

## Le Québec dans le monde (10) Le nouveau visage du contrôle parlementaire

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou des pays occidentaux, comment se situe-t-elle? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur les modes de contrôle du système parlementaire.

Experts parmi les experts du système parlementaire, les présidents des Parlements de 143 États souverains réunis à New York en septembre 2005 pour leur deuxième Conférence mondiale ont conclu leurs travaux en rappelant avec force que l'efficacité était le premier devoir des Parlements : « Un Parlement efficace au niveau national s'acquitte convenablement de ses fonctions de législateur et de contrôle (...) Ce qui suppose des mécanismes et des ressources qui puissent garantir son indépendance et son autonomie. »

En réaffirmant cette priorité, les présidents tenaient à souligner que, pour un Parlement, la manière d'exercer la fonction contrôle dépend essentiellement des compétences que la Constitution lui confère et de l'autonomie dont les parlementaires bénéficient pour engager des actions à même les ressources humaines et matérielles mises à leur disposition.

Concrètement, ce sont le règlement de l'assemblée et les règles procédurales, généralement adoptées à l'unanimité par une législature, qui encadrent le travail des élus. Ces prescriptions sont, par la suite, difficiles à modifier si le climat est moins consensuel, en particulier les dispositions portant sur l'organisation et la durée du travail des parlemen-

taires en séance plénière ou en commission et sur l'observation ou non de la « ligne de parti » lors des activités rattachées à la fonction de contrôle.

Dans les États de droit, le Parlement, principale institution représentative habilitée à contrôler le gouvernement est un pilier du système démocratique. Il lui appartient en effet :

- de contrôler l'action du gouvernement et de son administration pour s'assurer que le pouvoir exécutif agit de manière pertinente, responsable et transparente et par là même dans l'intérêt général de la société;
- d'allouer des ressources financières au pouvoir exécutif, c'est-à-dire d'autoriser et de répartir les recettes dont le gouvernement a besoin pour engager les politiques qu'il a formulées et mettre en application les lois votées par le Parlement;
- de veiller à ce que ces politiques et ces lois soient mises en œuvre efficacement par les titulaires des charges publiques exécutives : la responsabilité des ministres (élus) et celle des autorités administratives (nommées) pouvant alors être considérées de façon distincte;
- de contrôler l'utilisation des ressources, et notamment que les dépenses du gouvernement soient faites strictement aux fins pour lesquelles elles ont été autorisées.

### Mutation des contrôles budgétaires

Traditionnellement, les Parlements exercent un contrôle *ante* sur le pouvoir exécutif pour les questions budgétaires. Il consiste, à partir des demandes et des intentions des gouvernements, à fixer les revenus fiscaux et tarifai-

res puis à allouer ces ressources sous forme de budget de dépenses aux divers ministères et organismes. Une activité « lourde » qui mobilise le Parlement, en début d'année financière, durant de nombreux jours (environ trois semaines ou 17 % d'une année parlementaire au Québec). En revanche, le reste de l'année, les Parlements se sont jusqu'à présent limités à l'examen au cas par cas des dépenses engagées (par exemple : « examen des engagements financiers » des commissions parlementaires québécoises, Comité sur les comptes publics à Ottawa) sans vérifier l'atteinte des résultats recherchés ou l'efficacité de la dépense.

Ces pratiques expliquent pourquoi subsistent, encore aujourd'hui dans certains Parlements, des interpellations sur la quantité de crayons achetée par une administration, le nombre de téléphones cellulaires, le coût des déplacements des fonctionnaires, etc. Montées en épingle par les médias, elles réjouissent quelques publics d'électeurs sans nécessairement éclairer le citoyen soucieux de l'intérêt public.

À la fin des années 80, un renouveau s'est amorcé dans plusieurs Parlements, principalement ceux de tradition britannique. Jugeant les contrôles parlementaires en cours d'année sommaires car trop circonscrits aux dimensions comptable et financière et les contrôles en fin d'année impraticables à partir de rapports d'activités généraux et lénifiants, ils ont fait porter leur regard sur la performance de gestion et les résultats réellement atteints par les ministères et organismes publics.

### **Difficile instauration d'un contrôle de la performance publique**

Pouvant être jugés dorénavant sur leur performance et non plus seulement sur le respect des procédures, les ministères et organismes gouvernementaux ont été contraints d'adapter leurs façons de faire. Ainsi ont-ils dû, souvent en réponse à des lois votées en ce sens

dans la plupart des pays développés\*, clarifier leur mission, planifier à moyen terme leurs objectifs et les résultats escomptés (sur trois ans au Québec), soumettre annuellement un plan d'action et de dépenses et, enfin, déposer un bilan au terme de l'année pour permettre aux parlementaires d'apprécier les éventuels écarts positifs ou négatifs entre les objectifs et les résultats effectivement atteints.

Car si la mise en œuvre de cette vision rénovée du contrôle parlementaire pose de nombreux défis aux administrations publiques, elle en offre également aux parlementaires. Les premières sont invitées à maîtriser des outils de comptabilité de gestion et des systèmes d'information modernes, plus précis et plus transparents. Les parlementaires, pour leur part, doivent être en mesure d'analyser cette information et de réagir avec la rigueur qu'implique leur statut, aussi bien lors de l'interpellation des ministres en assemblée plénière ou en commission parlementaire que pendant leurs discussions avec les administrateurs publics, du moins dans les États où cette pratique est usuelle (depuis 1991 au Québec). La qualité de leur contrôle dépendra, prioritairement, de la pertinence de l'information et de la lisibilité des rapports et des analyses qui leur sont soumis\*\*, de leur évaluation des critères de performance retenus par les ministères et organismes et de leur compréhension du partage des responsabilités entre les autorités politiques et les dirigeants de l'administration.

Cette modernisation de la fonction contrôle ne manque donc pas d'avoir des répercussions sur l'emploi du temps et le contenu même du travail des parlementaires et sur la répartition des ressources au sein des services administratifs du Parlement. C'est l'occasion pour tous les députés, anciens et nouveaux, d'apprendre à en manier les concepts et les outils, faute de quoi on risquerait d'entretenir dans l'administration le sentiment de devoir produire des documents d'information inutiles.

## **L'élargissement et le renforcement du contrôle parlementaire**

Les Parlements d'Europe continentale se sont à leur tour outillés pour que leurs contrôles soient plus efficaces et s'appliquent plus largement, sans pour autant atteindre les standards du Congrès des États-Unis où 6 000 personnes sont directement au service des élus. Sur l'initiative des parlementaires, des mécanismes pour l'évaluation continue des lois (Office parlementaire d'évaluation de la législation créé en France en 1996 par exemple) ont été mis en place. Il en a été de même pour l'évaluation transversale des politiques, des programmes et des services publics dans des secteurs névralgiques : éducation, santé, économie, développement durable... Par ailleurs, les missions rattachées à la puissance publique : justice, sécurité publique (polices, services de renseignement), encadrement du lobbying, protection des renseignements personnels, etc. n'échappent pas à ces nouvelles formes de contrôle parlementaire.

Dans la même perspective, au Québec, chacune des commissions parlementaires (sectorielle) convient généralement de l'étude d'un thème par session ou législature dans le cadre du « mandat d'initiative parlementaire ». Le Bundestag allemand exige plutôt, depuis le milieu des années 80, que les projets de loi dans les domaines économique, social et éducatif soient assortis d'une obligation d'évaluation qui devra lui être transmis trois ou cinq ans après l'adoption. Mais le meilleur exemple de cette évolution reste, au Royaume-Uni, le National audit office (NAO). Organe indépendant, le NAO, dont l'effectif est de 750 personnes, travaille en étroite collaboration avec le Committee of Public Accounts de la Chambre des communes. Sa création, en 1983, a permis un renforcement significatif du contrôle parlementaire sur la performance des dépenses publiques.

Ainsi, longtemps cantonné à une simple vérification de conformité des actes au regard de la concordance budgétaire et du droit administratif, le contrôle parlementaire a agrandi son champ d'action. Les Parlements se doivent de revoir leur organisation et le calendrier de leurs activités, notamment celui des commissions parlementaires. Leur tenue en dehors de la période de réunion de l'assemblée plénière peut permettre de dégager le temps nécessaire à un contrôle parlementaire à la hauteur des exigences des réformes de l'État auxquelles les électeurs aspirent.

\* Exemples de lois sur la modernisation de la gestion axée sur la performance Government and Performance Results Acts (États-Unis, 1993); Loi sur l'administration publique (Québec, 2000); Loi organique relative aux lois de finances (France, 2001)

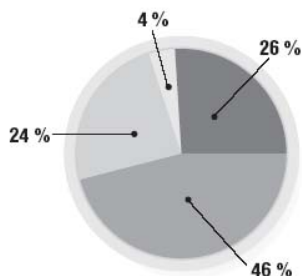
\*\* Notamment, au Québec, par le vérificateur général (effectif : 200 personnes) et le Service des études documentaires de l'Assemblée nationale et de soutien aux commissions (effectif : près de 25 personnes)

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.

## ► Travaux de contrôle des commissions parlementaires au Québec

Les activités attachées en priorité au Contrôle parlementaire de la performance de la gestion publique représentaient, en 2004-2005, plus du quart des travaux effectués en commission, comme le présente le schéma suivant:

Travaux parlementaires en commission



■ CONTRÔLES PARLEMENTAIRES CENTRÉS SUR LA PERFORMANCE PUBLIQUE (305h50)  
 ■ PROCESSUS LÉGISLATIF (548h43)  
 ■ MANDATS PONCTUELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (298h24)  
 ■ ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT (50h44)

### ► Contrôles parlementaires centrés sur la performance publique

	Heures	Pourcentage
<b>Examen détaillé des demandes de crédits budgétaires du gouvernement</b>	<b>198 h 59</b>	<b>17 %</b>
<b>Interpellations formelles d'un membre du gouvernement</b> Tout député d'opposition peut interpellier un ministre (une seule interpellation par semaine pendant les périodes où l'Assemblée plénière siège, sauf en période de travaux intensifs) sur toute question d'intérêt général relevant de sa compétence. L'interpellation (deux heures) a lieu au cours d'une séance de la commission compétente.	<b>16 h 08</b>	<b>1 %</b>
<b>Imputabilité des administrateurs publics</b> Seule la Commission de l'administration publique a le mandat d'entendre les administrateurs publics sur leur gestion. La Commission réalise ce mandat en invitant les sous-ministres et les dirigeants d'organismes à venir exposer publiquement leurs réactions aux observations contenues dans le rapport du vérificateur général découlant de ses travaux de vérification de l'optimisation des ressources.	<b>43 h 57</b>	<b>4 %</b>
<b>Surveillance d'organismes</b> Surveillance d'organismes afin d'étudier les orientations, les activités ou la gestion d'organismes publics qui relèvent de la compétence d'une commission.	<b>18 h 17</b>	<b>2 %</b>
<b>Vérification des engagements financiers</b> En vertu du règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique doit procéder à la vérification de tous les engagements financiers de 25 000\$ et plus qui ont été autorisés par le Conseil du trésor, le Conseil exécutif ou les ministères.	<b>11 h 47</b>	<b>1 %</b>
<b>Mandats d'initiative des parlementaires</b> De leur propre initiative, les membres des commissions étudient les projets de règlement et les règlements, les orientations, les activités et la gestion des organismes publics et toute autre matière d'intérêt public.	<b>13 h 46</b>	<b>1 %</b>
<b>TOTAL PARTIEL DES TRAVAUX EN COMMISSION</b>	<b>305 h 50</b>	<b>26 %</b>