

GUIDE

La surveillance parlementaire

Les comités et leurs liens

Préparatifs en vue des audiences,
et questions courantes



FONDATION CANADIENNE
POUR L'AUDIT ET
LA RESPONSABILISATION

DÉMARCHES PROPOSÉES AUX CCP POUR BIEN SE PRÉPARER EN VUE DE LA TENUE D'UNE AUDIENCE

Élaborer une stratégie. Pour réussir les enquêtes, assurer l'efficacité des audiences et produire des rapports pertinents, il faut normalement que les membres du comité des comptes publics (CCP) s'entendent au préalable sur l'objectif visé par la tenue d'une audience, dont voici quelques exemples :

- 1 établir qu'il existe (ou existait) un enjeu ou problème important, ou étudier les causes concomitantes possibles;
- 2 étudier la gravité des conséquences d'un enjeu ou d'un problème;
- 3 rechercher d'autres manières d'aborder l'enjeu ou de résoudre le problème;
- 4 obtenir l'acceptation de la responsabilité d'intervenir;
- 5 aborder et étudier les manières et les moyens d'améliorer l'administration d'un programme ou d'un processus particulier;
- 6 inciter le ministère ou l'organisme à prendre des mesures correctives (le CCP accomplit ceci en adoptant les recommandations du vérificateur législatif ou en formulant ses propres recommandations de fond, ou les deux);
- 7 surveiller l'état de la mise en œuvre des recommandations du vérificateur législatif et de celles du CCP.

S'il est possible de s'entendre ou d'obtenir une certaine harmonisation des intérêts des membres sur un ou plusieurs de ces objectifs, le comité sera alors en mesure de coordonner ses questions et d'explorer les sujets connexes plus en profondeur.

Obtenir un rapport de situation à jour. Il est particulièrement important de demander à l'avance un rapport de situation sur les recommandations du vérificateur législatif, sur le rapport de performance du ministère et sur les autres documents pertinents afin que le personnel affecté au CCP ou celui du bureau du vérificateur législatif puisse en faire un résumé pour le comité. C'est ainsi qu'on réduit les risques d'obtenir une information incomplète durant l'audience publique, surtout si l'enquête menée par le CCP se base sur des recommandations formulées par le vérificateur législatif et qu'une longue période de temps s'est écoulée depuis que celui-ci a effectué son travail de vérification. Il serait préférable de savoir à l'avance si les recommandations ont déjà été mises en œuvre, ou encore, si elles ne sont plus pertinentes pour l'une ou l'autre raison.

Demander une séance d'information. Une fois que le CCP a établi sa stratégie et que l'entité faisant l'objet d'une vérification a fourni un rapport de situation à jour, le personnel du comité aide celui-ci en préparant des questions pertinentes ou en organisant des séances d'information à huis clos avec le vérificateur législatif ou d'autres experts. Dans certains cas, ce sont les recherchistes du CCP qui tiennent les séances d'information. Les membres du CCP contribuent à l'enquête grâce à leur meilleure connaissance des besoins du public, mais les témoins, eux, auront souvent une connaissance plus détaillée de l'entité examinée. Puisqu'on ne peut pas s'attendre à ce que les membres possèdent les connaissances nécessaires sur chaque programme gouvernemental faisant l'objet d'examen par le comité, les séances d'information préalables peuvent contribuer à ce que les membres soient bien renseignés sur les enjeux majeurs de la vérification avant la tenue de l'audience. La séance d'information offre au personnel l'occasion de résumer les principaux enjeux et de suggérer différentes démarches, et c'est aussi le moment pour chacun des membres du comité de décider des sujets qu'il souhaite explorer.

DÉMARCHE PROPOSÉE AUX CCP POUR POSER DES QUESTIONS PENDANT UNE AUDIENCE

Respecter la portée de l'enquête du comité. Tentez d'éviter les sujets extérieurs à l'enquête, même ceux qui présentent un intérêt pour vos électeurs; ne cherchez pas à obtenir une opinion sur la future direction politique du gouvernement ou sur les discussions ou décisions actuelles du Cabinet. Veillez à ne pas diriger l'enquête vers des questions personnelles qui pourraient porter atteinte à la vie privée du témoin.

Entendre des témoignages à huis clos ou de façon confidentielle. Le fait d'informer les témoins, avant qu'ils livrent leur témoignage, qu'ils ont le droit de le faire à huis clos ou de façon confidentielle constitue une bonne pratique (et parfois une obligation). Selon le guide à l'intention des témoins de la CCAF-FCVI :

« [É]tant donné que le CCP fonctionne comme une tribune ouverte, les témoins sont couverts par les dispositions de la législation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Par conséquent, les témoins peuvent être autorisés à déposer à huis clos (à savoir en privé) lorsqu'il s'agit d'une information confidentielle ou de renseignements personnels ou commerciaux sensibles. »

Faire attention au jargon technique et administratif. Tentez d'apprendre les abréviations courantes au préalable. Si une explication vous échappe, demandez au témoin de fournir un témoignage écrit, ou demandez si quelqu'un d'autre est en mesure de corroborer cette explication.

Être conscient des tactiques dilatoires. N'acceptez pas que le précieux temps dont vous disposez pour poser des questions soit utilisé pour des explications de fond détaillées. Demandez pourquoi cette information est nécessaire, et indiquez que vous préférez recevoir ce genre de renseignements à l'avance.

Être persistant. La plupart des témoins préparent à l'avance leurs réponses aux questions les plus importantes et à celles qui sont les plus susceptibles d'être posées. Si ces réponses ne fournissent pas l'information dont vous avez besoin, posez des questions supplémentaires. Explorez les sujets en profondeur. Assurez-vous que les réponses des témoins ne sont pas vagues. Pour les questions importantes, si les témoins n'ont pas les réponses en main, tentez d'obtenir de leur part un engagement à rassembler l'information et à se représenter devant le comité ou à lui faire parvenir un rapport écrit.

Être précis. Demandez au témoin : qu'avez-vous accompli pour régler le problème et comment pouvez-vous être sûr que cette situation ne se reproduira plus ? Tentez d'obtenir un engagement à l'égard des ressources spécifiques.

MODÈLE GÉNÉRIQUE

Sujets courants et questions fréquemment posées aux hauts fonctionnaires comparaisant devant le comité des comptes publics

Pour l'élaboration de ce modèle de liste de sujets couramment abordés et de questions fréquemment posées, nous nous sommes basés sur certaines hypothèses quant au mandat et aux pouvoirs généralement accordés à un comité des comptes publics (CCP), lesquelles hypothèses peuvent ne pas s'appliquer à tous les comités. Nous incitons donc les CCP à utiliser ce document comme point de référence, et à garder à l'esprit qu'il s'agit de suggestions que chaque CCP devra passer en revue pour s'assurer qu'elles correspondent aux exigences législatives, et aux préférences et pratiques spécifiques à son Administration. Pour la première version de ce modèle, nous nous étions inspirés, en partie, d'un document préparé par le Vérificateur général de l'Alberta à l'intention du CCP de cette province. Pour cette version modifiée (2010), nous avons tenu compte de l'expérience d'autres CCP du Canada. Nous remercions tous les CCP de leur collaboration.

Les comptes publics¹

Les comptes publics (états financiers) constituent une source d'information essentielle pour le CCP. Le dépôt de ces documents élémentaires de responsabilisation permet au comité d'étudier spécifiquement chaque section des comptes traitant des dépenses ou des revenus, que ces données fassent ou non l'objet d'un rapport du vérificateur législatif. Plus important encore toutefois, ces documents permettent de passer en revue l'opinion du vérificateur sur les comptes, et sur l'ensemble de la gestion financière du gouvernement, de même que tous les plans visant l'amélioration de cette gestion.

Questions potentielles

- 1 Le vérificateur a-t-il des préoccupations au sujet des comptes publics, comme des transactions et des méthodes comptables inhabituelles ? Si les comptes font l'objet d'une opinion avec réserve, qu'a-t-on fait pour éviter que le vérificateur émette une telle opinion, et que fera-t-on pour éviter que cette situation se reproduise ?
- 2 Quel est le traitement appliqué à certains types de transactions, comme les paiements de transfert, les sorties du bilan ou les dépenses imprévues ?
- 3 Avec quelle rapidité le gouvernement publie-t-il son information financière, par rapport à la rapidité avec laquelle le font les grandes entreprises ?
- 4 Existe-t-il des lacunes dans les systèmes de publication de l'information financière du gouvernement, et celui-ci a-t-il élaboré des plans pour y remédier ?
- 5 Quel est l'état actuel de la fonction de contrôle ?
- 6 Quelle est la valeur de l'actif et du passif ?
- 7 Existe-t-il une vérification de la conformité aux principales autorisations légales ?
- 8 Existe-t-il des exclusions significatives des comptes ?
- 9 Quelle proportion du budget est discrétionnaire ?

¹ Consultez plus loin dans ce document des questions sur les rapports de performance annuels des ministères.

La vérification de la performance (optimisation des ressources)

Les rapports du vérificateur législatif, qui contiennent souvent des vérifications de la performance (optimisation des ressources), constituent une source d'information essentielle pour le CCP. En ce qui concerne l'administration des programmes gouvernementaux, le principal critère de performance consiste à savoir si ces programmes offrent un bon rapport coût-efficacité, c'est-à-dire si les résultats découlant d'un programme justifient les ressources qui y ont été investies. Les dirigeants cherchent à maximiser la valeur reçue en contrepartie des deniers publics engagés en concevant et en mettant en œuvre des systèmes servant à assurer l'utilisation économique et efficiente des ressources pour obtenir les résultats escomptés. Les dirigeants devraient connaître les coûts de leurs programmes, ainsi que les résultats visés et ceux obtenus.

Questions potentielles

- 1 Est-ce que vos principaux gestionnaires ont des buts à atteindre en matière de performance ? À quelle fréquence vous réunissez-vous avec eux pour passer en revue ces buts ? Pendant ces réunions, discutez-vous des résultats de vos programmes et de leurs incidences ?
- 2 Comment savez-vous si vous exécutez vos programmes en respectant les principes d'économie et d'efficacité ?
- 3 Avez-vous des normes en matière de prestation de services, et des systèmes pour en faire le suivi ?
- 4 Disposez-vous de systèmes pour déterminer le coût des extraits de vos programmes ?
- 5 Comment savez-vous si vos programmes sont efficaces, c'est-à-dire s'ils atteignent les objectifs fixés dans la législation et les buts énoncés dans votre plan d'activités ?
- 6 Comment savez-vous si votre personnel ne réduit pas les services ou la qualité de ceux-ci pour économiser de l'argent ?
- 7 Parmi vos principales activités, lesquelles vous offrent le meilleur moyen d'optimiser les ressources ?

Les recommandations du vérificateur législatif et du CCP

Les rapports du vérificateur législatif sur la vérification de la performance (optimisation des ressources) contiennent généralement des recommandations auxquelles le gouvernement doit donner suite.

Les questions posées par les membres du CCP sur les suites données par le gouvernement à ces recommandations peuvent contribuer à établir des délais réalistes pour la mise en œuvre de ces recommandations et à recenser les difficultés qui pourraient se poser. Nombre de CCP formulent également leurs propres recommandations de fond. Les CCP peuvent évaluer la clarté des réponses et demander le cas échéant aux entités vérifiées de fournir des éclaircissements.

Questions potentielles

- 1 Si certaines recommandations n'ont pas été acceptées, pourquoi ? Veuillez préciser. [Il peut s'avérer nécessaire d'obtenir le point de vue de l'entité vérifiée, celui du vérificateur et celui de tous les groupes concernés.]
- 2 Si certaines recommandations sont à l'étude, quels en sont les aspects étudiés ? De quoi avez-vous besoin pour prendre une décision, et quand l'information sera-t-elle disponible ? [Tentez d'obtenir un engagement.]
- 3 Pour les recommandations qui sont acceptées, à quelle date prévoyez-vous avoir terminé leur mise en œuvre ? Respectez-vous l'échéancier fixé ? Comment savez-vous si cet échéancier est respecté ? Si vous accusez des retards, que faites-vous pour remédier à la situation ? Comment peut-on s'assurer qu'il n'y aura pas (ou plus) de retard ?
- 4 Quels problèmes pourraient survenir et causer un retard dans la mise en œuvre des recommandations, et est-ce que le plan de mise en œuvre comporte une analyse des risques ? S'il n'existe pas de plan de mise en œuvre avec un calendrier fixe, à quel moment va-t-on en établir un ?
- 5 Quelles seront (ou ont été) les conséquences du retard dans la mise en œuvre des recommandations ?
- 6 Quels seront les coûts liés à la mise en œuvre de certaines recommandations en particulier, et le personnel nécessaire a-t-il été affecté à cette tâche ?
- 7 Auriez-vous agi différemment si le vérificateur n'avait pas formulé cette recommandation ?

Pendant une audience du CCP, et particulièrement lorsque l'on craint que l'entité vérifiée n'ait pas fourni toute l'information voulue, les membres du CCP peuvent demander à celle-ci de soumettre un plan d'action mis à jour ou un rapport de situation dans un délai établi (à savoir trois mois). Le comité pourrait demander à l'entité de se présenter à nouveau devant lui dans un délai imparti (à savoir six mois) afin d'obtenir un rapport sur la progression de la mise en œuvre des recommandations.

Les rapports annuels sur la performance des ministères

Parfois, certains CCP examineront les rapports annuels des ministères et organismes, dans lesquels ceux-ci décrivent leur performance réelle par rapport aux plans et aux budgets approuvés par l'assemblée législative. L'analyse de ces rapports pourrait faire partie d'un examen mené par le CCP sur la qualité de la reddition de comptes du gouvernement, se faire de concert avec l'examen du rapport du vérificateur législatif ou encore être effectuée dans le cadre d'un examen des comptes publics. Même si le rapport annuel sur la performance d'un ministère ou organisme ne fait pas à proprement dire l'objet d'une enquête, ce document fournit de l'information essentielle et le contexte nécessaire pour l'étude de toute question relative à un ministère ou à un organisme.

Questions potentielles

- 1 L'information que vous produisez en matière de performance est-elle fiable, pertinente et cohérente, et est-elle axée sur les quelques aspects essentiels de la performance ? Comment peut-on en être certain ?
- 2 Comment votre performance se compare-t-elle avec celle d'organisations similaires à la vôtre ?

- 3 Y a-t-il eu des variations significatives dans votre performance l'année dernière ? Si oui, qu'avez-vous fait pour y remédier ?
- 4 Existe-t-il un rapport entre les variations qui ont eu lieu dans votre performance et celles au chapitre des finances ? Sinon, quels facteurs utilisez-vous pour déterminer vos besoins en matière de financement ?
- 5 Si le CCP examine une question soulevée dans le rapport du vérificateur législatif, est-ce que cette question influe sur les objectifs fixés pour la performance de l'ensemble de votre ministère ou organisme ? Si oui, pouvez-vous vous engager maintenant à améliorer la performance de votre ministère dès l'an prochain ?

AUTRES ENJEUX LIÉS À LA PERFORMANCE ET À LA GOUVERNANCE

Les normes en matière d'éthique

Le gouvernement est responsable des moyens qu'il prend pour atteindre ses objectifs. Il lui faut donc un code d'éthique et de conduite détaillé, qu'il met rigoureusement en pratique. C'est aux sous-ministres qu'il incombe de s'assurer que les normes générales en matière d'éthique sont respectées et de voir à ce qu'on y ajoute des exigences plus spécifiques si la situation particulière au sein d'un ministère ou organisme l'exige. Ils doivent aussi prêcher par l'exemple (c'est-à-dire établir le ton à partir du haut de la pyramide).

Questions potentielles

- 1 Quelles mesures avez-vous adoptées pour vous assurer que tous les employés respectent le code d'éthique ? Comment savez-vous si ces normes fonctionnent ?
- 2 En plus du code, avez-vous adopté des politiques pour veiller à ce que les comportements soient conformes au code d'éthique (comme une déclaration dans laquelle on divulgue ses intérêts financiers personnels) ? Si oui, quelles sont-elles; et si non, pourquoi ?
- 3 Quelles démarches les cadres supérieurs suivent-ils pour faire preuve de leadership à cet égard ?
- 4 Comment savez-vous si les fournisseurs respectent, eux aussi, des normes appropriées en matière d'éthique ?

La gestion des risques

Une des importantes tâches incombant aux dirigeants consiste à cerner et évaluer les risques, puis à élaborer des plans afin de composer avec ces risques. Par « risque », on entend tout ce qui nuit à l'atteinte des objectifs.

Questions potentielles

- 1 Avez-vous adopté un processus officiel pour la gestion des risques ? Sinon, pourquoi ?
- 2 Quelles sont vos catégories de risques, et quels sont les principaux risques dans chacune d'elles ?
- 3 Aucun risque ne peut être éliminé totalement; les dirigeants doivent donc fixer un seuil de tolérance. Quel est le seuil de tolérance que vous vous êtes fixé à l'égard des principaux risques auxquels votre entité est exposée ?
- 4 Quelles mesures avez-vous adoptées pour atténuer les principaux risques auxquels votre entité est exposée, et comment savez-vous si votre stratégie est bonne ?

Le contrôle interne

Les dirigeants sont responsables de s'assurer qu'un système efficace de contrôle interne est en place et qu'il est respecté. Ce système comprend d'autres systèmes, dont ceux servant à la protection des biens, à l'autorisation adéquate des transactions, au respect des pratiques en matière de dotation de personnel, à la conformité à la législation et aux politiques, et à l'optimisation des ressources. Il incombe aussi aux dirigeants de veiller à ce que les fonctionnaires connaissent les règles, que ces règles soient à jour et qu'elles soient modifiées lorsqu'elles tombent en désuétude, et ce, afin d'éviter qu'elles créent de la confusion dans les manuels et autres documents d'orientation.

Questions potentielles

- 1 Estimez-vous que vos systèmes de contrôle interne sont efficaces, et comment savez-vous s'ils fonctionnent bien ?
- 2 Vos systèmes ont-ils fait l'objet d'un examen externe ? Si c'est le cas, quelles ont été les recommandations qui en ont découlé, et quelles mesures avez-vous prises pour mettre en œuvre ces recommandations ?
- 3 Est-ce qu'il y a une fonction de vérification interne qui relève de vous, à titre de haut fonctionnaire ? Sinon, pourquoi ? Quelles actions ont été entreprises à la suite des recommandations de cette fonction ?
- 4 Comment savez-vous si l'information de gestion que vous recevez est exacte ?
- 5 Votre ministère ou organisme a-t-il cerné des bonnes pratiques dans ses systèmes ? Avez-vous échangé avec d'autres ministères ou organismes à ce sujet ?

La gestion des ressources humaines

Le personnel constitue presque toujours une des principales ressources (intrants) investies dans les programmes gouvernementaux, et c'est pourquoi l'efficacité de la gestion des ressources humaines est extrêmement importante, surtout à une époque où bon nombre d'organisations font l'objet de restructuration ou de renouvellement.

Questions potentielles

- 1 Votre ministère ou organisme possède-t-il un processus pour évaluer sa performance ? Ce processus est-il lié aux objectifs fixés pour la performance de l'ensemble du ministère ou organisme ?
- 2 Quelle proportion de votre personnel obtient des primes de rendement ? Quelle proportion des membres du personnel obtient une note insatisfaisante dans leur évaluation ?
- 3 Votre ministère ou organisme a-t-il élaboré un plan et une stratégie pour assurer la relève ? Sinon, pourquoi ?