



L'examen parlementaire des rapports de performance
des ministères fédéraux : une étude empirique

Jacques Bourgault et Stéphanie Guindon

*L'examen parlementaire des rapports de performance des ministères fédéraux :
une étude empirique*

© 2006 Jacques Bourgault et Stéphanie Guindon

Tous droits réservés. Aucune reproduction d'un extrait quelconque de ce article, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, en particulier par photocopie, microfilm, bande magnétique, disque ou autre, ne sera permise sans le consentement écrit de l'éditeur, Jacques Bourgault et Stéphanie Guindon

Imprimé et relié au Canada : Printbridge Inc.
Mise en page : Lynne Casiple-Lueck, CCAF-FCVI

En vertu de son mandat de faciliter le partage de données et d'informations associées aux questions sur la gouvernance, la reddition de comptes, la gestion et la vérification dans le secteur public, c'est avec plaisir que la CCAF-FCVI rend disponible cet article élaboré par M. Jacques Bourgault, professeur titulaire à l'UQAM, professeur associé à l'ÉNAP et collaborateur émérite à l'ÉFPC et Stéphanie Guindon, diplômée de la maîtrise de l'UQAM. Cet article est en français seulement. Vous trouverez un sommaire de l'article en anglais après ledit article.

Bien que cet article n'est pas une publication de la CCAF-FCVI, et qu'il ne fait pas partie du programme de recherche de celle-ci, la fondation a choisi d'en produire des copies pour faciliter sa distribution aux parties intéressées. Cette recherche a été réalisée grâce à une subvention du CRSH du Canada.



As part of the CCAF-FCVI's mandate of facilitating the sharing of data and information pertaining to issues associated with public sector governance, accountability, management and auditing, we are pleased to make available this article produced by Associate Professor Jacques Bourgault and Stéphanie Guindon of the *Université du Québec's École nationale d'administration publique*. The article is in French only. An English "Summary and Conclusion" follows the article itself.

While this article is not a CCAF publication nor has it been developed as part of the foundation's research programme, the CCAF has chosen to produce copies of the article to facilitate its distribution to interested parties.

L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DES RAPPORTS DE PERFORMANCE DES MINISTÈRES FÉDÉRAUX : UNE ÉTUDE EMPIRIQUE

BOURGAULT, JACQUES ET STÉPHANIE GUINDON¹

Le courant de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) exerce une pression continue pour que l'administration gère dans une perspective de résultats, selon un plan et qu'elle rende des comptes au parlement via le dépôt des rapports ministériels de performance et la comparution des hauts fonctionnaires devant les comités permanents². L'imputabilité du pouvoir exécutif devant le Parlement canadien, a évolué au fil de plusieurs initiatives dont, le Rapport McGrath et la modification fondamentale des rapports ministériels au Parlement. Ceux-ci, témoignant maintenant de résultats plutôt que d'activités, supportent l'imputabilité administrative réclamée par les tenants de la NGP (Thomas, 1998 : 279) alors que s'accroissent les défis contemporains de l'État (Bennett, 1997 : 219).

La quantité de modèles visant à normer les liens entre la politique de l'administration illustre l'importance du rôle que joue l'administration dans le système politique: la séparation de l'Administration de Woodrow Wilson, la bureaucratie idéale de Weber, et les plus récents que sont les modèles dichotomique (Hansen et Ejersbo : 2002) et de complémentarité (Svarna : 1998). Dès lors, il importe que les fonctionnaires rendent compte de leur gestion devant des organes politiques et même devant le public (Dunsire et Leeman, 1981 : 13; Shephard, 2004 : 53). Les rapports budgétaires permettent cela en jugeant l'atteinte des résultats à partir d'indicateurs et cibles énoncés dans un plan et des priorités

¹ Les auteurs remercient les trois évaluateurs anonymes pour leurs commentaires fort utiles.

² Hartle dès 1989 avait identifié cette volonté exprimée tant chez les députés, les ministres et les hauts fonctionnaires (1989 : 436).

énoncés au début de l'année budgétaire. La gestion axée sur les résultats (GAR) cadre cette démarche et vise une meilleure efficacité et efficience des dépenses publiques et une plus grande imputabilité des gestionnaires (Kernaghan, 2000 : 28) en donnant la priorité aux résultats des actions (OCDE 1997; Perrin, 2003 : 5).

La NGP issue de l'approche du Public Choice (Lane, 2000 : 29), veut réduire la taille de l'État, améliorer ses performances en suivant les méthodes du secteur privé, privilégier les usagers, et accroître le contrôle des politiciens sur la gestion publique (Kettl, 2002 : 93 ; Hood, 2002 : 311). Elle a aussi ses pourfendeurs : cette théorie s'avérerait simplificatrice (Dunsire, 1995 : 29), ses coupes ne produiraient pas les effets recherchés (Dunsire et al, 1989 : 192), la contractualisation prescrite minerait le pouvoir du Parlement (English et Guthrie, 2000 : 98) et le partage des responsabilités opérationnelles diminuerait l'imputabilité parlementaire (Barberis, 1998 : 460). Newcomer (2001 : 342) met en évidence la complexité de la mesure de la performance de l'État. Lane répond que les approches nouvelles situées au-delà de la théorie de l'analyse coûts-bénéfices, comme la responsabilisation administrative et politique sont promues par des gouvernements de tous les horizons politiques (Lane, 2000 : 7).

Plusieurs affirment que les sociétés politiques modernes accusent un important « déficit démocratique », terme polysémique dont le périmètre varie largement : le principe démocratique est à l'effet que les citoyens acceptent une certaine sujétion à une autorité étatique pour bénéficier d'avantages sociétaux, cela, à la condition de contribuer aux choix de société et au contrôle de celle-ci. Le « déficit » survient lorsque la capacité de choix ou celle de contrôle diminue sans que le degré de sujétion n'en fasse autant. Il se manifeste par la perte de confiance dans les capacités de l'État de répondre aux besoins des citoyens (Sims, 2001) et dans les décisions gouvernementales (Bovens, Hart et Peters, 2001); il vient, par

exemple, de la centralisation du pouvoir (Savoie, 2003 : 9) et de la faible transparence politique (Dwivedi, 2002). Le déficit démocratique se traduit notamment par la faible capacité des parlementaires de contrôler réellement l'action du gouvernement³ et de l'administration publique (Franks, 1971 : 475; Savoie 2003 : 362). Par leur position, les fonctionnaires pourraient théoriquement court-circuiter les mécanismes de la démocratie et plusieurs réclament que les « vrais » exécutants répondent directement devant les élus de leurs actions (Polidano, 1999 : 222). L'imputabilité des fonctionnaires contribuerait à accroître la transparence, à améliorer la performance du secteur public et à rétablir la confiance du ministre et du public (Aucoin, 1997 : 11; Dubnick, 2003 : 53). L'imputabilité permet de contrôler les usages abusifs du pouvoir, de rassurer la population quant à l'utilisation des ressources publiques et au respect de la loi, et d'encourager l'amélioration de l'administration publique et les rapports ministériels au Parlement prétendent y concourir. (Aucoin, 2001 : 181)

L'utilisation des rapports de rendement par les parlementaires lors des séances de comités permanents mérite une étude approfondie puisqu'ils contribuent à cette imputabilité de l'administration publique. Depuis toujours, on reproche le peu d'implication du Parlement dans l'étude des crédits comme l'illustrent Ralph Heintzmann (1997 : 6-12) et David Good, lequel s'appuie sur le Rapport de la Commission du service civil de 1908, les débats de 1943 et les travaux de Dawson, Ward et Mallory, respectivement en 1962, 1968 et 1995 (Good, 2005 : 17-18). Plusieurs ont invoqué le peu d'intérêt des parlementaires pour les questions budgétaires : « Il n'existe en effet aucune preuve de l'utilisation systématique des résultats et des informations sur les coûts par les membres du Parlement dans le cadre du processus d'adoption des budgets » (Sterck, 2004 : 264). À part Sutherland (1990) sur l'évaluation des

³ Le nouveau Premier ministre Paul Martin annonce, dès son assermentation le 12 décembre 2003, sans faire de diagnostic, une « Réforme démocratique » (<http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=1>)

programmes, peu d'études empiriques ont abordé sur le sujet de l'analyse des crédits budgétaires⁴.

L'étude des crédits recèle plusieurs enjeux politiques autour des rôles qu'assument les députés: représentants, législateurs, fiduciaires de l'intérêt national, contrôleurs du gouvernement et intercesseurs (Bourgault, 2005); le plan stratégique appuie leurs rôles de fiduciaires et de représentants, tandis que les rapports de rendement, par l'information qui s'y trouve, servent les rôles de contrôleur du gouvernement (Franks, 1987 : 139 et 234-235), de législateur et de représentant (Dobell et Ulrich, 2002 : 16). L'examen parlementaire du budget, auquel concourent les comités, présente plusieurs dimensions politiques : la convention veut que le Gouvernement exprime sa politique à travers son énoncé budgétaire; l'examen des dépenses menant au vote du budget constitue un des motifs pouvant mener à la démission d'un gouvernement (Franks, 1987 : 139); le plan et les priorités, comprenant les énoncés de programmes, détaillent la politique gouvernementale servie par le budget; enfin, le principe de « No taxation without representation », ancré dans nos racines au point d'avoir contribué à la rébellion de 1837, donne toute sa force au rôle des parlementaires et de leurs comités dans l'examen du budget. Les réformes radicales au sujet de la reddition de comptes et la transparence depuis la bureaucratie vers le politique viseraient nécessairement à accroître les contrôles démocratiques (Sutherland, 1990 : 134-6; Burn *et al*, 1990 : 486).

Malgré son format technique et son expression chiffrée, le rapport sur les plans et priorités exprimant une programmation sociétale est fondamentalement politique puisqu'il décline des stratégies gouvernementales. Les crédits budgétaires affectent les rapports de force dans la société, par les taxes et frais perçus ainsi que par les services rendus comme l'ont remarqué Klein et Walker, notamment

⁴ Une compilation sommaire du temps des comités, aurait été réalisée durant les années 1980 par les recherchistes du Parlement. Ce document n'est pas disponible.

sur le système d'évaluation de programmes. Sutherland explique que ces approches rationalistes imposent des limites au leadership politique et élargissent d'autant la marge de manœuvre des acteurs de la politique de l'ombre (*silent politics*) que sont les fonctionnaires (Sutherland, 1990 : 135-6).

Or il semblerait que le contrôle parlementaire des dépenses ne se serait jamais véritablement exercé dans l'histoire canadienne selon Sharon Sutherland (1990 : 150) et que les parlementaires étudient peu ces rapports qui devraient pourtant leur fournir un outil incontournable (BVG, 1997 : c.5; BVG, 2000 : c. 19). Plusieurs le déplorent. Le Vérificateur général, dans le supplément à son rapport de 1975 estime que la Chambre des communes devrait s'impliquer dans la surveillance de la gestion afin de s'acquitter correctement de son devoir de surveillance des deniers publics⁵. Le Vérificateur général, James J. Macdonell, déclare en 1976 que : « le Parlement risquait de ne plus contrôler les cordons de la bourse »⁶ et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a également insisté en 1979 sur la nécessité de rétablir l'influence du Parlement (Chambre des communes, 2002 : 3). Des députés des deux côtés de la Chambre y voient un enjeu majeur, notamment pour l'examen systémique de la pertinence des dépenses (Sutherland et Baltacioglu, 1988 : 94). Après huit ans passés à la Chambre, un député déclare que les comités pourraient donner aux députés d'arrière-banc un pouvoir effectif et un contrôle réel sur les décisions (Dionne, 1982 : 1). Le BVG (1997 : 5.135) estime que l'étude des rapports sur le rendement constitue la clé de voûte de l'imputabilité donnant aux comités permanents l'accès à un précieux outil de contestation des dépenses encourues dans les ministères. Selon le Vérificateur général (2003 : 1.73), les comités permanents devraient

⁵ Sutherland cite trois auteurs : Norman Ward, *The Public Purse. : a study in Canadian Democracy* (1951, Toronto : University of Toronto Press), John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedural Reform* (1977, Montreal and London: McGill University Press), C.E. S. Franks, *The Parliament of Canada* (1987, Toronto: Toronto University Press).

⁶ OAG, Report for fiscal year ended 31 March 1976 : 9.

jouer un rôle de leader en matière de reddition de comptes de l'administration publique dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats : une étude plus soutenue des rapports sur le rendement par les comités permanents obligerait les ministères à en raffiner le contenu. Dès 1997, le BVG note la faible utilisation de l'information sur le rendement par les comités parlementaires qu'il attribue aux contraintes du calendrier et au format des rapports⁷. Il suggère d'apprécier la fiabilité de l'information et le rendement en fonction de sa mesure, de son amélioration, etc. (BVG, 1997 : 5.139-5.140). En 2003, il préconise encore des améliorations pour donner plus de portée à cet examen (BVG, 2003 : 1.70).

La problématique est de faire en sorte que le fonctionnement du Parlement permette à ses membres de contrôler l'administration compte tenu des avancées de la gestion dans les ministères et des défis de performance de la gestion dans un contexte de compétitivité mondiale des espaces politiques. Le travail des comités parlementaires devrait y contribuer. Cet article vérifiera empiriquement si deux innovations contribuent au contrôle exercé par les comités parlementaires permanents: les nouveaux rapports budgétaires et la comparution des hauts fonctionnaires devant ces comités. Pour ce faire, l'étude propose trois tests empiriques : d'abord, elle recensera le temps consacré par les comités permanents à l'étude du budget et de ses composantes (Rapport sur les plans et priorités et Rapport ministériel sur le rendement) pendant les années 2002 à 2004⁸. On devrait s'attendre à ce que les nouveaux instruments accroissent l'intérêt des parlementaires pour les questions de gestion budgétaire et qu'en conséquence, ils y accordent

⁷ En 1996, les comités ont eu peine à examiner les rapports avant l'ajournement de la Chambre en décembre, alors que cinq rapports sur le rendement ont été déposés aussi tard que le 31 octobre! (BVG, 1997 : 5.128).

⁸ Cette étude se situe dans un cadre comparatif de 6 pays (les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Australie, la Suède et le Canada) avec des années budgétaires différentes, les périodes d'analyses sont les années civiles et non pas les années budgétaires utilisées au Canada, ni les années de session parlementaire qui varient d'un pays à l'autre. L'étude de trois années (2002 à 2004) évite tout biais dû à cette approche.

une portion importante de leur temps de travail en comités, surtout en situation de gouvernement minoritaire (automne 2004). Sutherland avait conclu en 1990 que le Parlement s'était peu intéressé entre 1987 et 1990 et avait peu bénéficié des « contrôles » que représentaient les évaluations de programmes : 1) rarement adéquates sur le plan méthodologique, elles étaient donc peu utilisables par les députés; 2) il est difficile de rendre des comptes sur les résultats et la performance dans le secteur public, d'autant plus que la qualité des évaluations de programmes variait radicalement selon les ministères (Sutherland, 1990 : 159-163) : “Overall it seems undeniable that the pipeline to Parliament contains only the merest trickle of performance and evaluative information, and that parliamentarians interests themselves in the information only rarely” (Sutherland, 1990 : 162)

L'article veut aussi vérifier la pertinence de certaines observations de Sutherland au sujet de l'utilisation par les parlementaires des évaluations de programmes : elle écrivait en 1990 que les réformes de la présentation des crédits depuis 1973 avaient constitué un processus continu de PPBS⁹, mais qui fut vidé de sa substance, n'opérant que pour la forme, et que la marge discrétionnaire que cette situation procurait aux fonctionnaires leur permettait ainsi de mieux imposer leurs choix.

Le second test consiste à recenser le nombre de hauts fonctionnaires qui ont comparu au sujet de ces rapports et de l'étude des crédits ainsi que le temps consacré aux auditions. On s'attend à ce que plusieurs soient invités à comparaître et y produisent un exposé.

Le troisième test consiste en une analyse des questions posées par les députés. La nouvelle approche managérielle de gestion publique voudrait inciter les députés à s'intéresser aux enjeux de plus haut niveau, plutôt qu'aux seules questions touchant la politique partisane

⁹ Pour Système de Planification, Programmation, Budgétisation. Il semble que c'est plutôt le managérialisme qui poursuit en continu sa percée depuis les années 60.

ou les intérêts immédiats de leur circonscription ou région¹⁰. Le test examinera le type de questions posées aux hauts fonctionnaires. S'agit-il de questions spécifiques à courte vue que les députés auraient traditionnellement posées (où passera telle route et qui a eu le contrat?) ou de questions de type systémique (pertinence, efficience ou fonctionnement d'un programme, d'un ministère ou d'un système de gestion), questions que valorise la nouvelle approche de management ? Vu l'ampleur de cette tâche de repérage, un échantillon de trois comités fut retenu pour ce test¹¹.

Trois méthodes d'investigation ont contribué à la cueillette des données pour les fins de cette recherche. La compilation du temps consacré par les comités aux rapports, a bénéficié de la codification des données informatiques utilisées par les services du greffe de la Chambre des communes. D'après ce relevé un seul des trois comités de l'échantillon a consacré du temps à l'étude du document sur les plans et priorités en 2002 (l'industrie), et aucun ne s'est intéressé au rapport sur le rendement en 2002 et 2003. Une compilation manuelle du travail des comités de l'échantillon a confirmé les résultats de la recension informatique des index analytiques. Il fallait donc établir si ce constat pouvait s'étendre à tous les comités de la Chambre des communes, grâce au dépouillement manuel des procès-verbaux des 19 comités permanents et des comités spécialisés des finances publiques et des opérations gouvernementales. Il s'agissait de rechercher des travaux touchant l'étude des crédits, du budget, des rapports sur les plans et priorités, ainsi que sur le rendement. Ce dépouillement manuel a aussi permis d'identifier les témoignages des hauts fonctionnaires (sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés) et cadres supérieurs des ministères et hauts dirigeants des organismes ainsi que les questions posées par les membres des comités.

¹⁰ L'entreprise a d'autant plus d'intérêt que les partis politiques sont décrits comme « régionaux ».

¹¹ L'échantillon, justifié par la diversité des politiques publiques et opérations ministérielles concernées, comprend le Comité permanent de la santé, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable et le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, pour la 37^e Législature, 1^{ère} Session (19 comités) et 2^e Session (19 comités), et la 38^e Législature (sessions 1 et 2).

1 – Le cycle budgétaire et le système des rapports

En tant que gouvernement responsable, l'exécutif rend compte de ses actions et de son administration devant le Parlement, dont la Chambre des communes est le forum principal des débats. Cette Chambre, détient des attributions conventionnellement exclusives en matière de mesures financières; il lui revient également le rôle de contrôle des actions du gouvernement. Les comités permanents¹², constitués en vertu des règlements de la Chambre, œuvrent en général dans un secteur spécifique de l'activité gouvernementale : ils mènent des enquêtes, étudient et élaborent des recommandations sur des projets de loi et observent les activités des ministères et organismes relevant de leur compétence¹³. La Chambre des communes confère des pouvoirs et de l'autorité aux comités, afin qu'ils jouissent des moyens nécessaires pour leurs travaux¹⁴. Les comités procèdent à des audiences, généralement publiques et peuvent faire rapport à la Chambre¹⁵. Les témoins comparaissent lors d'audiences, sur invitation des membres des comités. Ces derniers, possèdent l'autorité nécessaire pour forcer, s'il y a lieu, la comparution d'individus. Les témoignages doivent être, aux termes du règlement, « le plus véridique possible »; les témoins ne peuvent refuser, sauf exception, de se soumettre aux questions (Canada, Chambre des communes, 2001 : s. VI).

¹² Quatre types de comités parlementaires poursuivent autant d'objectifs spécifiques : les comités permanents, les comités spéciaux, les comités législatifs et les comités mixtes.

¹³ Le Parlement constitue des comités spéciaux (groupes temporaire de travail), afin d'étudier des questions qui ne sont pas abordées par les comités permanents. Les comités législatifs, créés au besoin par le Parlement, examinent certains projets de loi. Enfin, les comités mixtes, composés de membres du Sénat et de la Chambre des communes, ont un rôle administratif et d'enquête dans certains secteurs d'activités.

¹⁴ Par exemple, les comités de la Chambre des communes se composent d'un président, de deux vice-présidents et de 13 à 15 membres représentant proportionnellement le poids des partis politiques.

¹⁵ Dans le cas de l'étude du budget, les rapports contiennent plus rarement des recommandations. Un seul comité étudiant des budgets ministériels en a formulées pour suggérer l'amélioration de l'information présentée dans les rapports afin d'y inclure les cibles et d'en rendre compte.

Les fonctionnaires comparaissant proviennent généralement des plus hauts niveaux de l'administration. Ils le font en raison de leurs connaissances des programmes et de l'administration des ministères et organismes. Ils témoignent « au nom de leur ministre afin de fournir tout renseignement que le ministre ne pourrait pas raisonnablement fournir lui-même » (BCP, 1990 : 1). Leur participation est fondamentale pour les comités car ils constituent des sources importantes d'informations techniques. Lors de leur comparution, les hauts fonctionnaires doivent être tout à fait neutres dans leurs interventions; ils fournissent que les renseignements demandés par les membres des comités sans donner leurs opinions personnelles vis-à-vis de la valeur des décisions et de la gestion des autorités politiques. Ils peuvent refuser de répondre aux questions qui leur sont adressées si celles-ci portent sur des domaines de responsabilité ou de spécialisation qui ne relèvent pas de leurs compétences. Ils peuvent également s'abstenir de répondre à des questions, dans le cas où celles-ci les obligeraient à formuler des opinions personnelles sur la gestion du gouvernement (Chambre des communes, 2001 : s. VI.). Dans la réalité, le refus d'un fonctionnaire de répondre à une question est accepté de bon gré mais il arrive à l'occasion que cela cause un émoi : la frontière est floue entre ce que le fonctionnaire peut faire et ce qu'il doit faire. Ils « ont le devoir - et ont prêté serment en ce sens – de ne pas divulguer, sans autorisation expresse, des renseignements que seul le ministre (ou le gouvernement) a compétence de divulguer ». (BCP, 1990 : 2).

Deux comités permanents horizontaux participent activement au processus d'imputabilité : celui des comptes publics et celui des opérations gouvernementales et prévisions budgétaires. Le Comité permanent des comptes publics¹⁶ a pour mandat de faire des études

¹⁶ Voir Règlement de la Chambre des communes : paragraphe 108(3). La compilation des temps et thèmes de travaux montre que ce comité ne consacre qu'une centaine de minutes par année aux questions purement budgétaires, dont depuis 2003, une quinzaine de minutes aux rapports de la GAR.

et de présenter des rapports sur : les Comptes publics du Canada, tous les Rapports du Bureau du vérificateur général du Canada, les Rapports sur les plans et priorités et les Rapports annuels sur le rendement, préparés par le Bureau du vérificateur général du Canada, et toute autre question que la Chambre des communes juge bon de lui renvoyer. La création en 2002 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires répond à une critique formulée au sujet du peu de temps consacré à l'étude des questions budgétaires par l'ensemble des comités permanents (BGV, 2000). Son mandat comprend l'analyse de la gestion des ressources et l'analyse de tous les documents budgétaires, notamment les prévisions budgétaires des programmes relevant de plus d'un ministère ou organisme, les budgets dont sont saisis d'autres comités permanents (dont il peut modifier les crédits soumis pour étude), et certains postes opérationnels et de dépenses touchant tous les ministères et organismes¹⁷.

Le Vérificateur général, comme agent du Parlement et sur la base de sa vérification, émet une opinion au sujet des états financiers qui apparaissent aux comptes publics et cherche une assurance raisonnable que ces états financiers sont exempts d'erreurs matérielles et conduit des vérifications d'optimisation des ressources, sujet pour lequel les parlementaires fédéraux expriment de fortes attentes (Hartle, 1989 : 438). Ceci justifie tant sa ferveur face à la GAR que la constance de l'attention qu'il a accordée à la nouvelle forme des rapports depuis 1997 : a) son mandat est d'informer les députés dans un de leurs rôles, l'examen des dépenses; b) son approche accompagne celle des normes de la gestion : avant il se satisfaisait de la validation de l'exactitude des nombres; aujourd'hui son approche plus managériale, témoigne de l'évolution de la discipline; c) son intérêt est stratégique car une meilleure approche favorise une

¹⁷ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 2004. La compilation des thèmes de travail et des temps de session pour ce comité montre qu'en 2003 il n'a travaillé que sur les crédits y consacrant 18 heures; en 2004, avec moins de temps de session parlementaire, il a consacré 16 heures, dont 30 minutes au rapport sur les plans et priorités et 15 minutes au rapport sur le rendement.

meilleure gestion et une meilleure optimisation des ressources; d) plus l'information circule, plus son rôle d'examineur est facilité, or les rapports ministériels diffusent beaucoup d'informations; e) il n'est plus seul à tenir une conversation publique sur la gestion moderne : les rapports « aident » et éduquent les parlementaires pour qu'ils apprécient mieux les commentaires du BVG. Ailleurs, les projets de modernisation du contrôle gouvernemental n'ont pas partout autant mobilisé les institutions nationales comparables au BVG. La Cour des comptes en France et le Conseil de vérification de Suède, par exemple, n'ont pas pris part au débat sur la modernisation de la reddition de comptes. Au États-Unis, le Government Accountability Office se mêle beaucoup plus de ce débat. La création d'un conseil consultatif chargé de la modernisation de ces règles confirme la mobilisation du GAO sur ces questions. Les présentations de l'actuel contrôleur général des États-Unis vont également dans ce sens : il y est souvent question des défis qui se posent au GAO. Les National Audit Office de Grande-Bretagne et d'Australie semblent tous les deux avoir proposé et inspiré des changements dans les pratiques d'imputabilité ministérielle. Par exemple, ces deux institutions offrent des guides à l'usage d'organisations voulant améliorer leur rendement, offrent aussi des formations sur la production de rapport de performance et proposent aux députés des ateliers pour bien saisir leur rôle dans le contrôle du gouvernement. Elles répondent ainsi à un de leur mandat, celui de contribuer aux réformes et aux initiatives du secteur public.

Le cycle budgétaire comporte deux temps forts de relations entre le Parlement et l'administration. En fin février, le ministre des Finances dépose le projet de loi budgétaire qu'il présente maintenant accompagné d'un document formé de trois parties : Discours du budget, Budget des dépenses et Rapport des plans et priorités (RPP). Le *Budget des dépenses* énonce les dépenses projetées par le gouvernement, les ministères et organismes. Il est renvoyé aux comités permanents pour étude au plus tard le 1^{re} mars de l'exercice

financier en cours; chaque comité est réputé en avoir fait rapport au plus tard le 31 mai de l'exercice financier en cours (art. 81.4). Un comité permanent peut demander un délai de 10 jours pour l'étude du budget principal d'un ministère ou organisme (art. 81.4 c). Le RPP présente les objectifs visés et l'orientation générale du ministère; il organise ces dépenses selon un « plan » décliné dans une perspective managerielle. Il inclut un plan stratégique de l'organisation, sur un horizon de trois ans : détaillé par objectifs, accompagné d'indicateurs et de résultats anticipés. Chacun des comités sectoriels étudie la partie du budget qui le concerne et fait rapport. En novembre, paraissent les comptes publics de l'année précédente, tels que commentés par le vérificateur général. Le vérificateur général dépose généralement son rapport annuel en septembre. Le Comité des comptes publics procède alors à son étude.

En octobre, paraissent les Rapports ministériels de rendement (RMR) qui portent sur l'année précédente. Le RMR présente les données sur le rendement de l'organisation par rapport aux engagements pris précédemment dans le RPP : il indique ce qui a été réellement réalisé à l'aide des ressources consenties, il présente les données sur l'efficacité et l'efficience du ministère, il indique dans quelle mesure les résultats stratégiques d'un ministère s'intègrent aux orientations gouvernementales, il démontre aux parlementaires et à la population l'impact des réalisations du ministère sur leur vie (Bourgault, 2000; SCT, 2002 : 6). Les ministères et organismes qui comparaissent ont l'occasion de commenter les résultats obtenus¹⁸. Le règlement prévoit que 21 jours de travail des comités sont réservés aux subsides pendant une même année civile. Ils sont répartis en trois trimestres de sept jours (art 81.10 a). Les travaux de subsides¹⁹ se divisent en deux étapes : l'étape des débats généraux où

¹⁸ En janvier paraît le rapport gouvernemental global sur le rendement : *Le rendement du Canada*.

¹⁹ « Procédure par laquelle le gouvernement demande au Parlement de réserver ou d'approuver les fonds dont il a besoin pour s'acquitter de ses obligations financière » (Chambre des communes, 2004a :1).

l'opposition exprime ses réserves par le dépôt de motions et l'étape législative où sont étudiées les motions concernant l'adoption du Budget principal ou supplémentaire, l'adoption de crédits provisoires, toute motion d'un poste du *Budget de dépenses*, et enfin, la présentation ou l'adoption de tout projet de loi fondé sur le *Budget des dépenses* (Chambre des communes, 2004a).

L'imputabilité parlementaire en matière budgétaire se déroule donc sur deux espaces. Grâce aux rapports de rendement, l'administration rend compte de manière systématique de ses résultats au ministre. Le processus d'imputabilité parlementaire (imputabilité « externe ») comporte trois dimensions : le ministre dépose le rapport ministériel sur le rendement pour attester avec transparence de la qualité de la gestion du ministère, et de l'optimisation des crédits; enfin, les hauts fonctionnaires témoignent pour aider à approfondir la compréhension des rapports. En 2004, 90 rapports sur le rendement furent produits par les ministères et organismes du gouvernement alors que l'appareil étatique compte plus de 200 organismes et ministères.

2 – Évolution de la pratique

Sutherland observe 6 étapes dans l'évolution des réformes budgétaires au Canada depuis la Commission Glassco, concluant en 1990 que le Canada n'a jamais abandonné l'approche du PPBS (Sutherland, 1990 : 140- 148). L'application modeste et très graduelle du PPBS en 1969 n'aurait produit que de légères modifications dans certains rapports ministériels déposés au Parlement entre 1974 et 79. En 1977, la circulaire du Secrétariat du Conseil du trésor (1977-47) envoyée aux sous-ministres maintient l'approche de programmes pour l'allocation et la gestion des ressources mais établit le cycle d'évaluation sur une période de 3 à 5 ans, ce qui réduit la capacité de production de l'information évaluative et donc le contrôle parlementaire. À la même époque, le nouveau contrôleur général du Canada abandonne les standards

d'analyse coût/bénéfices et préconise une approche pragmatique de négociation pour sélectionner les programmes à évaluer ainsi que pour fixer les critères et modalités d'évaluation. Le Program Expenditure Management System (PEMS) de 1978, renforce le concept de programme comme unité de recension de la dépense et réitère l'approche du PPBS en insistant sur la composante de planification dans les documents présentés au Parlement, tout en laissant le ministère négocier le cadre du plan opérationnel avec le Conseil du trésor.

En 1981, le gouvernement remodèle la Partie III du *Budget des dépenses* pour clarifier les projets de dépenses et mieux présenter les résultats réalisés. Cette nouvelle pratique, n'empêcha pas le BVG de considérer que l'information communiquée dans cette partie du budget comme incomplète (BVG, 1988) voire incohérente et lacunaire (BVG, 1992).

En 1982, le Secrétariat du Conseil du trésor (1982-8) invite les ministères à accompagner les estimés budgétaires d'information de performance, « pour aider les parlementaires à faire efficacement leur travail ». Par l'Increased ministerial accountability and authority (IMAA), généralisée en avril 1988, le président du Conseil du trésor prétendait partager son autorité avec ses collègues du Cabinet après ententes de gestion et de reddition de comptes. Sutherland affirme que l'IMAA fut plutôt une 3^e tentative pour établir un système généralisé d'information standard qu'une vraie opération de décentralisation. Elle conclut que les réformes budgétaires canadiennes ont abandonné leur substance au fil de leur implantation, mais tout en conservant la forme et que cela négativement le processus démocratique dans la mesure où ce système crée des zones cachées de discrétion administrative. Elle ne s'intéresse pas à la perspective des parlementaires mais situe les causes de l'échec au temps demandé aux gestionnaires, à la trop grande complexité de l'information requise et aux coûts de production de l'information et d'implantation de ces systèmes (Sutherland, 1990 : 163).

En 1994, le SCT lance une initiative avec le *Projet d'amélioration des rapports au Parlement* qui ajoute deux documents pour la présentation de la Partie III du budget, soit le Rapport sur les plans et priorités et le Rapport sur le rendement. L'initiative devient en 1995-1996 un projet pilote, le *Projet d'amélioration des rapports au Parlement*²⁰. Pour la première fois, deux rapports distincts présentent l'information concernant les priorités et le rendement, afin de favoriser l'analyse des résultats par les parlementaires²¹. Le BVG note que peu de comités semblent étudier ces rapports (BVG, 2000).

Des réformes viennent aussi du comité McGrath qui a notamment recommandé en 1985 d'accroître la capacité des comités d'obtenir de l'information des ministères ainsi que de jouir d'un budget propre pour engager du personnel spécialisé²². Comme le rôle du sous-ministre ne se limite pas à conseiller le ministre, le comité recommande en vain la responsabilisation du sous-ministre pour toutes les questions d'ordre administratif. Les questions d'ordre politique demeureront la responsabilité exclusive du ministre, même si le comité reconnaît que la distinction entre l'administration et la politique n'est pas toujours facile à établir (Gélinas, 1984 : 378-380; Gow, 1993 : 366; Sutherland et al, 1988 : 195). Il espère que la collaboration des ministres permettra à leurs fonctionnaires à comparaître plus fréquemment devant les comités (McGrath, 1985 : 23.). Son adoption a permis aux comités de hausser de 60% le nombre des heures siégées et de 30% celui des rapports produits à la Chambre (Gunther, 1991 : 214) Le Bureau du Conseil privé (BCP, 1990) a réagi avec réserves à l'adoption de certaines recommandations du rapport en élaborant des lignes directrices, à l'instar de celles du Cabinet Office britannique

²⁰ Voir sur le site du Conseil du trésor, *Projet d'amélioration des rapports au Parlement – Phase I*. [en ligne] adresse URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/phase1_f.asp

²¹ La Chambre des communes adopte le 24 avril 1997 la motion 10172 visant à généraliser la présentation du *Budget des dépenses* en deux parties à l'ensemble des ministères (Motion 10172 du 24 avril 1997) (Hansard, 163 : 97-04-24).

²² Règlement adopté le 24 février 1986

(Polidano, 1999 : 217), pour encadrer la comparution des sous-ministres devant les parlementaires. Ces lignes directrices reconduisent les principes conventionnels de la comparution des sous-ministres : le ministre reste l'ultime responsable de l'ensemble du ministère et de ses politiques, que les hauts fonctionnaires invités ne peuvent témoigner qu'au nom du ministre et avec sa permission, qu'ils doivent se limiter à fournir des explications que le ministre ne pourrait pas fournir, qu'ils ne doivent pas s'aventurer dans la critique ou le plaidoyer en faveur des politiques et qu'ils peuvent demander au Président du comité concerné de l'exempter de prêter serment ou encore de devoir répondre à certaines questions, dont la réponse irait à l'encontre des principes sus-mentionnés (Bourgault, 2000 : 323).

Ces comparutions de reddition de comptes des hauts fonctionnaires connurent divers bonheurs au cours des premières années (Sutherland and al. 1988 : 192; Gunther, 1991; 227) : les séances de travail instructives ont côtoyé des épisodes plus pénibles où dominèrent la partisanerie, l'opportunisme politique, l'ignorance des principes de gestion et l'esprit de règlements de comptes; des séances au sujet d'immigration, de sécurité intérieure et de paiement de primes de départs à la retraite ne constituent qu'un échantillon de ces types de dérapages²³. Certains, ont plaidé pour une meilleure coopération entre parlementaires et fonctionnaires (Tsaï, 2002 : 22; Dobell et Ulrich, 2002 : 12-17). Dès 2001, le gouvernement s'engage à améliorer la qualité de l'information sur le rendement, transmise au Parlement par la Partie III du *Budget des dépenses* visant les intentions de dépenses des ministères ainsi que le rendement et les résultats (BVG, 2002 : pièce 6.1).

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a présenté en septembre 2003 un rapport pour améliorer le processus budgétaire²⁴. Il formule plus de 23

²³ Voir notamment Sutherland, 1991 sur l'Affaire Al-Mashaat

²⁴ *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*. Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, Chambre des communes du Canada, septembre 2003, 54p.

recommandations qui portent principalement sur la formation des députés, la tenue des travaux des comités, l'examen des rapports à la Chambre et les suites que le SCT pourrait donner aux rapports des comités parlementaires. Le comité recommande de modifier le Règlement de la Chambre pour que les présidents de comités justifient par lettre au Président de la Chambre leurs choix d'études ou de délaissements de programmes et d'autre part pour créer la possibilité de tenir un débat d'une heure à la Chambre sur les rapports des comités portant sur les RPP et les RMR. Paul Martin s'engage en ce sens dès son assermentation comme Premier ministre le 12 décembre 2003 : certains éléments centraux touchent le financement et le fonctionnement des comités parlementaires et il annonce que « le gouvernement collaborera avec les comités pour s'assurer que les budgets des dépenses, les rapports sur les plans et priorités et les rapports ministériels sur le rendement sont étudiés de façon approfondie »²⁵.

3 – L'imputabilité par les rapports : tests empiriques

La pratique des rapports permet-elle plus d'imputabilité de l'administration devant les comités parlementaires? Trois tests aident à répondre à cette question: le temps consacré par les comités à l'étude des rapports, le déroulement de la comparution des hauts fonctionnaires ainsi que le type de questions posées par les parlementaires.

3.1 Le temps des comités et leur intérêt pour les questions budgétaires

Le tableau I présente un relevé du temps consacré aux questions budgétaires par les comités pour les années 2002 et 2003 tandis qu'en 2004, une nouvelle législature rend le gouvernement minoritaire, amène des parlementaires moins expérimentés et modifie la composition des comités.

²⁵ (<http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=1>)

Tableau I – Le temps qu'allouent les comités permanents aux questions budgétaires

Ensemble des comités permanents	2002	2003	2004
Total du temps siégé	1431.4 heures	1948.19 heures	1079.77 heures
Matières budgétaires :	51.24 heures	90.6 heures	96.77 heures
♦ <i>Rapport sur les plans et priorités</i>	7.07 heures	1.17 heures	5.55 heures
♦ <i>Rapport ministériel sur le rendement</i>	Nil	2.12 heures	2.19 heures
♦ <i>Budget : étude des crédits</i>	44.17 heures	87.31 heures	89.23 heures

Le tableau I montre que de 2002 à 2004, les comités s'intéressent toujours peu aux questions budgétaires (5,4% du temps siégé) et que l'étude budgétaire se consacre plus aux crédits traditionnels qu'à la GAR. Au total, 238.61 heures furent consacrées aux matières budgétaires et 92.5% de ce temps (220.71 heures) concerne l'étude du budget dans son format traditionnel, 5.8% l'étude des plans et priorités et 1.8%, celle des rapports sur le rendement. Les données de 2002 et 2003 montrent une croissance du temps alloué aux questions budgétaires, mais pas aux dispositifs de la GAR.

Le changement de gouvernement a sans doute suscité un intérêt plus soutenu pour les questions budgétaires. En décembre 2003 un nouveau premier ministre forme un gouvernement majoritaire qui dépose au printemps 2004 son premier budget dans un contexte précédant les élections du 26 juin 2004. L'année 2004 compte moins d'heures de session en raison de l'arrivée d'un nouveau gouvernement en fin 2003 et d'élections au printemps 2004. Les comités permanents consacrent au printemps 2004, 41.34 heures aux questions budgétaires soit 7.6% de leur temps de travail. Les députés de l'opposition espèrent exercer une plus grande influence dans les comités en contexte de gouvernement minoritaire; le budget devient un enjeu politique plus tangible, la députation de l'opposition a moins le sentiment que tout est décidé d'avance; le débat budgétaire permet aux partis de se démarquer face à l'électorat, alors que l'élection est une éventualité prochaine et les espoirs de performance électorale sont élevés. À l'automne 2004, le nouveau

gouvernement est minoritaire. Les comités dédient alors 10.4% (55.43 heures), soit deux fois plus qu'à l'habitude, de leur temps de travail aux questions budgétaires²⁶. Ceci tend à confirmer la théorie que l'enjeu mobilise plus les députés que les seules vertus de la GAR.

3.2 Les témoignages des hauts fonctionnaires

Le témoignage des hauts fonctionnaires devant les comités permanents contribue à la reddition de comptes du ministre²⁷ et de l'administration. Sur la base des premières années d'application des recommandations de comité McGrath, certains avaient prédit plus de conflits entre les comités et les témoins membres de la fonction publique (Sutherland et Baltacioglu, 1988 : 94). Cette étude a examiné les témoignages des sous-ministres, sous-ministres délégués et adjoints, hauts dirigeants d'organismes (président-directeur général) et cadres supérieurs des ministères et organismes lors de l'étude du budget, des rapports sur les priorités et sur le rendement. Une séance de comité débute par une introduction du président, suivie de l'exposé du témoin invité puis d'une période de questions se terminant par des remarques de clôture formulées par le président. Sur les 410 hauts fonctionnaires convoqués au sujet des questions budgétaires entre 2002 et 2004, 79% étaient hauts dirigeants (sous-ministres, associés et adjoints, présidents) et 21%, cadres supérieurs. Les deux-tiers provenaient de ministères. D'après notre compilation, la comparution de chaque haut fonctionnaire, qui a effectivement témoigné, dure en moyenne 11 minutes, incluant l'exposé et les questions.

Au cours de ces trois années, ces hauts fonctionnaires auront mobilisé 126.22 heures soit 2.8% du temps aux travaux des comités pour discuter de questions budgétaires. Ceci ne représente qu'une infime fraction du temps dévolu dans les ministères pour préparer

²⁶ Aucun nouveau budget n'est déposé à l'automne 2004. Le gouvernement a déposé *La mise à jour économique et financière* le 16 novembre 2004 au Comité permanent des finances pour présenter son énoncé politique en vue de la prochaine année financière.

²⁷ Voir Guide du sous-ministre, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 2003 :15

tant ces rapports que ces comparutions. Bien que cette importante dépense de ressources ministérielles puisse sembler sous-utilisée, les hauts fonctionnaires demeurent toutefois tenus de coopérer. Ils y voient néanmoins des avantages : cet effort impose une meilleure organisation des systèmes ministériels, une vision à plus long terme, exige un suivi de gestion et favorise l'apprentissage organisationnel²⁸. Ce système aide les fonctionnaires à apprendre et à améliorer leur gestion. Leur comparution peut les rendre plus sensibles aux préoccupations des élus et de la population (Brown, 2003 : 5).

Au sein de l'échantillon, 75% des 24 témoins convoqués ont témoigné pour les années 2002 et 2003 comparativement à 68% des 22 personnes convoquées en 2004. Cette tendance à inviter plusieurs hauts fonctionnaires, reflète l'intérêt de tous à ce qu'une réponse suffisante soit fournie. Le gouvernement veut donner d'une image de transparence et d'esprit de collaboration avec la députation. Le ministre cherche à désamorcer la suspicion et ses hauts fonctionnaires rassurent le comité permanent en cherchant à répondre à toutes les questions. Les hauts-fonctionnaires ont intérêt à participer aux séances des comités permanents pour défendre leur performance, afficher leur maîtrise des dossiers, leur appui au ministre et leur capacité à « faire face à la pression »²⁹. Le peu de temps disponible permet rarement d'approfondir les dossiers.

La comparution des hauts fonctionnaires sur le thème du budget demeure faible mais prend une part croissante dans les travaux de l'ensemble des comités. Elle passe de 1.4% (20.55 heures) en 2002 pour atteindre en 2004, 5.2% (55.66 heures). La même tendance s'observe pour l'échantillon, de 0.2% (0.5 heure) du temps siégé par les trois comités en 2002, le pourcentage progresse en continu à 2.2% (3.48 heures) en 2004, alors que plus de témoins comparaissent devant les comités sur ces questions budgétaires.

²⁸ Témoignage de cadres du BVG, du SCT et de ministères lors du colloque de l'IAPGM en mai 2004.

²⁹ Entretien avec un sous-ministre en 2004.

Donc de 2002 à 2004, tant le nombre de hauts-fonctionnaires entendus que le temps qui leur est consacré, s'accroissent, tout en demeurant relativement faibles.

On s'intéresse plus aux principes qu'à la réalisation des choses : alors que les comités sectoriels n'y consacrent que très peu de temps, le Comité permanent aux opérations gouvernementales et aux prévisions budgétaires met le plus à contribution les hauts fonctionnaires à propos des systèmes budgétaires, avec 40 témoins en 2003 et 28 en 2004 avec 27.3% de son temps en 2003 et 18% en 2004³⁰. Sans surprise, les comparutions semblent liées aux priorités gouvernementales : en 2002, le Comité permanent de la défense nationale et anciens combattants étudiant l'état de préparation des forces canadiennes, consacre le plus de temps aux comparutions, allouant 31.3% (6.43 heures) de son temps en auditions. Le comité sur la santé se fera le plus actif en 2003 et 2004.

Tableau II – Comparution des hauts fonctionnaires en matières budgétaires³¹

Ensemble des comités	2002	2003	2004
♦ Temps	20.55 heures	50.01 heures	55.66 heures
♦ Témoins	66 personnes	154 personnes	189 personnes
Échantillon	2002	2003	2004
♦ Temps	0.5 heure	2.67 heures	3.48 heures
Santé	0.33 heure	1.17 heure	2.24 heures
Environnement	Nil	0.25 heure	Nil
Industrie	0.17 heure	1.25 heure	1.24 heure
♦ Témoins	4	14	17
Santé	3	5	10
Environnement	Nil	4	Nil
Industrie	1	5	7

³⁰ Ce comité a vu le jour au cours de l'année 2002.

³¹ Le temps de comparution des hauts fonctionnaires comprend l'exposé et la réponse. En général, l'exposé représente une faible portion du temps de comparution soit le quart tandis que la réponse comble les trois quarts. Certaines personnes ont témoigné dans une autre séance du comité et peuvent être comptabilisées plus d'une fois. Par exemple devant le comité de la santé, le sous-ministre a témoigné à deux reprises.

Les hauts fonctionnaires ont comparu au sujet des questions budgétaires pendant 1% du temps total de session des trois comités de l'échantillon (653,44 heures). La comparution des 35 hauts fonctionnaires³² représente 29,2% du peu de temps (moyenne annuelle de 7 heures pour le total des 3 comités) consacré à l'ensemble des matières budgétaires par les comités de l'échantillon: ceci signifie que les témoins experts jouent un rôle croissant dans l'appropriation des informations budgétaires par les membres des comités.

3.3 La nature des questions posées

Les questions des membres de comités visent en principe la transparence du gouvernement ou la compréhension d'un dossier afin d'évaluer la qualité et la pertinence des mesures prises. Parmi les obstacles diminuant l'efficacité des comités permanents, se trouvent l'inexpérience des membres, la partisanerie, l'incompréhension du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et la visibilité médiatique. La nature des questions posées pourrait justifier ou invalider ces prétentions. Deux catégories permettent de classer les questions posées : les questions systémiques et spécifiques.

Un membre cherche, par des questions systémiques, à comprendre la pertinence d'un programme, la structure organisationnelle, le processus de financement d'un organisme, le fonctionnement d'un programme ou encore la planification stratégique d'un organisme. Elles procèdent d'une approche managérielle de gestion axée sur les résultats et ne suscitent presque aucun intérêt médiatique. Les questions spécifiques touchent une dépense (ou un crédit) très spécifique, un cas particulier d'embauche de personnel, des dépenses de publicité, des voyages à l'étranger, des précisions sur des sommes payées à même des fonds discrétionnaires, sur leurs bénéficiaires et leur localisation géographique et peuvent faire l'objet d'une

³² La compilation ne tient compte que des hauts-fonctionnaires qui ont pris la parole. Le temps retenu pour la compilation inclut à la fois l'exposé de présentation et la période de questions.

exploitation partisane, qui donne de la visibilité médiatique ou qui correspond aux intérêts de la circonscription du député.

Ce test requiert d'observer l'échantillon des trois comités œuvrant dans des secteurs différents : la santé, l'industrie et l'environnement où les notions de questions systémiques et spécifiques peuvent trouver facilement application³³. Pendant les trois années sous étude, 73 questions ont été posées aux fonctionnaires-témoins dans ces trois comités. En 2002 et 2003, les interventions des députés se manifestent par des questions systémiques dans 64.1% des cas, révélant que les prédictions au sujet des préoccupations ponctuelles, partisanes ou locales des députés ne trouvent pas vérification dans l'échantillon pendant la période sous étude. En 2004, la situation se renverse : autant de questions sont posées durant les 4 premiers mois de travaux que durant les deux années auparavant! De plus, 64.7% des questions portent sur des sujets « spécifiques ».

Il est probable que la perspective de l'élection prochaine et l'arrivée de nouveaux membres au sein des comités expliquent ce renversement de tendances. L'instabilité dans la composition d'un comité permanent affecte sa mémoire organisationnelle, son niveau de capacité et l'efficacité des travaux parlementaires (Brown, 2003 : 8). Elle peut affecter le type de questions posées par les députés qui cherchent à mieux s'approprier les détails des dossiers à s'attirer plus de visibilité.

Le roulement des membres des comités affecte leur compréhension de ce qui est à faire (Franks, 1971 : 472). Dans l'ensemble des comités au cours de la période de stabilité politique en 2002 et 2003, un peu plus de la moitié des membres (54.8%) ont pu conserver leur siège dans leur comité³⁴. Paul Martin est en poste lors

³³ Les questions spécifiques, par leur nature sont plus rares dans les domaines des affaires étrangères ou des finances.

³⁴ Les changements s'opèrent généralement lors d'une nouvelle session parlementaire. Un remaniement significatif survient en janvier 2002 suivi de quatre changements mineurs entre mai 2002 et avril 2003.

de la 3^e session de la 37^e Législature (du 2 février 2004 au 23 mai 2004), et les changements d'affectation font que la moitié des membres des comités ont changé. Après l'élection de juin 2004, une réorganisation majeure des comités survient et à l'ouverture de la 38^e Législature³⁵, le 4 octobre 2004, seulement 28.6% des membres des comités conservent leur affectation. Dans les trois comités de l'échantillon, un premier changement survient en février 2004 qui affecte la moitié des membres, puis suit un mouvement majeur en octobre 2004 : l'effet combiné de ces nominations est qu'en une année, les trois comités perdent près de 90% de leur membership de décembre 2003³⁶. Pendant cette période pré-électorale de la 3^e session de la 37^e Législature, au printemps 2004, les comités convoquent de nombreux fonctionnaires-témoins sur des questions budgétaires. Plusieurs questions portent sur les choix du gouvernement et sur des événements de l'actualité politique. Comme les trois comités n'ont convoqué aucun témoin à l'automne 2004, toutes les questions spécifiques apparaissant au tableau III furent posées, en situation de gouvernement minoritaire, mais alors que des élections générales semblaient assez proches.

³⁵ En 2003, 170 membres ont conservé leur poste au sein de leur comité, soit 100 députés provenant du Parti libéral, 36 de l'Alliance canadienne, 16 du Bloc québécois, 9 du Parti conservateur et 9 du Nouveau parti démocratique. Le 20 juillet 2004, la formation du nouveau gouvernement engendre 23 changements de poste. En octobre 2004, sur les 239 membres, 69 conservent leur poste (28,9%) : 35 sur 111 proviennent du Parti libéral (31,5%), 18 sur 74 du Parti conservateur (24,3%), 9 sur 18 du Nouveau parti démocratique (50%) et 7 sur 36 du Bloc québécois (19,4%). Ensemble, les députés des partis de l'opposition ont conservé à 26,6% leur poste au sein d'un comité, comparativement à 31,5 % pour ceux du Parti libéral. L'opposition vit un peu plus de mutations au sein des comités permanents.

³⁶ Les taux de changement sont de 83% en santé et à l'industrie et 90% à l'environnement.

Tableau III – Type de questions posées en séance aux hauts fonctionnaires³⁷

Comités	Type de questions	2002 et 2003 ³⁸	2004 ³⁹
		Total	Total
Santé	Systémiques	6	6
	Spécifiques	11	15
Environnement	Systémiques	3	0
	Spécifiques	0	0
Industrie	Systémiques	16	6
	Spécifiques	3	7
Grand total : 37 36	Systémiques	25	12
	Spécifiques	14	22

Des hypothèses convergentes expliqueraient ce renversement de la proportion des questions spécifiques : la proximité de l'élection et le changement de membership dans les comités qui implique une réappropriation des dossiers et la multiplication des questions portant sur le détail des programmes et des dépenses des ministères. Le comité de l'environnement connaît un peu moins de changement de membership que les autres et le taux de questions spécifiques ne varie pas. On peut dire que le taux de questions spécifiques est sensible à la conjoncture électorale et à la variation du membership. Il peut aussi s'avérer sensible au champ d'activités couvert par le comité : alors que les questions spécifiques n'inspirent jamais les membres du comité de l'environnement, le taux de questions spécifiques augmente le plus en situation pré-électorale dans les comités de la santé et de l'industrie où les enjeux locaux sont importants⁴⁰. Ces observations sur les questions spécifiques en environnement confirment l'affirmation du Comité Lefebvre à l'effet qu'il est possible à certaines conditions de transcender la partisanerie systématique (Gunther : 240).

³⁷ Les questions comptabilisent à la fois celles qui sont posées directement aux hauts fonctionnaires et auxquelles les hauts fonctionnaires répondent à la place du ministre.

³⁸ On regroupe 2002-2003 puisqu'il s'agit du même Parlement en période de gouvernement majoritaire.

³⁹ Les fonctionnaires-témoins ne furent convoqués qu'au printemps 2004, soit avant l'élection.

⁴⁰ Dans une étude sur la Suède à être publiée prochainement, le taux de questions d'intérêt local est le plus élevé dans le domaine industriel après celui de l'aménagement du territoire.

4 – Les obstacles

Pourquoi les comités s'engagent-ils si modestement à étudier les RPP et RMR? Ceci s'expliquerait par six types de raisons. Il y aurait tout d'abord la culture politique des députés: lors d'une enquête les députés ont affirmé que demander des comptes au gouvernement ne constitue pas de leur première priorité (Stilborn, 2004 : 2).

Deuxièmement, les membres ne trouvent pas de réponse à leurs besoins dans ces rapports dont ils déplorent le jargon. Ils estiment que l'information présentée, ne donne pas suffisamment l'heure juste quant au rendement et veulent une participation accrue des comités dans la « planification des rapports sur le rendement en examinant, par exemple, les attentes en matière de rendement et les engagements au chapitre des résultats » (BVG, 2000 : 19.110).

Le mode d'insertion des députés dans la vie parlementaire constitue le troisième groupe d'obstacles. On les dit peu préparés à cet exercice : « les parlementaires manquent souvent du savoir-faire nécessaire à l'analyse des budgets. » (Sterck, 2004 : 264; Bernard, 1980 : 70); ils se décrivent comme « une assemblée de généralistes... déclassés par des fonctionnaires experts... » (Chambre des communes, 2002 : 5). Par ailleurs, la concurrence des activités parlementaires des députés détourne leur intérêt : chacun siège en Chambre et sur plusieurs comités; ils demeurent peu enclins à allouer de leur temps à l'étude des prévisions budgétaires dans le cadre d'un gouvernement majoritaire où leur impact se fait peu sentir (BVG, 1997 : 5.132).

Quatrièmement, les usages parlementaires limitent le temps dévolu aux travaux des comités (Chambre des communes, 2002 : 8), ce qui ne permet pas une étude approfondie des rapports, compte tenu du volume des activités gouvernementales : l'utilisation de l'information reste un défi puisque les députés considèrent qu'il y a trop de programmes pour les étudier vraiment attentivement (Chambre des communes, 2003 : 13). De plus, les rapports de pouvoir au sein des

partis et caucus empêchent les analyses sereines : par exemple, en 1998-1999 le secrétaire parlementaire au président du Conseil du trésor, Tonny Ianno, souhaitait que le travail des comités devienne moins partisan et que les débats y soient plus centrés sur les grands enjeux que sur les détails (Ianno, 1999 : 3; Chambre des communes, 2002 : 8). La discipline de parti biaise l'étude des rapports (Good, 2005). La compétition dépasse les partis politiques et atteint les individus au sein d'un même parti, voilà qui contraste avec le style plus coopératif de la fonction publique (Stilborn, 2004 : 2). Les comités parlementaires peuvent-ils mener des travaux relativement autonomes de la majorité parlementaire en réalisant des examens critiques? Ils peuvent proposer des amendements aux lois mais pas au budget, malgré l'effort d'accroissement de l'initiative des comités en 2002 (Chambre des communes, 2002 : 11). Quelle est l'autonomie des députés pour jouer un rôle authentique dans le processus sans nuire à leur carrière : un des objets du rapport McGrath était d'accroître le rôle des députés (Sutherland et Baltacioglu, 1988 : 159). Un député conclut : « Comment alors blâmer les membres des comités s'ils ne débordent pas d'enthousiasme à chaque réunion? » (Penner, 1982 : 2).

Une cinquième famille de raisons vient de la perception de futilité de l'exercice du contrôle de la technocratie. Le contrôle des ministres par les comités implique celui des hauts-fonctionnaires jugés peu transparents lors des comparutions (Dobell et Ulrich, 2002 : 14) ce qui rend d'autant plus difficile de départager la zone de responsabilité des ministres de celle de l'administration. En 2003, le BVG (2003 : 1.1) avance que les citoyens doivent savoir si les ministres se tiennent publiquement responsables des fonds dépensés dans les ministères. Selon certains, la responsabilité ministérielle ne répond plus à tous les besoins d'imputabilité (Barberis, 1998 : 452; Aucoin et Jarvis, 2005 : 45.).

Les enjeux de visibilité constituent le dernier groupe de raisons: la discussion en comité produit généralement peu d'impact politique,

sauf pour les questions spécifiques, et jouit donc de peu de visibilité médiatique. Depuis 1997, les parlementaires se disent « frustrés du rôle limité qu'ils peuvent jouer dans le processus budgétaire » (BVG, 2000 : 19.105). Un changement d'attitude semble nécessaire selon David Good : même les ministres qui président le Conseil du trésor ont souvent démontré très peu d'intérêt pour l'examen des crédits et des dépenses budgétaires, citant sa propre expérience et le témoignage de l'ancien secrétaire Arthur Kroeger (Good, 2005 : 20). Good estime qu'il faut des enjeux aux députés pour susciter leur motivation : il faut que les comités puissent procéder à certaines réaffectations de crédits dans les ministères qui font partie de leur domaine d'étude (Good, 2005 : 19). On souhaite ainsi contrer le sentiment d'impuissance des comités et favoriser leur implication⁴¹. Or la venue en 2004 d'un gouvernement minoritaire peut modifier substantiellement les enjeux. Sur la défensive, ils peuvent devoir faire des concessions politiques. Paul Fox, étudiant l'attitude des députés ontariens face à un gouvernement minoritaire, remarque leur enthousiasme pour la fonction de contrôleur (Fox, 1980 : 163). La priorité accordée par le gouvernement Martin à la réforme démocratique aurait alourdi les procédures parlementaires (Stilborn, 2004 : 3) ce qui rend moins mécanique l'étude des rapports ministériels⁴².

⁴¹ La création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, le 27 mai 2002, suit cette recommandation ainsi que celle du rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en 1998 (Rapport Catterall-Williams : 31). Rien de substantiel n'a changé au sujet des pouvoirs budgétaires des comités dans le *Règlement de la Chambre*. Dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on lit : « Un comité ne peut majorer le montant d'un crédit, changer la destination d'une subvention ou modifier l'objectif d'un crédit puisque cette décision outrepasserait la recommandation royale et empiéterait sur les pouvoirs de la Couronne en matière d'initiative financière. » (Marleau, 2000 : 736). En juin 2003, un comité spécial de la Chambre reflète la frustration de députés « insatisfaits du système actuel...en l'absence d'un mécanisme adéquat d'examen et de reddition de comptes »; il recommande une discussion de 5 heures en comité plénier sur les budgets principaux de deux ministères, et des amendements pour faciliter les avis de motion de l'opposition. » (Stilborn, 2004 : 41)

⁴² Cela, même si les réformes procédurales touchant les comités n'ont pas produit tous les effets escomptés (Sutherland, 2003 : 62)

En somme, il ne faut pas agir seulement sur le contenu des rapports, mais sur l'insertion de ceux-ci dans le travail des députés et surtout, il y a lieu de revoir la vision que les députés ont de leur rôle dans le cadre du travail d'un Parlement « moderne » qui relève les défis contemporains de la gestion des affaires publiques.

5 – Un processus formaliste vidé de sa substance?

La revue de littérature a montré que certains estiment que les innovations de gestion, comme le PPBS, ne trouvent qu'une application formaliste dans les ministères et qu'elles ne méritent peut-être pas de mobiliser l'attention des députés. La gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes au Parlement ne peuvent faire l'objet de ces jugements. En effet, le vérificateur général préconise dès 1997 une plus grande utilisation de l'information ministérielle sur le rendement (BVG, 1997 : 5.142). Le BVG note en 2000 la constance des progrès accomplis mais déplore à quatre reprises, entre 1998 et 2002, leur lenteur⁴³, des incohérences et des lacunes persistant dans la présentation des résultats, du rendement et de l'efficacité; en 2000, alors que la plupart des comités n'étudient toujours pas les documents du *Budget des dépenses*, il recommande au gouvernement de légiférer pour exiger l'entière collaboration des ministères avec le Parlement concernant la communication de l'information financière et non financière et assurer un engagement quant à la gestion axée sur les résultats (BVG, 2000 : 19.147). Il suggère en 2002 que les rapports ministériels mettent l'accent sur les résultats plutôt que les activités; qu'ils comparent les résultats avec ceux d'autres entités similaires; qu'ils fassent preuve de transparence en dévoilant le rendement dans sa totalité (les bons et moins bons coups); qu'ils présentent les limites de l'information présentée et qu'ils fournissent des renseignements d'ordre interministériel (BVG, 2002 : 6.17).

⁴³ BVG, 2000 : 19.105; BVG, 2002 : pièce 6.1.

En 2000, le gouvernement a amélioré les rapports en présentant l'information selon des normes pan-gouvernementales et les rapports selon une vision horizontale, en améliorant l'accès électronique à l'information, en présentant des résumés et en déclinant ses résultats sur trois ans (BVG, 2000 : c. 19.108). Le SCT a publié un guide à l'intention des gestionnaires, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* qui mise sur « la communication en temps opportun d'une information exacte sur le rendement [comme] fondement même de la gestion axée sur les résultats » (SCT, 2000 : 17). D'autres outils du SCT, comme le *Lexique pour la gestion axée sur les résultats*, standardisent la terminologie, vulgarisent cette analyse le contenu des rapports et favorisent leur utilisation (SCT, 2001b). Certaines lignes directrices du SCT 2002⁴⁴ encadrent la rédaction des rapports de performance : « broser un tableau cohérent et équilibré du rendement ministériel qui soit bref et direct; mettre l'accent sur les résultats et non sur les extraits; associer le rendement aux engagements antérieurs et expliquer toute modification apportée; présenter le rendement dans son contexte; lier les ressources aux résultats; et, expliquer pourquoi le public peut faire confiance à la méthodologie et aux données utilisées pour prouver le bien-fondé du rendement » (SCT, 2002 : 7).

À la demande du Comité permanent des comptes publics, le vérificateur général a évalué de la qualité des rapports sur le rendement de 2000-2001 et 2001-2002 pour douze ministères et organismes⁴⁵. Le Bureau du vérificateur général (BVG) concluait qu'une amélioration non négligeable s'était produite quant aux renseignements transmis, mais appelait à poursuivre les efforts en clarifiant l'information communiquée dans la Partie III (BVG, 2002 : pièce 6.1). Son analyse mène à cinq constats: les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires; l'information ne porte pas nécessairement sur les résultats des programmes, et les

⁴⁴ Elles rappellent les recommandations du vérificateur général. (BVG, 2002 : 6.17).

⁴⁵ Les bases de cette évaluation demeurent fragiles puisque « les procédures et les systèmes ministériels qui ont servi à produire l'information » n'ont pas été vérifiés (BVG, 2001 : 6.19).

résultats indiqués dans le rapport ne sont pas toujours crédibles, ni équilibrés; les rapports présentent peu d'éléments probants sur l'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décision; les rapports ne soulignaient que de façon partielle, l'importance de la communication de l'information sur ces enjeux horizontaux (BVG, 2003 : 1.4). En outre, celle-ci s'accompagne trop peu de critères permettant d'apprécier la performance des politiques, programmes et organisations (BVG, 2003 : 1.70).

Il appert donc qu'après une première période d'adaptation, et après des difficultés, les rapports évoluent constamment à la fois pour faciliter le travail des membres des comités et pour correspondre aux normes de la GAR. Comme pour toute réforme, l'apprentissage de la GAR et de sa pratique prend un certain temps. Ceci s'explique d'autant plus qu'elle exige un changement culturel drastique : le PPBS ne l'a pas provoqué alors que la GAR se trouve appliquée avec insistance sur un cheminement de dix ans. Cette fois-ci on ne peut accuser les bureaucrates de pratiquer la politique de l'ombre puisqu'ils raffinent constamment le modèle dans l'indifférence relative des comités (Dobell et Ulrich, 2002 : 9). Par ailleurs le niveau des critiques très basiques du BVG en 1997 a fait place en 2003 à des observations plus raffinées, ce qui témoigne de l'évolution positive des rapports. On n'assiste aucunement à quelque dérive vers le formalisme témoignant du cynisme des bureaucrates contrairement à ce qui fut observé dans le cas du PPBS (Sutherland, 1990). Est-ce à dire que la difficile réception du PPBS n'était pas AUSSI attribuable à sa complexité, sa rigidité et sa faible adaptabilité? L'heuristique d'un modèle mérite d'être considérée pour expliquer sa réception. Les dispositifs d'application se font quelques fois trop élaborés pour les besoins des parlementaires; par exemple, le Sous-comité du processus budgétaire souhaite un meilleur usage des rapports et appelle les rapports à prioriser les trois préoccupations de base des parlementaires : justifier l'existence du ministère, celle de chaque programme/mesure ainsi que le rendement de l'an passé (Stilborn, 2004 : 2).

Conclusion

Cet article avait pour but d'étudier l'utilisation des nouveaux rapports budgétaires par les comités parlementaires permanents et la comparution des hauts fonctionnaires devant ces comités pour en comprendre les difficultés et les perspectives. Tout d'abord, l'analyse du temps consacré par les comités permanents au budget et à ses composantes (RPP et RMR) amène à la conclusion que peu d'énergie est investie en séance de comité parlementaire sur cette question. Même en agrandissant le spectre de la recherche, incluant l'ensemble des aspects budgétaires, le constat persiste. D'ailleurs, même le comité permanent sur les opérations gouvernementales et prévisions budgétaires n'étudie que modestement les questions budgétaires y allouant seulement 14.1% de son temps sur deux ans. Cela semble paradoxal puisque qu'il s'agit de l'un de ses principaux mandats. Plusieurs facteurs expliquent ceci : la culture politique des députés, le soi-disant « jargon » des rapports, l'insertion dans la vie parlementaire, les usages de celle-ci, la perception de futilité de l'exercice et le manque de visibilité médiatique de ces débats. La modeste croissance de l'intérêt pour les RPP et RMR n'a pu être attribuée plutôt à une meilleure appropriation de la GAR qu'à l'existence d'enjeux politiques comme la proximité d'élections, ou un gouvernement minoritaire. La NGP n'a pas encore, à cet égard, réduit le déficit démocratique. L'explication liée aux processus institutionnels ne résiste pas à l'analyse dans la mesure où certains comités y consacrent sensiblement plus de temps que d'autres soumis aux mêmes contraintes.

Le second test, portait sur la comparution des hauts fonctionnaires qui reste une pratique encore relativement peu exploitée. On les invite à témoigner, mais leur intervention demeure brève et sa perspective limitée par l'interprétation traditionnelle des règles de la responsabilité ministérielle (Aucoin, 1995 : 221). Leurs réponses se cantonnent au cadre de la question en suivant scrupuleusement les déférentes Osmotherly Rules qui, bien que britanniques, inspirent le

modèle canadien. Cependant ils prennent une place croissante dans la modeste appropriation des questions budgétaires. Plus de questions furent posées dans les comités dont les membres sont néophytes, à l'aube d'élections générales et dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. La pression de contrôle se fait plus présente avec les enjeux politiques.

Troisième test, les parlementaires posent principalement des questions systémiques aux hauts fonctionnaires en situation de stabilité politique. Cette observation mènerait à penser que le débat est maintenant plus centré sur les grandes orientations et les grands systèmes des ministères. Dans cette perspective, les comités permanents auraient gagné en efficacité dans leur mission de contrôle du gouvernement : ils vérifient que les orientations politiques se transposent en opérations dans les ministères. Cependant, la venue d'un gouvernement minoritaire, donc la perspective d'éventuelles élections, et l'arrivée de nouveaux membres moins informés, ont fait resurgir la proportion de questions spécifiques. La première explication confirme la thèse que l'enjeu politique comme facteur de motivation supérieur à la seule recherche de la « bonne gestion ». La seconde explication conformerait l'approche de la courbe d'apprentissage des membres.

Est-ce que les rapports ministériels ont changé les choses? Pour le moment, il semble d'après le critère du temps consacré, que ce soit plutôt le cas au sein des ministères qu'au sein des comités de la Chambre des communes. L'arrivée de ces rapports a sans aucun doute forcé les ministères à présenter des informations plus précises et pertinentes. Contrairement aux observations de Sutherland sur les évaluations pendant la période 1987-90, on a vu que les rapports suivent de plus en plus une méthode adéquate, homogène et offre de l'évaluation évaluative. À plusieurs égards, ces rapports ont eu un impact positif sur la gestion des ministères (Dobel et Ulrich, 2002 : 13-14) comme un dévoilement d'orientations assez précises, de meilleures projections de résultats à obtenir, etc. Les hauts

fonctionnaires doivent maintenant mieux justifier leurs résultats et faire un examen plus critique de leur gestion. Le potentiel de contrôle parlementaire auquel Hood réfère est bien présent, mais le problème du partage des zones de responsabilité entre administration et politique, décrit par Barberis, reste entier.

Les progrès demeurent lents. Les parlementaires devront faire preuve de discipline et de rigueur pour mener une étude significative de ces rapports. Les rapports répondront aux attentes des parlementaires dans la mesure où ceux-ci les utiliseront. L'évolution des questions posées montre que l'étude des questions budgétaires n'est pas un sujet trop complexe pour les députés, la disposition des rapports n'est pas inintelligible et les députés ne manquent pas autant d'expertise car lorsqu'ils le désirent, les députés savent poser des questions systémiques, non partisans et d'intérêt général plutôt qu'uniquement local. Le processus normal d'apprentissage accroîtra la qualité de l'utilisation. Les pratiques évoluent plus rapidement lorsque chaque acteur croit en la pertinence du changement et jouit du cadre institutionnel et des moyens qui supportent ce changement.

PARLIAMENTARY REVIEW OF FEDERAL DEPARTMENTS' PERFORMANCE REPORTS: AN EMPIRICAL STUDY

Summary & conclusion

The objective of this study was to determine the extent to which parliamentary committees use the new budget reports and call senior officials as witnesses to help them understand the complexities and perspectives of these reports. To this end, three surveys were conducted: time committees devote to studying the budget and its components; calling of senior officials as witnesses; and questioning of witnesses by committee members. From the analysis of the time these committees devote to the budget and its components – report on plans and priorities (RPP) and departmental performance reports (DPR) – we concluded that little time is spent on this issue during parliamentary committee meetings. Even when widening the breadth of our research to include the complete budgetary process, we reached the same conclusion. Also, the Standing Committee on Government Operations and Estimates itself studies only modestly budgetary matters: over a two-year period it devoted only 14.1% of its time to this work. There seems to be a paradox here since this work is part of the main mandate of parliamentary committees. Several factors explain this situation: the political culture of MPs, the so-called “technical language” used in reports, introduction into parliamentary life, parliamentary practices, the perceived futility of the exercise, and the lack of media coverage. While there is a real but modest increase in the interest expressed for RPP and DPR, this interest is not linked so much to an effort towards a management by results approach, but rather to political issues such as upcoming elections or a minority government situation. The institutional process explanation does not stand up to an analysis in the sense that some committees devote much more time to these reports than do other committees who face the same constraints.

In the second test, we examined the calling of senior officials as witnesses. It was found that this remains a practice not widely used. Senior officials are called as witnesses but their intervention is brief and their perspective is limited by the traditional interpretation of the rules of ministerial accountability (Aucoin, 1995: 221). They tend to reply strictly to the questions asked, scrupulously abiding to the *Osmotherly Rules*. However, they are taking more and more ownership of budgetary issues. We learned that more questions are asked under the following circumstances: in committees where there are new members, just before a general election and in the case of a minority government. Pressure to exercise control increases when political issues are at stake.

The third test confirmed that parliamentarians mainly pose systems related questions to senior officials during periods of political stability. This observation leads us to believe that the debate is now more focussed on strategic directions and departmental-wide systems. From this perspective, standing committees have gained effectiveness in their mission of exercising control over government: they verify that the political directions get translated into operations in the departments. However, the arrival of a minority government – hence the perspective of upcoming elections – and the arrival of new members who are less informed have resulted in an increase in the number of specific questions posed. The first explanation confirms the thesis that political issues are a stronger motivation factor than the quest for “good management”. The second explanation would corroborate the approach of the learning curve of members.

Have departmental reports made a difference? For the time being, it would seem according to the “time devoted to budget reports” criteria that this is the case within departments more than it is within House of Commons committees. The arrival of these reports has without a doubt forced departments to present more accurate and relevant information. Contrary to Sutherland's observations on the evaluations performed during the 1987-90 period, we have seen

that reports follow increasingly a more adequate and consistent method, and provide an evaluative assessment. In many respects, these reports have had a positive impact on the management of the departments (Dobel and Ulrich, 2002: 13-14) such as identifying clear directions, establishing better projections with respect to results to be achieved, etc. Senior officials must now better justify the results achieved and conduct a more critical analysis of their management. The potential for parliamentary control to which Hood refers is very real, but the question of shared responsibility areas between administration and politics, described by Barberis, remains an issue.

Progress is slow. Parliamentarians will have to act with discipline and rigour if they want to conduct a meaningful study of these reports. These reports will eventually satisfy the needs of parliamentarians if parliamentarians accept to use them. The evolution in the questions posed shows that the study of budget issues is not a topic too complex for elected representatives, that the reports are understandable and that elected representatives do not lack the required expertise to use these reports since when they want to they know how to ask systems related questions, non partisan questions and general interest questions, and not just questions concerning their constituency. The normal learning process will increase the quality of use of the reports. Practices evolve faster when each player believes in the relevance of the change and can rely on an institutional framework and the means to support this change.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. et R. Heintzman (2001). « La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique », dans Peters, G.B. et D. Savoie, *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval, p.181-208.
- Aucoin, P. (1997). *Accountability : the key to restoring public confidence in government*, Saskatoon, Sn : University of Saskatchewan, 17 p.
- Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management : Canada in Comparative Perspectives*, Montreal, IRPP, 274 p.
- Barberis, Peter, 1998, "The new public management and a new accountability" in *Public Administration*, vol. 76, Autumn, pp.451-470.
- Bennett, Colin J. (1997), « Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instrument for Bureaucratic Accountability », in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 10, no 3, p. 213-233.
- Bourgault, Jacques (2005), « Les rapport entre parlementaires et fonctionnaires » in Tremblay, Manon, Réjean Pelletier et Marcelle R. Pelletier, *Le parlementarisme canadien*, Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, QC, pp. 313-338.
- Bovens, Mark A. P., B. Guy PETERS et Paul't HART (2001), *Success and failure in public governance*, Hants, Angleterre, Edward Elgar, 688 p.
- Brown, Bonnie (2003). « Les comités en tant qu'agents de la politique publique : le Comité permanent de la santé ». *Revue parlementaire canadienne, automne*, pp.4-9.
- Burns, James MacGregor, J. W. Peltason et Thomas E. Cronin (1990), *Government by the people*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., p. 485-492.
- Canada, Bureau du Conseil privé (1990), *Notes sur la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, 6 p.
- Canada, Bureau du vérificateur général (2003). Rapport Le Point 2003, Chapitre 1. [en ligne] adresse URL : <http://www.oag.bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf.html/20030501cf.html>

Canada, Bureau du vérificateur général (2002). *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*. avril, Chapitre 6. [en ligne] adresse URL : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20021206cf.html>

Canada, Bureau du vérificateur général (2000). *Rapport du vérificateur général*. décembre, Chapitre 19. [en ligne] adresse URL : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0019cf.html>

Canada, Bureau du vérificateur général (1997). *Rapport du vérificateur général*. Chapitre 5. [en ligne] adresse URL : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/ch9705f.html>

Canada, Bureau du vérificateur général (1992). *Rapport du vérificateur général*. avril, Chapitre 6. [en ligne] adresse URL : www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/ch9206f.html#0.2.L39QK2.AGBYYL.TJ7SFE.VN1

Canada, Chambre des communes (2004 a). *Fiche d'information*, Services de la procédure, 3 pages, 2 novembre. En ligne [URL] : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/procedural_fact_sheet/FS_supply-f.pdf

Canada. Chambre des communes. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (2004 b). *À propos de ce comité* [en ligne] adresse URL : http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?SelectedElementId=e20_&Lang=2&ParlSession=373&CommitteeId=8799

Canada, Chambre des communes (2002). La réforme de la procédure de la Chambre des communes, Division du droit et du gouvernement, révisé le 21 février 2002, Rédaction : James R. Robertson, 16p.

Canada, Chambre des communes (2003). *Un Parlement selon nos vœux : Les vues parlementaires sur la réforme du Parlement*. Rapport préparé sous la direction de Carolyn Bennett, Deborah Grey et Yves Morin, décembre, 27 pages.

Canada, Chambres des communes (2001). *Comités : guide pratique*, sixième édition.

Canada, Chambre des communes (2003) *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*. Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003, 54p.

Canada, Chambre des communes (2003) *Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes*, juin 2003, 35p.

Canada, Chambre des communes (1998). Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. *Cinquante et unième rapport. L'étude des crédits : boucler la boucle*, décembre [en ligne] adresse URL : <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/PRHA/Studies/Reports/prharp51-f.htm>

Canada, Secrétariat du Conseil du trésor. *Projet d'amélioration des rapports au Parlement – Phase I*. [en ligne] adresse URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/phase1_f.asp, 28 juillet 2004

Canada, Secrétariat du Conseil du trésor. *Projet d'amélioration des rapports au Parlement*, [en ligne] adresse URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/irp-arp_f.asp, 28 juillet 2004

Canada, Secrétariat du Conseil du trésor (2001). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, 42 p.

Canada, Secrétariat du Conseil de trésor (2002). *Guide de préparation des rapports ministériels sur le rendement*, 41 p.

Dionne, Maurice, (1982). « Le système des comités peut-être efficace ». *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 5, no. 4, pp.2-3.

Dobell, Peter C. et Martin Ulrich (2002) “Publications hors série sur le gouvernement parlementaire” Le Centre parlementaire, Ottawa, hors-série, 17pages.

Dubnick, M.J. (2003). « Accountability and the Promise of Performance : In Search of the Mechanism », *2003 Annual Meeting of the American Political Science Association* (28 août au 31 août), 53 p.

Dunsire, Andrew, Christopher Hood and Meg Huby, (1989). *Cutback management in public bureaucracies: popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Harvard University Press, Cambridge, Ma., 254p.

Dunsire, Andrew et A. F. Leemans (1981), *The public's servants: checks on public servants in european countries*, Finnpublishers, Finlande, 160 p.

Dunsire, Andrew (1995). "Administrative Theory in the 1980s: a viewpoint", in *Public Administration*, vol. 73, no. 1, pp.17-40.

Dwivedi, O. P. (2002), « On Common Good and Good Governance: An Alternative Approach », dans OLOWU, Dele et SAKO Soumana, *Better Governance and Public Policy. Capacity Building and Democratic Renewal in Africa*, Bloomfield, CONN., Kumarian Press, 244 p.

English, Linda, and James Guthrie, (2000). "Mandate, Independence and Funding: Resolution of a Protracted Struggle Between Parliament and the Executive over the Powers of the Australian Auditor-General" in *Australian Journal of Public Administration*, vol 59, no 1, pp.98-114.

Franks, C.E.S. (1987). *The Parliament of Canada*, Toronto, ON: University of Toronto Press.

Franks, C.E.S. (1971). "The Dilemma of the Standing Committees", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 4, no 4, 1971, pp.461-476.

Gélinas, André (1984). « La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes », *Administration publique du Canada/Canadian Public Administration*, 27 (automne), pp. 372-398.

Good, David (2005). « Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes », *Revue parlementaire canadienne*, vol.28, no.1, printemps, p.17-21

Gow, James Iain (1993). « Une expérience d'imputabilité : l'Assemblée nationale du Québec et la Loi sur la fonction publique », *Revue Internationale des sciences administratives*, vol. 59, no 2, pp. 364-387.

Gunther, Magnus, (1991). « Reform of the Committee System ” , pp.202-232, in Magnus Gunther and Conrad Winn, *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes* Programme canadien des stages parlementaires, Ottawa, 285p.

Gunther, Magnus, (1991). « The Lefebvre and McGrath Parliamentary Reform Committees- a review” pp.233-268, in Magnus Gunther and Conrad Winn, *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes* Programme canadien des stages parlementaires, Ottawa, 285p.

Gunther, Magnus and Conrad Winn, *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes* Programme canadien des stages parlementaires, Ottawa, 285p.

Hartle, Douglas (1989). "Perceptions of the expenditure budget process: survey of federal and provincial legislators and public servants", *Canadian Public Administration*, Vol. 32, no 3, pp. 427-449.

Hansen, Kasper M. et Niels Ejersbo (2002), « The relationship between politicians and administrators -A logic of disharmony », in *Public Administration*, vol. 80, no 4, p. 733-750.

Heintzman, Ralph (1997), « Le Canada et l'administration publique », in Bourgault, Jacques, Maurice Demers et Cynthia Williams, *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Sainte-Foy : Les Publications du Québec, 1997, pp. 1-13.

Hood, Christopher, (2002). « Control, bargain and cheating : the politics of public service reform », in *Journal of Public Administration Research Quarterly*, vol. 12, no 3, pp.309-332.

Ianno, Tony (1999), *Speaking notes*, colloque de l'IAPC, 31 mai, 4 p.

Kernaghan, K., Marson B. et S. Borins (2000). *L'Administration publique de l'avenir*, Toronto : Institut d'administration publique du Canada, Ottawa : Centre canadien de gestion.

Kettl, Donald D, (2002). *The Transformation of governance : public administration for twenty-first century*, John Hopkins University Press, Baltimore, Md. 204p.

Lane, Jan-Erik, (2000). *New Public Management*, Routledge, New York

Marleau, Robert et Camille Montpetit (2000), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Montréal; Toronto : Chenelière; McGraw-Hill, 1152 p.

McGrath, James A. (prés.), Canada. Chambre des communes (1985), *Rapport du comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, juin, 129 p.

Newcomer, Kathryn E., 2001, *Measuring Government Performance*, in Kuotsai Ton Liu *Handbook of Public Management and Reform*, New York, Dekker, 787p., pp. 321- 344.

OCDE (1997). *En quête de résultats : Pratiques de gestions des performances*, Paris : Puma.

Penner, Keith, 1982 « Une façon ingénieuse de faire rapport », in *Revue parlementaire canadienne*, vol. 5, no. 1, pp. 11-13.

Perrin, B. (2003). *Mise en œuvre d'une approche : Relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrées sur les résultats*, Paris : OCDE, 27 février.

Polidano, Charles (1999) *The Bureaucrat who fell under a bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain* *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, April, vol. 12, no. 2, pp. 201-230.

Savoie, Donald (2003). *Governing from the Centre: The concentration of the power in Canadian Politics*, Downviews, On : University Toronto Press, 440 p.

Shephard, Mark (2004), "Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster", in Pelizzo Riccardo, Rick Staphenurst and David Olson *Trends in Parliamentary Oversight*, World Bank Institute, 58 p., pp.40-46

Sims, Harvey (2001), *Le degré de confiance du public dans son gouvernement et la prestation des services gouvernementaux*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 50 p.

Sutherland, S.L. (2003), "Federal House Committee Reform: Mindless Adversalism Well Done", in *Constitutional Forum*, 13, 2, pp.50-63

Sutherland, S.L. (1991), « The Al-Mashat affair : administrative accountability in parliamentary institutions », in *Administration publique du Canada*, Vol. 34, No. 4, pp. 573-603

Sutherland, S. L. (1990) *The Evolution of program budgets in Canada: does Parliament benefit from estimates reform*, vol 33, no. 2, pp. 133-164.

Sutherland, S.L. et Baltacioglu, Y. (1988), *Parliamentary Reform and the Federal Public Service*, University of Western Ontario, July 1988, 206 p.

Sterck, Miekatrien, Bram Scheers et Geert Bouckaert, (2004). « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, no. 2, 2004, p. 241-263.

Stilborn, Jack (2004). *De quoi les parlementaires ont-ils besoin dans les rapports ministériels sur le rendement (RMR)?*, Ottawa : Secrétariat du Conseil du trésor, 19 mai, 3 p.

Svarna, James H. (1998), « The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration », in *Public Administrative Review*, vol. 58, no. 1, p. 51-58.

Thomas, Paul (1998). « La nature changeante de l'imputabilité », in B. Guy Peters et Donald J. Savoie (eds.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Montréal, Qc : McGill-Queen's University Press, pp. 263-295.

Tremblay Manon, (2005), *Le système parlementaire canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 3^e édition.

Tsai, Georges (2002). *Les relations entre les organismes parlementaires et la fonction publique, un nouveau regard*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 60 p.

