

Le Parlement et l'appareil décisionnel

Notes pour un exposé
par
James R. Mitchell
devant
les nouveaux députés

Ottawa

Le 29 septembre 2004

Version non définitive

Introduction

- M. Docherty, mesdames et messieurs les députés.
- Je voudrais vous dire d'entrée de jeu à quel point je suis flatté qu'on m'ait demandé de m'adresser à vous aujourd'hui. Cela me fournit une occasion rare de parler d'un sujet qui m'est cher depuis longtemps – la relation qu'il y a entre le Parlement et l'appareil décisionnel. (Par l'expression « l'appareil décisionnel », j'entends les ministres et les fonctionnaires qui les appuient.)
- En tant que nouveaux députés, vous allez bientôt vous lancer dans le travail au sein des comités de la Chambre, le plus important point de rencontre – plus important que la Chambre même – des affaires du Parlement et de celles du gouvernement.
- Évidemment, en tant que parlementaires, vous savez que la responsabilité de gouverner n'incombe pas uniquement aux ministres et aux fonctionnaires, mais que cela *vous* regarde aussi.
- Mais cela ne vous regarde pas du tout pour les mêmes raisons et de la même façon que dans leur cas.
 - Les ministres ont pour tâche de *diriger* les affaires du gouvernement.
 - Vous êtes élus à vos postes pour leur faire *rendre des comptes* – publiquement – sur leur façon de le faire, sur ce qu'ils ont fait de l'argent que vous avez décidé par voie de scrutin d'affecter aux affaires publiques.
 - Vous avez pour fonction d'obtenir que les ministres et les fonctionnaires vous disent ce qu'ils *ont fait* (ce sont les opérations du gouvernement) et *pourquoi* exactement ils l'ont fait (c'est la politique du gouvernement).
 - Vous avez pour tâche de vous assurer que le gouvernement fait des deniers publics ce que vous, les députés, avez décidé qu'il *devrait* en faire et rien d'autre.
 - Votre rôle est de vous informer de ce que le gouvernement a accompli avec l'argent qu'il a dépensé – c'est-à-dire des *résultats* qu'il a obtenus.
 - Bref, votre travail est de veiller à ce que les deniers publics soient dépensés avec efficience et efficacité, conformément aux règles établies par le Parlement dans ses lois ou par le gouvernement dans ses règles et ses politiques.
- Le travail du député – faire rendre des comptes au gouvernement – est essentiel au fonctionnement de notre démocratie.
- Mais notre démocratie a besoin d'une mise au point. Sur le plan de la reddition de comptes, elle a des ratés et est loin de fonctionner aussi bien qu'elle le devrait ... ou qu'elle le pourrait.
- Et c'est de cela que je voudrais vous parler aujourd'hui, à savoir :
 - ce que les députés peuvent faire, par les rapports qu'ils ont avec les fonctionnaires du gouvernement au sein des comités, pour amener le gouvernement à rendre des comptes plus complets et plus limpides au Parlement, et

- comment les ministres et les fonctionnaires peuvent mieux rendre compte de leurs actions au Parlement.

L'obligation de rendre des comptes

- Voilà un sujet sur lequel des Canadiens fort éminents ont des positions très arrêtées. En mai dernier, par exemple, le Comité permanent des comptes publics a entendu les témoignages de Patrick Boyer et de Ned Franks.
 - M. Boyer est un ancien député très respecté qui a beaucoup écrit sur l'obligation de rendre des comptes.
 - Le professeur Franks vient de l'Université Queen's. Beaucoup le considèrent comme le plus grand spécialiste du Parlement canadien.
- Vous pourrez trouver leurs témoignages sur l'Internet (délibérations du 6 mai 2004).
- Le P^r Franks estime qu'il serait dans l'intérêt du Parlement et des Canadiens que nous reconnaissons, en théorie comme en pratique, que les hauts fonctionnaires doivent être directement responsables de leur administration devant le Parlement.
- M. Boyer a une opinion plus traditionnelle de l'obligation de rendre des comptes. En effet, s'il n'estime pas que les fonctionnaires devraient rendre directement compte de leurs actes devant le Parlement, le gouffre béant qui sépare, dans notre système, la théorie de la pratique en matière de reddition de comptes le préoccupe tout autant.
- Personnellement, je ne suis pas tout à fait du même avis que ces deux experts, mais nos divergences se situent plus au niveau de la théorie que de la pratique courante.
 - Nous estimons certainement tous les trois que lorsque les fonctionnaires témoignent devant les comités, ils ont le devoir de répondre aux questions sur la gestion des programmes que les ministères et agences qui les emploient leur confient.
 - Nous convenons aussi que, pour un certain nombre de raisons, la forme – l'interrogatoire – que prend cette relation fondamentale avec les comités ne sert bien ni le Parlement, ni les Canadiens. En fait, elle ne sert pas très bien les fonctionnaires non plus.
- Le message que je tiens surtout à vous communiquer aujourd'hui est qu'à mon avis, il serait possible de faire en sorte que les comités soutiennent mieux la démocratie en obtenant que le gouvernement leur rende des comptes.

Le point faible des comités

- Au cours de la nouvelle législature que vous allez bientôt inaugurer, le rôle que joueront l'Opposition et chaque député n'aura jamais été aussi important depuis le début de notre histoire parlementaire.
 - De toute évidence, le gouvernement est minoritaire, avec tout le poids que cela confère aux partis d'opposition dans tous les dossiers, depuis le *Règlement* de la Chambre jusqu'aux votes sur les projets de loi.
 - Au sein des comités, les partis d'opposition détiendront la majorité des sièges; il n'est donc pas impossible qu'un certain nombre de comités soient

présidés par des députés de l'opposition et que, de façon générale, les délibérations soient parfois dominées par des députés de l'Opposition plutôt que par des députés ministériels.

- De plus, le gouvernement s'est publiquement engagé à combler ce que le premier ministre a appelé le « déficit démocratique ».
- Il est trop tôt pour dire l'effet que tout cela aura dans la pratique, mais cela constitue une nouvelle donne, et les partis d'opposition voudront sans doute voir jusqu'où ils peuvent aller à la faveur de ces circonstances nouvelles et, peut-être, avec les quelques pouvoirs supplémentaires qu'elles leur confèrent.
- En fait, il n'y a jamais eu de moment plus opportun pour être député – quelque soit le côté de la Chambre où vous siégez!
- Je voudrais maintenant vous parler plus particulièrement des comités, l'endroit où vous allez tous passer beaucoup de votre temps au cours des quelques prochaines années.
- Comme certains d'entre vous le savent peut-être, ces dernières années, les comités n'ont pas fonctionné aussi bien que beaucoup de députés l'auraient souhaité :
 - la plupart diront qu'ils ne sont pas le meilleur endroit où s'informer des politiques et des programmes gouvernementaux;
 - la plupart diront que les comités n'ont pas réussi à amener les ministres à assumer la responsabilité de ce qu'ils avaient fait de l'argent que la Chambre leur avait confié;
 - la plupart diront que les comités ont au mieux permis dans une mesure passable de recommander des changements à la politique gouvernementale et aux lois;
 - et beaucoup aimeraient que l'on augmente le personnel professionnel des comités de la Chambre. (Le problème n'est pas la qualité du soutien assuré aux comités par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. En réalité, ces attachés sont excellents et beaucoup sont en fait des spécialistes de leur domaine. Le problème, c'est qu'ils ne sont pas assez nombreux.)

Le point de vue d'un témoin

- Lorsque j'étais fonctionnaire du BCP, j'ai comparu une douzaine de fois peut-être devant des comités de la Chambre et du Sénat. Depuis que je suis consultant, j'ai travaillé pour le compte de certains comités et j'ai comparu devant d'autres.
- Les gens comme moi veulent que le Parlement fonctionne bien et ils sont déçus lorsque son travail laisse à désirer ou qu'il n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. Permettez-moi de décrire quelques-uns des problèmes qu'éprouvent les comités, selon mes observations.
- Premièrement – et beaucoup de commentateurs (dont le P^r Franks) l'ont souligné –, les règles de procédure qui limitent le temps dont dispose les membres pour poser des questions font qu'il leur est quasi impossible d'interroger les témoins à fond, d'approfondir les sujets soulevés lors des questions précédentes et d'expliquer leurs

préoccupations à fond.

- Deuxièmement, à quelques notables exceptions près, il semble que trop peu de députés approfondissent les sujets examinés par leur comité autant qu'ils le devraient. La plupart ne connaissent tout simplement pas leurs dossiers et ne comprennent apparemment pas le contexte gouvernemental plus large dans lequel s'inscrivent la question à l'étude et les réponses des témoins.
 - Cette lacune a notamment pour conséquence que les comités passent une trop grande partie de leur temps à expliquer sommairement à leurs membres la façon dont le gouvernement fonctionne et le sens de certains termes précis ou l'historique de tel ou tel programme.
 - Les membres des comités passent ainsi trop de temps à « essayer de plaire à leurs électeurs » et trop peu à enquêter sérieusement sur le fonctionnement des programmes, sur les résultats qu'ils ont permis d'obtenir ou sur les raisons pour lesquelles ils ne fonctionnent peut-être pas aussi bien que prévu.
 - Les députés sont des gens occupés, mais certains se débrouillent pour parfaire leur connaissance de certains secteurs de programme ou de dépenses. En général, l'efficacité des membres des comités est directement proportionnelle à ce qu'ils savent et à leur aptitude à appliquer ce savoir au travail de leur comité.
 - Les fonctionnaires ont la partie moins facile lorsqu'ils ont affaire à de tels députés, mais croyez-moi, c'est *beaucoup* plus gratifiant pour eux, parce qu'ainsi, ils peuvent mieux sentir la démocratie à l'oeuvre dans la reddition de comptes du gouvernement devant le Parlement.
- Troisièmement, les députés ne semblent pas tous concevoir de la même façon les types de réponses qu'ils sont en droit d'attendre des fonctionnaires ni comprendre quand ils devraient plutôt interroger les ministres ou leurs secrétaires parlementaires.
 - On demande trop souvent aux fonctionnaires de justifier les politiques plutôt que de les expliquer, ou de défendre les décisions de leur ministère au lieu de décrire pourquoi les programmes ont (ou n'ont pas) été efficaces.
 - Il en résulte que les réunions des comités sont source d'irritation pour les deux parties – les députés sont irrités parce qu'ils n'obtiennent pas les informations qu'ils désirent, et les fonctionnaires le sont parce que les députés leur posent des questions auxquelles ils ne peuvent répondre.
- Un quatrième problème est qu'au moins un certain nombre de députés voient dans les séances des comités non pas des occasions d'interroger les ministres ou les fonctionnaires sur ce qu'ils font, mais plutôt des tribunes d'où ils peuvent dénoncer la mauvaise administration ou les irrégularités et chercher des coupables.
- *Telle n'est pas du tout la fonction des comités.* En fait, telle ne peut pas être la fonction des comités.
 - Les comités parlementaires ont un pouvoir limité de faire des enquêtes, et la mesure dans laquelle ils peuvent obliger des témoins à répondre à leurs

questions est limitée.

- Les comités ne sont pas liés par les règles de la preuve ou celle de l'équité procédurale.
- La masse d'information gouvernementale à laquelle ils n'ont pas accès est phénoménale.
- Les délibérations tenues depuis environ un an par le Comité des comptes publics et celui des opérations gouvernementales sur le dossier des commandites ont montré les limites de ce que les comités parlementaires peuvent faire pour mettre au jour et corriger les irrégularités.
- Et ces expériences ont aussi montré, hélas, comment on peut rater des occasions uniques d'examiner des faits et des dossiers importants pour les Canadiens, des dossiers dans lesquels la population tient pourtant à ce que le Parlement intervienne – que ce soit en ayant des débats ou comme en obligeant le gouvernement à rendre des comptes.
- Ce qui est encore plus triste, c'est que comme les comités n'arrivent pas vraiment à forcer le gouvernement à rendre des comptes, les Canadiens se tournent maintenant vers des fonctionnaires non élus, comme le vérificateur général, pour savoir ce que fait le gouvernement. Ce n'est pas comme cela que notre système est censé fonctionner.

Comment améliorer les choses

- Contrairement à moi, vous êtes des politiques, vous êtes à l'avant-scène et surtout, vous occupez des charges publiques.
- Mais permettez-moi de vous dire ce que vous pourriez et devriez faire, à mon avis, pour tirer un meilleur parti des comités parlementaires en tant que députés, quel que soit le parti auquel vous appartenez.
- Si vous arrivez à mieux faire fonctionner les comités, non seulement vous aiderez votre propre cause, mais vous rendrez le Parlement plus efficace et vous lui conférerez une plus grande autorité aux yeux des Canadiens.
- De plus, que vous me croyiez ou non, les fonctionnaires trouveront moins futile de comparaître devant les comités.

Voici ce que je propose pour améliorer la situation.

1. Je commencerais par reconnaître que les comités sont une occasion de faire deux choses importantes :
 - d'abord, vraiment connaître le gouvernement (y compris ses hauts fonctionnaires – les sous-ministres et leurs adjoints (SMA) seront heureux de discuter avec vous des affaires de leur ministère, sans toutefois parler de celles du cabinet de leur ministre), et
 - ensuite, obtenir des fonctionnaires qu'ils répondent de ce que les programmes qui relèvent d'eux dans la fonction publique leur ont permis d'accomplir et de le faire d'une manière professionnelle et impartiale.

2. Deuxièmement, je déciderais des domaines d'activité gouvernementale que je juge le plus importants en tant que député et je m'efforcerais d'en apprendre le fonctionnement.
 - Je ferais en sorte de faire la connaissance des hauts fonctionnaires dont relève l'administration de ces programmes.
 - Par l'intermédiaire de l'agent de liaison de mon caucus, j'organiserais des séances d'information avec des fonctionnaires des ministères ou, lorsque cela serait indiqué, j'essaierais d'organiser des visites dans des installations ministérielles (par ex., des bases militaires ou des stations de recherches). Les fonctionnaires seront toujours heureux de vous aider à comprendre ce qu'ils font.
 - Je ferais en sorte de connaître les lois pertinentes et leur historique.
 - Enfin, je ferais appel aux services de la Bibliothèque du Parlement pour m'aider. (Voici un petit secret – plus on sentira que vous êtes informé et vraiment intéressé à connaître les programmes et plus on sera disposé à travailler avec vous.)
3. Troisièmement, lorsque des fonctionnaires comparaitront devant vous, traitez-les avec respect. Ce sont des professionnels. Ils sont là pour répondre à vos questions au sujet des programmes que les ministères leur confient, et comme le gouvernement est minoritaire, ils porteront une attention toute spéciale aux préoccupations des députés. Ils tiennent autant que vous à ce que le gouvernement fonctionne bien. Et ils tiennent à ce que le Parlement examine à fond les programmes qui relèvent d'eux, croyez-moi.
4. Quatrièmement, quand les fonctionnaires témoignent devant vous au sujet du Budget des dépenses, n'en profitez pas pour marquer des points sur le plan politique à leurs dépens – demandez-leur simplement comment les fonds ont été dépensés et quels résultats ils ont permis d'obtenir! C'est vous que les Canadiens remercieront et ils vous en seront très reconnaissants.
5. Cinquièmement, examinez avec votre groupe parlementaire s'il ne serait pas possible de modifier certaines règles régissant les comités de manière à leur permettre de devenir des instruments de responsabilisation plus efficaces. Il n'y a qu'à regarder comment fonctionnent les comités britanniques – ils sont moins politiquement polarisés, les interrogatoires poussés y sont possibles (ils sont souvent menés par la présidence) et ils permettent d'avoir des rapports plus professionnels et plus étroits avec les fonctionnaires.
6. Sixièmement, n'oubliez pas l'importance des rapports de comités comme moyen d'influer sur la politique gouvernementale. Les rapports comptent, et un bon rapport peut servir de point de repère pendant longtemps.
7. Septièmement, efforcez-vous avec les autres membres du comité de faire en sorte que les réunions soient le plus utiles possible à l'ensemble des députés et efforcez-vous autant que faire se peut de produire des rapports unanimes. Je sais que ce n'est pas toujours possible, mais si les députés percevaient le travail en comité de façon moins partisane, il leur serait plus facile de s'entendre sur les conclusions à tirer et les recommandations à faire, ce qui ne ferait que donner

plus de poids et d'impact à leurs rapports. (Imaginez combien moins crédible aurait été le rapport récent de la commission américaine sur les attentats du 11 septembre s'il s'était agi de deux rapports partisans plutôt que d'un seul rapport unanime.)

Enfin, ne vous attendez pas à des miracles. Il faudra du temps pour réformer et améliorer le processus des comités. Mais si chaque député fait quelque chose, même si c'est peu, vous pourrez tous ensemble faire une grande différence.

L'essentiel

- Comme je l'ai dit au début, la 38^e législature promet d'être l'une des plus intéressantes des 25 dernières années. En tant que députés, le gouvernement étant minoritaire, c'est en grande partie à vous qu'il incombera de donner le ton à ses débats et de lui conférer son utilité, réelle et apparente.
- Si vous pouvez montrer aux Canadiens ce qu'on peut accomplir en examinant à fond les programmes et les initiatives du gouvernement, vous donnerez une légitimité et une dignité nouvelles aux fonctions du Parlement et des parlementaires.
- Si les comités fonctionnent mieux, vous serez mieux informés et vous n'en serez que plus efficaces.
- Et votre vie de parlementaire en sera beaucoup plus enrichissante et valorisante.

Je vous remercie.