d'une année d'expérience continue lorsque le Comité actuel a été formé.

Plus remarquable encore, six des huit nouveaux membres étaient nouvellement élus en 2004; un autre a été élu pour la première fois lors d'une élection partielle en 2002, et le dernier en 2000. Seuls trois membres, dont le président, avaient plus de quatre années d'expérience

parlementaire lorsque le Comité a été formé en 2004. Le Comité actuel est donc très inexpérimenté, sur le plan tant du service en son sein que de l'expérience parlementaire en général.

Toutefois, cette inexpérience est partiellement due à l'important taux de renouvellement des élus en 2004. Au cours de la troisième session de la 37^e législature (le premier gouvernement Martin avant l'élection de 2004), le Comité comptait 16 membres jouissant d'une plus large expérience parlementaire.

Cette version du Comité comportait davantage de députés chevronnés : 12 des 17 (dont le président) en étaient à leur deuxième mandat parlementaire ou plus. Cependant, le manque d'expérience au sein du Comité lui-même reste patent. On remarque que sur les 17 députés concernés, huit d'entre eux n'y avaient jamais siégé avant décembre 2003. Trois autres n'y étaient pas lors de la première session de la 37^e législature en 2001-2002. (En outre, aucun, hormis M. Williams, n'avait siégé au Comité avant 1997.)

Ainsi, seuls six de ses membres avaient siégé au Comité pour toute la durée de la 37^e législature, de 2001 à 2004. Et sur ce nombre, seuls deux subsistent en 2005.

Si l'on remonte encore plus loin, seuls deux membres — Beth Phinney et Philip Mayfield — ont siégé continuellement au Comité de 1997 à 2004, avec le président, M. Williams, qui était lui-même le seul membre rescapé du Comité d'avant 1997. Un autre député, Paul Forseth, y a passé quatre des cinq sessions parlementaires de cette période. Sur ces quatre membres, il ne subsiste que M. Williams (M. Mayfield ne s'est pas représenté aux élections en 2004). Au cours de cette même période septennale, 54 autres députés ont siégé au Comité des comptes publics à un moment ou à un autre.

Face à ces chiffres, il est difficile de voir dans le Comité des comptes publics autre chose qu'un lieu de passage où les membres vont et viennent constamment. Alors qu'un petit noyau y passe plusieurs années, la moitié ou plus des membres étaient entièrement nouveaux au cours des deux dernières sessions parlementaires. John Williams est le seul membre du Comité actuel à y avoir siégé plus de cinq ans.

Cette instabilité, combinée à un manque général d'expérience parlementaire parmi les membres, résulte en un Comité dénué de mémoire institutionnelle, de continuité dans son travail ou de relations interpartisanes. Comme l'a dit l'un de nos interlocuteurs, le Comité doit constamment « reprendre au point de départ, se réinventer et se réinstruire ». Cela place évidemment M. Williams dans une situation singulière — un point que nous expliquerons un peu plus loin.

C'est là un état de choses normal pour les comités de la Chambre des communes. Lorsqu'on examine au hasard d'autres comités permanents, on voit que le CCP leur ressemble, avec un roulement important des membres d'une session parlementaire à l'autre et seule une poignée de membres de longue date.

Le Comité des comptes publics n'est donc pas atypique parmi tous ceux de la Chambre des communes. Cependant, un membre estime que le CCP est particulièrement desservi par un si grand nombre de membres nouveaux. « Je pense qu'il n'est pas bon qu'un nouvel élu y soit jamais nommé... Celui des Comptes publics ne devrait pas être un comité d'apprentissage pour les nouveaux députés ». Ce député faisait valoir que l'étendue des sujets traités et la visibilité occasionnelle des travaux font que le CCP n'est pas un comité approprié pour des députés inexpérimentés disposant d'une connaissance restreinte soit du Parlement soit du gouvernement, puisque « la courbe d'apprentissage est accélérée ».

Comme on l'a vu, ces données, en fait, sous-estiment de deux façons le roulement au sein du Comité. Premièrement, les listes des membres proviennent de la fin des sessions parlementaires et ne reflètent pas les changements en cours de session. Deuxièmement, des substitutions sont autorisées.

À l'heure actuelle, 106 députés sont reconnus comme substitués ou « membres associés » du Comité. Les membres associés peuvent remplacer les membres réguliers et le font, ostensiblement pour couvrir les absences inévitables ou parce que le sujet traité les intéresse particulièrement. Cependant, tous les partis utilisent couramment les substitutions pour gonfler le nombre de leurs fidèles. Les membres à l'esprit indépendant peuvent être temporairement remplacés par d'autres à la loyauté éprouvée, ou bien des porte-parole de première rangée vont soudainement apparaître pour participer à des enquêtes à haute visibilité. Nous verrons plus loin que lors de l'enquête de 2004 sur les commandites, les membres réguliers tant du parti gouvernemental que de l'Opposition ont été remplacés par des substitués qui menaient la charge pour leur camp.

De longue date, on a exploré les raisons de la valse dans la composition des comités des Communes et l'on s'accorde généralement à leur sujet. Comme on l'a vu, les affectations aux comités sont décidées par les whips des partis, qui demandent aux députés quelles sont leurs préférences mais qui les placent souvent dans des comités pour lesquels ils n'ont exprimé aucun intérêt préalable. Les affectations sont revues à chaque nouvelle session parlementaire et aussi suite aux remaniements des portefeuilles de secrétaire parlementaire ou de critique. L'effectif des comités eux-mêmes augmente ou diminue, notamment dans le but de reproduire d'aussi près que possible la représentation arithmétique des partis au Parlement.

Mais l'instabilité est encore exacerbée lorsque les députés eux-mêmes n'apprécient pas leurs affectations. Les présidences de comité elles-

mêmes sont recherchées à cause du prestige et du salaire supplémentaire qu'elles confèrent, mais moins que le titre de secrétaire parlementaire, ce qui amène d'autres remaniements et remplacements au fur et à mesure que les parlementaires avancent sur l'échelle glissante de l'ambition.

De nombreux observateurs argüent que la Chambre des communes canadienne n'est pas suffisamment nombreuse pour justifier une panoplie de 20 comités permanents pour 308 députés, dont certains détiennent un portefeuille ministériel ou d'autres postes de responsabilité et ne siègent pas aux comités. De nombreux députés, particulièrement ceux des petits partis, doivent siéger à plusieurs comités et sont clairement surchargés. L'ambition d'accéder au Cabinet détourne également de nombreux députés d'une carrière dans les comités. Au contraire, on dit souvent de la Chambre britannique, avec ses 646 sièges, qu'elle est si vaste que les députés renoncent aux ambitions ministérielles et recherchent la satisfaction dans le travail de comité.

Aucun de ces problèmes n'est propre au Comité des comptes publics. Mais le CCP souffre peut-être d'un problème d'image encore plus grand : le fait que peu de députés le considèrent comme une affectation désirable.

4.2

L'intérêt des membres

Nombre de députés ne semblent guère accorder une grande priorité à la reddition de comptes et au suivi de l'administration gouvernementale. Dans un sondage auprès de différentes cohortes de députés au début des années 90, David Docherty leur a demandé de classer l'importance de diverses fonctions. Alors que les députés chevronnés et nouveaux se sont séparés sur l'importance de certaines fonctions, les deux catégories ont classé le « rôle de chien de garde » en dernière place de cinq, derrière la « protection de la circonscription », l'« aide aux personnes », le « maintien de contacts » et le « débat à la

Chambre des communes ». Dans un sondage de suivi auprès de la nouvelle cohorte, Docherty a constaté qu'ils classaient toujours le rôle de chien de garde en position inférieure, bien que maintenant devant le débat à la Chambre.

D'autres recherches ont également décelé un manque d'intérêt pour la responsabilisation et les questions administratives chez les députés canadiens, comparé à l'idée d'influencer la politique future. Aucoin et Jarvis notent que la culture politique n'attribue pas au Parlement un rôle éminent sur le plan de la reddition de comptes gouvernementale. Parmi les députés eux-mêmes, la fonction d'examen en matière de responsabilisation figure très loin dans leur liste des priorités, loin derrière la formulation des politiques et l'aide aux électeurs pour leurs démarches administratives.

Des entretiens avec les membres actuels du CCP ont fait apparaître des vues similaires. Un membre du Comité a déclaré carrément que la reddition de comptes « n'est pas le facteur qui motive la plupart d'entre nous à se présenter aux élections. . . mais plutôt nos visions pour le pays ». Plusieurs députés ont mis en contraste le CCP avec d'autres comités « politiques » et ont exprimé un manque d'intérêt marqué pour le Comité et sa focalisation exclusive sur la reddition de comptes.

Un membre, à la question de savoir pourquoi il avait été affecté au CCP, a répondu : « Je ne sais pas. . . on m'y a juste placé. Je ne l'ai pas demandé. J'étais nouvellement élu. Je ne savais pas réellement ce qu'était le CCP ». Un autre a indiqué que le CCP « n'est pas un comité que j'ai demandé ». Alors qu'il est « relativement intéressant comme comité secondaire », « j'aimerais avoir un comité politique » comme affectation première. Un troisième a fait la remarque : « Préférerais-je siéger à un autre comité? Oui ». Il a ajouté « Je suppose que certains aiment les comptes publics, mais si je faisais le tour de la salle et posais la question, je crois que chacun des membres préférerait siéger à un autre comité ».

Ce désintérêt peut être particulièrement aigu chez les députés de fraîche date, traduisant l'ambiguïté plus générale et le flou qui entourent le rôle des députés. Un observateur du Comité a dit de ses nouveaux membres : « Ils se sont tous fait élire en brandissant l'étendard de leurs propositions politiques, puis ils arrivent ici pleins d'entrain et de vigueur, convaincus qu'ils vont faire adopter leurs projets. Ils découvrent alors que le Comité des comptes publics ne s'occupe même pas de politique ».

Le désintérêt pour les questions administratives n'est pas seulement une affaire de désaffection des députés eux-mêmes : il s'inscrit clairement dans la culture parlementaire enracinée. Transmis des vétérans aux nouveaux élus, il est renforcé par la difficulté à distinguer entre les propositions politiques controversées et la quête d'une bonne administration. Aucoin et Jarvis relèvent « qu'il n'existe pas une tradition ou une culture qui légitime, ou même promeuve, la valeur publique d'une collaboration non partisane des députés ministériels et de ceux de l'Opposition au sein des comités, dans l'intérêt de la responsabilisation des ministres et hauts fonctionnaires ». De fait, le sectarisme politique déchaîné de la période des questions, amplifié par la couverture médiatique, établit une tradition exactement contraire.

En outre, il n'y a guère de demande réelle de la part du public pour un tel rôle chez les députés. Aucoin et Jarvis relèvent que « la valeur d'un examen parlementaire robuste n'est pas suffisamment reconnue dans le système politique d'ensemble ». Les députés, étant politiciens et humains, n'aiment pas faire un travail qui n'est pas reconnu et apprécié. Comme nous le verrons, les rapports sur les questions administratives suscitent peu l'attention des médias, à moins qu'il n'y ait un conflit patent à étaler.

Comme dernier mot sur les membres du CCP, nous devons signaler que la fonction d'examen des comptes publics soulève peut-être plus d'intérêt dans les assemblées législatives provinciales au Canada. Alors

que toutes les provinces ont un comité des comptes publics (parfois désigné par un autre nom), la plupart n'ont pas un système de comités permanents bien établi et siégeant régulièrement. De ce fait, les CCP provinciaux suscitent peut-être plus d'intérêt auprès des députés qui apprécient cette affectation parce qu'il existe peu d'autres options.

Ainsi, le Comité des comptes publics a-t-il une composition constamment changeante, la plupart des membres ne semblant pas apprécier l'affectation et encore moins la convoiter. Deux autres éléments du Comité méritent également examen : la présidence et le personnel.

4.3

La présidence

Tout comme les présidents de la Chambre et du Sénat, les présidents de comité sont théoriquement neutres. Ils sont responsables du maintien de l'ordre, de l'attribution des tours de questions aux membres et des questions de procédure, le tout de manière impartiale. Cependant, les présidents sont plus que de simples chronométreurs, et peuvent jouer des rôles très considérables. C'est particulièrement le cas des présidents du Comité des comptes publics, puisque contrairement aux députés ministériels qui président les autres comités, ils ou elles ne peuvent aspirer à un portefeuille de ministre tant que leur parti est dans l'Opposition. N'ayant nulle part où aller, ils apprécient d'autant plus leur poste. C'est certainement le cas de John Williams, membre du CCP depuis 1993 et président depuis 1997, qui fait notoirement grand cas de la fonction.

Alors que le Comité des comptes publics se penche souvent sur des sujets litigieux, il existe au moins la possibilité d'un plus grand consensus et d'un travail d'enquête conjoint guidé par les rapports du vérificateur général. Cela donne donc l'occasion à ses présidents de guider le Comité dans ces directions. La couverture médiatique braque souvent

les projecteurs sur le président comme responsable de fait du Comité et donc assoit encore plus son identité comme patron du Comité.

M. Williams est généralement considéré comme un bon président de comité pour plusieurs des raisons ci-dessus. Contrairement à certains des membres du CCP, il semble extrêmement intéressé par le travail du Comité et les questions de reddition de comptes gouvernementale, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, puisqu'il est l'un des fondateurs de l'Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption. Il domine le Comité à trois titres : comme son président, comme membre doyen et comme connaisseur averti du sujet.

Mais s'il semble jouir du respect personnel des membres du Comité, plusieurs critiques peuvent lui être adressées. Un membre a estimé que le président risque « de trop penser qu'il fait partie du système » et d'être presque séparé du Comité lui-même. Un autre a fait remarquer que durant presque toute l'enquête sur les commandites et d'autres enquêtes controversées, le président semblait suivre un programme hautement partisan concocté par ses supérieurs conservateurs. « Je suppose que c'est ainsi que le président veut diriger... ou peut-être son parti. »

Même si M. Williams conduit les travaux du Comité de manière impartiale, il adopte une attitude beaucoup plus partisane sur la reddition de comptes en dehors des réunions. Sa publication occasionnelle *The Waste Report* et ses communiqués de presse, qu'il présente simultanément en tant que président du CCP et de « vigie anti-gaspillage du Parti conservateur » attaquent l'action gouvernementale avec beaucoup plus de férocité qu'il ne le fait en comité. La double identité de M. Williams comme président du CCP et comme partisan engagé amène à se demander si la reddition de comptes et les affaires administratives peuvent réellement être abordées de manière non partisane, même par un député aussi chevronné et dévoué.

4.4

Le personnel

Le personnel est le dernier élément du Comité qu'il importe de mentionner. Le Comité est doté d'un greffier à temps plein et dispose des services de deux documentalistes de la Bibliothèque du Parlement. Les membres peuvent également faire appel à leur propre personnel pour les affaires du CCP, encore qu'aucun n'ait expressément mentionné l'avoir fait. Les membres semblent généralement satisfaits de ce modeste effectif : aucun n'a plaidé pour un renforcement conséquent du personnel. C'est dû au fait que le Comité s'en remet si largement aux rapports du vérificateur général et entreprend peu de recherches pour son propre compte, hormis l'audition de témoins.

Alors que certains membres ont estimé qu'il serait utile d'avoir un ou deux employés de plus pour aider à digérer les rapports du BVG, se préparer à la comparution des témoins ou faire le suivi des recommandations du Comité, la plupart jugent qu'un effectif plus nombreux ferait double emploi avec le travail du vérificateur général. Un membre a souligné que la difficulté consiste à planifier et faire le meilleur usage du personnel actuel : « La force... d'un comité c'est lorsqu'il peut utiliser les ressources environnantes ». Pour lui et d'autres, le meilleur usage possible de ces ressources serait de suivre les effets produits par le Comité plutôt que de mener de nouvelles enquêtes.

5 Les relations avec le vérificateur général

Comme on l'a vu, plus de 90 p. 100 des enquêtes du CCP portent sur les rapports du vérificateur général et le Comité s'en remet largement aux recherches et aux ressources de ce dernier. Même le petit nombre d'autres études entreprises sont parfois inspirées par des enquêtes du vérificateur général. Par exemple, le rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle n'était pas directement relié à un rapport du vérificateur général mais découlait de l'enquête

antérieure sur les commandites, qui faisait suite au rapport de 2003 du vérificateur général.

On ne peut surestimer la relation avec le vérificateur général. Comme l'a exprimé l'un des participants, le BVG constitue « les yeux et les oreilles du Comité » et présente « les faits », alors que le Comité lui-même demande des comptes aux responsables concernant les conclusions du vérificateur général. Aux yeux d'au moins un membre, la dépendance est devenue trop grande : « La vérificatrice a acquis un statut tel que nous approuvons tout ce qu'elle dit... La vérificatrice générale est un peu trop puissante aux yeux du Comité [et] nous ne devrions pas trop nous laisser captiver ». Mais un autre membre du même parti a estimé que la relation représente « un très bon équilibre ». De manière générale, la relation semble complémentaire, chaque rôle restant distinct. Alors que le vérificateur donne au Comité les munitions pour la discussion, le Comité offre une tribune publique pour l'examen ultérieur des activités gouvernementales.

Le Comité des comptes publics contribue plusieurs atouts distincts aux enquêtes du vérificateur général. Premièrement, il peut apporter une plus grande publicité aux problèmes soulevés par le vérificateur général. Même si les rapports du BVG bénéficient habituellement d'une couverture médiatique bonne ou exceptionnelle, cette dernière peut se limiter à des aspects mineurs sensationnels et négliger les questions de fond plus complexes. Même lorsque la couverture est plus réfléchie, les journalistes ont rarement le temps et la place de creuser plus profondément et pousser leurs enquêtes. Le CCP est en mesure de revisiter les rapports, souvent après le battage initial, et susciter un intérêt ultérieur et plus soutenu pour les enjeux et les problèmes.

Deuxièmement, les comités offrent un lieu où le vérificateur général ainsi que les fonctionnaires, peuvent présenter leurs points de vue dans des conditions équitables et écouter l'autre camp dans un forum

public. Les vérificateurs aux comptes ont une nouvelle occasion de faire valoir leurs préoccupations, tandis que les fonctionnaires ont la responsabilité de répondre et d'expliquer. Le CCP offre idéalement un cadre impartial et raisonnablement formel pour cela, par la convocation et l'interrogation individuelle de témoins en réunion publique, avec des transcriptions verbatim.

Troisièmement, le Comité représente une pression supplémentaire, visible et publique, sur les pouvoirs publics afin qu'ils modifient ou expliquent leurs actions. Bien que ses rapports et recommandations puissent ne pas avoir un impact immédiat, ils restent des éléments importants et facilement accessibles du dossier public.

Mais, en revanche, les membres peuvent ne pas apprécier d'œuvrer dans l'ombre du vérificateur. Et il est très difficile de tracer la ligne de partage entre le rôle d'enquête du vérificateur général et le rôle du CCP en matière de responsabilisation. Alors que ces rôles sont souvent qualifiés respectivement de « détermination des faits » par opposition à la « reddition de comptes politique », on voit mal comment distinguer entre les deux. Nous avons déjà vu le manque d'intérêt des députés pour les questions de responsabilité. Cela est-il causé ou exacerbé par la visibilité croissante du vérificateur général comme personnage politique et médiatique et défenseur incontesté des contribuables? Bien qu'aucun ne l'ait admis, les membres du CCP peuvent bien se demander ce qu'ils ajoutent concrètement aux enquêtes du vérificateur général et ce que l'on entend réellement par « reddition de comptes politique ».

Il est difficile de répondre à cette question ou d'y réfléchir de manière empirique. Mais la contribution du CCP risque bien d'être restreinte, étant donné la valse des membres du Comité, la minceur de l'effectif et le désintérêt des députés pour la reddition de comptes. Nuances, réflexion et intérêt véritable pour la bonne gouvernance et l'administration semblent souvent se perdre dans les affrontements en

comité. Alors que le CCP peut déposer des rapports réfléchis et le fait, ces derniers semblent surtout amplifier les rapports préexistants du vérificateur général plutôt que couvrir du terrain neuf. (Le rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle, sur lequel nous reviendrons plus loin, est une exception récente.)

L'essentiel, toutefois, réside dans la faculté du CCP de questionner publiquement des témoins, contrairement au vérificateur général ou à la période des questions. De cette façon, le Comité oblige effectivement le gouvernement à rendre compte, publiquement, de ses actes. Peu importe, en fin de compte, que les médias prêtent grande attention à ses travaux; ce qui compte, c'est l'existence d'un dossier public et la possibilité d'un regain d'attention ultérieur. La comparution devant un comité des comptes publics n'est pas prise à la légère par les fonctionnaires et elle constitue une suite conséquente et transparente des enquêtes du vérificateur général.

6 Les activités et rapports

Passons maintenant au travail concret du Comité des comptes publics. Comme on l'a vu, la grande majorité de l'activité du CCP porte sur les rapports du vérificateur général. Les sujets sont généralement choisis par un comité directeur composé du président et de représentants des partis. S'il arrive que les membres se disputent sur le choix de sujets controversés, tels que l'enquête d'avril 2005 sur les contrats de recherche sur l'opinion publique, qui mettait en jeu des proches du Premier ministre, ils font généralement état de peu de désaccords sur la sélection de la plupart des enquêtes.

Les délibérations suivent le format parlementaire standard de l'audition de témoins, où les membres posent à tour de rôle des questions pendant un laps de temps fixe, en alternant entre le parti ministériel et l'Opposition. On peut reprocher à ce format d'encourager les enquêtes individuelles et partisans au détriment de la véritable recherche des

faits et de la discussion entre membres. L'interrogation peut souvent devenir décousue lorsqu'un membre est interrompu et que la parole passe à un autre qui se lance sur une piste différente; la durée fixe des tours de questions peut également inciter certains membres à écouter le temps inutilement ou même à ne se présenter que pour poser leurs questions et à repartir sans écouter le restant du témoignage.

Comme on l'a vu, le Comité entend des témoins peu divers. Le vérificateur général, et parfois ses proches collaborateurs, viennent souvent en premier pour expliquer leurs conclusions. Des hauts fonctionnaires des ministères concernés sont ensuite interrogés à leur sujet. Il arrive que des ministres comparaissent, mais le CCP reçoit relativement peu de personnes comparé à d'autres comités. Il est pratiquement inouï que des groupements d'intérêt et des membres du grand public comparaissent, ou que le Comité siège en déplacement. Les rapports du Comité sont ensuite rédigés avec l'aide du personnel et débattus à huis clos avant d'être rendus publics et déposés à la Chambre.

Les rapports demandent généralement une réponse du gouvernement, qui doit être donnée dans les 120 jours. Ces réponses peuvent être de longueur et de complexité variables, mais généralement traitent des préoccupations du Comité et de ce qui a été fait ou sera fait pour y remédier. Toutefois, des députés ont signalé que le Comité a généralement du mal à faire un suivi de ces réponses. De fait, à la question de savoir quelle mesure singulière améliorerait le plus l'efficacité du CCP, plusieurs ont répondu qu'un suivi plus poussé et plus systématique après trois ou six mois serait très utile; nous avons déjà vu que certains jugent que des effectifs accrus y contribueraient.

6.1

Les enquêtes globales et spécifiques

Le Comité se penche sur un nombre relativement important de sujets au moyen d'enquêtes d'une ou deux séances. Entre septembre 2004

et juin 2005, le CCP a effectué 19 études distinctes comportant deux réunions au moins où il a entendu des témoignages et discuté de rapports. La courte troisième session de la 37^e législature (février à mai 2004) a été inhabituelle en ce sens qu'elle a été presque entièrement consacrée à l'enquête sur les commandites, mais la session précédente (septembre 2002-novembre 2003) a couvert 26 sujets selon des modalités similaires à celles de la session 2004-2005.

Un membre du Comité distingue entre les « macro-études » et les « micro-études ». Les premières comprennent la majorité des enquêtes qui suscitent relativement peu de conflit et d'acrimonie. (Un autre député est allé jusqu'à dire : « Il ne faut pas oublier qu'une grande partie de ces choses sont ennuyeuses ».) Et effectivement, ces micro-études n'éveillent guère l'attention dans le public. Au contraire, les affaires plus globales, telles que l'enquête sur les commandites, suscitent beaucoup plus d'intérêt mais aussi des échanges partisans nettement plus pointus.

Cette distinction entre les études globales et spécifiques est très utile pour l'analyse des activités et de l'efficacité du Comité. Les premières sont largement ignorées par le public mais peuvent être hautement efficaces sur le plan de la promotion d'une bonne administration et reddition de comptes; les secondes revêtent beaucoup plus d'intérêt et d'importance politique mais comportent moins d'effets réels sur le gouvernement lui-même.

On peut discerner cette dichotomie en examinant la couverture médiatique des travaux du Comité des comptes publics. Une recherche de la base de données de *Canadian Newsstand*, qui couvre presque tous les grands journaux canadiens (à l'exception notable du *Globe and Mail*), montre que la plupart des travaux du CCP lors de la session parlementaire 2004-2005 n'ont fait l'objet d'aucune couverture. Les deux activités largement couvertes ont été le rapport de l'enquête sur

les commandites, déposé le 7 avril 2005, et le témoignage spectaculaire du 19 avril 2005 sur les contrats de recherche sur l'opinion publique — une affaire non directement liée au scandale des commandites mais couvrant un terrain similaire.

En outre, la couverture du rapport du 7 avril était centrée non sur les recommandations du Comité mais sur les tentatives de l'opposition de modifier le rapport à la Chambre de manière à censurer le gouvernement. Alors que celles-ci ont fait les grands titres dans le cadre des acrobaties politiques entourant la survie du gouvernement libéral minoritaire, les médias semblent avoir très peu parlé des conclusions elles-mêmes du Comité. De même, la couverture concernant le 19 avril était centrée sur les accusations explosives et les échanges entre d'éminents Libéraux sur les liens entre le ministre des Finances d'alors, Paul Martin, et le cabinet d'études Earnscliffe, avec notamment des accusations d'intimidation exercées sur un témoin. Peu de cas a été fait des points de vue du Comité lui-même ou du rapport sur la question déposé fin juin 2005. Le deuxième rapport du Comité portait sur le scandale des commandites (Rapport 10 — La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes) semble n'avoir fait l'objet d'aucune couverture journalistique bien qu'ayant accaparé huit séances du Comité et contenant des recommandations audacieuses sur la responsabilité ministérielle.

Il n'est guère surprenant que la couverture des médias se concentre sur les conflits et échanges partisans plutôt que sur les questions plus consensuelles et administratives. Cependant, il ne faut pas confondre la couverture médiatique et l'efficacité du Comité. De fait, le CCP est peut-être le plus efficace lorsque les médias l'ignorent, puisque les membres sont alors moins amenés à tenir des rôles partisans.

Pour revenir à la distinction entre études macro et micro, le passage sous silence par les médias des micro-enquêtes peut favoriser le Comité,

puisqu'il peut alors travailler à l'abri du regard du public tout en influant considérablement sur l'administration gouvernementale. L'effet peut être difficile à mesurer car une si grande partie de l'influence du Comité s'exerce par le biais d'un public éveillé et de la dissuasion. Mais il se pourrait bien que l'obligation même d'expliquer les choses publiquement devant le Comité représente la plus forte influence sur l'administration gouvernementale et la reddition de comptes. Comme l'a expliqué un député : « Rien ne terrorise plus un sous-ministre qu'une lettre lui demandant de comparaître devant le Comité ». Un autre a repris cette pensée en disant : « Si un haut fonctionnaire [venant juste de comparaître devant le Comité] pense « je ne veux plus y retourner », je me dis « mission accomplie ». Malheureusement, cela illustre également le problème plus large de l'insécurité des fonctionnaires amenés à s'expliquer devant les comités, en l'absence d'attentes claires, comme nous le verrons plus loin.

Il peut être difficile, pour le Comité lui-même ou pour une étude comme la nôtre, de mesurer l'influence du Comité dans ces affaires mineures. Nous avons vu que les gouvernements sont tenus de produire des réponses exhaustives lorsqu'on le leur demande, mais les comités disposent de peu d'instruments ou de ressources pour assurer un suivi et c'est pourquoi certains membres souhaitent davantage de moyens à cet effet. Toutefois, le vérificateur général peut effectuer des études de suivi pour vérifier les progrès accomplis par le gouvernement, habituellement après deux ou trois ans. Dans l'ensemble, les membres du Comité et d'autres observateurs semblent assurés que le Comité, travaillant en tandem avec le vérificateur général, parvient efficacement à explorer et améliorer l'administration gouvernementale dans nombre de ces domaines spécifiques. Ce travail ne fait peut-être pas la une des journaux mais a un retentissement dans les cercles de l'administration gouvernementale.

Alors que les macro-études peuvent faire fuser des étincelles partisans et déclencher une couverture dans les médias toujours obsédés par les

conflits, elles ne sont pas non plus sans effet au sein de l'administration. Mais dans ce cas il est plus difficile d'isoler le rôle du Comité. Lorsque le sujet alimente la période des questions et est inlassablement ressassé dans les médias, il n'est pas facile de savoir quel est l'effet propre produit par le CCP.

6.2

L'enquête sur les commandites de 2004

Afin d'illustrer les difficultés des enquêtes plus globales, nous allons maintenant examiner plus en détail l'enquête de 2004 sur le scandale des commandites menée par le CCP après la publication du rapport sensationnel de 2003 de la vérificatrice générale.

Cette affaire a préoccupé exclusivement le Comité au cours des six premiers mois de 2004, au fil de 47 réunions, entre le 12 février 2004 (deux jours après le dépôt du rapport de la vérificatrice générale) et le 13 mai, juste deux jours avant le déclenchement des élections fédérales. Se réunissant habituellement deux fois par semaine pour des séances de deux ou trois heures chaque, le Comité a entendu 44 témoins, dont des ministres, des sous-ministres et autres fonctionnaires, des dirigeants de sociétés d'État et organismes gouvernementaux, des cadres d'agences publicitaires, des comptables et avocats, ainsi que la vérificatrice générale et ses collaborateurs.

Ce n'était pas la première enquête du Comité sur le programme des commandites. En 2002, le Comité s'était déjà penché sur des aspects mettant en jeu l'agence publicitaire Groupaction. Là encore, l'étude était précédée par une enquête et un rapport de la vérificatrice générale. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, la plupart des membres de 2002 n'étaient plus là en 2004 : seuls six membres, dont le président, ont participé aux deux enquêtes.

Chose inhabituelle pour le Comité des comptes publics, l'enquête sur les commandites a fait l'objet d'une couverture médiatique intense et

a sans doute constitué l'événement politique majeur du printemps 2004 — avant même les audiences ultérieures de la Commission d'enquête judiciaire de l'automne et de l'hiver 2004-2005. Trente-huit des séances ont été télévisées (la plupart des autres ayant été tenues à *huis clos*), avec une couverture médiatique massive. Le Comité a exploré en profondeur les conclusions de la vérificatrice générale et entendu nombre de témoins concernés, particulièrement des fonctionnaires.

Nous n'allons pas examiner en détail le scandale des commandites et nous en tenir plutôt au rôle et à l'utilité de l'enquête du Comité des comptes publics. En un sens, cela a été une activité très efficace. Le Comité a assuré l'examen parlementaire et la dissémination des conclusions de la vérificatrice générale pour un pays et un système politique clairement en éveil. De nombreux faits, détails et allégations ont été présentés et des problèmes ont été discutés et disséqués, le tout sous les yeux du public. Le Comité a eu à se débattre avec des dimensions juridiques, particulièrement dans le cas de témoins qui craignaient de s'incriminer eux-mêmes dans l'éventualité de poursuites criminelles futures — un problème qui s'était déjà posé lors de l'enquête précédente en 2002 — et certains témoins sont venus accompagnés d'avocats, ce qui est inhabituel dans un comité parlementaire. Cependant, les audiences ont produit une foule de révélations et d'allégations détaillées que les membres ont passées au peigne fin.

Alors que la plupart des témoignages ont fini par être présentés également lors de l'enquête judiciaire subséquente, souvent de manière encore plus détaillée, l'enquête du CCP venait à point nommé et comblait immédiatement un besoin manifeste d'information et d'explication dans le public après le rapport de la vérificatrice générale. Comme on l'a vu plus haut, cette fonction de tribune publique constitue un aspect souvent méconnu du système des comités parlementaires. Particulièrement utile a été la publication par le Comité de résumés des témoignages. Un chercheur du Comité produisait un compte rendu

très complet des témoignages qui faisait la synthèse de l'affaire des commandites. Réalisé à l'intention du Comité, ce compte rendu était rendu public et largement disponible.

Pourtant, d'un autre point de vue, cette enquête a été inefficace. Qu'est-ce que le CCP a réellement contribué, à titre de comité? Bien que son intervention rapide ait offert une tribune publique opportune, il n'a pas fouillé aussi loin que l'enquête judiciaire ultérieure et n'a pas mis en lumière grand-chose de plus que le rapport de la vérificatrice générale. Il était également rongé par des affrontements partisans. Même les conflits à l'intérieur des partis étaient courants, avec des votes par appel nominal tenus sur un grand nombre de points, et toutes les audiences étaient marquées par une acrimonie généralisée.

Les audiences du Comité se distinguaient par une grande quantité de questions réfléchies et détaillées posées aux témoins. Mais elles ont également été la scène d'échanges âpres et accusateurs, bien que normalement entre membres plutôt qu'entre membres et témoins. Il faut signaler que, contrairement aux enquêtes judiciaires, ainsi qu'à celles des grands comités du Congrès américain, les comités canadiens n'engagent pas des avocats ou d'autres employés pour conduire les interrogatoires, les questions étant plutôt posées par les membres eux-mêmes en rotation. Aussi, les questions sont souvent inégales et les membres en viennent à s'interrompre les uns les autres pour contester la direction et la formulation des questions.

La capacité du Comité à collaborer sur les questions à poser et d'autres points a également été sapée par des remplacements quotidiens de membres. Alors qu'il s'agissait pourtant d'un travail critique et à haute visibilité, le Comité a néanmoins souffert de la valse de ses membres. Pas moins de 76 députés différents ont siégé au Comité à un moment ou un autre au cours de cette enquête. Cependant, 53 d'entre eux ont été présents pour moins de cinq séances, agissant comme substituts des

membres réguliers, alors que la plupart des membres du Comité ont assisté à 80 p. 100 ou plus des 47 réunions.

Nombre de ces substitutions, peut-on présumer, étaient dues à des absences inévitables et autres imprévus. Mais la continuité n'apparaît pas avoir été jugée importante. Plutôt que de faire appel à un petit bassin de membres associés pour remplacer les députés absents, ce qui aurait assuré une certaine continuité pour une enquête aussi importante, les partis semblent avoir dépêché quiconque était disponible. (Comme on l'a vu, en août 2005, pas moins de 106 députés étaient considérés « membres associés » du CCP et un nombre similaire était disponible en 2004.)

Cependant, certaines substitutions ont été plus soigneusement planifiées. L'enquête a vu la participation d'un nombre important de députés qui ont assisté à nombre des 47 séances mais sans jamais être des membres officiels. Parmi eux figuraient d'éminents députés conservateurs, tels Jason Kenney, Victor Toews, Diane Ablonczy et Peter MacKay, qui étaient présents respectivement pour 41, 36, 31 et 26 réunions, tous nominalement à titre de « substitués » de membres réguliers. Les Libéraux Dennis Mills et Robert Thibault ont également pris part à maintes réunions — 39 et 28 — initialement comme non-membres, mais ils ont ensuite été nommés membres réguliers du Comité dans le courant de l'étude.

Autrement dit, les partis semblent avoir affecté des « poids lourds » au Comité, sans qu'ils aient aucune expérience préalable du CCP ou le désir d'y siéger à l'avenir. C'est particulièrement clair dans le cas des Conservateurs, puisque ces mêmes députés étaient à la pointe des attaques contre le gouvernement à la période des questions et dans les médias pendant tout ce temps. On peut présumer que leur but au sein du CCP n'était pas la conduite d'enquêtes non partisans sur l'administration gouvernementale, mais plutôt de profiter à fond de la tribune du CCP pour attaquer et acculer le gouvernement, comme ils le faisaient en d'autres lieux.

Certaines rivalités partisans dans les comités sont inévitables puisque les membres appartiennent à différents partis politiques. Mais la fluidité de la composition en l'occurrence, et particulièrement le placement stratégique de personnalités clés en son sein, illustre à quel point le Comité des comptes publics est assujéti au contexte partisan plus général. La culture du Parlement canadien ne permet pas d'isoler le CCP des luttes politiques partisans, du moins pas lorsqu'il s'agit d'enquêtes aussi majeures qui passionnent le public et les médias.

L'enquête a produit un projet de rapport sous forme de « document de travail » en mai 2004, juste avant l'élection générale, mais pas de rapport final avant le printemps 2005, au début de la législature suivante lorsque pratiquement tous les sièges au Comité avaient changé de titulaire. En dépit de l'atmosphère partisane, ces deux rapports ont reçu l'assentiment de tous les membres du Comité. C'est assurément remarquable, bien que les rapports s'en soient tenus principalement aux faits admis et aux recommandations pour l'avenir plutôt que de désigner ceux qui, de l'avis du Comité, étaient les responsables dans cette affaire.

Comme on l'a vu, la teneur du rapport final de 106 pages n'a guère suscité d'attention dans le public, et ce même s'il passait en revue dans le détail l'affaire des commandites et formulait quantité de recommandations aux fins de la reddition de comptes et de l'administration au sein du gouvernement. Il a été suivi de près par un deuxième rapport, intitulé « La gouvernance dans la fonction publique du Canada », qui poussait plus loin la réflexion sur la responsabilité ministérielle et les rôles des ministres et sous-ministres, plaidant pour l'adoption du concept britannique « d'agent comptable » — un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

L'enquête de 2004 sur les commandites a-t-elle été, tous comptes faits, une étude de comité « efficace »? Comme dans le cas de la plupart

des comités parlementaires, cela dépend des critères selon lesquels on juge. Le Comité a été une tribune utile pour l'examen en temps opportun de la problématique, même s'il a été largement détrôné par l'enquête judiciaire plus exhaustive et disposant de meilleures ressources qui a suivi. Mais le Comité a réglé peu de choses par lui-même, ayant été plutôt une caisse de résonance pour les observations de la vérificatrice générale et autorisant ou obligeant des témoins à expliquer les choses plus en détail. Ses rapports consensuels étaient détaillés et constructifs, mais s'en tenaient largement à un résumé de ce qui avait émergé au cours des audiences. Ils ne sont pas allés loin dans l'attribution des responsabilités et il est difficile de mesurer, du moins jusqu'à présent, l'impact réel de leurs recommandations.

Il faut appréhender l'impact du CCP dans le contexte global du système redditionnel canadien. Comme on l'a vu, sa principale utilité a été d'être une tribune immédiate après la publication du rapport de la vérificatrice générale. Cependant, à bien des égards, il n'a servi que de prolongement aux luttes partisans et aux affrontements de la période des questions. Le CCP n'a certainement pas été un lieu d'enquête et de réflexion plus neutre et serein et il est difficile de voir comment il aurait pu l'être, vu le caractère explosif de l'affaire et la culture parlementaire actuelle.

Cela met en question plus généralement l'efficacité du CCP, étant donné en particulier sa relation étroite avec le vérificateur général du Canada. Qu'apporte-t-il de plus que ce dernier? C'est le vérificateur général qui enquête et ses rapports jouissent d'une couverture beaucoup plus attentive et approfondie que ceux du Comité. Cela appelle la question cruciale de savoir ce que l'on peut raisonnablement attendre de plus du CCP, étant donné ses ressources minimales, sa composition instable et le statut des fonctionnaires qui comparaissent devant lui.

7 La reddition de comptes et les témoins fonctionnaires

Nous avons fait état plus haut de la question difficile des rapports entre fonctionnaires et comités parlementaires. C'est une préoccupation qui vaut particulièrement pour le Comité des comptes publics, qui s'intéresse au premier chef à l'administration publique, et certainement pour l'enquête sur les commandites et d'autres travaux. Aucoin et Jarvis affirment que : « ... les sous-ministres et autres fonctionnaires sont aujourd'hui tenus de rendre des comptes aux députés dans les comités parlementaires... [et pourtant] il n'y a pas eu de reconnaissance formelle... d'un changement d'interprétation de la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle ou du statut officiel des sous-ministres ».

Le Bureau du Conseil privé a publié quelques documents lapidaires pour guider les fonctionnaires à cet égard. Le *Guide du sous-ministre* de 2003 indique que les sous-ministres doivent à l'occasion comparaître devant des comités parlementaires « pour rendre compte de leur gestion du Ministère. Ils doivent également s'assurer que leurs fonctionnaires font de même ». Cependant, « la fonction publique n'a pas de voix ou d'identité distincte de celle de son ministre, mais elle n'a pas non plus à rendre des comptes politiques comme le ministre. Tenus à l'objectivité, les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques qu'a prises le gouvernement ou à débattre de controverses politiques. (Par.II.4) Mais qu'est-ce qu'une « décision politique » ou « une controverse politique » par opposition à l'administration et la « gestion du ministère »? La ligne de démarcation reste floue.

De même, la Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires de 1990 précise que :

Un fonctionnaire est habilité à donner des explications en réponse aux questions relatives à des aspects complexes de stratégie mais ne doit pas chercher à défendre une stratégie ni participer à un débat

sur les options du gouvernement. Pour les autres questions, surtout en ce qui a trait à l'administration du Ministère et des programmes, le fonctionnaire répond directement au nom de son ministre. Ici encore, le fonctionnaire doit se limiter à des explications.

Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter l'obligation qu'ils ont, à titre officiel, de s'abstenir de divulguer des renseignements cotés ou de transmettre des documents confidentiels à toute personne qui n'est pas autorisée à en prendre connaissance. Pour leur part, les comités reconnaissent généralement que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres et de la responsabilité ministérielle.

Encore une fois, quelle est précisément la ligne de partage entre politique et administration? Alors que la réponse peut sembler évidente la plupart du temps, ce n'est pas toujours le cas; le programme des commandites ou l'explosion des coûts du Registre canadien des armes à feu sont de bons exemples de zones d'incertitude. Et ce sont ces affaires qui suscitent le plus d'attention politique et l'intérêt des parlementaires. L'observation dans le deuxième document que « *les comités reconnaissent généralement* » que les fonctionnaires ne sont pas toujours libres de parler, est particulièrement préoccupante. Cela n'est pas encourageant et donne à entendre que les comités ne font pas toujours la distinction entre le rôle des ministres et celui des fonctionnaires pendant leurs travaux.

L'absence de règles bien établies caractérise toute comparution de fonctionnaires, qu'ils soient sous-ministres ou de rang inférieur. Combien peuvent-ils dire, et que se passera-t-il s'ils en disent trop ou pas assez? Ils encourent des suites judiciaires et des critiques provenant des parlementaires, des ministres, de leurs collègues fonctionnaires et peut-être même des médias et du grand public.

L'incertitude est exacerbée par l'atmosphère partisane qui règne dans les comités et l'intérêt égoïste tant du gouvernement que de l'Opposition. Les députés gouvernementaux peuvent tenter de défendre ou d'abriter les fonctionnaires, soit par principe soit pour bloquer et détourner entièrement les enquêtes. Ou encore, ils peuvent mettre sur la sellette les fonctionnaires afin de détourner les critiques des ministres. L'Opposition, de son côté, peut également vouloir protéger ou attaquer les fonctionnaires. Il est difficile de séparer les chamailleries au sujet des droits et responsabilités des fonctionnaires des querelles plus générales entre partis politiques désireux de prendre l'avantage.

Les comités peuvent également être frustrés par l'incapacité à soit établir des responsabilités claires, soit déterminer si des sanctions appropriées ont été infligées aux fonctionnaires fautifs. Aucoin et Jarvis observent que « ... le système canadien de reddition de comptes appliqué au sein du gouvernement et de la fonction publique ne comporte pas de méthodes suffisamment efficaces pour assurer les parlementaires, les médias ou le public que les fonctionnaires sont tenus responsables de leurs actes ou sanctionnés le cas échéant ».

De nombreux observateurs réclament une plus grande clarté dans la reddition de comptes de la fonction publique et préconisent plus particulièrement l'adoption d'une variante ou d'une autre du modèle britannique d'« agent comptable » — un concept exploré plus en profondeur par d'autres études de cette série. Le fait de confier une responsabilité statutaire plus explicite aux sous-ministres à l'égard des affaires administratives et financières de leur ministère mettrait mieux en mesure les comités et d'autres d'attribuer le blâme soit aux ministres soit aux sous-ministres, selon le cas, lorsque des problèmes surviennent. Les sous-ministres seraient obligés de rendre compte de leurs actes principalement au Parlement, plutôt que de se contenter de les expliquer tout en restant responsables au premier chef devant leur ministre et sujets à ses sanctions.

Le CCP lui-même a repris cette recommandation. Dans son rapport de mai 2005, « La gouvernance dans la fonction publique du Canada », il a écrit ceci :

Le Comité permanent des comptes publics n'a pu établir avec certitude qui étaient exactement les responsables ultimes de la mauvaise gestion du programme — et qui, par conséquent, aurait dû être tenu de rendre des comptes.

L'adoption du modèle des agents comptables permettra à l'avenir de dissiper toutes ces ambiguïtés et de diminuer considérablement le risque que se reproduisent les écarts de conduite qui ont marqué le Programme de commandites. Les Canadiens ont besoin de cette assurance et le Parlement a besoin des outils pour leur donner.

La frustration du Comité est évidente et l'adoption d'une forme quelconque du concept d'agent comptable aiderait certainement le CCP à clarifier ses enquêtes et à leur donner plus d'impact. Cela établirait des règles fondamentales plus claires aux fins des témoignages de fonctionnaires, règles qui font défaut aujourd'hui, et réduirait peut-être les querelles actuelles sur le caractère approprié ou non des questions et réponses. Ce serait particulièrement le cas si les agents comptables étaient directement responsables devant le Comité des comptes publics, comme au Royaume-Uni. Une telle pratique élargirait le rôle du CCP tout en l'autorisant à mener des enquêtes mieux centrées et plus précises.

Mais avec sa composition souvent fluide et ses membres souvent indifférents, le Comité des comptes publics fera-t-il pleinement usage du principe de l'agent comptable? Cela reste à voir et il faut rappeler la restriction que « les comités reconnaissent généralement ». Le Comité travaille bien en tant que forum public d'examen des problèmes et produit des rapports réfléchis et intéressants. Mais son style actuel reste inégal et sa composition instable.

Les membres du CCP respecteront-ils la séparation des responsabilités inhérentes au concept d'agent comptable, ou bien la culture parlementaire existante poussera-t-elle les membres à se livrer de toute façon aux mêmes affrontements et distributions de blâme? Il se peut que les membres de l'Opposition continuent d'essayer de rendre les ministres responsables de tout, alors que les députés ministériels s'efforceront d'expliquer les actes des agents comptables tout comme ils défendent aujourd'hui les ministres.

Pour être efficace, le principe de l'agent comptable doit aller de pair avec le renforcement du CCP, et plus particulièrement l'atténuation des pressions partisans et une composition plus stable. Les agents comptables peuvent apporter le bon éclairage et inciter le comité à agir de manière consensuelle et selon une distinction convenue entre « politique » et « administration ». Ou bien ils pourront être généralement ignorés par les membres du Comité, notamment en l'absence d'un président ferme et expérimenté et de membres chevronnés.

En bref, tout en étant prometteuse et méritant une étude attentive, la création d'agents comptables n'est pas une solution instantanée aux faiblesses du Comité des comptes publics et à l'ambiguïté entourant les témoins fonctionnaires. Elle apporterait une clarté hautement souhaitable à l'interrogatoire des sous-ministres et peut-être d'autres fonctionnaires encore. Toutefois, le Comité devra veiller à adhérer à la pratique et à respecter les rôles respectifs des fonctionnaires et de leurs ministres même lorsque les pressions partisans incitent ses membres à recourir à d'autres tactiques.

8 Conclusions et recommandations

Toute conclusion et recommandation concernant le Comité des comptes publics doit reconnaître que celui-ci fait partie intégrante du système parlementaire et politique d'ensemble. L'esprit partisan est une présence

constante au CCP, même si elle n'est pas nécessairement écrasante. Le Comité des comptes publics est l'un de 20 comités permanents de la Chambre des communes et, en dépit de certaines particularités, il est assujéti aux mêmes pressions, tensions et ambiguïtés que tout le système des comités et tout le Parlement lui-même. Ses membres ne recherchent ou n'apprécient pas tous l'affectation et ils tendent à y siéger peu de temps. Comme les autres comités, il fonctionne avec des ressources propres minimales, le mode d'interrogation est parfois décousu, il est doté de peu de règles concrètes ou conventions touchant le rôle des fonctionnaires, lesquels représentent le gros des témoins comparaisant devant lui.

Cependant, en tant qu'organe parlementaire, le CCP est hautement flexible et bénéficie d'une attention potentielle considérable de la part des médias et du public. Il peut se réunir sans délai, convoquer tout témoin qu'il souhaite et se pencher sur tout aspect que lui soumet le vérificateur général dans ses rapports ou bien choisir lui-même des sujets. Comme d'autres comités parlementaires, il est une tribune centrale et visible pour la discussion d'enjeux publics. Et contrairement à beaucoup d'autres comités, ses rapports sont souvent unanimes et réfléchis et constructifs.

Le Comité des comptes publics semble exercer quelque influence sur l'administration gouvernementale. Mais à l'heure actuelle, celle-ci prend la forme d'un prolongement du travail du vérificateur général, plutôt que de la mise à jour de faits et d'éléments nouveaux. La contribution particulière du CCP tient au fait qu'il interroge publiquement des témoins, les obligeant à rendre compte dans un cadre formel, mais sans nécessairement identifier clairement les responsables ultimes des problèmes. Ainsi, le Comité assure un suivi des conclusions du vérificateur général, donnant aux parties concernées l'occasion de s'expliquer, de justifier leurs actes et de présenter les mesures qu'elles comptent prendre en réponse. Il n'est pas

nécessairement lui-même un enquêteur. Et, même si les recommandations du Comité ne sont pas toujours intégrées à la pratique gouvernementale, il produit d'autres effets plus cachés prenant la forme de dissuasion ou de préparation. Les audiences et recommandations du Comité n'ont pas nécessairement des effets visibles ou retentissants, mais la nécessité de se préparer et de répondre à ses questions n'est pas prise à la légère par les fonctionnaires, ce qui peut être en soi une contribution précieuse à un bon gouvernement.

D'une certaine façon, il est surprenant de voir la qualité du travail du Comité, considérant la valse de ses membres, le manque d'intérêt apparent de certains députés, la tension partisane constante et sa paralysie occasionnelle. Ces facteurs dérivent du contexte parlementaire plus large et ne sont pas faciles à changer. En particulier, il n'est pas réaliste de penser que les membres du Comité, qui sont membres de partis politiques, puissent exclure totalement de leurs travaux les querelles partisans.

Il est intéressant que le Comité ne semble pas désirer un personnel nettement accru ou davantage de projets indépendants du vérificateur général, des facteurs qui pourraient être modifiés sans trop de difficultés. Cela donne à penser que les défis du CCP tiennent davantage au contexte général et ne sont pas faciles à régler. La valse des membres et l'ambiguïté qui entoure la comparution des fonctionnaires sont des facteurs plus importants, et aussi beaucoup plus difficiles à changer.

Ces conclusions nous amènent à formuler quatre recommandations en vue d'améliorer et d'élargir le rôle du Comité des comptes publics au sein du système de reddition de comptes canadien.

8.1

Conclusion

- *Le Comité des comptes publics doit avoir une composition stable et compter des membres chevronnés*

Alors que le roulement des membres est un problème pour tous les comités des Communes, c'est peut-être le CCP qui s'en ressent le plus du fait du large éventail de sujets qu'il traite et de leur sensibilité et complexité. Les partis politiques doivent s'engager à maintenir en place les membres du Comité pendant une durée beaucoup plus longue et à les soutenir. Cela permettra au Comité d'acquérir une plus grande expérience et cohésion, ce qui à son tour pourrait atténuer les tensions partisans et autoriser des rapports plus approfondis et plus solides. Alors que cette stabilité serait souhaitable pour tous les comités parlementaires, c'est peut-être bien le CCP qui en bénéficierait le plus étant donné sa singularité et la complexité de ses responsabilités.

- *Les députés doivent s'intéresser davantage aux questions de reddition de comptes*

Cela relève bien sûr des députés eux-mêmes, mais c'est essentiel à un meilleur fonctionnement du CCP, particulièrement si l'on adopte au Canada le principe de l'agent comptable. Les membres doivent manifester un engagement commun envers la bonne gouvernance, au-delà des lignes partisans, et la compréhension des structures et problèmes plutôt que de rechercher inlassablement un coupable et l'embarras politique maximal. Alors que les députés peuvent déplorer avec raison que les médias et le public s'intéressent peu à leur travail, c'est leur devoir de parlementaires d'obliger le gouvernement à rendre compte et à scruter ses actes avec soin et nuance.

- *Le Comité des comptes publics devrait avoir un personnel permanent plus nombreux*

Comme on l'a vu, les membres du CCP en général ne réclament pas plus de ressources. Mais un personnel supplémentaire permettrait au Comité de mener davantage de recherches indépendantes et de mieux se préparer. Il se pourrait même que l'on délègue à ce personnel le pouvoir de conduire l'interrogatoire des témoins. Si ce peut sembler être une pratique américaine inapplicable chez nous, cela autoriserait une plus grande cohérence des questions (aux dépens éventuellement de la visibilité des députés), donnant une meilleure image d'objectivité et de professionnalisme aux enquêtes. Mais, et c'est peut-être le facteur le plus important, des ressources et un personnel considérablement accrus distingueraient plus avant celui des Comptes publics des autres comités, renforçant éventuellement son prestige et le rendant plus désirable aux yeux des députés.

- *Il faudrait adopter au Canada une variante du modèle britannique d'agent comptable*

Le fait de conférer aux sous-ministres une plus grande responsabilité statutaire envers le Parlement pour les questions administratives rendrait la tâche du Comité plus claire et mieux focalisée. Les fonctionnaires pourraient ainsi être amenés à rendre compte davantage au Parlement, sans qu'il y ait confusion avec leur responsabilité envers les ministres. Mais ce n'est pas une panacée et il est possible que le Comité n'en tire pas le fruit, surtout s'il n'est pas doté de membres plus stables et intéressés. Beaucoup dépend de la faculté de distinguer entre les questions politiques et administratives, ce qui est difficile dans un forum partisan.

Ces recommandations, hormis un modeste accroissement du personnel, ne sont pas simples à mettre en œuvre. La difficulté tient au contexte général dans lequel doit fonctionner le Comité des comptes publics,

caractérisé par l'esprit de parti, la distraction et l'ambiguïté. Cependant, leur adoption accroîtrait considérablement la faculté et l'inclination du Parlement à exiger des comptes du gouvernement. Le Comité des comptes publics fonctionne modérément bien aujourd'hui, mais il pourrait devenir un instrument beaucoup plus efficace et utile de reddition de comptes au Canada.

