

Z1-1977/1-11

83 * sp. 4

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité

APR 28 1978

BIBLIOTHÈQUE DES DOCUMENTS



RAPPORT INTÉRIMAIRE

Commission royale
sur la
gestion financière
et l'imputabilité



RAPPORT
INTÉRIMAIRE

NOVEMBRE 1977

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue Z1-1977/1-11
ISBN 0-660-01571-4

Canada: \$3.00
Autres pays: \$3.60

Prix sujet à changement sans avis préalable.

Réimprimé, 1978



A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 22 novembre 1976, révisé et modifié le 24 décembre 1976 et le 13 janvier 1977, pour enquêter et faire rapport sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière de l'administration fédérale du Canada et sur l'imputabilité des sous-chefs de ministères et des chefs d'émanations de la Couronne en ce qui a trait à leur administration: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport intérimaire que voici.

Le président,

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read "D. J. Laubert".

Les commissaires

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Robert Hépin".

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J.E. Hodggets".

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. J. Laubert".

29 novembre, 1977

iii

MANDAT

TEXTE DU DÉCRET EN CONSEIL ÉTABLISSANT UNE COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Exemplaire du Décret en conseil C.P.1976-2884 approuvé par Son Excellence le Gouverneur Général le 22 novembre 1976:

Le très honorable Pierre Elliott Trudeau a présenté au Comité du Conseil privé un rapport exposant

QUE l'expansion, au cours des dernières années, des responsabilités de l'administration fédérale et des programmes qu'elle administre en vue de répondre aux besoins des Canadiens a soumis les structures, l'organisation et les procédures de gestion et de contrôle administratifs au sein du gouvernement du Canada à des contraintes sans précédent;

QUE la Fonction publique du Canada jouit depuis longtemps d'une réputation enviable pour son efficacité et sa probité et que le gouvernement entend que soit maintenue, même dans les conditions qui ont cours aujourd'hui, la haute qualité des services qu'elle a fournis à la population canadienne par le passé et à laquelle les citoyens sont en droit de s'attendre;

QUE les rapports de l'Auditeur général ont amené le gouvernement à se préoccuper vivement de l'état actuel de l'administration financière au sein de l'administration fédérale, laquelle ne permettrait pas d'assurer de façon

efficace et sûre, à l'heure actuelle, le plein contrôle de l'affectation des deniers publics et l'imputabilité administrative qu'exige l'expansion des responsabilités et des programmes gouvernementaux; et

QU'il est essentiel que le gouvernement soit en mesure de veiller à ce que l'autorité et l'imputabilité administratives, au sein de la Fonction publique, conduisent à l'utilisation optimale des ressources et assurent que toutes les possibilités de faire des économies, d'accroître la productivité et d'éviter le gaspillage soient pleinement exploitées.

Il est par conséquent dans l'intérêt national de mener une enquête approfondie sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale du Canada, y compris les ministères et autres émanations de la Couronne, ainsi que l'imputabilité des sous-chefs de ministères et chefs d'émanations de la Couronne, notamment par l'évaluation de leur performance à cet égard; cette enquête devant tenir compte des fonctions et responsabilités constitutionnelles du Parlement, des ministres, de la Fonction publique, et plus particulièrement du principe de la responsabilité individuelle et collective des ministres devant le Parlement.

Le Comité, sur avis conforme du Premier Ministre, recommande par conséquent que

H. Marcel Caron
John Edwin Hodgetts
Allen Thomas Lambert
Oliver Gerald Stoner

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes aux fins d'examiner et de faire rapport sur le système de gestion requis dans les domaines connexes énumérés ci-après:

- (i) la gestion et le contrôle financiers,
- (ii) l'imputabilité des sous-chefs de ministères et des chefs d'émanations de la Couronne en ce qui a trait à l'administration de leur secteur d'opérations, et
- (iii) l'évaluation de la performance administrative des sous-chefs et chefs d'émanations de la Couronne,

ainsi que sur les structures, l'organisation et les procédures interministérielles qui entrent en jeu, et en particulier,

- (a) l'élaboration, la promulgation et l'application de la politique de gestion financière énoncée par les organismes centraux, ainsi que des règlements et lignes directrices s'y rapportant,
- (b) les procédures visant à assurer que
 - (1) les modifications de cette politique ou de ces règlements et lignes directrices qui s'imposent seront décelées, et
 - (2) cette politique ainsi que ces règlements et lignes directrices seront appliqués,
- (c) les procédures et systèmes requis pour que l'imputabilité de la gestion des ministères et autres émanations fédérales à l'endroit du gouvernement et, s'il y a lieu, à l'endroit du Parlement, soient efficaces, et
- (d) les structures à mettre en place au sein des organismes centraux, des ministères et autres émanations de la Couronne pour atteindre les objectifs susmentionnés.

Le Comité recommande en outre:

1. Que les Commissaires veillent à ce que l'ensemble de leurs recommandations conduisent à un système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement;

2. Que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et qu'ils bénéficient de l'entière collaboration des ministères et émanations gouvernementales;

3. Que les Commissaires adoptent les règles et méthodes qu'ils pourront de temps à autre juger nécessaires à la poursuite de l'enquête et qu'ils siègent à tel moment ou en tel lieu au Canada selon ce qu'ils détermineront;

4. Que les Commissaires soient autorisés à retenir les services des avocats, du personnel et des experts dont ils auront besoin et à leur verser les traitements et indemnités qu'approuvera le Conseil du Trésor;

5. Que les Commissaires présentent dans les meilleurs délais un rapport au Gouverneur en Conseil et déposent auprès de l'Archiviste général les documents et rapports de la Commission, le plus tôt possible après la fin de l'enquête;

6. Que les Commissaires examinent les rapports de l'Auditeur général pour les années financières se terminant le 31 mars 1975 et le 31 mars 1976, les documents connexes ainsi que tous autres documents parlementaires pertinents;

7. Que les Commissaires fassent rapport, si possible, au fur et à mesure qu'ils complètent certaines étapes de leur enquête, le premier rapport devant être présenté au plus tard le 31 décembre 1977; et

8. Que Allen Thomas Lambert soit nommé Président de la Commission.

Copie certifiée conforme

Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

C.P. 1976-3322

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 24 décembre 1976

Sur avis conforme du Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que M. Robert Després, de la ville de Québec, dans la province de Québec, soit nommé, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, commissaire de la Commission d'enquête sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale du Canada, établie par le décret C.P. 1976-2884 du 22 novembre 1976, en remplacement de M. Marcel Caron dont la démission est par les présentes acceptée.

Copie certifiée conforme

Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 13 janvier 1977

C.P. 1977-45

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que les commissaires nommés en vertu du décret C.P. 1976-2884 du 22 novembre 1976, modifié par le décret C.P. 1976-3322 du 24 décembre 1976, aux fins de mener une enquête approfondie sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale, soient désignés sous le nom de Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité.

Copie certifiée conforme
Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

TABLE DES MATIÈRES

I PERSPECTIVES ET PERCEPTIONS	1
II NOTRE DÉMARCHE	9
La portée de l'enquête	9
L'organisation	12
Le programme de recherche	13
III CONTEXTE DE L'ENQUÊTE	17
La croissance du gouvernement	18
L'évolution des institutions gouvernementales et des méthodes de gestion	21
Les réformes postérieures à la Commission Glassco	21
Budgétisation, planification et élaboration des politiques	25
La gestion des finances et du personnel	29
Nouvelles initiatives	32
IV ORIENTATION DE L'ENQUÊTE	35
Le parlement	36
La gestion centrale	38
Les divers rôles	39
La gestion centrale et ses principaux méca- nismes	42

Les ministères	46
Le rôle du sous-ministre	47
Les responsabilités des cadres supérieurs	48
Les relations avec les ministères de services courants	49
La responsabilité des organismes de la Couronne	50
Conclusion	53

I

PERSPECTIVES ET PERCEPTIONS

«Le gouvernement, ainsi qu'un vêtement, est la preuve que notre innocence est perdue». Ces mots écrits par Tom Paine il y a environ deux siècles reflètent le goût de liberté de l'humanité qui tout en admettant à contre-cœur que les gouvernements sont un mal nécessaire, reconnaît la nécessité d'une saine méfiance et d'une vigilance constante à l'égard de leurs activités.

Plus nous exigeons des gouvernements, plus nous devons voir à trouver les moyens de les rendre comptables de leurs actes et des coûts qu'ils entraînent. Plus nous demanderons aux gouvernements de s'occuper de nos besoins, plus grande sera la part de notre revenu national dont nous devons accepter la redistribution par les gouvernements et plus la part dont nous disposerons sera réduite. Les impôts prélevés sur le revenu de chaque citoyen pour alimenter les activités gouvernementales sont gérés en fidéicommiss. Personne n'aime le percepteur mais les impôts sont le prix à payer afin d'obtenir les biens et les services qui, collectivement, nous procurent un mode de vie adapté à nos besoins: l'idéal jamais pleinement atteint d'une collectivité civilisée et civilisatrice.

En tant que citoyens, nous sommes en droit de savoir que nos impôts sont affectés à des programmes qui ont reçu notre approbation par l'entremise de nos représentants élus. Nous sommes en droit d'exiger la garantie que nos ressources, parce qu'elles sont destinées au bien public, sont gérées avec diligence et avec un souci constant d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

La réalisation du double objectif d'un gouvernement responsable et efficace représente l'idéal que les états démocratiques

comme le Canada doivent constamment s'efforcer d'atteindre. On ne peut s'attendre à la parfaite réalisation de cet idéal, car «la perfection n'est pas de ce monde»; mais il ne faut pas que nos inévitables échecs ébranlent notre confiance dans le système gouvernemental au point de nous faire abandonner la lutte. Par définition, la démocratie permet l'existence d'institutions au sein desquelles les gens de bonne volonté peuvent mettre à l'épreuve leurs conceptions divergentes du bien public. L'avènement de la démocratie parfaite devra attendre celui de l'homme parfait; d'ici là, nous devons consacrer notre intelligence et notre ingéniosité à réévaluer notre système et à l'adapter à faire face aux défis et aux ambiguïtés que les changements sociaux nous imposent.

La nostalgie d'une époque où les gouvernements étaient moins omniprésents et la vie plus simple ne nous ramènera pas le bon vieux temps: vraiment, il ne saurait plus être question de rebrousser chemin. Cependant, il nous faut bien admettre que l'énorme taux de croissance du gouvernement (tant du nombre d'individus que du coût) ne peut être maintenu; nous devons même nous demander si un arrêt ou un gel de ce taux de croissance suffirait. Au cours de la dernière décennie, la hausse relative des revenus (dans une certaine mesure gonflés artificiellement par l'inflation) a permis aux gouvernements d'encourager la vague croissante des attentes des citoyens et d'y répondre. Ainsi, les gouvernements se sont orientés vers la formulation et la mise en œuvre de nouvelles politiques axées sur la dépense. Dans le contexte actuel de restriction et de conservation nécessaires, une gestion plus rigoureuse nécessitera un changement d'attitude ainsi qu'une reprise ou un renforcement des mesures visant à assurer un gouvernement efficace et responsable. C'est dans cette optique que la Commission abordera les problèmes qu'on lui a soumis.

Notre tâche est d'une telle ampleur qu'elle provoque des doutes justifiés quant à la capacité d'un groupe (même s'il s'agit d'une commission «royale») de se prononcer de façon concluante sur des questions aussi complexes. Nous sommes bien conscients qu'il n'existe aucune formule magique pour résoudre tous nos problèmes. Bien que nous partageons les inquiétudes des Canadiens quant à l'ampleur que prend le gouvernement et quant à l'augmentation du coût de son fonctionnement, nous nous bornons à rappeler ce que tout le monde sait déjà, soit que les gouvernements démocratiques répondent en dernier ressort aux exigences des citoyens et que

nous devons tous accepter de restreindre nos exigences si nous souhaitons freiner ou ralentir l'extension du gouvernement.

Notre mandat ne s'étend pas à l'étude des causes de la croissance du gouvernement; cependant, nous sommes convaincus que les pressions de cette croissance sur le système de gestion et l'affaiblissement de la responsabilité qui en résulte constituent le vif de la question. Sans doute, l'ampleur, la complexité et la présence accrues du gouvernement multiplient les risques d'une mauvaise répartition des ressources et même d'un abus de l'autorité conférée aux institutions gouvernementales. La vieille maxime selon laquelle «le pire est toujours à craindre» s'applique tout particulièrement aux gouvernements qui, comme le nôtre, sont devenus, par leur taille, bien difficiles à gérer. Il faut donc à plus forte raison donner l'assurance au public et à ses représentants élus qu'on exerce une saine gestion dans le secteur public et que l'on exige un degré de responsabilité qui va au-delà de la routine financière pour tenir compte de l'efficacité et de l'efficacé. Sans les dispositifs de pré-alerte qui sont des éléments de tout réseau de responsabilités bien structuré, les gouvernements risquent de perdre leur crédibilité. Dans une telle éventualité, la confiance du public dans la probité et le sérieux des efforts du gouvernement serait ébranlée et la stabilité de notre société pourrait même être menacée.

Au début des années soixante, percevant que l'ampleur qu'avait prise le gouvernement rendait inadéquat le système de gestion en place, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) proposa une réforme radicale. Les recommandations de cette commission provoquèrent des débats et des mesures qui amenèrent la création de nouvelles institutions, de nouveaux règlements et de nouvelles procédures qu'il faut maintenant examiner afin de déterminer dans quelle mesure ils sont utiles et s'appliquent à un gouvernement qui a atteint des proportions beaucoup plus importantes que celles qui préoccupaient la Commission Glassco.

Alors même que la fonction publique s'efforçait d'intégrer les changements qui firent suite aux recommandations des rapports Glassco et tentait de s'y adapter, elle fut à nouveau secouée par deux importantes décisions de principe: l'instauration d'un régime de négociations collectives et l'accroissement de l'aptitude de la fonction publique de réagir dans les deux langues officielles. Bien que l'on puisse comprendre que de telles décisions surviennent dans une

démocratie, elles ont compliqué la tâche de ceux qui doivent veiller à l'efficacité et à l'économie au sein du gouvernement.

Le Chapitre III du présent rapport met en lumière l'évolution des institutions, des politiques et des procédures du gouvernement du Canada au cours de la décennie qui a suivi le rapport de la Commission Glassco. Il en est résulté de nombreuses réalisations mais le tableau est fort assombri par l'accusation du Vérificateur général qui a provoqué une critique accablante de la qualité de la gestion financière au sein du gouvernement et une mise en garde solennelle à l'effet que le gouvernement (et même le Parlement) a peut-être perdu le contrôle des deniers publics ou est en voie de le perdre. Nous sommes conscients que la création de notre Commission a été précipitée en partie par les rapports du Vérificateur général. Cependant, dans le cadre de notre mandat, nous devons formuler des recommandations portant non seulement sur la gestion et le contrôle financiers mais aussi sur l'appréciation du rendement et l'imputabilité afin que nos recommandations constituent un «système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement».

C'est dans ce contexte particulier que nous examinerons les initiatives que prend le gouvernement à cet égard. Parmi celles-ci, on peut citer la décision de créer le nouveau poste de Contrôleur général du Canada, la publication du «livre bleu» sur les sociétés de la Couronne en août 1977 par le Bureau du Conseil privé et la création du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. Ces initiatives particulières nous rappellent que nous étudions un système dynamique. Elles portent aussi sur des problèmes très complexes que nous sommes à examiner. On nous a demandé de formuler des commentaires sur la décision de créer le poste de Contrôleur général et sur le «livre bleu» concernant les sociétés de la Couronne: nous le ferons dans des déclarations ultérieures.

Les parlementaires et hauts fonctionnaires avec lesquels nous nous sommes rencontrés nous ont fait part de préoccupations nombreuses et variées à propos des questions mentionnées dans notre mandat. Presque sans exception, les hauts fonctionnaires ont décrit une fonction publique à laquelle on a appliqué de nombreux cataplasmes spécifiques qui témoignent d'une recherche intense de modifications administratives au cours de la dernière décennie. Nous n'avons pas l'impression que de tels cataplasmes aient nécessairement contribué à soulager les enflures ou l'inflammation

chez le patient. En fait, celui-ci semble avoir souffert d'une surabondance de spécialistes, chacun accompagné d'une suite de techniciens subalternes. Le temps est peut-être venu d'exalter les vertus des bons omnipraticiens et de prêter l'oreille à ceux qui nous exhortent à éviter les recommandations qui n'aboutiraient qu'à une nouvelle série de cataplasmes et à la nomination d'autres hauts fonctionnaires.

Bien que les efforts tendant à améliorer les méthodes de gestion aient été justifiés, les modifications apportées ont entraîné une surabondance de règlements et de procédures. Mais à en juger par les conclusions du Vérificateur général, l'orientation et la direction données par les organismes centraux sont encore considérées comme insuffisants. De plus, à la suite de la diversité des contrôles imposés par chaque organisme central, nous nous rendons compte que les responsables des ministères se sentent obligés de faire appel à plus d'employés afin de faire face au flot constant de vérificateurs venant de sources diverses.

Comme les fonctions des organismes centraux se chevauchent et ne sont pas définies clairement, les ministères doivent faire face à une structure hiérarchique des responsabilités à la fois confuse et déconcertante. L'étendue et la complexité accrues des programmes gouvernementaux viennent brouiller et déformer davantage cette structure. Non seulement les objectifs des ministères et organismes gouvernementaux ont ils été définis de manière imprécise, mais de nouvelles priorités ont supplanté des objectifs anciens, aggravant encore le problème de la responsabilité. De plus, rares sont les hauts fonctionnaires de ministères et organismes à qui l'on a expliqué clairement ce que l'on attendait d'eux, ce qui les oblige à déterminer en grande partie eux-mêmes ce dont ils sont responsables. Ceux qui doivent apprécier leur rendement ne disposent donc que d'un nombre limité de critères valables. Par conséquent, la chaîne de responsabilités comporte une grave lacune: le rôle de chaque ministère et organisme n'étant pas nettement défini, le processus d'appréciation est lui-même déficient.

Une autre complication d'ordre organique provient de ce que les gouvernements recourent, par prédilection, à toute une gamme d'organismes non ministériels — conseils, commissions, sociétés de la Couronne, entreprises mixtes et autres qui, à des degrés divers, sont éloignés de la responsabilité ministérielle traditionnelle et échappent à un examen minutieux par le Parlement.

Les députés avec lesquels nous nous sommes rencontrés ont manifesté d'autres préoccupations portant essentiellement sur l'obligation qu'a la fonction publique de rendre des comptes. La plupart ont admis que le concept traditionnel de responsabilité ministérielle doit, d'une manière ou d'une autre, être adapté à la taille et à la complexité actuelles des ministères et des organismes pour lesquels les ministres (individuellement et collectivement) sont tenus responsables. De même, on s'accorde à dire que les informations fournies au Parlement dans le cadre de son rôle de surveillance sont insuffisantes, souvent non-pertinentes ou trop compliquées. Nous avons entendu de nombreuses suggestions en vue d'améliorer les procédures et les mécanismes qui permettraient au Parlement d'examiner minutieusement et d'assimiler les renseignements qu'il reçoit. Les témoignages de ceux qui ont la plus longue expérience parlementaire nous ont semblé particulièrement frappants; selon eux, le contrôle des deniers publics par le Parlement est un principe valable en théorie mais rarement exercé.

Enfin, nous avons gardé l'impression qu'il existe un paradoxe; alors que les députés, ministres et fonctionnaires affirmaient tous être submergés et trop accaparés par leurs diverses obligations, nul n'était disposé à céder la moindre parcelle de ses pouvoirs. De plus, tous admettaient que l'interdépendance croissante des ministères et des organismes et aussi des divers ordres de gouvernement avait accru les possibilités de chevauchement ou même de paralysie des processus décisionnels.

Cette litanie de préoccupations et d'inquiétudes réelles n'est qu'un échantillon des problèmes que nous ont soumis de nombreux hommes politiques et hauts fonctionnaires. En général, ces préoccupations nous donnent la conviction que les rôles des personnes participant à la gestion, à la direction et à la surveillance du gouvernement du Canada, doivent être réexaminés afin d'améliorer leur efficacité. De plus, nous nous sommes rendus compte que les vénérables préceptes constitutionnels qui s'appliquent aux relations entre les ministres, leurs sous-ministres, les chefs d'organismes de la Couronne et un parlement souverain doivent être réévalués en vue d'adapter la théorie à la réalité des exigences actuelles. Bref, nous nous efforcerons de nous rapprocher d'un idéal qui consiste à maintenir l'équilibre entre les exigences d'un gouvernement *responsible* et celles d'un gouvernement *efficace*, sans jamais oublier que nos propositions doivent respecter le fondement de la constitution.

Il nous incombe d'asseoir nos recommandations, en vue d'améliorations et de changements, sur des principes solides et convaincants. La mise en œuvre de ces recommandations exigera, d'une part, une bureaucratie et un gouvernement réceptifs et capables d'assurer le bon fonctionnement du système et, d'autre part, un public vigilant et intéressé, afin que le secteur public soit bien dirigé et suffisamment motivé.

II

NOTRE DÉMARCHE

Dans le cadre de son mandat, la Commission est tenue de faire une enquête sur la gestion, la direction et l'imputabilité au sein du gouvernement fédéral actuel. Aux termes du Décret du Conseil créant la Commission, celle-ci a été établie en raison des exigences sans précédent imposées au gouvernement par la croissance de ses responsabilités et de ses programmes, du désir d'assurer l'efficacité et la probité de la fonction publique du Canada, de graves préoccupations au sujet des possibilités qu'offre l'administration financière de veiller au contrôle efficace des deniers publics et à l'obligation d'en rendre compte, et du besoin d'assurer l'utilisation optimale des ressources, d'éviter le gaspillage et d'accroître la productivité au sein du gouvernement.

On nous a demandé de formuler nos recommandations de façon à créer un «système de gestion cohérent» et d'examiner l'organisation et les procédures liées à trois aspects de ce système soit, la gestion et le contrôle financiers, la responsabilité des sous-ministres et des chefs d'organismes de la Couronne en ce qui a trait à l'administration de leur secteur d'opérations et l'appréciation de leur rendement.

LA PORTÉE DE L'ENQUÊTE

La portée de notre enquête est à la fois étendue et limitée. Si elle est étendue, c'est qu'on nous a demandé d'examiner les procédures et les systèmes requis pour assurer le plein exercice des responsabilités non seulement au sein du gouvernement mais aussi, lorsqu'il y a lieu,

devant le Parlement. Il s'agit non seulement des systèmes de gestion, de contrôle et d'imputabilité entre l'exécutif (le Cabinet et ses organismes centraux) et les ministères gouvernementaux mais aussi entre l'exécutif et les organismes de la Couronne. Par contre, la portée de l'enquête est limitée dans la mesure où nous sommes tenus d'examiner les rôles, les responsabilités et les fonctions des plus hautes instances de la fonction publique et des organismes de la Couronne et non d'analyser, comme l'a fait la Commission Glassco il y a quinze ans, l'organisation et la structure d'ensemble du gouvernement du Canada.

L'essence même du gouvernement parlementaire responsable, c'est qu'il doit rendre des comptes. Cette obligation est un élément indispensable d'une gestion et d'une direction efficaces de l'ensemble complexe et extrêmement varié des activités gouvernementales. Nous concentrons notre enquête sur la responsabilité des sous-ministres et des chefs des organismes de la Couronne au sein du gouvernement et devant le Parlement. Dans ce contexte, nous examinons aussi les systèmes de gestion des finances et du personnel, les mesures administratives générales, ainsi que les rôles des organismes centraux et leur responsabilité d'assurer une saine gestion.

Exprimé simplement, être responsable, c'est avoir à rendre des comptes en vertu d'une responsabilité acceptée; cependant, cette définition n'est pratique que si elle comprend l'idée d'un jugement porté sur l'exécution de cette responsabilité. Pour que l'imputabilité ait un sens, il faut qu'existent:

- Des procédures pour fixer les objectifs et les buts à atteindre et pour attribuer la responsabilité d'obtenir des résultats.
- Un ou des systèmes de comptes rendus qui fournissent des renseignements sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs.
- Une analyse des résultats obtenus en vue d'apprécier le rendement.

Nous examinons deux structures d'imputabilité dont ne peut se dispenser de nos jours, au Canada, un gouvernement démocratique et responsable. Le premier a trait à la manière dont le Parlement tient l'exécutif responsable de son administration du gouvernement et le second concerne la façon dont l'exécutif, à son tour, tient les

cadres de direction de la fonction publique et des organismes de la Couronne responsables de leur administration. Voilà deux structures de responsabilités et de contrôle distincts, mais intimement liés, qui constituent le fondement d'un gouvernement responsable.

Dans notre système, il est fondamental que le Parlement soit en droit de tenir le gouvernement et les ministres (individuellement et collectivement) comptables de leurs actes. Le Parlement peut exercer ce droit au moment des interpellations des ministères et dans les comités parlementaires, surtout ceux qui étudient le budget et les comptes publics. Le Parlement peut alors analyser, interroger et faire des recommandations en vue d'améliorer l'administration gouvernementale, mais il incombe à l'exécutif de diriger et d'orienter la fonction publique et les organismes de la Couronne et de faire en sorte que les sous-ministres et les chefs des organismes de la Couronne soient tenus responsables de leur administration. Pour mener à bien ses responsabilités, le Parlement doit disposer d'informations pertinentes sur l'administration gouvernementale afin de s'assurer que l'exécutif s'acquitte de ses responsabilités de manière satisfaisante et qu'il exige des cadres de direction qu'ils fassent preuve de probité, d'efficacité et du sens de l'économie.

La Commission examine trois relations principales qui constituent les éléments essentiels de la responsabilité des gestionnaires au sein du gouvernement:

- Les relations entre le gouvernement et le Parlement. A cette fin, elle étudie:
 - a) le rôle du ministre responsable devant le Parlement de l'exécution du mandat et des politiques ministérielles
 - b) le rôle du sous-ministre dans le soutien qu'il apporte au ministre
 - c) la manière dont l'exécutif fournit des informations au Parlement pour lui permettre d'évaluer la gestion et l'administration gouvernementales.
- Au sein du gouvernement, les relations entre l'exécutif, les ministres et leurs sous-ministres. A cette fin, elle étudie:
 - a) la manière dont on définit les tâches et les objectifs ministériels,
 - b) l'affectation des ressources,
 - c) les normes et procédures générales d'administration, imposées par les organismes centraux,

- d) les méthodes de gestion des dépenses et des effectifs au sein des ministères et
 - e) l'appréciation du rendement.
- Les relations avec les organismes de la Couronne quant aux comptes à rendre. Elles ne sont pas aussi claires que les relations décrites précédemment à cause des nombreuses dispositions que l'on a adoptées pour soustraire ces organismes, à certains égards, au contrôle et à l'autorité normalement exercés par les ministres dans leur ministère. Nous examinons les rapports que devraient entretenir les organismes de la Couronne avec l'exécutif et le ministre désigné ainsi qu'avec le Parlement et le public.

L'ORGANISATION

Nous avons décidé de présenter notre rapport au gouvernement, au Parlement et au public en deux étapes: un rapport intérimaire initial conformément aux exigences de notre mandat et un rapport final qui, nous l'espérons, sera prêt avant la fin de 1978.

Le but de ce rapport intérimaire est double. Tout d'abord, nous voulons faire état de la façon dont nous avons interprété notre mandat ainsi que du programme de recherche que nous entreprenons. En second lieu, nous espérons que l'analyse et l'interprétation de notre mandat permettront de bien saisir la portée et la nature essentielle de nos travaux. Ce rapport devrait donc être perçu comme une invitation adressée aux individus et aux groupes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à nous faire part de leurs idées et de leurs préoccupations. Les objectifs que nous nous sommes fixés dans le cadre de ce rapport seront atteints si nous parvenons à provoquer un débat public plus éclairé sur la responsabilité et sur les rapports entre le Parlement et l'exécutif ainsi qu'entre l'exécutif, d'une part, et la fonction publique et les organismes de la Couronne, d'autre part.

La Commission a un personnel permanent limité qui comprend le secrétaire exécutif, John Rayner; le directeur de la recherche, Neil Paget; un secrétariat dirigé par J. Gerald Valiquette et le secrétaire administratif, Sydney Sellers. De plus, nous avons eu la chance de

nous assurer l'appui de six conseillers dont la collaboration nous sera précieuse pendant la durée de notre enquête, étant donné leur connaissance du fonctionnement du Parlement ainsi que de la gestion et du contrôle financiers dans les secteurs privé et public, tant sur le plan fédéral que provincial. La nomination de ces conseillers a été annoncée le 4 juin 1977. Ce sont:

Michel Bélanger

Président et Chef de la direction de la Banque provinciale du Canada

Robert B. Dale-Harris

Associé

Coopers & Lybrand

Donald V. Fowke

Président du conseil d'administration

Hickling-Johnston Limited

Alfred D. Hales

Député de 1957 à 1974

Président du Comité des comptes publics de 1966 à 1974

H. Ian Macdonald

Président

York University

Donald R. Yeomans

Sous-ministre adjoint

Santé et Bien-être Canada

LE PROGRAMME DE RECHERCHE

C'est d'une manière sélective que nous avons établi notre programme de recherche, car d'importants travaux qui ont déjà été effectués dans certains domaines nous fournissent une documentation utile. Conformément à notre mandat, nous devons tenir compte des deux derniers rapports annuels du Vérificateur général ainsi que de la documentation afférente fondée sur le travail des équipes de recherche spéciale déployées par son bureau. Il nous a semblé superflu de recommencer ces recherches considérables. De plus, nous nous sommes aperçus que depuis les rapports de la Commission Glassco en 1962 et 1963, d'innombrables études et

rapports portant sur plusieurs des questions relevant de notre mandat avaient été publiés. Après avoir mieux cerné la nature des problèmes auxquels nous faisons face, nous avons décidé qu'il était inutile de recourir aux méthodes complexes de la Commission Glassco; cette dernière avait procédé par fonction et, pour ce faire, avait eu recours à une équipe de recherche composée de plus de 200 personnes réparties en vingt-quatre groupes environ.

De plus, certaines décisions ou initiatives gouvernementales prises avant et après la création de notre Commission ont modifié l'orientation de certains de nos projets de recherche. Mentionnons entre autres l'acceptation, par le gouvernement, de la recommandation du Vérificateur général quant à la nomination d'un haut fonctionnaire chargé de la gestion financière, le Contrôleur général. D'autres initiatives ont un impact direct sur notre mandat: les propositions du Bureau du Conseil privé sur l'orientation, la direction et la responsabilité des sociétés de la Couronne et la création d'un groupe d'étude chargé d'entreprendre une analyse en profondeur de tout le système du mérite applicable à l'ensemble de la gestion du personnel.

Compte tenu des considérations et des contraintes précitées, nous avons élaboré et amorcé un programme de recherche qui devrait permettre d'éviter toute reprise inutile des travaux déjà effectués ou en cours. Ce programme est axé sur les sujets de notre enquête qui nécessitent une évaluation critique et plus approfondie. Une partie de nos recherches est orientée vers une complète évaluation critique de toutes les mesures prises par le gouvernement à la suite des réformes postérieures à la Commission Glassco. Une autre partie de nos recherches s'oriente vers le devoir essentiel des hautes instances de la bureaucratie de rendre des comptes au pouvoir exécutif et, en fin de compte, au Parlement.

D'avril à août 1977, la Commission s'est consacrée à deux tâches. Tout d'abord, afin de permettre une évaluation complète aussi rapide et directe que possible de la nature des questions liées à notre mandat, nous avons invité tous les députés, sénateurs, et ministres ainsi que tous les sous-ministres et les chefs d'organismes de la Couronne et de commissions de réglementation à nous présenter des mémoires (quelque 750 invitations furent envoyées). Dès la fin d'octobre, nous avons déjà eu des rencontres non officielles avec 28 sous-ministres, 32 chefs d'organismes de la Couronne, les chefs des organismes centraux et quelques-uns de

leurs fonctionnaires, 6 ministres, 11 députés et sénateurs, 6 chefs d'organismes de réglementation ainsi que le Vérificateur général et son personnel. De plus, nous avons organisé un certain nombre de réunions non officielles avec des personnes qui ont une connaissance générale ou une expérience particulière du domaine de l'administration gouvernementale.

Ces séances non officielles nous ont beaucoup aidé à comprendre les conceptions actuelles de la gestion et de la responsabilité au sein du gouvernement et à cerner les questions vers lesquelles nous devrions orienter notre enquête. Nous profitons de cette occasion pour remercier toutes les personnes interrogées qui ont bien voulu se libérer de leurs lourdes tâches quotidiennes pour nous faire part de leur expérience et nous livrer leurs points de vue en toute franchise. C'est en grande partie grâce à ces échanges que nous avons pu d'une part cerner, préciser et développer notre mandat et d'autre part, déterminer notre programme de recherche. Nous sommes conscients du fait que les gouvernements provinciaux ont déjà fait face ou font face présentement à des problèmes comparables et nous chercherons à profiter de leurs idées et de leur expérience. De plus, nous avons fait paraître des annonces dans des journaux de tout le pays invitant le public à nous présenter des mémoires et nous espérons que le présent rapport encouragera tous les groupes et individus intéressés à le faire.

Nous avons choisi d'étudier huit domaines importants et chaque projet a été défini de façon à traiter les questions et les problèmes soulevés au cours des travaux effectués par la Commission jusqu'à ce jour. Des chercheurs individuels ou de petites équipes sont déjà à l'œuvre dans chaque secteur de recherche. A mesure que de nouvelles questions surgiront au cours de discussions et de consultations ultérieures, le programme de recherche sera modifié.

Les projets entrepris jusqu'à ce jour comprennent:

- Une analyse des principes et processus à la base des rapports de responsabilité administrative entre le gouvernement et le Parlement;
- Une étude des moyens de renforcer la gestion et le contrôle financiers pour répondre aux exigences du gouvernement et des cadres de direction. Ce projet portera sur les systèmes de gestion financière et sur des problèmes d'organisation tels les rôles et fonctions proposés pour le Contrôleur général et les responsables financiers des ministères.

- Un examen du processus actuel d'affectation et de gestion des ressources dans le but de le renforcer et d'assurer un degré satisfaisant de responsabilité, surtout de la part des sous-ministres et des organismes centraux.
- Une analyse du rôle du sous-ministre et de la manière de choisir et de nommer les sous-ministres et les autres cadres de direction, d'apprécier leur rendement et de planifier leur carrière.
- Une étude des systèmes centralisés en vigueur au sein du gouvernement pour l'acquisition, la fourniture et l'écoulement de matériel et de services, en vue de déterminer l'efficacité et le rendement de ces systèmes et leur impact sur la responsabilité des ministères utilisateurs de ces services et des ministères de services courants.
- Un projet englobant tous les organismes de la Couronne et portant sur les méthodes relatives à leur classification ainsi que sur les moyens de définir les attributions, rôles et responsabilités ainsi que les systèmes d'imputabilité dans chaque catégorie.
- Une analyse des expériences récentes dans le secteur privé concernant la gestion financière, la responsabilité et les autres méthodes générales de gestion qui semblent présenter des avantages et être applicables à l'administration du gouvernement fédéral.
- Un projet qui s'efforce d'examiner les perspectives sociales et économiques qui nécessiteront sans doute l'intervention de l'État et qui, par conséquent, pourront avoir un impact sur les processus de gestion et de responsabilités au sein du gouvernement.

III

LE CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Les quinze années qui ont suivi la présentation du premier rapport de la Commission Glassco ont été témoins d'une croissance rapide des activités et des institutions gouvernementales. La part de nos richesses nationales consacrée au fonctionnement des gouvernements à tous les niveaux ainsi que l'importance des activités gouvernementales ayant un impact direct sur l'économie et sur la vie de chaque citoyen se sont sensiblement accrues.

Pendant la majeure partie de cette période, l'introduction de nombreux programmes nouveaux par les gouvernements fut généralement bien accueillie et on s'est efforcé d'instaurer des programmes répondant aux besoins perçus. Au milieu des années soixante-dix, les attitudes qui avaient permis la croissance du gouvernement commencèrent à changer. Un tel changement provenait d'une part, d'une prise de conscience des limites de nos ressources et, d'autre part, de ce que les dépenses gouvernementales étaient considérées à tort ou à raison comme l'une des principales causes des pressions inflationnistes exercées sur l'économie.

De nos jours, on s'efforce de ralentir la croissance du gouvernement. La plupart des gouvernements sont conscients de la nécessité de restreindre leurs dépenses et surtout de limiter les coûts de leurs programmes sans en réduire la qualité. Le mandat de la Commission n'est pas de déterminer si ce ralentissement ne sera que temporaire pour prendre fin lorsque les conditions économiques le permettront, ou s'il mettra fin à l'expansion de la part des richesses du pays consacrée au gouvernement. Notre tâche est de formuler des recommandations en vue d'améliorer la capacité du gouvernement fédéral à gérer sa part du revenu national. Cette tâche nous a été

confiée à la suite d'inquiétudes croissantes quant à l'efficacité de la gestion gouvernementale et à l'aptitude du gouvernement à faire face à une croissance sans précédent et à des circonstances nouvelles.

Le présent chapitre trace les grandes lignes de la croissance des dépenses et des institutions du gouvernement fédéral au cours des quinze dernières années et il indique les changements d'organisation et de procédures amorcés par celui-ci afin d'y faire face. L'ampleur de cette croissance et les différentes réactions qu'elle suscite constituent l'arrière-plan et l'objet de notre enquête.

LA CROISSANCE DU GOUVERNEMENT

Au Canada, au cours des quinze dernières années, la part du produit national brut consacrée aux dépenses des gouvernements ainsi que le volume de ces dépenses se sont sensiblement accrus. En 1962, les dépenses des gouvernements à tous les niveaux représentaient 30,7 pour cent du PNB. En 1976 elles avaient atteint 41,5 pour cent du PNB, soit une augmentation d'un tiers. Au cours de la même période, les dépenses fédérales sont passées de 17,4 à 21,1 pour cent du PNB. Alors que les dépenses d'autres niveaux de gouvernement ont augmenté plus rapidement jusqu'en 1969, le rythme de celles du gouvernement fédéral s'est accéléré à compter de cette année-là. En valeur absolue, au cours de cette période de 14 ans, les dépenses fédérales sont passées de 7,5 milliards par année à 39,9 milliards, soit une augmentation bien supérieure à 400 pour cent. En dollars constants, l'augmentation s'établit à 85 pour cent.

Une bonne partie de ces dépenses additionnelles a été consacrée à l'accroissement du nombre des services fournis au public. En particulier, après 1962, le gouvernement fédéral accorda une importance plus grande et une portée plus significative à ses efforts de redistribution des revenus. Les allocations familiales et les pensions de vieillesse augmentèrent sensiblement et le gouvernement créa le Régime de pensions du Canada et le supplément de revenu garanti. On fit de l'assurance-hospitalisation un programme universel de soins médicaux et hospitaliers. Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, les programmes de bien-être furent fusionnés et étendus. On instaura de nouveaux programmes de formation de la main-d'œuvre et de création directe d'emplois et les prestations d'assurance-chômage augmentèrent considérable-

ment. Les efforts dispersés visant à réduire les disparités économiques aboutirent à un ensemble de programmes structurés et permanents de développement économique régional.

Au cours de cette période, le gouvernement apporta un soutien particulier à la radiodiffusion et s'intéressa davantage aux arts, aux humanités et aux sciences sociales. Dans le domaine de l'éducation, il fournit une aide à presque toutes les formes d'enseignement post-secondaire et instaura un programme de bilinguisme à grande échelle. Par ailleurs, il accepta de jouer un plus grand rôle dans le domaine des sciences et de la technologie: il entreprit, par exemple, des projets de communication par satellites, il participa à la construction et à la commercialisation de centrales nucléaires et au développement de nouveaux produits pour l'industrie aérospatiale canadienne.

De plus, depuis 1962, on a développé de nouveaux concepts relativement aux éléments bénéfiques et, à vrai dire, essentiels à la qualité de la vie, tant au Canada qu'à l'étranger. Ainsi, la portée des activités gouvernementales s'est élargie et leurs coûts ont augmenté. En 1962, l'environnement, par exemple, n'était pas un mot d'usage courant ni une préoccupation universelle. Le gouvernement ne s'occupait pas de contrôler le degré de pollution provoquée par les moteurs de voiture ou le nombre de milles parcourus par gallon d'essence. Les questions de prix et d'approvisionnement ne justifiaient pas encore de subventions considérables aux importations de pétrole ni la création d'une société pétrolière nationale de prospection et d'exploitation. Le Canada ne fournissait pas alors une aide annuelle d'un milliard de dollars aux pays en voie de développement.

Par ailleurs, le gouvernement a étendu son rôle de réglementation et de coordination. Par exemple, il examine maintenant les propositions d'investissements étrangers et réglemente l'augmentation des prix et des salaires. Il assume aussi de nouvelles responsabilités dans le cadre de la commercialisation des produits alimentaires, de la protection des consommateurs et de la conservation de l'énergie.

Une des caractéristiques les plus frappantes de cette période fut l'augmentation des effectifs fédéraux, en raison surtout de l'accroissement de l'ampleur et du nombre des programmes. En mars 1962, les ministères fédéraux et les organismes de la Couronne, à l'exception des Forces armées, employaient 337,000 personnes. En

mars 1976, on comptait 128,000 employés de plus: 117,000 dans les ministères et organismes ministériels et 11,000 dans les organismes d'administration ou de réglementation, ainsi que dans les organismes spécialisés et les sociétés commerciales de la Couronne.

Le gouvernement a aussi apporté des changements constants à son organisation en vue d'offrir des structures nouvelles ou remaniées pour l'exécution des programmes nouveaux et existants, et d'étendre ses activités en matière de réglementation et de coordination. En janvier 1962, le conseil des ministres comptait 24 membres qui étaient à la tête de 34 ministères statutaires et sections désignées comme ministères aux fins de la Loi sur l'administration financière. Aujourd'hui, il y a 33 ministres et 65 ministères statutaires et désignés. Les ministères créés depuis 1962 comprennent: l'Industrie (qui fait maintenant partie du ministère de l'Industrie et du Commerce), le Solliciteur général, la Consommation et les Corporations, l'Expansion économique régionale, les Approvisionnements et Services, l'Environnement, les Communications et, récemment, celui de l'Emploi et de l'Immigration. On a aussi créé des ministères d'état chargés des Affaires urbaines et des Sciences et de la Technologie. Parmi les organismes créés ou réorganisés à des fins de réglementation, on peut citer la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission de lutte contre l'inflation. Les organismes créés à des fins de coordination comprennent l'Office de répartition des approvisionnements en énergie et le Bureau de la Coordonnatrice de la situation de la femme.

En 1962, il existait 35 sociétés de la Couronne inscrites dans les annexes de la Loi sur l'administration financière. Aujourd'hui, on en compte 54. Selon une liste publiée récemment par le Conseil du Trésor, le gouvernement du Canada participe aussi aux activités de 313 corporations ou autres organismes semblables qui lui appartiennent ou qu'il contrôle totalement ou en partie. Parmi les corporations dans lesquelles le gouvernement est engagé, on peut citer la Société de développement du Canada, Petro Canada, Télésat Canada et Via Rail Canada.

Cette récente période de croissance des dépenses gouvernementales se distingue d'une période de crise comme la deuxième guerre mondiale au cours de laquelle les dépenses du gouvernement représentaient une part encore plus importante du PNB. Cette croissance reflète un changement graduel, au cours des quinze

dernières années, de la perception du rôle du gouvernement dans la société et l'acceptation d'une plus grande participation de celui-ci aux activités économiques. Un gouvernement peut difficilement réduire les services qu'il fournit, comme le démontre la période actuelle de restrictions. De nos jours, le gouvernement doit relever le défi de gérer et de contrôler des dépenses plus importantes et de répondre aux attentes du public en fournissant de meilleurs services sans accroître pour autant sa part du PNB.

L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES ET DES MÉTHODES DE GESTION

Depuis 1962, les activités, les dépenses et la taille du gouvernement ont changé considérablement, de même que les moyens dont dispose le gouvernement pour orienter et diriger un secteur public élargi. Sur le plan fédéral, il y a eu deux principales tendances «réformatrices» au cours des 15 dernières années; elles impliquaient d'importants changements dans la philosophie, les techniques et les méthodes de gestion. La première tendance résultait des recommandations de la Commission Glassco, tandis que la seconde a été provoquée par l'importance nouvelle accordée, à la fin des années 60, à la planification et à l'analyse des politiques, comme en font foi l'adoption du régime de rationalisation des choix budgétaires et le remaniement complet des mécanismes d'élaboration des politiques. Ces deux vagues de changements ont donné lieu à une grande variété d'innovations touchant la fonction publique, le Cabinet et, indirectement, le Parlement.

Les réformes postérieures à la Commission Glassco

Au cours d'une longue période qui prit fin en 1962, l'attitude fondamentale à l'égard de l'administration publique est restée, à l'échelon fédéral, relativement statique. Les objectifs étaient fixés et les politiques élaborées suivant une méthode personnalisée à caractère non officiel qui comportait la participation du Cabinet et

d'un petit groupe de hauts fonctionnaires. Les organismes de planification étaient rares. Le système de gestion financière, fondé sur la Loi du revenu consolidé et de la vérification de 1931 et sur la Loi sur l'administration financière de 1951, avait deux caractéristiques marquantes. L'une était l'importance accordée à la vérification préalable et au contrôle centralisé des déboursés du gouvernement par le Contrôleur du Trésor (une fonction du ministère des Finances), suivis d'une post-vérification effectuée par le Bureau du Vérificateur général. L'autre caractéristique était l'élévation du Conseil du Trésor (qui relevait alors du ministère des Finances) au rang d'organe décisionnel. Le système de gestion du personnel relevait de la puissante direction centrale de la Commission du service civil depuis la Loi sur le service civil de 1918; cette situation avait peu changé malgré des révisions de la Loi en 1961. Dans un tel contexte, les attributions et, par conséquent, la responsabilité des sous-ministres étaient quelque peu limitées par les pouvoirs dont disposaient les organismes centraux. Dans les ministères, les services financiers et ceux du personnel étaient généralement réduits et étroitement liés au Contrôleur du Trésor et à la Commission du service civil respectivement. En dépit des propositions de réforme des procédures, le rôle traditionnel du Parlement n'avait pas changé; le processus de vote des crédits, l'examen des comptes publics et la période d'interpellation des ministères demeuraient les principaux mécanismes dont disposait la Chambre des Communes pour obliger le gouvernement à lui rendre des comptes.

A mesure que la taille et la complexité du gouvernement se sont accrues, certains éléments des systèmes traditionnels de direction, de contrôle et de responsabilité sont devenus de moins en moins pratiques. La Commission Glassco enquêta avant tout sur le système de gestion dans la fonction publique. Elle appuya ses principales recommandations sur une conception de la gestion qui favorisait une réduction du contrôle central des dépenses gouvernementales et de la gestion du personnel, la délégation de l'autorité et des responsabilités de gestion aux sous-ministres, le regroupement des services communs et l'établissement de nouveaux rôles et structures pour les organismes centraux. Les principales conclusions concernant l'ensemble du système de gestion et de contrôle étaient les suivantes:

- La création d'un Conseil du Trésor distinct du ministère des Finances. Il aurait son propre ministre et agirait à titre de

«directeur général» et d'employeur et les responsabilités liées à la classification, aux échelles de salaires et aux conditions de travail qui incombait à la Commission du service civil lui seraient confiées. Le Conseil allait agir à titre d'organe central exerçant une fonction de conseil, d'orientation et de contrôle «mais de manière moins restrictive» que dans le passé.

- Délégation aux ministères et aux organismes d'une part de l'autorité et des responsabilités en matière de gestion des finances et du personnel et, parallèlement, augmentation de la responsabilité des sous-ministres pour la gestion des ressources mises à leur disposition. Au sein des ministères, les hauts fonctionnaires responsables des finances et du personnel relèveraient directement du sous-ministre mais s'adresseraient au Conseil du Trésor et à la Commission de la Fonction publique pour obtenir une orientation et des conseils sur les politiques de gestion du personnel, les systèmes financiers et l'avancement de leur carrière.
- Modification de la présentation du budget annuel des dépenses et réduction du nombre de votes des crédits. Adoption d'une nouvelle assiette des éléments de coûts pour chaque crédit, chacun devant être accompagné de renseignements plus complets et plus facilement comparables.

La plupart des recommandations de la Commission Glassco, dont celles-ci, furent approuvées par le gouvernement et un long processus de mise en œuvre commença. La première étape importante fut franchie à la suite de l'adoption de la Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement laquelle séparait le Secrétariat du Conseil du Trésor du ministère des Finances et créait un nouveau portefeuille ministériel confié au président du Conseil du Trésor. Les modifications à la Loi sur l'administration financière et l'adoption de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en 1967 assignaient au Conseil du Trésor la gestion centrale au sein du gouvernement et limitaient le rôle de la Commission de la Fonction publique, en matière de gestion du personnel, à la planification des effectifs, à la dotation, à la formation de la main-d'œuvre et à la protection du principe de mérite. En 1969, d'autres modifications à la Loi sur l'administration financière abolirent le Bureau du Contrôleur du Trésor; les responsabilités de vérification préalable qu'il assumait ainsi que la plupart de son personnel passèrent à différents

ministères. De plus, le contrôle des déboursés fut transféré au ministère des Approvisionnements et Services qui se vit confier les responsabilités de Receveur général.

L'une des conséquences directes de ces réformes fut l'acceptation par le Conseil du Trésor d'importantes responsabilités quant à l'élaboration de règlements applicables à l'ensemble de la fonction publique et à l'orientation des secteurs financier, administratif et du personnel. D'importants pouvoirs furent conférés aux sous-ministres; cependant, le Conseil du Trésor continua à assumer la responsabilité de mettre au point des façons d'aborder les problèmes de gestion pour l'ensemble du gouvernement et de veiller à l'application des procédures et méthodes proposées. Le Conseil du Trésor commença, dans le cadre du nouveau système de gestion financière, par publier un certain nombre de directives et de lignes directrices financières que les sous-ministres doivent suivre dans l'exercice des pouvoirs financiers qui leur sont délégués. Le Conseil traça les grandes lignes des responsabilités des sous-ministres en matière de gestion financière dans des publications comme la *Gestion financière dans les ministères et départements du gouvernement du Canada*, parue en 1966. Le déplacement des responsabilités en matière de gestion du personnel vers le Conseil prépara la délégation aux sous-ministres, après 1967, de la plupart (mais certainement pas tous) des pouvoirs en matière de classification, de contrôle des années-hommes et de dotation conformément à l'orientation donnée respectivement par la Direction de la politique du personnel du Conseil du Trésor et par la Commission de la Fonction publique. Dans l'intervalle, le gouvernement mettait en œuvre une autre recommandation importante de la Commission Glassco en centralisant la fourniture de nombreux services communs comme les achats, les ordinateurs, l'imprimerie et la comptabilité. En 1969, on confia au nouveau ministère des Approvisionnements et Services la fourniture des services communs en conformité des directives du Conseil du Trésor. Cette mesure eut pour effet de limiter la responsabilité du sous-ministre à l'égard d'une part importante de la gestion d'un ministère.

A la fin des années soixante, l'addition de deux nouvelles fonctions à la liste des responsabilités du Conseil du Trésor vint compliquer son rôle. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique de 1967 instaura un régime de négociations collectives au sein de la fonction publique. Ces négociations

collectives étaient fondées par des groupes d'occupation plutôt que sur des unités ministérielles; le Conseil du Trésor agissait à titre d'agent de négociation du gouvernement tandis que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique était le tribunal d'adjudication et d'appel. La Loi sur les langues officielles fut votée par le Parlement en 1969; les ministères et organismes commencèrent alors à adapter leurs exigences en années-hommes aux besoins de formation linguistique. En 1971, les lignes de conduite et les programmes touchant les langues officielles passèrent du Secrétariat d'État au Conseil du Trésor. Ces nouvelles mesures non seulement accrurent sensiblement le volume de travail du Conseil du Trésor, mais eurent pour effet de compliquer la gestion du personnel au sein des ministères et organismes et de réduire la liberté d'action des sous-ministres en matière de gestion du personnel.

Le gouvernement fut contraint de faire un usage plus efficace de ses ressources pour faire face à ses responsabilités accrues; de telles pressions eurent un impact sur le rôle de la Chambre des Communes. En 1965, le gouvernement et les partis de l'opposition s'entendirent pour limiter à 36 le nombre de jours consacrés aux crédits budgétaires et ce, pour répondre au besoin d'accorder plus de temps à l'étude de nouvelles lois. En 1968, cette réforme fut annulée à la suite de l'abolition du Comité des subsides, de la réorganisation des Comités permanents qui devinrent le lieu privilégié de l'analyse des budgets et d'une réduction à 25 du nombre de jours consacrés à l'étude, par la Chambre, des crédits budgétaires.

Budgétisation, planification et élaboration des politiques

Afin d'améliorer l'efficacité du gouvernement face à son rôle plus étendu, une deuxième réaction institutionnelle importante s'amorça à la fin des années soixante. Un des principaux éléments de cette réaction, soit la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) était axé essentiellement sur le processus d'affectation des ressources. La publication par le Conseil du Trésor du *Manuel des prévisions de programmes et du budget des dépenses* (1967) et du *Guide sur la rationalisation des choix budgétaires* (1968) marquèrent l'aboutissement d'une orientation amorcée par la Commission Glassco. Cette tendance consistait à renoncer à un système

de budgétisation fondé sur un cadre comptable «des rubriques courantes de dépenses» pour adopter un cadre comptable des «activités des programmes» qui mettrait l'accent sur les objectifs fixés dans le cadre des dépenses gouvernementales et sur les moyens utilisés pour les atteindre.

L'adoption de ce nouveau système de rationalisation des choix budgétaires en 1968 augmenta considérablement les tâches de planification et d'examen des programmes confiées au Secrétariat du Conseil du Trésor. Par ailleurs, ce nouveau système contraignait les sous-ministres et leurs conseillers ministériels à étendre la planification au-delà du cycle annuel du Budget des dépenses en fournissant des prévisions de dépenses pour trois à cinq ans, en précisant les objectifs des programmes et en appliquant l'analyse avantages-coûts au processus décisionnel relatif aux programmes afin de pouvoir mesurer l'apport éventuel de ceux-ci à la réalisation des objectifs convenus.

L'adoption de ce nouveau système budgétaire toucha aussi le Parlement. En 1970, la présentation du Budget des dépenses fut modifiée de façon à refléter la nouvelle classification des dépenses par fonction et par programme et une nouvelle réduction du nombre de crédits votés par le Parlement; on acheva ainsi le processus de réduction du nombre de crédits qui avait été amorcé tout de suite après le rapport Glassco. En tout, le nombre de crédits passa de 500 environ en 1963-1964 à un peu plus de 200 en 1970-1971. Dans la nouvelle présentation, on néglige des détails comme les salaires et les contrats qui, auparavant, figuraient sous des rubriques plus générales; de plus, on ne fournit aux députés ni les prévisions de programmes sur plusieurs années, ni les études avantages-coûts, ni les données sur le rendement du genre de celles que le Conseil du Trésor utilise pour son analyse des prévisions de dépenses.

Dans l'ensemble, l'application de la RCB en tant qu'instrument budgétaire principal n'a pas été un succès total. En 1970, on a décidé de superposer au système une nouvelle procédure en vertu de laquelle les ministères devaient présenter leurs budgets en donnant des détails sur le niveau des programmes existants (budget «A») et, d'autre part, sur les coûts requis pour améliorer la qualité des services, étendre les programmes ou financer de nouveaux programmes et de nouveaux projets d'immobilisation (budget «B»). En pratique, l'utilisation de ces deux budgets a accentué une tendance au sein du processus budgétaire (survivance du système antérieur au

RCB) qui consiste à accorder plus d'attention aux nouvelles demandes de fonds. Par conséquent, l'examen du budget «A» est souvent réduit ou même inexistant et il est rare que les programmes en cours soient soumis à un nouvel examen minutieux.

De plus, il s'est avéré extrêmement difficile de définir des objectifs plus précis et de mettre sur pied dans les ministères des systèmes pratiques d'appréciation de la valeur des programmes. Le Conseil du Trésor visait à intégrer l'évaluation du rendement au processus budgétaire et à établir un fondement empirique pour l'examen des programmes. Pour faciliter la tâche des ministères, la Direction de la planification du Conseil du Trésor a effectué des évaluations approfondies des programmes de dépenses dans quatre ministères différents et a publié de nombreuses directives sur l'évaluation du rendement, dont le manuel intitulé *Guide de la mesure de la performance des opérations*, en 1974, et un livret intitulé *La mesure de la performance — guide du gestionnaire* en 1976. Le Conseil du Trésor a aussi publié le *Guide de l'analyse avantages-coûts* en 1976. Ces efforts n'ont pas encore donné de résultats importants, surtout en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficacité par rapport aux coûts.

L'élaboration de la RCB allait de pair avec d'autres changements effectués pour répondre à la nécessité évidente de mettre en place des institutions et des mécanismes qui donneraient au gouvernement la possibilité d'analyser les nouveaux problèmes, ainsi que de fixer des priorités et de définir des objectifs à l'égard des programmes et des activités de réglementation. A partir de 1968, plusieurs modifications furent apportées aux rouages de la machine gouvernementale pour renforcer les capacités du Cabinet de définir des priorités, de coordonner l'élaboration des politiques et de prendre des décisions ainsi que les capacités de planification des décisions à l'échelon ministériel.

A l'échelon du Cabinet, les plus importants changements furent la restructuration et l'élargissement du système de comités du Cabinet, et en particulier l'importance accordée au Comité des priorités et de la planification. Ce dernier fut chargé essentiellement de définir des priorités à partir desquelles le gouvernement pourrait formuler des directives que les ministères suivraient pour préparer leur budget annuel. Les changements apportés au système de comités du Cabinet se sont exprimés par un accroissement important du rôle du Bureau du Conseil privé (en particulier l'importance nouvelle

accordée à la coordination des politiques) et par une réorganisation comportant la création d'un service de planification et d'un secrétariat pour assister le Comité des priorités et de la planification.

Les besoins du Cabinet en matière de planification et de coordination, face aux problèmes récemment identifiés, donnèrent lieu à d'autres innovations touchant l'appareil gouvernemental. L'adoption de la loi de 1970 sur l'organisation a permis la mise en place d'unités de décision «horizontales» pour coordonner les activités de plusieurs ministères existants et pour élaborer de nouvelles propositions d'orientation dans un domaine précis. En particulier, cette loi créait le ministère de l'Environnement. Grâce aux pouvoirs que lui conférait la loi, le gouvernement a aussi mis sur pied les ministères d'État chargés des Affaires urbaines et des Sciences et de la Technologie, et il a nommé des ministres d'État au Multiculturalisme, à la Santé et aux Sports amateurs, à la Petite entreprise et aux Relations fédérales-provinciales. Dans le cadre d'une autre initiative, le gouvernement a appuyé la création de l'Institut de recherches politiques, chargé d'offrir des conseils sur l'orientation à long terme.

Réagissant aux changements effectués aux échelons du Cabinet et des organismes centraux, les ministères commencèrent à créer des services d'élaboration, de coordination et d'évaluation des politiques. On institutionnalisait ainsi l'appui accordé au sous-ministre dans l'exercice de l'une de ses responsabilités les plus importantes, celle de conseiller le ministre en matière d'orientation. En 1976, le Conseil du Trésor a estimé qu'un total de 3,500 années-hommes étaient consacrées aux fonctions précitées dans 28 ministères. Afin d'étendre la portée des activités de planification et de coordination des politiques, certains portefeuilles furent réorganisés pour permettre aux services de planification des ministères de participer au processus de planification et de formulation des politiques des organismes de la Couronne satellites. De plus, la plupart des ministères ont appliqué des techniques de «gestion par objectifs» afin que, à tous les échelons, les objectifs à court terme et les responsabilités des gestionnaires reflètent bien les objectifs du gouvernement.

La gestion des finances et du personnel

Bien que très absorbé par le rôle clé qu'il devait jouer dans le processus budgétaire décidément plus complexe instauré en 1968, le Conseil du Trésor n'en a pas moins continué à mettre l'accent sur la gestion des finances et du personnel. Il publia un certain nombre de directives et de déclarations de principes pour expliquer comment les sous-ministres devaient s'acquitter de leurs responsabilités relatives à l'administration de leur ministère, à la direction du personnel et au contrôle des deniers publics.

Au cours de cette période, les négociations collectives et l'application de la politique sur les langues officielles constituèrent les éléments essentiels de la politique relative au personnel. Les arrêts de travail légaux devinrent courants dans la fonction publique. Au cours de la première décennie de négociations, la direction dut faire face à 15 cas de grèves légales et 77 cas de grèves illégales. À la suite de la résolution parlementaire de 1973 sur les langues officielles dans la fonction publique, les sous-ministres durent assumer d'importantes responsabilités nouvelles: la création et la dotation de postes bilingues ainsi que la participation des employés aux programmes de formation linguistique. En 1974, le Conseil du Trésor (par l'entremise de sa nouvelle Direction des langues officielles) et la Commission de la Fonction publique publièrent conjointement le *Manuel sur l'organisation administrative des langues officielles* pour fournir aux ministères des directives détaillées et des techniques de mise en œuvre. Pour compléter ce manuel, les deux organismes créèrent un système d'information et publièrent d'autres directives.

Afin de coordonner et de contrôler l'usage des pouvoirs délégués en matière de personnel, le Conseil du Trésor publia une abondante série de circulaires et de lettres à l'adresse des sous-ministres. Cependant, aucun regroupement utile des principes et procédures de gestion du personnel ne fut disponible avant la publication par le Conseil du *Manuel de gestion du personnel* en 1975. Ce manuel contenait un guide qui traçait les grandes lignes de la politique générale du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel; il comprenait aussi un ensemble de règlements du Conseil du Trésor sur la gestion du personnel à l'usage des sous-ministres et de leurs directeurs du personnel.

La Commission de la Fonction publique a communiqué aux ministères sa politique de dotation dans le *Manuel de dotation en personnel* refondu avant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique de 1967 au moyen de circulaires et, dans une large mesure, dans le cadre de discussions et de consultations. Le manuel a été récemment révisé et mis à jour. En 1975, la Commission accorda une plus grande importance à ses fonctions de vérification et d'enquête en créant la Direction générale de la dotation en personnel. Cette Direction générale de Vérification surveille toute la dotation en personnel dans la fonction publique, y compris la dotation effectuée par la Commission elle-même et par les sous-chefs dans le cadre des pouvoirs qui leur sont délégués.

A la fin des années soixante, un autre développement important fut la création d'un processus spécial d'analyse de la classification, de l'administration et de la rémunération des cadres de direction de la fonction publique. En 1967, un groupe consultatif sur la rémunération du personnel de direction composé de personnes extérieures à la fonction publique fut créé pour fournir, de temps à autre, des avis au Cabinet sur les salaires des cadres et autres questions afférentes. A la suite des travaux et recommandations de ce groupe, on procéda à l'appréciation annuelle du rendement des sous-ministres et des autres personnes nommées par le Gouverneur en Conseil. Selon la procédure actuelle, un Comité des hauts fonctionnaires, composé de sous-ministres et de chefs d'organismes centraux, présente un rapport annuel au Cabinet; dans ce rapport, on propose une rémunération fondée sur le mérite pour chaque personne nommée par le Gouverneur en Conseil d'après une appréciation minutieuse du rendement.

Bien que le système de gestion du personnel n'ait pas été soumis à un examen minutieux semblable à celui auquel le Vérificateur général a soumis la gestion financière, on s'est efforcé, au cours des dernières années, d'étudier divers aspects du système. Les problèmes reliés aux négociations collectives furent étudiés dans le *Rapport sur les relations employeur-employés dans la fonction publique* (Rapport Finkelman) et lors d'une enquête effectuée, par la suite, dans un comité parlementaire spécial mixte. Présentement, une étude complète de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est en cours; elle fera l'objet de discussions au cours de la prochaine année dans un groupe réunissant des représentants des gouvernements et des syndicats et connu sous le nom de Comité spécial sur la gestion

du personnel et le principe du mérite. Cette étude examine tous les aspects de la dotation, y compris les possibilités de formation offertes aux fonctionnaires et la possibilité d'étendre les négociations collectives à ce secteur ainsi que les rôles respectifs de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les études, par le Conseil du Trésor, des systèmes de gestion financière dans quatre ministères représentatifs en 1971, ont donné lieu à une révision des directives du Conseil du Trésor et à la publication en 1973 du *Guide de l'administration financière à l'intention des ministères et organismes du gouvernement du Canada*. Ce guide a révélé l'intérêt soutenu que porte le Conseil du Trésor à la possibilité qu'ont les sous-chefs d'exercer un contrôle sur les déboursés résultant d'affectations de fonds approuvées par le Parlement. Le guide indique aussi que cet objectif traditionnel de gestion financière n'est pas suffisant et qu'un bon système de gestion financière devrait permettre aux gestionnaires d'établir un rapport entre les coûts des programmes et leurs résultats. Sur le plan de l'organisation, les activités de gestion financière du Conseil du Trésor ont été regroupées en 1974 en une division dirigée par un secrétaire adjoint et en 1975, quelque 15 années-hommes ont été consacrées à ces activités.

En dépit des initiatives du Conseil du Trésor dans le domaine de la gestion financière, le Vérificateur général, dans son rapport annuel de 1975, s'est dit d'avis que le Conseil du Trésor était accaparé par ses responsabilités relatives à l'administration de la Loi sur les langues officielles et à la négociation des conventions collectives et que, par conséquent, il n'avait pu jouer pleinement son rôle de directeur en chef des finances. Résumant ainsi les résultats de son étude de la gestion et du contrôle financiers commencée en 1974, le Vérificateur général déclarait dans son rapport de 1975:

«Une conclusion évidente se dégage de cette étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.»

Dans son rapport de 1976, il formulait des commentaires sur les dernières conclusions de son enquête:

«Après avoir évalué l'ensemble des conclusions de ces 2 années d'étude, il me faut obligatoirement conclure comme il suit: l'étude des systèmes utilisés par les ministères, organismes et sociétés de la

Couronne vérifiés par l'Auditeur général démontre que la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement canadien sont foncièrement inadéquats. De plus cette situation continuera d'exister à moins que le gouvernement ne prenne des mesures fermes, appropriées et efficaces en vue de corriger cette situation vraiment sérieuse.»

Le Vérificateur général a aussi exprimé des réserves quant à l'aptitude du Parlement de comprendre ou de surveiller les plans de dépenses des ministères et ce, en raison des modifications apportées à la présentation du Budget des dépenses et de la réduction du nombre de crédits budgétaires. Selon lui, le plus important problème posé par cette nouvelle présentation est le suivant: les objectifs des programmes sont trop vagues pour être utiles à des fins d'imputabilité ou de vérification.

Nouvelles initiatives

Le Vérificateur général manifesta clairement son mécontentement à l'égard des réactions du Conseil du Trésor à son rapport de 1975. A cette même période, on commença à s'intéresser davantage au contrôle et à la gestion au sein du gouvernement. Cet intérêt fut suscité en partie par les conclusions du Vérificateur général sur la gestion financière; mais on peut l'expliquer aussi par les nouvelles exigences imposées au système, à partir de 1975, par le programme de restrictions financières du gouvernement. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement, par l'entremise du Conseil du Trésor, a retiré des ministères certains pouvoirs en matière de main-d'œuvre. Il a aussi limité le taux de croissance de la fonction publique et a gelé les salaires des cadres supérieurs ainsi que le nombre des cadres supérieurs gagnant plus de \$30,000 par année.

Le Président du Conseil du Trésor a aussi reconnu devant le Comité des comtes publics que d'importants changements au processus de gestion centrale étaient nécessaires pour achever la mise en œuvre du système de gestion équilibré préconisé par la Commission Glassco. En 1976, à la suite du premier rapport du Vérificateur général, le Conseil du Trésor a pris des mesures précises pour améliorer l'administration financière au sein du Secrétariat. Il créa la Direction de l'administration financière qui devait jouer un rôle plus important que la division qu'elle remplaçait. De plus, le

nombre d'années-hommes affectées à l'administration financière passa de 17 à 53. En avril 1977, le gouvernement donna suite à la principale recommandation formulée par le Vérificateur général dans son rapport de 1976 en acceptant de créer le poste de Contrôleur général qui agirait à titre de principal administrateur financier de la fonction publique fédérale. Le président du Conseil du Trésor a défini ce poste en ces termes à la Chambre des communes:

«Le Contrôleur général relèvera directement du Président du Conseil du Trésor. La Fonction aura le rang et le statut d'un sous-ministre. En termes généraux, le Contrôleur général sera chargé, auprès du Conseil du Trésor, de la qualité et de l'harmonie des contrôles, des politiques et des pratiques d'administration financière en usage dans toute la fonction publique fédérale. La grande partie des responsabilités de cette nouvelle fonction comprendront celles qui ont été attribuées à la Direction de l'administration financière du Secrétariat du Conseil du Trésor, créé en mars 1976... Il existera un rapport «fonctionnel» particulier entre le Contrôleur général et les administrateurs financiers en chef des ministères, des organismes et des corporations de la Couronne, ce qui permettra ainsi au Contrôleur d'assurer l'orientation nécessaire tout en maintenant le principe de gestion décentralisée qui a été adopté à la suite des recommandations de la Commission Glassco.»

Le gouvernement a aussi accepté les recommandations du Comité indépendant de révision des fonctions du Vérificateur général du Canada (Comité Wilson) qui fût créé en octobre 1973 par le Vérificateur général actuel. La nouvelle Loi sur le Vérificateur général (1977) donne au Vérificateur général une plus grande autonomie par rapport au gouvernement et élargit la définition de ses fonctions. Elles incluent de nouvelles responsabilités quant à la vérification de l'économie et de l'efficacité et quant à la surveillance des procédures ministérielles applicables à l'évaluation de l'efficacité. L'adoption de cette loi aura pour effet d'étendre considérablement la portée de la vérification; par ailleurs, on s'attend à ce que la création du poste de Contrôleur général augmente sensiblement la surveillance et l'analyse des systèmes financiers ainsi que le contrôle dans les ministères.

D'autre part, le gouvernement a récemment formulé des recommandations sous forme d'un «livre bleu» et ébauché un avant-projet de loi concernant la gestion et le contrôle financiers au sein

des sociétés de la Couronne et une réforme des relations entre les sociétés de la Couronne, les ministres, le gouvernement et le Parlement. Ces recommandations tiennent compte des inquiétudes exprimées par le Vérificateur général dans son rapport de 1976 et abordent des questions plus larges liées au contrôle, à l'orientation et à la responsabilité des sociétés de la Couronne, questions sur lesquelles le gouvernement se penche depuis un certain temps.

C'est dans le contexte de ces changements dans les institutions et les modes de procédures ainsi que des initiatives gouvernementales plus récentes que notre Commission a été créée. Tels sont les changements et les initiatives que nous devons évaluer, compte tenu de ce que, depuis quinze ans, le système de gestion et d'imputabilité s'est révélé insuffisant pour répondre aux exigences que lui imposent la croissance ininterrompue du gouvernement et les circonstances changeantes auxquelles celui-ci fait face de nos jours.

IV

L'ORIENTATION DE L'ENQUÊTE

La complexité de la tâche qui incombe à notre Commission résulte de la directive qui nous a été donnée dans notre mandat à l'effet de veiller à ce que nos recommandations conduisent «à un système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement» et à ce que soient mis en place «les procédures et systèmes requis pour que l'imputabilité de la gestion des ministères et autres émanations fédérales à l'endroit du gouvernement et, s'il y a lieu, à l'endroit du Parlement, soient efficaces.» Un mandat aussi étendu couvre évidemment un grand nombre d'institutions importantes allant du Parlement au Cabinet, en passant par les organismes centraux, les ministères et les organismes de la Couronne. Il couvre aussi les principaux responsables dans chaque ensemble d'institutions ainsi que les fonctions qu'ils assument au sein d'un réseau complexe de relations d'interdépendance dont l'objectif final est d'assurer un gouvernement non seulement efficace mais responsable. Le système que l'on nous a demandé d'examiner représente bien plus que la somme de ces éléments; or, à des fins de description et d'analyse, nous devons d'abord examiner les rôles et les responsabilités de chaque élément ainsi que leurs relations interdépendantes et fonctionnelles.

Cette perception de la meilleure marche à suivre en vue de préciser notre tâche et de mener à bien nos recherches oriente le contenu du présent chapitre. Sous quatre titres principaux, nous donnons une esquisse des rôles et des responsabilités des institutions et individus concernés afin de présenter un certain nombre de questions auxquelles nous nous efforçons de trouver des réponses appropriées. Ces questions ne sont nullement exhaustives mais nous

espérons qu'elles indiqueront clairement l'orientation de nos réflexions jusqu'à ce jour et qu'elles susciteront des réactions surtout de la part de ceux qui, au sein du gouvernement, seront le plus directement atteints par les solutions proposées.

LE PARLEMENT

C'est au Parlement, en dernière analyse, qu'on doit rendre compte de l'administration. La manière dont on s'acquitte de cette responsabilité est essentielle à notre système de gouvernement. Les instruments d'examen dont dispose le Parlement conditionnent et orientent l'imputabilité, en communiquant au gouvernement les préoccupations du Parlement et du public quant à la façon de dépenser les revenus fiscaux et d'administrer le gouvernement.

Le Vérificateur général est un agent du Parlement qui vérifie les comptes du Canada et collabore ainsi à l'étude parlementaire des comptes publics. Il relève directement du Parlement et soumet à son attention les cas où le gouvernement a omis de tenir des comptes appropriés ou de rendre compte entièrement de l'usage de deniers publics ainsi que des cas où l'argent a été consacré à des fins autres que celles auxquelles il était destiné. Il doit aussi indiquer si ces dépenses ont été faites avec un souci suffisant de probité, d'économie et d'efficacité. La nouvelle Loi sur le Vérificateur général lui a confié une fonction nouvelle: il est tenu de s'assurer que des procédures satisfaisantes ont été établies pour évaluer et faire état de l'efficacité des programmes.

Dans le cadre de ses réunions, la Commission a examiné les rôles joués au sein du processus parlementaire par les ministres, les fonctionnaires des ministères et des organismes et le Vérificateur général, ainsi que les informations sur lesquelles est fondée leur participation. Nous avons constaté un certain mécontentement chez les députés quant aux occasions qui leur sont offertes d'examiner les projets de dépenses du gouvernement et les résultats obtenus. Comme nous l'indiquons au Chapitre III, la façon de voter les crédits a subi plusieurs changements depuis 1965. Les parlementaires se sont alors efforcés de se ménager un temps d'examen suffisant, d'encourager une plus grande spécialisation des députés dans des secteurs précis des activités gouvernementales et d'accroître leurs contacts avec les hauts fonctionnaires. Mais les députés

trouvent que les renseignements fournis sont difficiles à analyser et que l'on accorde trop de temps à l'examen et au débat des points de détail. Par conséquent, on se demande aujourd'hui jusqu'à quel point ces changements ont donné de bons résultats dans la pratique et quelle est l'efficacité du Parlement lorsqu'il s'agit d'exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses dépenses et de ses méthodes de gestion.

A l'heure actuelle, nous nous posons, au sujet de l'aptitude du Parlement à exercer une surveillance satisfaisante de l'administration gouvernementale, les questions suivantes:

- Dans le contexte actuel, le ministre seul peut-il continuer à être comptable envers le Parlement de chaque aspect du rendement administratif de son ministère ou organisme de la Couronne? Le sous-ministre ou le chef d'un organisme de la Couronne devrait-il être aussi comptable envers le Parlement de la probité, de l'efficience et de l'économie avec lesquelles ses activités sont administrées? Un tel changement des procédures parlementaires viendrait-il en conflit avec la doctrine établie de la responsabilité ministérielle?
- Quelles sont les informations requises par le Parlement pour lui permettre de mener à bien son rôle de protecteur des deniers publics? Quelles modifications devraient être apportées au contenu et à la présentation du Budget des dépenses et à celle des comptes publics pour permettre, d'abord, de mieux comprendre les projets de dépenses annuelles et de mieux comparer, par la suite, ces projets avec les résultats obtenus?
- L'élaboration de nouvelles procédures, par exemple, l'examen par le Parlement des prévisions de dépenses sur une période de trois à cinq ans améliorerait-elle l'aptitude du Parlement à formuler, après étude, ses observations sur les projets et les priorités de dépenses à long terme du gouvernement?
- Pourrait-on accroître le rendement des comités parlementaires chargés du contrôle des dépenses gouvernementales? Pourrait-on améliorer leur efficacité en réorganisant leur volume de travail, par exemple, ou en présentant l'information sous des formes nouvelles, ou encore en renforçant le rôle du président du comité?

- Mise à part l'étude du Budget des dépenses et celle des comptes publics, le Parlement devrait-il disposer d'autres moyens d'examiner le rendement des ministères et des organismes de la Couronne? Par exemple, pourrait-on améliorer le contrôle parlementaire en introduisant des dispositions législatives qui limiteraient la durée des programmes financés par l'État ou en créant un comité permanent qui serait chargé d'examiner le rendement des programmes?

A notre avis, nous n'avons pas mandat de formuler des recommandations en vue de réformer et de réorganiser les institutions parlementaires. Selon nous, ce droit et cette responsabilité appartiennent au Parlement. Nous sommes convaincus cependant que si le processus d'imputabilité doit avoir un sens et un impact réels, le Parlement doit y participer activement. Pour arriver à cette fin, d'importants changements devront être apportés aux procédures et aux attitudes; c'est ce qu'ont donné à entendre des parlementaires et d'autres témoins qui se sont présentés devant nous.

LA GESTION CENTRALE

En dernier ressort, le Cabinet et les organismes centraux ont la responsabilité d'assurer une saine administration au sein du gouvernement. Deux comités du Cabinet, le Comité des priorités et de la planification et le Conseil du Trésor établissent, de façon générale, les politiques de gestion, les priorités et les objectifs du gouvernement. Ils sont secondés par trois organismes centraux: le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances. Par ailleurs, la Commission de la Fonction publique, qui est responsable de la dotation en personnel dans la fonction publique, devrait être considérée comme faisant partie de ce groupe central. Une fois nommé, le Contrôleur général s'ajoutera aussi à la liste. Ces instances assurent l'orientation et le contrôle auxquels les ministères et, à un degré moindre, les organismes de la Couronne doivent se soumettre. La nature du contrôle exercé par le Cabinet et les organismes centraux détermine en grande partie la liberté dont jouissent les sous-chefs pour organiser et gérer leurs activités ainsi

que les normes qui constituent la base d'un système de responsabilité. Sous les rubriques qui suivent, nous examinons le rôle des organismes centraux et leurs responsabilités en ce qui concerne les principaux processus de gestion du gouvernement.

Les divers rôles

Les organismes centraux fournissent la documentation et le personnel qui permettent aux ministres de déterminer les priorités et objectifs gouvernementaux et d'affecter des ressources aux ministères et aux organismes de la Couronne. Entre autre, ils soumettent à l'approbation du Cabinet leurs recommandations au sujet des finances, du personnel et de l'administration et prennent l'initiative de l'élaboration des lignes directrices, directives, normes et procédures requises. Suit une brève description du rôle de chacun de ces organismes.

1. Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Comme l'indique le Chapitre III, le rôle du Conseil du Trésor a pris une ampleur considérable au cours des quinze dernières années. Aux termes de la Loi sur l'administration financière, les ministres du Conseil du Trésor doivent conseiller le Cabinet quant au choix des programmes et des projets qui permettront d'atteindre les objectifs du gouvernement de la manière la plus efficace possible conformément à ses priorités. De plus, ils doivent favoriser un usage efficace des ressources en main-d'œuvre et en matériel requises par les ministères et organismes pour mener à bien leurs programmes et leurs projets. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les projets de dépenses des ministères et formule des propositions en vue d'une affectation satisfaisante des ressources, compte tenu de demandes concurrentes. Il propose également des mesures et énonce des directives et lignes directrices pour la gestion financière et administrative. Dans le secteur de la gestion du personnel, il recommande les politiques à suivre en matière d'effectifs, de rémunération, de pensions, d'assurances et de relations de travail. De plus, il négocie avec les syndicats de la fonction publique des conventions collectives au nom des ministères et il a récemment nommé un agent chargé de coordonner tous les aspects de la rémunération. Parmi les autres responsabilités qui incombent au

Secrétariat, on peut citer l'administration de la politique sur les langues officielles. La création du Bureau du Contrôleur général viendra modifier le rôle et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2. La Commission de la Fonction publique

Cet organisme a trois rôles principaux aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Il est responsable devant le Parlement de l'application du principe du mérite à la dotation en personnel dans la fonction publique, soit directement, soit par délégation d'autorité aux sous-chefs; il est aussi responsable des programmes de formation et de l'aide fournie aux sous-chefs pour la mise en œuvre de tels programmes; enfin, il doit fournir un dispositif d'appel des décisions en matière de dotation. De plus, à la demande du gouvernement, la Commission s'est chargée en 1972 d'enquêter sur les allégations de discrimination dans les pratiques d'emploi au sein de la fonction publique et, en 1973, elle a pris à sa charge l'enseignement de la langue seconde aux fonctionnaires. La Commission gère la planification des effectifs au niveau des cadres de direction et elle participa à la planification et au développement de leur carrière.

3. Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé aide le Cabinet et ses comités en coordonnant l'élaboration des politiques et en facilitant les consultations interministérielles. Il fournit des conseils au Premier Ministre sur la mise au point de politiques et de programmes officiels. Cet organisme privé joue aussi un rôle essentiel dans la gestion centrale. Pour ce faire, il agit à titre de conseiller du Premier Ministre pour les principaux changements d'organisation qui modifient les champs de compétence des ministères et des organismes de la Couronne. De plus il aide le Premier Ministre et le Cabinet dans le choix, la nomination, l'appréciation et la rémunération des sous-ministres et des chefs d'organismes de la Couronne et fournit une aide administrative au Groupe consultatif sur la rémunération du personnel de direction.

4. Le ministère des Finances

Ce ministère a pour rôle de conseiller le ministre des Finances et le gouvernement sur les affaires économiques et financières et de

préparer le budget du Gouvernement du Canada. De concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, il propose au ministre des Finances et au président du Conseil du Trésor le programme financier qui définit le régime budgétaire dans lequel sont proposés les niveaux de recettes et de dépenses adaptés à la situation économique du pays. Toutes les dépenses des ministères, les prêts et affectations aux organismes de la Couronne ainsi que les subventions à des particuliers et à des associations doivent se faire conformément à ce plan. Le ministère des Finances s'intéresse de manière active aux principaux programmes de dépenses et de prêts en raison de leurs incidences sur l'ensemble du régime et influe, dans une large mesure, sur les priorités de l'État qui entraînent des dépenses considérables.

La Commission a remarqué une ambiguïté dans la répartition des rôles entre les organismes centraux et des incertitudes quant à la façon d'exécuter certaines fonctions importantes. Aucun organisme central n'exerce une autorité exclusive en matière de gestion; le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé prennent part aux processus d'établissement des priorités et de répartition; le Secrétariat du Conseil du Trésor et, bientôt, le Contrôleur général établissent et surveillent les méthodes de gestion financière; le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et le Bureau du Conseil privé se partagent la direction du personnel. Il se pose des questions importantes en ce qui concerne le rôle de ces organismes:

- Un juste équilibre a-t-il été atteint entre les exigences d'une gestion centrale puissante et la liberté d'action requise des gestionnaires des ministères? Les organismes centraux ont-ils des pouvoirs suffisants pour s'acquitter de leurs responsabilités pour la gestion centrale au sein du gouvernement? Comment devrait-on les rendre comptables de ces responsabilités?
- Les responsabilités sont-elles correctement réparties entre les organismes centraux? Par exemple, dans le cadre de ses fonctions de gestion, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est-il pas surchargé de responsabilités en raison de son rôle vis à vis des négociations collectives et de la mise en œuvre de la politique sur les langues officielles?

- La Commission de la Fonction publique devrait-elle continuer à être à la fois un agent du Parlement chargé de faire respecter le principe du mérite et l'organisme central responsable de la dotation, de la planification des effectifs et de la formation du personnel?
- Les organismes centraux s'acquittent-ils bien de leurs fonctions? Par exemple, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique parviennent-ils à fournir une orientation et une direction centrales satisfaisantes au moyen de directives, de lignes directrices et de vérification? En particulier, devrait-on exercer une surveillance plus étroite de l'autorité déléguée?

La gestion centrale et ses principaux mécanismes

Les organismes centraux influent sur la gestion et la responsabilité des ministères et de divers organismes de la Couronne en recourant surtout à trois moyens de gestion principaux: l'affectation et la gestion des ressources, la gestion et le contrôle financiers, ainsi que la nomination et l'appréciation des hauts fonctionnaires.

1. L'affectation et la gestion des ressources

Le mécanisme d'affectation des ressources est à la base du choix et de la mise en œuvre des politiques et des projets du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en assure la gestion et établit le lien entre les priorités du gouvernement et les exigences des ministères et des organismes de la Couronne. Après l'approbation par le Cabinet du programme financier qui fixe les limites des ressources disponibles et établit les priorités, les ministères et organismes sont tenus de présenter des prévisions de programmes qui tiennent compte des directives du Conseil du Trésor. Ces prévisions indiquent les dépenses envisagées pour l'année à venir et les deux années suivantes. Elles comprennent les dépenses supplémentaires liées aux programmes existants ainsi que les nouveaux programmes proposés et elles fournissent au Conseil du Trésor les moyens d'évaluer les demandes concurrentes et de faire des propositions au Cabinet concernant les deniers à attribuer à chaque ministère. Ces données sont à la base du budget des dépenses qui est

ensuite soumis à l'approbation du Parlement par le président du Conseil du Trésor. Dans le courant de l'année, d'autres ressources sont attribuées aux ministères et aux organismes de la Couronne par voie de crédits supplémentaires. Dans certains cas, au-delà des prévisions et des crédits ainsi accordés, les ministères et organismes de la Couronne obtiennent d'autres ressources importantes à de nouvelles fins.

Pour qu'un mécanisme d'affectation des ressources soit efficace, il devrait permettre d'identifier clairement les objectifs, d'évaluer les propositions concurrentes et d'exiger que des plans soient clairement établis pour obtenir les résultats escomptés. Ces conditions sont essentielles à la solidité de la structure de responsabilité du gouvernement. La Commission se pose les questions suivantes:

- Peut-on établir un mécanisme plus efficace pour fixer les objectifs des programmes, affecter les ressources et évaluer les résultats?
- Comment pourrait-on améliorer les communications entre les ministères et organismes d'une part et le Conseil du Trésor d'autre part au sujet des priorités gouvernementales, des directives relatives aux dépenses et des résultats de l'examen des budgets ministériels par le Conseil du Trésor? Les ministères devraient-ils avoir accès à l'analyse des budgets ministériels effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor?
- Comment pourrait-on accorder plus d'importance à l'examen des programmes existants dans le processus d'affectation des ressources?

2. La Gestion et le contrôle financiers

Dans ses rapports de 1975 et 1976, le Vérificateur général a indiqué le besoin urgent d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement et il a créé un climat propice aux changements. Le Vérificateur général et le gouvernement ont exprimé clairement la nécessité de renforcer la gestion financière pour assurer le plein contrôle de l'utilisation des deniers publics et définir les responsabilités à cet égard. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement a pris, depuis un an, un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. Voici, entres autres, quelques unes

des questions essentielles auxquelles nous nous efforcerons de répondre dans notre rapport final:

- Quels changements devront être apportés aux systèmes et aux procédures en vue d'assurer un contrôle et une gestion efficaces dans le secteur financier et quels en seront les coûts et les avantages?
- Accorde-t-on suffisamment d'importance au choix, à la classification, à la nomination et à la formation des gestionnaires financiers?
- Le rôle que l'on se propose d'attribuer au Contrôleur général suffira-t-il à renforcer la gestion financière et son intégration au système de gestion du gouvernement? Quelles devraient être ses rapports officiels avec les organismes centraux, le Vérificateur général et les ministères?
- Les services de comptabilité actuellement assurés par le ministère des Approvisionnements et Services répondent-ils bien aux exigences des ministères, des organismes centraux et du Parlement?
- Dans quelle mesure les systèmes de gestion et de contrôle financiers font-ils partie du contrôle de la mise en œuvre de programmes par les ministères et les organismes centraux? Les systèmes de communication de renseignements des organismes centraux sont-ils compatibles avec ceux des ministères?
- Comment les organismes centraux devraient-ils s'assurer que les ministères et organismes se conforment aux politiques, directives et lignes directrices en matière de gestion financière?

3. La nomination des hauts fonctionnaires

Une des responsabilités essentielles de la gestion centrale du gouvernement est de s'assurer que les personnes nommées à des postes de sous-ministre, de chef d'organismes de la Couronne et de cadre supérieur ont les aptitudes, la compétence et une expérience éprouvée en matière de gestion. Déceler et préparer, en temps utile, les candidats à ces postes est un des éléments essentiels à tout système efficace de gestion du personnel.

Les sous-ministres sont nommés à leur poste, à titre amovible, par le Gouverneur en Conseil sur l'avis du Premier Ministre. La

nomination des sous-ministres est une prérogative reconnue du Premier Ministre et, au cours du processus de sélection, il reçoit l'appui de hauts fonctionnaires. Après leur nomination, le rendement des sous-ministres est apprécié, chaque année, par le Comité des hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction avec la collaboration du ministre et des organismes centraux concernés. Le Cabinet rend des décisions concernant le rendement et la rémunération des sous-ministres en fonction des rapports d'appréciation qui lui sont présentés par le Comité.

Les procédures de nomination des chefs d'organismes de la Couronne varient passablement. Ceux qui sont nommés par le Gouverneur en Conseil sur avis du Premier Ministre ou du ministre concerné sont soumis en grande partie au même processus d'appréciation que les sous-ministres, mais ils sont fréquemment nommés pour des périodes fixes plutôt qu'à titre amovible.

Les hauts fonctionnaires subalternes du sous-ministre qui ne sont pas nommés par décret du Conseil relèvent de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. C'est la Commission de la Fonction publique qui nomme ces hauts fonctionnaires après consultation du sous-ministre. Le Conseil du Trésor fixe les conditions d'emploi de ces cadres supérieurs et contrôle leur nombre dans les ministères et organismes. Une appréciation du rendement et des capacités de gestion des cadres supérieurs est faite chaque année dans tout le gouvernement. Ces appréciations sont effectuées par les sous-ministres et sont revues par la Commission de la Fonction publique dans le cadre du régime de planification des effectifs de direction. Elles sont soumises aux membres du Comité des hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction, lequel dresse une liste de 100 personnes qui se révèlent capables d'accéder éventuellement à des postes plus élevés.

La Commission a remarqué l'attention particulière qui est accordée aux nominations dans les diverses catégories de personnel de direction et à l'appréciation du rendement. Cependant, on nous a signalé qu'il serait souhaitable de mieux assortir les qualités requises et les aptitudes individuelles, qu'il serait bon de définir et d'expliquer plus clairement les objectifs et le rendement escompté, et que les résultats des analyses du rendement devraient faire l'objet de discussions avec les intéressés.

Compte tenu de ces divers éléments, la Commission examine en détail le processus de nomination et d'appréciation des sous-

ministres, des chefs d'organismes de la Couronne et des cadres supérieurs, et cherche réponse aux questions suivantes:

- Comment pourrait-on améliorer les moyens de discerner les candidats et de les choisir en fonction des qualités requises?
- Comment devrait-on déterminer les objectifs à fixer aux sous-ministres et aux chefs d'organismes de la Couronne? Ces objectifs devraient-ils être confirmés et approuvés par le gouvernement et communiqués par écrit?
- La Fréquence des mutations de sous-ministres et de cadres supérieurs est-elle de nature à favoriser l'avancement des hauts fonctionnaires rompus à la gestion du ministère?
- Comment peut-on améliorer le système actuel d'appréciation du rendement des sous-ministres et des chefs d'organismes? Dans quelle mesure peut-on coordonner l'appréciation du rendement individuel et d'autres analyses des procédures et des programmes des ministères et organismes?

LES MINISTÈRES

Les ministères sont les principaux artisans de l'action gouvernementale. Ils aident à façonner les projets de législation et les politiques du gouvernement, en plus de planifier et de diriger ses programmes et ses services. Les fonctions de chaque ministère diffèrent sensiblement. Par exemple, le ministère des Postes est un ministère chargé d'opérations alors que l'activité du ministère des Finances est surtout axée sur la formulation de politiques. D'autres ministères comme celui des Transports ont à la fois des fonctions dans ces deux domaines. D'autres encore, comme le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie, s'occupent de la coordination des politiques. D'autres enfin, comme le ministère des Approvisionnements et Services et celui des Travaux Publics, sont plus particulièrement chargés de fournir des services spécialisés et courants à des ministères et organismes gouvernementaux. Notre Commission examine les questions de responsabilité dans trois secteurs d'activités ministérielles: le rôle du sous-ministre, les responsabilités des cadres de direction et les relations avec les ministères de services courants.

Le rôle du sous-ministre

Dans chaque ministère, le ministre et le sous-ministre forment une équipe qui assure les fonctions d'orientation et de gestion. Le travail du sous-ministre consiste en un amalgame de tâches différentes. Il est chargé de seconder le ministre, de proposer des politiques, de traiter avec les organismes centraux et de remplir les fonctions de chef exécutif du ministère. Bien souvent, les fonctions de conseiller en matière de politiques prennent une très grande place. Parfois, le sous-ministre s'occupe essentiellement de gestion. La responsabilité d'évaluer la qualité des avis donnés en matière de politiques ne s'inscrit pas dans le cadre de cette enquête, mais il est de toute manière impossible d'examiner le rôle et les responsabilités d'un sous-ministre en matière de rendement administratif sans être pleinement au courant de la complexité de la tâche qui lui incombe et de la situation, parfois précaire, où il se trouve d'avoir à jouer le rôle de charnière entre les secteurs politique et administratif du gouvernement.

Bien que l'autorité du sous-ministre découle de sources diverses, il n'existe aucune description statutaire de sa tâche. Il n'y a, par surcroît, aucune définition officielle des responsabilités respectives du ministre et du sous-ministre. Le ministre délègue au sous-ministre l'autorité nécessaire pour appliquer les lois dont l'exécution est confiée au ministère. Le Conseil du Trésor délègue au sous-ministre une certaine autorité quant aux mesures administratives, au contrôle financier, à la classification du personnel et à l'organisation du ministère, tandis que la Commission de la Fonction publique lui confie une part de responsabilité en matière de dotation. Les délégations d'autorité des organismes centraux figurent dans des lois et autres documents officiels. Des guides de procédures portant sur les directives et lignes directrices donnent une description détaillée de la manière dont ces pouvoirs seront exercés dans tout le gouvernement. A cet égard, notre Commission examine certaines questions dont les suivantes:

- Les responsabilités du sous-ministre relatives à la formulation des politiques l'empêchent-elles d'accorder toute l'attention requise à l'administration du ministère?
- Une loi ou tout autre document officiel devrait-il définir plus clairement les relations entre le sous-ministre et le ministre?

- La définition imprécise de leurs responsabilités limite-t-elle la motivation et l'efficacité des sous-ministres?
- Le contrôle central des pratiques et procédures de gestion réduit-il sensiblement la responsabilité des sous-ministres quant aux objectifs à atteindre?

Les responsabilités des cadres supérieurs

L'efficacité de la gestion d'un sous-ministre dépend de ses qualités de chef, du choix et du perfectionnement du personnel de direction, de son aptitude à communiquer, de l'instauration de procédures appropriées et de la définition de mandats clairs et pratiques. Nous reconnaissons que la gestion de tout groupe organisé comporte certains contrôles et restrictions, mais nous ne voudrions pas qu'ils deviennent un fardeau si lourd qu'ils ne répondent plus à l'objet pour lequel ils ont été institués, de sorte qu'il ne soit plus possible de mesurer le rendement et de rendre des comptes. Par ailleurs, nous ne pouvons négliger la responsabilité du personnel de direction quant à la motivation et au perfectionnement des employés. Si l'attention accordée est insuffisante, le moral et la gestion au sein de la fonction publique pourraient en souffrir. Voici certaines des questions que la Commission se pose à cet égard:

- Les sous-ministres ont-ils recours à des méthodes adéquates pour déléguer une certaine autorité à leurs subordonnés et les rendre comptables de la gestion des ressources? Comment devrait-on organiser la vérification interne dans les ministères?
- Dans le cadre des méthodes de délégation d'autorité utilisées par les organismes centraux, comment pourrait-on encourager les sous-ministres à porter plus d'attention aux objectifs et aux résultats qu'au respect des procédures administratives?
- Accorde-t-on une importance suffisante aux fonctions relatives aux finances et au personnel dans les ministères? Les agents chargés des finances et du personnel devraient-ils avoir des rapports organiques avec d'autres que leur sous-ministre?

Les relations avec les ministères de services courants

La Commission se propose d'examiner l'efficacité des systèmes actuels de fourniture de services courants, la responsabilité des ministères utilisateurs des biens et services fournis par les ministères de services courants et la responsabilité de ceux-ci en ce qui a trait à leur propre rendement. La structure de base qui permet aujourd'hui de fournir du matériel et des services est issue des propositions de la Commission Glassco préconisant un système de services courants centralisé et orienté par le Conseil du Trésor au moyen de directives, de lignes directrices et de normes. On espérait en retirer les avantages suivants: des économies d'échelle sur les achats gouvernementaux, de meilleurs services aux petits ministères qui pourraient alors s'occuper plus librement de la gestion des programmes et, enfin, un certain appui aux industries nationales et régionales de fabrication et de services. Les principaux ministères de services courants sont les Travaux publics et les Approvisionnements et Services. Ils fournissent des biens et des services essentiels à la gestion d'un ministère, dont les achats, l'attribution de contrats, la comptabilité, les ordinateurs, les locaux et la vérification. Dans la plupart des cas, le coût de ces biens et services est à la charge du ministère utilisateur. De tels achats représentent fréquemment une partie importante du budget d'un ministère et influent parfois sensiblement sur la qualité des programmes fournis. Voici certaines des questions que se pose la Commission à cet égard:

- La prestation de services communs s'est-elle révélée satisfaisante?
- Les modalités actuelles de facturation des services communs encouragent-elles le souci d'économie chez les ministères qui ont recours à ces services? Ces modalités produisent-elles un effet du point de vue de la responsabilité?
- Le fait que la prestation de services courants soit confiée à une organisation ministérielle affaiblit-elle ou renforce-t-elle la gestion et la responsabilité à cet égard?

LA RESPONSABILITÉ DES ORGANISMES DE LA COURONNE

Le terme «émanation de la Couronne» dont il est question dans notre mandat (ou organisme de la Couronne, expression que nous utilisons dans la présent rapport) n'a aucune définition juridique précise, non plus d'ailleurs que le terme «ministère». Selon la Commission les organismes de la Couronne sont des entités qui ont des relations avec le gouvernement et une structure de responsabilités différentes de celles des ministères traditionnels. Cette absence de définition précise des termes «émanation de la Couronne» et «ministère», crée une certaine confusion. De nombreux organismes qui entrent dans la catégorie des émanations de la Couronne sont désignés comme ministères afin de les assujettir à la réglementation des finances et du personnel applicable à l'ensemble du gouvernement et imposée par les organismes centraux.

Ce problème de définition est aussi un problème de classification. Les organismes de la Couronne se présentent sous des formes diverses et elles recouvrent un ensemble d'activités variées. Il peut autant s'agir d'un pénitencier que d'une entreprise de développement de l'industrie cinématographique, d'une compagnie d'aviation, d'une usine de transformation d'uranium, de l'attribution de bourses, de l'achat d'œuvres d'art ou de services de spécialistes en politique économique ou scientifique. Ces organismes peuvent aussi être chargés de réglementer les pipe-lines, d'accorder des permis d'exploitation à des radiodiffuseurs ou de statuer sur des appels en matière d'immigration.

Les annexes de la Loi sur l'administration financière rangent en trois catégories les sociétés de la Couronne: «corporation de département», «corporation de mandataire» et «corporation de propriétaire», selon leurs fonctions et leur degré de liberté par rapport au régime de contrôles financiers énoncé dans la Loi. Ce catalogue est incomplet non seulement parce que plusieurs sociétés n'y ont jamais figuré mais surtout parce que plusieurs des nombreuses nouvelles sociétés n'y ont pas été ajoutées. Les entités corporatives se sont multipliées rapidement à la suite de l'apparition récente d'une nouvelle forme d'entreprises dans lesquelles le gouvernement détient un pouvoir de contrôle (il s'agit d'entreprises mixtes) et de la prolifération des filiales de sociétés mères. Sur l'organi-

gramme, les sociétés créées par une loi spéciale sont clairement indiquées, les compagnies de la Couronne ou les entreprises établies aux termes de lois de constitution fédérale et provinciales qui appartiennent entièrement à la Couronne sont identifiées moins clairement tandis que les sociétés affiliées et leurs filiales n'apparaissent pratiquement pas.

Parmi les différents organismes gouvernementaux, on trouve deux formes de tribunaux parajudiciaires: certains sont responsables de la réglementation de secteurs importants de l'économie comme les transports, l'énergie ou la radiodiffusion et sont chargés d'octroyer des permis et de promulguer des règles et règlements; d'autres sont chargés de statuer sur des droits individuels, par exemple lorsqu'il s'agit de réclamations en matière de pension, de chômage, d'immigration ou d'impôt. Plusieurs de ces entités sont assujetties à la Loi sur l'administration financière et sont désignées comme ministères. Leur dotation en personnel se fait souvent aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

De plus, il existe certaines fonctions statutaires comme celles du Statisticien en chef du Canada, de l'Archiviste fédéral, du Directeur général de la bibliothèque nationale, du Directeur général des élections et du Commissaire aux langues officielles, pour n'en citer que quelques unes. Ces postes ont une caractéristique commune au niveau de l'organisation: la loi confère à leurs titulaires des responsabilités précises de gestion et, de plus, ils relèvent directement d'un «ministre compétent» et non pas d'un sous-chef de ministère comme le voudrait la structure hiérarchique traditionnelle. On a aussi désigné nombre de ces organismes comme ministères.

En dépit de la variété des organismes de la Couronne, ils ont tous une caractéristique commune que nous pourrions qualifier de «statut spécial». Tous occupent une position plus ou moins éloignée des ministères titulaires et les responsabilités de chacune à l'égard des ministres et du Parlement diffèrent considérablement. Dans certains cas, cet éloignement vise à assurer un degré d'autonomie de gestion jugé essentiel pour mener le plus efficacement possible des opérations avant tout commerciales. Dans d'autres, où l'on s'occupe avant tout de rendre des jugements, une certaine autonomie est nécessaire pour assurer l'indépendance requise. Il est difficile de connaître la raison d'être du statut spécial accordé aux titulaires de postes statutaires mais, règle générale, leurs fonctions exigent une

nette séparation des activités organiques d'un ministère. Il en est ainsi, soit parce qu'elles ne correspondent à aucun portefeuille existant, soit parce qu'il est nécessaire de réduire au minimum l'ingérence politique directe.

Le document sur les sociétés de la Couronne publié récemment par le Bureau du Conseil privé ne porte que sur certains organismes de la Couronne. On nous a demandé de formuler nos observations sur les plus importantes propositions que renferme ce document et nous le ferons à une date ultérieure.

Il ressort clairement des commentaires précités que l'un des plus importants problèmes que nous aurons à étudier consiste à répartir ces divers organismes par catégories. A cet égard, nous remarquons que le plan de classification proposé par le Bureau du Conseil privé et figurant dans les annexes de la Loi sur l'administration financière ne représente que le début d'un travail de classement extrêmement plus complexe. L'objet de la catégorisation systématique des organismes de la Couronne est d'arriver à la normalisation du «statut spécial» qui régira les activités de chacun. La normalisation est un objectif valable; cependant, si l'on néglige d'analyser à fond les principes qui régissent la classification, les organismes de la Couronne pourraient être placés dans des catégories qui ne leur conviennent pas et ainsi perdre les prérogatives que leur statut spécial devait leur assurer.

L'intérêt particulier que nous portons au statut spécial accordé, à des degrés divers et sous des formes variées, aux organismes de la Couronne nous permettra de poser la question essentielle de leur imputabilité. Le dilemme que posent les organismes de la Couronne (et c'est là l'élément essentiel de notre étude) consiste à déterminer leurs responsabilités et à définir la portée de leur statut spécial, afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs tâches, tout en maintenant un degré de responsabilité suffisant et compatible avec leur statut d'instruments gouvernementaux.

En conséquence, nous nous poserons certaines questions importantes:

- Peut-on définir des critères appropriés pour la classification et, partant, la normalisation du statut des organismes de la Couronne?

- Quelle est la nature du statut spécial requis par ces organismes et quels moyens devrait-on mettre en œuvre pour les obliger à rendre des comptes? Les raisons qui ont présidé à l'attribution d'un statut spécial sont-elles toujours valables, ou devrait-on songer à les ériger en ministère.
- Quelles sont les meilleures formes d'organisation et de gestion à donner aux différents types d'activités gouvernementales?
- De quelle manière le conseil d'administration d'un organisme de la Couronne devrait-il exercer la responsabilité d'exiger que le personnel de gestion rende des comptes? Quels devraient être le rôle, les responsabilités et l'autorité du président et des membres du conseil d'administration? Dans quelle mesure le président du conseil, ou le conseil lui-même, devraient-ils participer à la nomination des membres du conseil et des cadres de direction? Les sous-ministres devraient-ils continuer à faire partie de ces conseils?
- Comment peut-on établir des attributions précises, fixer des objectifs et instaurer un système cohérent de responsabilité pour les organismes de la Couronne?
- Quelles devraient être les relations entre le chef de la direction et le conseil d'administration d'un organisme de la Couronne et le gouvernement? De quelle manière le chef de la direction et le conseil d'administration peuvent-ils le mieux rendre compte au gouvernement et au Parlement de leurs responsabilités de gestion, sans limiter indûment la souplesse nécessaire à la gestion de leur organisme.

CONCLUSION

Nous espérons que les questions que nous avons formulées permettront à la Commission de mieux aborder la tâche qui lui a été confiée. Si les questions que nous avons posées peuvent paraître tendancieuses, ce n'est pas vraiment que nous connaissions déjà les réponses ni même que nous avons formulé toutes les questions pertinentes; c'est plutôt un moyen d'appeler l'attention sur les problèmes au sujet desquels nous recueillons des renseignements et des conseils avant de formuler nos recommandations.

Comme nous l'avons noté au début, les questions ont été posées séparément au sujet des quatre groupements institutionnels: le Parlement, les organismes centraux, les ministères et les organismes de la Couronne. Chacune de ces institutions a un rôle à jouer pour assurer un gouvernement efficace et responsable. Par conséquent, nos questions visent donc en partie à déterminer si les rôles attribués aux acteurs leur conviennent, s'il y a eu confusion à cet égard, ou si certaines faiblesses des pouvoirs délégués et des procédures employées empêchent les acteurs de bien s'acquitter de leur rôle.

Comme nous sommes tenus d'examiner un *système* de gestion, il est évident que nos questions doivent aussi porter sur le réseau complexe de relations qui articulent les différents éléments d'un «système de gestion cohérent». Un tel système doit pouvoir se conformer aux critères fonctionnels suivants: il devrait permettre d'assurer la planification et la définition des priorités du gouvernement, de traduire ces priorités en programmes dont les objectifs sont agréés et clairement définis, de leur affecter les ressources nécessaires et de fixer les normes et procédures imposées par les organismes centraux, de déléguer aux gestionnaires les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes en leur procurant les ressources humaines, matérielles et financières requises, et de mettre en place les dispositifs de surveillance et d'évaluation nécessaires pour que tous les acteurs soient nettement tenus de rendre des comptes à l'intérieur d'une structure hiérarchique cohérente, coiffée par un parlement souverain.

Tout cela paraîtra peut-être bien exigeant, mais nous avons la ferme conviction qu'à moins de répondre pleinement à ces critères, l'édifice s'effondrera par manque de cohésion.