



First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

---

Tuesday, May 17, 2005 (in camera)  
Wednesday, May 18, 2005 (in camera)  
Wednesday, June 1, 2005 (in camera)  
Tuesday, June 7, 2005

---

**Issue No. 24**

**Fifth, sixth, seventh and eighth  
meetings on:**

Main Estimates 2005-06

---

**INCLUDING:**

**THE ELEVENTH AND TWELFTH  
REPORTS OF THE COMMITTEE  
Main Estimates 2005-06 (Foundations)  
and (Officers of Parliament)**

---

**WITNESS:**

*(See back cover)*

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

---

Le mardi 17 mai 2005 (à huis clos)  
Le mercredi 18 mai 2005 (à huis clos)  
Le mercredi 1<sup>er</sup> juin 2005 (à huis clos)  
Le mardi 7 juin 2005

---

**Fascicule n<sup>o</sup> 24**

**Cinquième, sixième, septième et huitième  
réunions concernant :**

Le Budget principal des dépenses 2005-2006

---

**Y COMPRIS :**

**LES ONZIÈME ET DOUZIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ  
Le budget principal des dépenses 2005-2006 (Foundations)  
et (Hauts fonctionnaires du Parlement)**

---

**TÉMOIN :**

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Biron Comeau Cools Downe Ferretti Barth	Harb * Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Ringuette Stratton
---	--

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau is substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*May 12, 2005*).

The name of the Honourable Senator Banks is substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*June 6, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mitchell is substituted for that of the Honourable Senator Banks (*June 7, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-président* : L'honorable Joseph A. Day

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Biron Comeau Cools Downe Ferretti Barth	Harb * Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Ringuette Stratton
---	--

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 12 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 6 juin 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 7 juin 2005*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 9:40 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Downe, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver and Ringuette (8).

*In attendance:* Odette Madore and Guy Beaumier, Research Officers, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the proceedings of the committee.)

It was agreed that staff of senators' office be permitted to stay in the room.

The committee considered its draft report on the Officers of Parliament and on Foundations.

It was agreed that the revised versions of the reports would be reviewed at the committee's meeting of Wednesday, May 18, 2005.

At 11:00 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 18, 2005  
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 6:30 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver and Ringuette (7).

*In attendance:* Odette Madore and Guy Beaumier, Research Officers, Library of Parliament.

It was agreed that staff of senators' office be permitted to stay in the room.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 40, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Downe, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver et Ringuette (8).

*Également présents :* Odette Madore et Guy Beaumier, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Le comité examine l'ébauche des rapports sur les hauts fonctionnaires du Parlement et sur les fondations.

Il est convenu d'examiner les versions révisées des rapports à la séance du mercredi 18 mai 2005.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 18 mai 2005  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver et Ringuette (7).

*Également présents :* Odette Madore et Guy Beaumier, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour

before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the proceedings of the committee.*)

Pursuant to rule 92(2)e the committee considered a draft report.

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to remain in the room.

It was agreed that the report on Foundations be adopted as the second interim report on the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006 and that the Chair table the report in the Senate and move a motion for its adoption and request a government response.

It was agreed that the report on Officers of Parliament be adopted as the third interim report on the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006 and that the Chair table the report in the Senate and move a motion for its adoption and request a government response.

At 6:55 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 1, 2005  
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera at 6:15 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Downe, Mitchell, Oliver, and Ringuette (5).

*In attendance:* Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the proceedings of the committee.*)

It was agreed that staff of senators' office be permitted to stay in the room.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft future agenda.

The committee discussed a list of potential future witnesses and areas for study.

l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Il est convenu que le rapport sur les fondations soit adopté à titre de rapport provisoire sur le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 et que la présidence dépose le rapport au Sénat, présente une motion en faveur de son adoption et demande une réponse du gouvernement.

Il est convenu d'adopter le rapport sur les hauts fonctionnaires du Parlement à titre de troisième rapport provisoire sur le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 et que la présidence dépose le rapport au Sénat, présente une motion en faveur de son adoption et demande une réponse du gouvernement.

À 18 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> juin 2005  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 18 h 15, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Downe, Mitchell, Oliver et Ringuette (5).

*Également présents :* Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)e), du Règlement le comité examine un projet d'ordre du jour.

Le comité discute de la liste des prochains témoins et des sujets d'examen possibles.

It was agreed that the Chair would circulate a letter to members outlining the list of potential future witnesses and areas for study, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to determine the priority for inviting any such future witnesses.

The Honourable Senator Mitchell moved that the committee do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:50 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Tuesday, June 7, 2005  
(32)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:35 a.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Day, Oliver and Ringuette (4).

*Other senator present:* The Honourable Senator Nancy Ruth (1).

*In attendance:* Guy Beaumier and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the Proceedings of the Committee.*)

*WITNESS:*

*As an individual:*

Professor Emeritus C.E.S. Franks.

The Chair made a statement.

Mr. Franks made a statement and answered questions.

At 11:03 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

Il est convenu que la présidence fournira aux membres du comité une liste des prochains témoins et des sujets d'examen possibles et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à établir la priorité des témoins à inviter.

L'honorable sénateur Mitchell propose que la séance soit levée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

\_\_\_\_\_

OTTAWA, le mardi 7 juin 2005  
(32)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Banks, Day, Oliver et Ringuette (4).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Nancy Ruth (1).

*Également présents :* Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

*TÉMOIN;*

*À titre personnel :*

M. C.E.S. Franks, professeur émérite.

La présidence fait une déclaration.

M. Franks fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 3, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, May 19, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

**ELEVENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Estimates 2005-2006, has in obedience to the Order of Reference of Monday, March 7, 2005, examined the said estimates and herewith tables its second interim report which deals with Foundations.

Respectfully submitted,

---

Thursday, May 19, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

**TWELFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the Estimates 2005-2006, has in obedience to the Order of Reference of Monday, March 7, 2005, examined the said estimates and herewith tables its third interim report which deals with the Officers of Parliament.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 19 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité auquel a été déféré le Budget des dépenses 2005-2006, a conformément à l'ordre de renvoi du lundi 7 mars 2005, examiné ledit Budget et dépose ici son deuxième rapport intérimaire portant sur les Fondations.

Respectueusement soumis,

---

Le jeudi 19 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre Comité auquel a été déféré le Budget des dépenses 2005-2006, a conformément à l'ordre de renvoi du lundi 7 mars 2005, examiné ledit Budget et dépose ici son troisième rapport intérimaire portant sur les Hauts fonctionnaires du Parlement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

DONALD H. OLIVER

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, June 7, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I am delighted to call this, our thirty-second meeting of the Standing Senate Committee on National Finance, to order. This committee's field of interest is government spending, either directly through the Main Estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

On Monday March 7 2005 our committee has been authorized to examine the expenses planned in the Budget and expenses planned for the year ending on March 31, 2006, in order to prepare a report.

[*English*]

This is our eighth meeting since March 9, 2005 on our mandate to study the Main Estimates. We had been examining government spending in the context of greater accountability and transparency, and in this committee we constantly use those two words — “accountability” and “transparency.”

At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively as part of cabinet and individually as ministers in charge of a particular department. This convention arises out of the democratic principle that only elected officials, and not the public servants who assist them, should be held accountable for the functioning of government.

To discuss this and other issues, we are fortunate to have with us today Professor Emeritus C.E.S. Franks. Born in Toronto, Professor Franks attended Upper Canada College and earned his BA and MA from Queen's University (Arts) in 1959, and a doctorate in philosophy from Oxford University. He worked for four years for the Government of Saskatchewan, including a stint as clerk assistant to the Saskatchewan Legislative Assembly. He taught at Queen's University for over 35 years in the department of political studies, where he remains as Professor Emeritus.

In addition to nearly 100 learned articles and chapters in books, Professor Franks has written or edited 13 books, including *The Parliament of Canada*, *The Canoe and White Water* and *Dissent and The State*. His work includes explorations into public

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 7 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de déclarer ouverte notre trente-deuxième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ce comité a pour mandat d'étudier les dépenses effectuées par le gouvernement, soit directement en vertu du budget, soit indirectement en vertu de lois.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

[*Traduction*]

Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre huitième réunion consacrée à l'étude du budget principal des dépenses. Nous avons examiné les dépenses du gouvernement sous l'éclairage d'une intensification de la reddition de comptes et de la transparence et, dans ce comité, ce sont deux termes que nous utilisons constamment : « reddition des comptes » et « transparence ».

Le régime parlementaire du Canada repose sur la tradition constitutionnelle et la pratique de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement, à titre de membres du Cabinet et, individuellement, à titre de ministres. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les assistent, doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement.

Pour parler de cette question, ainsi que d'autres enjeux, nous avons la chance d'accueillir aujourd'hui M. C.E.S. Franks, professeur émérite. Né à Toronto, le M. Franks a fréquenté l'Upper Canada College et a obtenu un baccalauréat ès arts et une maîtrise ès arts à l'Université Queen's (Arts) en 1959, ainsi qu'un doctorat en philosophie à l'Université d'Oxford. Il a travaillé pendant quatre années pour le gouvernement de la Saskatchewan, notamment, pendant une certaine période, en qualité de greffier adjoint de l'assemblée législative de la Saskatchewan. Il a enseigné à l'Université Queen's pendant plus de 35 ans au département de sciences politiques, où il demeure professeur émérite.

En plus de la centaine d'articles et de chapitres qu'il a publiés dans des livres et des revues spécialisés, M. Franks est l'auteur ou l'éditeur de 13 livres, notamment *The Parliament of Canada*, *The Canoe and White Water* et *Dissent and The State*. Ses travaux

administration, government accountability, Aboriginal self-government, relations between governments and Aboriginal peoples, and the public service.

Honourable senators, I am delighted that we have Professor Franks with us. I am looking forward to his presentation.

Following that, Professor Franks, we will have questions for you.

**Professor C.E.S. Franks, as an individual:** Thank you, Mr. Chairman. I have distributed some materials on the accounting officer concept in England, which, as you know, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts has recently proposed in a report.

Today, first I would like to give a brief introduction to the accounting officer concept and, second, explore some of the arguments against it and illustrate where I think committee members are misguided. I will make it clear at the outset that I support this approach and shall continue to, despite strenuous opposition in various quarters.

Auditor General Sheila Fraser commented in her report of November 2003 that parliamentarians have “an essential role to play” in the process of defining more clearly the responsibilities and accountabilities of ministers and deputy ministers. The Public Accounts Committee, in its recent report, recommended that “deputy ministers be designated as accounting officers with responsibilities similar to those held by the accounting officers in the United Kingdom,” and they went on from there.

I believe that Sheila Fraser’s comment is the most important one in relation to what this committee and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts is trying to do. Up to this point in Canada the interpretation of the doctrine of ministerial responsibility in terms of the accountability of ministers as opposed to that of public servants and the role of Parliament in accountability processes has been defined by the government. Primarily, it has been defined by the Privy Council Office in its documents, the first one being “Responsibility in the Constitution,” which they prepared for the Lambert commission 25 years ago.

It has concerned me that Parliament itself has not expressed its view, because it might not be the same as the view of the Privy Council Office, and Parliament is more important in the process than is the Privy Council Office.

I say this after recently returning from England where Parliament has been actively engaged for many years in the discussion of the responsibilities and accountabilities of ministers and deputy ministers. The discussion has reached the point where

comprennent des recherches sur l’administration publique, sur la reddition de comptes des gouvernements, sur l’autonomie gouvernementale des Autochtones, sur les relations entre les gouvernements et les peuples autochtones, ainsi que sur la fonction publique.

Honorables sénateurs, je suis ravi que M. Franks soit ici avec nous. J’aurai plaisir à écouter son exposé.

Après celui-ci, monsieur Franks, nous vous poserons des questions.

**M. C.E.S. Franks, à titre personnel :** Merci, monsieur le président. J’ai distribué des documents sur le concept d’agent comptable en Angleterre, concept qui, comme vous le savez, a récemment été proposé par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes dans un rapport.

Aujourd’hui, j’aimerais tout d’abord présenter une courte introduction sur le concept d’agent comptable et, en second lieu, examiner certains des arguments qui sont formulés contre ce concept et donner des exemples sur les points où, selon moi, les membres du comité se trompent. Je dirai clairement dès le début que j’appuie ce système et que je continuerai à le faire, malgré la forte opposition de certains milieux.

La vérificatrice générale Sheila Fraser a indiqué, dans son rapport de novembre 2003, que les parlementaires ont « un rôle primordial à jouer » dans le processus visant à définir plus clairement les responsabilités des ministres et des sous-ministres et dans leurs obligations vis-à-vis de la reddition de comptes. Dans un rapport récent, le Comité des comptes publics recommandait que « les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne ». C’est dans cette voie que le Comité a continué depuis lors.

Je suis d’avis que la remarque de Sheila Fraser est la plus importante, pour les résultats que s’efforcent d’obtenir ce comité et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Jusqu’à maintenant, au Canada, c’est le gouvernement qui définissait l’interprétation de la doctrine de la responsabilité ministérielle, en ce qui a trait à la reddition de comptes des ministres, par opposition à celle des fonctionnaires, ainsi que l’interprétation du rôle du Parlement dans le processus de reddition de comptes. Cette interprétation a d’abord été définie par le Bureau du Conseil privé dans ses documents, le premier de ces documents étant « La responsabilité constitutionnelle, » qu’ils ont préparé pour la Commission Lambert, il y a 25 ans.

J’étais préoccupé par le fait que le Parlement lui-même n’avait pas formulé son avis : en effet, cet avis pourrait ne pas être le même que celui du Bureau du Conseil privé — et, dans ce processus, le Parlement est plus important que le Bureau du Conseil privé.

Je le dis après être récemment revenu d’Angleterre, où le Parlement s’est engagé à fond pendant plusieurs années dans la discussion sur les responsabilités et l’obligation des ministres et des sous-ministres de rendre des comptes. La discussion en est à

academic experts are saying that the doctrine of ministerial responsibility in England is no longer owned by the government; it is owned by Parliament.

I hope that the Parliament of Canada will reclaim ownership of the doctrine of ministerial responsibility. After all, it is Parliament to whom the ministers are responsible and accountable, and other people, for that matter. It is up to Parliament to define the terms of that responsibility and accountability.

This is where the accounting officer concept comes in, and I want to make a few general comments about it. My written submission has these in more detail, but here I would simply like to offer some thoughts.

In 1865, two years before Canada was created, Gladstone introduced, and had passed in the British Parliament, the Exchequer and Audit Act, which created the position of comptroller and auditor general, whose functions are equivalent to those of our Auditor General, as an external auditor reporting to Parliament, on behalf of Parliament, on the accounts of the government.

They soon thereafter also established a public accounts committee. A few years later, the public accounts committee in Britain debated who they wanted to hold responsible and accountable, ministers or what in England they call “permanent civil servants.” They decided quickly that they wanted to hold the permanent civil servants accountable rather than ministers. One reason was that ministers move from office to office and change when governments change whereas civil servants lasted. They wanted people who endured in office to be accountable so they could have a continuing dialogue with them. The other reason was that they believed that administration was the responsibility of their growing professional civil service and that ministers were more involved in policy aspects and less in the administration.

That was established in 1872. Since then, they decided that the permanent secretaries, the equivalent of deputy ministers in Canada, would become the accounting officers in terms of parliamentary accountability for financial expenditures and management. For that reason, the accounting officer concept in Britain goes back almost to the time of Confederation and has existed and changed since then.

The first thing the public accounts committee demanded of the accounting officers was that the government account for the funds they had; in other words, that they present proper accounts. This was called an audit of accountability. It took some years. In the nineteenth century, the Government of Britain was not well organized; in fact, it was a mess in some areas of administration.

un point où les universitaires disent que la doctrine de la responsabilité ministérielle, en Angleterre, ne relève plus du gouvernement, mais bien du Parlement.

J’espère voir le Parlement du Canada reconquérir ses droits sur la doctrine de la responsabilité ministérielle. Après tout, c’est précisément devant le Parlement que les ministres sont responsables et qu’ils doivent rendre des comptes. C’est au Parlement qu’il revient de définir les termes de cette responsabilité et de cette reddition de comptes.

C’est là que le concept d’agent comptable intervient. J’aimerais formuler quelques remarques d’ordre général à ce sujet. Mon mémoire écrit présente plus de détails à ce sujet. J’aimerais toutefois simplement vous présenter certaines idées.

En 1865, deux ans avant la création du Canada, Gladstone a présenté l’Exchequer and Audit Act, qui a été adopté par le Parlement britannique. Cette loi créait le poste de contrôleur et vérificateur général, dont les fonctions étaient équivalentes à celles de notre vérificateur général. Il s’agissait d’un vérificateur externe qui présentait au Parlement, au nom de ce dernier, des rapports sur les comptes du gouvernement.

Peu après, un comité des comptes publics a également été mis sur pied. Quelques années plus tard, le comité des comptes publics de Grande-Bretagne a eu un débat sur les personnes qu’il désirait tenir responsables et astreintes à la reddition de comptes : d’une part les ministres et, d’autre part, ce que l’on désigne en Angleterre comme les fonctionnaires titulaires. Ils ont tôt fait de décider que les fonctionnaires titulaires devaient rendre des comptes, et non pas les ministres. L’une des raisons invoquées était que les ministres passent d’un service à l’autre et sont remplacés lors des changements de gouvernement, tandis que les fonctionnaires conservent leur poste. Ils voulaient que les personnes qui demeuraient en poste aient l’obligation de rendre des comptes : le comité pourrait ainsi entretenir avec les fonctionnaires un dialogue soutenu. L’autre raison, c’était qu’ils croyaient que l’administration relevait de la responsabilité de leur fonction publique professionnelle, dont les rangs s’accroissaient alors, et que les ministres intervenaient plutôt dans le domaine des grandes orientations que de l’administration.

Ce régime a été instauré en 1872. Depuis lors, il a été décidé que les secrétaires permanents, qui sont l’équivalent des sous-ministres au Canada, deviendraient les agents comptables qui allaient rendre compte au Parlement des dépenses et de la gestion financière. Pour cette raison, en Grande-Bretagne, le concept d’agent comptable remonte pratiquement à l’époque de la Confédération et il a subi des modifications au fil des ans.

La première chose que le comité des comptes publics a exigée des agents comptables, c’était que le gouvernement rende compte des fonds dont il disposait; autrement dit, que le gouvernement présente des comptes appropriés. Ceci était désigné comme une vérification de la reddition de comptes. Quelques années y ont été consacrées. Au XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement de Grande-Bretagne n’était pas bien organisé. En fait, certains domaines de l’administration étaient dans un état chaotique.

After they were reasonably satisfied that they were getting good accounts, they asked for an audit of legality, that is, assurance that expenditures had been made only within the law and within the amounts approved by government.

That is similar to what is called the “attest audit” in Canada. The attest audit ensures that the accounts accurately represent what was spent and that the money was spent legally for the purposes intended by Parliament. I will pass on relating that to present circumstances.

The third kind of audit, which the British Parliament began late in the 19th century, was what they called propriety. These are old terms. “Propriety” meant that the money was spent properly with due regard for economy and efficiency, and not wasted.

That has changed. Today, the rules the treasury established for accounting officers in Britain are, first, that they ensure regularity and propriety. The word “propriety” is still used. “Regularity” means the audit of accountability and legality. Second, they must observe the principles of economy, efficiency and effectiveness, which is also called “value for money.” In my written submission, I have included excerpts from the treasury document in England that define these responsibilities.

The accounting officers in Britain were almost entirely a product of the work of the public accounts committee. They had virtually no statutory recognition until the year 2000, when an act was passed by Parliament that provides that the treasury shall establish an accounting officer for every vote of Parliament. From there on, the treasury board and the public accounts committee, between them, define the duties and responsibilities of the accounting officers.

In 1979, the Lambert commission in Canada recommended that Canada adopt the accounting officer principle. The government vigorously rejected that recommendation at that time and has continued to do so. Some reasons for the rejection, I believe, are based on misunderstandings of the British position. For the remainder of these remarks, I would like to look at three major misunderstandings, although there are others.

The first misunderstanding is that the accounting officer approach makes deputy ministers accountable to parliamentary committees, and that accountability would give parliamentary committees the power to instruct, reward and punish deputy ministers, and perhaps other public servants as well. This misunderstanding was first perpetrated by the Privy Council Office in its document “Responsibility in the Constitution” in 1979. It was further forwarded by Gordon Osbaldeston, a former Clerk of the Privy Council, in his book *Keeping Deputy Ministers*

Après avoir obtenu une assurance raisonnable de la qualité des comptes, ils ont demandé une vérification de la légalité, c’est-à-dire une assurance que les dépenses avaient été faites uniquement dans le cadre de la loi et en respectant les montants que le gouvernement avait approuvés.

C’est une chose similaire à ce qui, au Canada, est appelé la « vérification d’attestation ». La vérification d’attestation garantit que les comptes représentent avec exactitude les fonds qui ont été dépensés et que ceux-ci ont été dépensés d’une manière légale pour atteindre les objectifs prévus par le Parlement. J’abandonnerai maintenant ces considérations pour passer aux circonstances d’aujourd’hui.

Le troisième type de vérification que le Parlement britannique a entreprise à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle était celle de la « propriety », c’est-à-dire du bien-fondé. Ce sont des expressions anciennes. Elle visait à garantir que l’argent était dépensé d’une manière appropriée, avec un souci d’économie et d’efficacité, et qu’il n’était pas gaspillé.

Les choses ont changé. De nos jours, les règles que le Trésor a définies pour les agents comptables britanniques sont, tout d’abord, qu’ils doivent s’assurer de la rectitude et de la régularité. Le mot « propriety » est encore utilisé. La vérification de la régularité porte sur l’imputabilité et la légalité. Deuxièmement, ils doivent respecter les principes d’économie, d’efficacité et d’efficience, ce qui est également désigné comme l’« optimisation des ressources ». Dans mon mémoire écrit, j’ai inclus des extraits de documents du Trésor britannique dans lesquels ces responsabilités sont définies.

Les agents comptables britanniques étaient presque entièrement le fruit des travaux du comité des comptes publics. Ils n’ont pas eu de statut officiel avant 2000, année où le Parlement a adopté une loi stipulant que le Treasury devait établir un agent comptable pour chaque crédit parlementaire. Depuis, le conseil du trésor et le comité des comptes publics définissent ensemble les fonctions et les responsabilités des agents comptables.

En 1979, au Canada, la commission Lambert a recommandé que le Canada adopte le principe de l’agent comptable. Le gouvernement avait, à cette époque, refusé énergiquement cette recommandation et persiste dans son refus qui, à mon avis, vient en partie d’une mauvaise compréhension de la position britannique. J’aimerais consacrer le reste de mes remarques à l’examen de trois principaux malentendus — bien qu’il y en ait d’autres.

Le premier malentendu, c’est l’idée selon laquelle le régime des agents comptables oblige les sous-ministres à rendre des comptes aux comités parlementaires et que cette obligation donnerait aux comités parlementaires le pouvoir de donner des directives aux sous-ministres — et peut-être à d’autres fonctionnaires aussi — de les récompenser et de les punir. Ce malentendu trouve son origine dans un document publié en 1979 par le Bureau du Conseil privé et intitulé « La responsabilité constitutionnelle. » Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, l’a alimenté dans

*Accountable*, and still persists, as evidenced in testimony before the Public Accounts Committee in the other place a few months ago.

The Lambert commission recommended that deputy ministers be accountable before, but not to, the Public Accounts Committee. That is an important distinction. “Before” meant that they would speak in their own right as the holders of statutory and other powers rather than speaking on behalf of their ministers. It did not mean that the committee could reward, punish or instruct them. You must understand that very clearly. When deputy ministers, as accounting officers, come before the Public Accounts Committee, they would be talking in terms of responsibilities that they hold in their own right and not on behalf of the minister.

Under the Financial Administration Act, deputy ministers are given far more powers than are accounting officers in Britain.

In fact, in almost every aspect, with a few minor exceptions, the current Financial Administration Act gives deputy ministers the power, authority and responsibility to handle the bulk of financial administration. The way this has been interpreted in Canada is that the accountability of the deputy minister is to his or her minister for this, to the Prime Minister’s office, and to a lesser extent to the Treasury Board, but not in any way to Parliament. We can accept the not to Parliament, but it is also not before Parliament.

Even when the deputy ministers have these statutory powers in their own right, the Privy Council Office insists that the deputy ministers are speaking on behalf of the minister and not as the holders of power. This issue is where the Lambert commission differs from the Privy Council Office, where I differ from the Privy Council Office and where the Public Accounts Committee in its recent tenth report differs from the Privy Council Office. If the deputy ministers hold statutory powers in their own right, the powers are granted by Parliament and assigned through an act passed by Parliament. Parliament includes the Senate and the House of Commons, and then it surely means that the House of Commons in particular, but the Senate as well, can say on what terms the people it has given powers to are to come before it.

So far, it has been largely accepted that the deputy ministers coming before parliamentary committees are speaking on behalf of ministers. This is one thing the Public Accounts Committee proposes to change, and this is a change I think is essential. If we are ever going to clarify the responsibilities and accountabilities of ministers and deputy ministers, it will be through ensuring the deputy ministers speak in their own right.

The second misunderstanding is that the accounting officer approach contravenes the principle of ministerial responsibility because the accounting officers are then making the decisions.

*Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, et il perdure, comme en fait foi certain témoignage présenté il y a quelques mois devant le comité des comptes publics de l’autre Chambre.

La Commission Lambert a recommandé que les sous-ministres rendent des comptes devant le Comité des comptes publics, mais pas à celui-ci. C’est une distinction importante. « Devant » signifie qu’ils prendraient la parole en leur propre nom, en leur qualité de titulaires de pouvoirs conférés notamment par la loi plutôt que de parler au nom de leurs ministres. Ceci ne signifiait pas que le comité pourrait les récompenser, les punir ou leur donner des instructions. Il faut comprendre cette distinction très clairement. Lorsque les sous-ministres, en leur qualité d’agents comptables, comparaitraient devant le Comité des comptes publics, ils rendraient des comptes à l’égard de leurs propres responsabilités, et non pas au nom du ministre.

En vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, les sous-ministres ont beaucoup plus de pouvoirs que les agents comptables de la Grande-Bretagne.

En fait, à presque tous les égards, sauf quelques exceptions mineures, le texte actuel de la Loi sur la gestion des finances publiques donne aux sous-ministres le pouvoir, l’autorité et la responsabilité de prendre en charge l’ensemble de l’administration financière. Au Canada, cette loi est interprétée de manière telle que sous-ministre rend des comptes à son ministre, au Cabinet du Premier ministre et, bien que dans une moindre mesure, au Conseil du Trésor, mais non pas au Parlement. Nous pouvons accepter que ce soit « non pas au Parlement », mais c’est également « non pas devant le Parlement ».

Même lorsque les sous-ministres détiennent en leur propre nom ces pouvoirs conférés par la loi, le Bureau du Conseil privé insiste sur le fait que les sous-ministres parlent au nom ministre, et non pas en leur qualité de titulaires de pouvoirs. C’est sur cette question que la commission Lambert ne partage pas l’opinion divergente du Bureau du Conseil privé, que je ne la partage pas non plus, et le Comité des comptes publics, dans son dixième rapport, a exprimé une opinion divergente de celle du Bureau du Conseil privé. Si les sous-ministres possèdent en leur propre nom des pouvoirs conférés par la loi, ces pouvoirs sont accordés par le Parlement et attribués par le truchement d’une loi adoptée par le Parlement. Le Parlement comprend le Sénat et la Chambre des communes, ce qui signifie certainement que la Chambre des communes en particulier, mais aussi le Sénat, peut préciser les modalités selon lesquelles les individus auxquels elle a accordé des pouvoirs doivent comparaître devant elle.

À ce jour, il est généralement accepté que les sous-ministres parlent au nom de leur ministre lorsqu’ils se présentent devant des comités parlementaires. C’est une chose que le Comité des comptes publics suggère de changer; selon moi, il s’agit d’un changement essentiel. Si nous arrivons un jour à clarifier les responsabilités et l’obligation de rendre compte des ministres et des sous-ministres, ce sera en nous assurant que les sous-ministres parlent en leur propre nom.

Le deuxième malentendu vient du point de vue selon lequel le régime des agents comptables enfreint le principe de la responsabilité ministérielle parce que, dans ce régime, ce sont les

They are responsible for the decisions, and they are accountable before the Public Accounts Committee in their own right, not just answerable as the Privy Council Office would have it.

There are two points to appreciate in that. First, in Britain the minister retains the right to overrule the accounting officer and can overrule him. This overruling has to be done in writing, according to the Treasury Board regulation. The permanent secretary of the deputy ministers states the reasons why he cannot agree with the path of action proposed. Then the minister, if he does not accept the deputy minister's argument, states he does not agree with the deputy minister, and the minister insists what he wants to do is done.

That correspondence is passed on to the Auditor General and to the British Treasury, and then the Auditor General makes an assessment of the issues. That ensures the deputy ministers do have the responsibility, unless they are formally overruled in writing, in which case the minister has the responsibility, not the accounting officer, and the accounting officer is absolved of all blame.

As a last point, I will quote from a head of the civil service in Britain, Robert Armstrong.

A Permanent Head of Department giving evidence to the Committee of Public Accounts does so by virtue of his duties and responsibilities as an Accounting Officer as defined in the Treasury memorandum on The Responsibilities of an Accounting Officer, but this is without prejudice to the Minister's responsibility and accountability to Parliament in respect of the policies, actions and conduct of his Department.

I emphasize this as it is clear in Britain that the minister bears the ultimate responsibility, and if the ministers fail to overrule an accounting officer then it is the accounting officer's responsibility because he has made the decision and will be held accountable for it.

That is a crucial gloss on the whole thing, except it does not contravene in any sense, in British views, and I think it is correct for Canada, the doctrine of ministerial responsibility. It goes against the Privy Council Office's interpretation of what ministerial responsibility means in practice, and as I emphasized before, it is really Parliament's business to accept that or produce a different interpretation it thinks suits the circumstances.

Misunderstanding three is that the accounting officer approach would lead to innumerable formal objections by deputy ministers and overrulings by ministers, which would be counterproductive.

I have looked into that, and these overrulings by ministers in Britain are called ministerial directions, and they are relatively rare. In the 23 years from 1981 to 2003 inclusive, there were only

agents comptables qui prennent les décisions. Ils sont responsables des décisions et, à cet égard, ils doivent rendre des comptes en leur propre nom devant le Comité des comptes publics, au lieu d'avoir la responsabilité que le Bureau du Conseil privé souhaiterait qu'ils aient.

À ce sujet, il y a deux faits qui doivent être bien compris. Tout d'abord, en Grande-Bretagne, le ministre conserve le droit d'infirmer les décisions de l'agent comptable. Il doit le faire par écrit, d'une manière conforme aux règlements du Conseil du trésor. Le secrétaire permanent du sous-ministre indique les raisons pour lesquelles il ne peut pas être d'accord avec les mesures proposées. Ensuite, s'il n'accepte pas les arguments du sous-ministre, le ministre indique qu'il n'est pas d'accord avec le sous-ministre et qu'il tient à ce que sa décision soit mise en application.

Cette correspondance est remise au vérificateur général et au ministère des Finances britannique; le vérificateur général évalue ensuite la question. Cela garantit que le sous-ministre est bel et bien responsable, sauf si le ministre infirme sa décision par écrit, auquel cas c'est le ministre qui est responsable et non l'agent comptable, et ce dernier est exonéré de tout blâme.

Sur ce dernier point, je citerai un haut fonctionnaire britannique, Robert Armstrong :

Le chef permanent d'un ministère qui témoigne devant le comité des comptes publics le fait en vertu de ses devoirs et de ses responsabilités à titre d'agent comptable, tels que les définit la note de service du ministère des Finances intitulée « The Responsibilities of an Accounting Officer. » Toutefois, cela ne limite pas la responsabilité du ministre ni son obligation de rendre des comptes au Parlement à l'égard des politiques, des activités et de la conduite de son ministère. [*Traduction*]

J'insiste là-dessus parce qu'il est clair, en Grande-Bretagne, que c'est le ministre qui porte la responsabilité définitive; si le ministre omet d'annuler la décision d'un agent comptable, la responsabilité incombe alors à l'agent comptable parce que c'est lui qui a pris la décision et il aura à en rendre compte.

C'est un principe important, sauf qu'il n'enfreint aucunement la doctrine de la responsabilité ministérielle, selon les Britanniques, et je crois que c'est aussi le cas au Canada. Il va à l'encontre de l'interprétation que fait le Bureau du Conseil de la responsabilité ministérielle dans la pratique et, comme je l'ai déjà souligné, le Parlement peut accepter cette interprétation ou en adopter une autre qui lui semble mieux adaptée aux circonstances.

Le malentendu numéro trois, c'est que le régime des agents comptables mènerait à d'innombrables objections officielles de la part des sous-ministres et annulations de décisions de la part des ministres, ce qui serait improductif.

J'ai examiné cette question. En Grande-Bretagne, ces annulations de décisions par des ministres sont appelées des directives ministérielles et elles sont relativement rares. En 23 ans,

37 of them, an average of 1.6 per year. Most of these overrulings dealt with relatively minor matters and were not investigated by the British Public Accounts Committee.

Here is where we get into one of the cruxes of how this system works. Awareness on the part of both minister and accounting officers, if disagreements between them are not resolved, will be reported to, and possibly investigated by, both the Auditor General and Public Accounts Committee, which serves as an encouragement for resolving proposals. The deterrent effect of bad publicity can be one of the most effective forces encouraging good behaviour in politics. The threat of public exposure and criticism encourages serious discussion and an effort to reach a solution acceptable to both minister and public servant. This system works, as is attested to by the small number of ministerial overrulings and the generally high standards of British financial administration.

I add as a comment in the written submission that there would have been far fewer overrulings except in Britain they have hived off about 75 per cent of the civil service to executive agencies. These are quasi-autonomous agencies within the departments, and many of the overrulings in that 23-year period were based on disagreements between the head of these executive agencies and the minister, over the interpretation of who was entitled to benefits under social security programs. These disagreements were sorted out.

There was that profound administrative change that allowed so many to occur. In that entire period, there was only one major issue. That issue was where the ministry wanted to give support to a dam project in Malaysia and the economic studies suggested it would be counterproductive in terms of gross national product.

I shall leave that aside because I have spoken for far too long on this. I had more comments on the distinction between policy and administration.

I will draw your attention, Mr. Chairman and senators, to the last part of the report in my submission where I have pages on what I call, Proposed Fundamental Principles of Responsibility and Accountability for Management and Administration in Canada's Parliamentary System. I wrestled with this section, trying to think what principles you should observe, if you do not want to call what you want to do in Canada an accounting officer, and you do not want to follow a British model absolutely. I made the list there.

I should point out that I do not think that because the accounting officer is British in origin, that is a good argument for rejecting it. Our parliamentary system is British, and the Constitution says that it is to be a system of government like the British. Until 1931 in Canada, the Auditor General made the

de 1981 à 2003 inclusivement, il n'y en a eu que 37, soit une moyenne de 1,6 par année. La plupart de ces annulations concernaient des questions relativement mineures et elles n'ont pas fait examiner par le comité britannique des comptes publics.

C'est ici que nous abordons l'une des chevilles ouvrières de ce système. Le ministre et l'agent comptable savent très bien que si leurs désaccords ne sont pas résolus, ils seront portés à l'attention du vérificateur général et du comité des comptes publics, qui procéderont peut-être à une enquête à ce sujet. Il s'agit là d'une incitation à trouver un compromis. En politique, le risque de recevoir mauvaise presse peut être un incitatif puissant à bien se comporter. La menace de se retrouver dans la mire des médias et de subir des critiques incite à tenir des discussions sérieuses et à faire un effort pour en trouver des solutions acceptables à la fois pour le ministre et pour le fonctionnaire. Ce système fonctionne, comme l'attestent le nombre limité d'annulations de la part des ministres et les normes généralement strictes de l'administration financière britannique.

Dans mon mémoire, j'ajoute, à titre de remarque, qu'il y aurait eu beaucoup moins d'annulations, sauf que, en Grande-Bretagne, environ 75 p. 100 de la fonction publique a été cédée à des organismes de direction. Ce sont des organismes quasi autonomes au sein des ministères, et bon nombre des annulations de décisions pendant cette période de 23 ans procédaient de désaccords entre le ministre et les chefs de ces organismes de direction à savoir quels individus avaient droit aux prestations des programmes de sécurité sociale. Ces désaccords ont été réglés.

Ce grand changement administratif a produit beaucoup de choses. Pendant toute cette période, il n'y a eu qu'un seul problème important. C'était un cas où le ministère voulait appuyer un projet de barrage en Malaisie. Les études économiques laissaient supposer que le projet aurait un effet négatif sur le produit intérieur brut.

Je laisserai cette question de côté car j'y ai déjà consacré beaucoup trop de temps. J'avais d'autres remarques à faire sur la distinction entre les politiques et l'administration.

Monsieur le président et honorables sénateurs, j'attirerai maintenant votre attention sur la dernière partie du rapport contenu dans mon mémoire, dans laquelle je propose des principes fondamentaux de la responsabilité et de la reddition de comptes pour la gestion et l'administration dans le système parlementaire du Canada. Cette partie m'a donné beaucoup de mal. J'ai tenté de penser aux principes qu'il fallait observer si nous ne voulons pas, au Canada, utiliser le terme « agent comptable » pour désigner ce que nous voulons faire et si nous ne voulons pas suivre le modèle britannique au pied de la lettre. J'ai dressé cette liste.

Je souhaite souligner que, à mon avis, le fait que la notion d'agent comptable soit d'origine britannique n'est pas un bon argument pour justifier un refus. Notre régime parlementaire est britannique et la Constitution stipule que notre régime gouvernemental doit être semblable au régime britannique. Au

expenditures and was not a true external auditor. We copied the British in 1931 and went to the model they had used since 1865.

In 1958, Prime Minister John Diefenbaker ensured that the Public Accounts Committee had an opposition member as chairman for the first time. We had not had that in Canada, but they were copying a model that the British had used since 1865.

The one thing we left out from the British model in the accountability at this point is identifying clearly the responsibilities and accountabilities of the deputy ministers as opposed to the ministers. I think they offer some guidance on this. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Franks. Before turning to questions, I would be grateful if you could take us through your proposed fundamental principles and highlight some of the principal ones you wanted us to focus on.

There are 12 in all. Are there two or three you want to make sure that we focus on?

**Mr. Franks:** I will summarize the first few.

The first ones say that in the system of responsible government Parliament has two functions: One, it assigns powers to the executive through statutes; and, two, it holds government accountable for the exercise of the statutes. Parliament does not administer.

I go on to say that there is a distinction between the public service and the ministry, that the public service is politically neutral, and in it, recruitment and promotion are based on the merit system. I do not want to suggest that politicians are non-meritorious, but politicians are not politically neutral. They are not necessarily appointed on the merit principle. The public service must be capable, and seen to be capable, of serving equally effectively, different succeeding governments of political persuasion and under continuing principles of neutrality, merit and anonymity.

Point 10 states the following:

In financial and human resources administration, statutory powers which relate to the principles of neutrality, merit, and propriety in administration are delegated to deputy ministers.

I think that is crucial.

The final thing I want to say is, we must create a system in which Parliament, as an entity, ensures that the public service is insulated from political pressures and can be administered on the principles of merit and neutrality, and that we do not get into a system where partisan uses of the government's powers are confused with the public service's duties to laws, regulations, Parliament and the country.

Canada, jusqu'en 1931, le vérificateur général effectuait les dépenses et n'était pas un véritable vérificateur externe. Nous avons copié le système britannique en 1931 et nous avons opté pour le système que les britanniques utilisaient déjà depuis 1865.

En 1958, le premier ministre John Diefenbaker a fait en sorte que le Comité des comptes publics ait, pour la première fois, un membre de l'opposition comme président. Nous n'avions jamais eu ça au Canada, mais nous reproduisons un modèle que la Grande-Bretagne utilisait depuis 1865.

À cette époque, en matière de reddition de comptes, la seule chose que nous avons rejetée du modèle britannique, c'était la définition claire des responsabilités et de la reddition de comptes des sous-ministres, par opposition à celles des ministres. Je crois qu'il est possible de nous en inspirer. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, M. Franks. Avant de passer aux questions, je vous serais reconnaissant d'examiner avec nous les principes fondamentaux que vous proposez et de souligner certains des principes les plus importants sur lesquels vous souhaitez attirer notre attention.

Il y en a 12 en tout. Y a-t-il deux ou trois principes sur lesquels vous voulez insister?

**M. Franks :** Je résumerai les quelques premiers principes.

Les premiers indiquent que, dans un système de gouvernement responsable, le Parlement a deux fonctions. Tout d'abord, il attribue des pouvoirs à l'exécutif par l'entremise des lois. En deuxième lieu, il tient le gouvernement responsable de l'application des lois. Le Parlement n'administre pas.

J'indique ensuite qu'il y a une distinction entre la fonction publique et le ministère : la fonction publique est politiquement neutre et, en son sein, le recrutement et les promotions sont fondés sur le régime du mérite. Je ne veux pas dire par là que les politiciens n'ont pas de mérite, mais bien qu'ils ne sont pas neutres sur le plan politique. Ils ne sont pas nécessairement nommés selon le mérite. La fonction publique doit pouvoir — et doit être perçue comme pouvant — servir avec une efficacité égale les gouvernements successifs de diverses allégeances, tout en maintenant les principes de la neutralité, du mérite et de l'anonymat.

Le point 10 se lit comme suit :

En administration des finances et des ressources humaines, les pouvoirs conférés par la loi qui procèdent des principes de la neutralité, du mérite et du bien-fondé administratifs, sont délégués aux sous-ministres.

Je crois que c'est un élément déterminant.

La dernière chose que je souhaite dire, c'est que nous devons créer un système où le Parlement veille à ce que la fonction publique soit soustraite aux pressions politiques et qu'elle puisse être administrée en vertu des principes du mérite et de la neutralité; de plus, nous ne voulons pas dériver vers un système où l'application partisane des pouvoirs de l'État est confondue avec les devoirs de la fonction publique vis-à-vis des lois, des règlements, du Parlement et du pays.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Franks. I know you have written widely on this subject, and I know you have spoken about this subject over many years.

Have you had the opportunity to examine this concept of ministerial accountability issues in this perspective of other countries, such as Australia, New Zealand, or the United States? Apart from the U.K. accounting model, are there lessons to be gleaned from the experience of other countries? In your view, which countries would be worth studying to help us? Apart from the U.K. model, is there something else out there?

**Mr. Franks:** New Zealand has gone down the route that the British followed in creating separate executive agencies or having our equivalent of deputy ministers under contract with clearly delegated responsibilities and accountabilities. It is a much smaller country. Things work differently there, but that is an interesting area.

Britain itself, in creating its executive agencies, drew on the Swedish model where the bulk of administration is in separate administrative agencies headed by boards or commissions, primarily. Departments of government are relatively small and policy oriented, for the most part. It is not true for all departments.

The French and the continental countries, in general, are not so useful because the doctrine of ministerial responsibility does not work the same way.

**The Chairman:** What about Australia?

**Mr. Franks:** I am not comfortable in answering that. I have not yet been able to disentangle the full lines of accountability and responsibility. They have gone down a route somewhat similar to the British, but how far they are along that, I do not know.

The United States does not offer a useful example, in my opinion, because, first, they do not have the doctrine of ministerial responsibility. Second, the administrative powers are often assigned to specific offices within government rather than to the secretary of state in charge of a ministry.

I have stuck with the British as the most useful example, partly because it shows the clearest distinction of any of the countries between ministerial responsibility and accountability, and deputy ministerial responsibility and accountability.

**The Chairman:** You have mentioned a few of the Commonwealth countries, such as Australia and New Zealand. Are there any other Commonwealth countries following the Westminster model that have moved along into the accounting officer system, apart from those you have already mentioned?

**Mr. Franks:** My understanding is that India has, but Indian financial management is not a model that I would want Canada to follow.

**Senator Banks:** It is an oxymoron.

**Le président :** Merci beaucoup, M. Franks. Je sais que vous avez beaucoup écrit sur ces questions et que vous présentez vos idées depuis plusieurs années.

Avez-vous eu l'occasion d'examiner ce concept de l'obligation ministérielle de rendre des comptes du point de vue d'autres pays, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les États-Unis? Outre le modèle de reddition de comptes du Royaume-Uni, y a-t-il des leçons qui peuvent être tirées de l'expérience d'autres pays? Selon vous, quels pays serait-il utile d'étudier? Outre le modèle britannique, y a-t-il autre chose d'intéressant?

**M. Franks :** La Nouvelle-Zélande a suivi le chemin britannique en créant des organismes directeurs séparés ou en faisant en sorte que l'équivalent de nos sous-ministres soient astreints à des contrats avec des responsabilités et obligation de rendre des comptes clairement définies. C'est un pays beaucoup plus petit. Là-bas, les choses marchent d'une manière différente — mais c'est une région intéressante.

La Grande-Bretagne elle-même, en créant ses organismes directeurs, s'est inspirée du modèle suédois, dans lequel la majeure partie de l'administration est située dans des organismes directeurs séparés, dirigés principalement par des conseils ou des commissions. Pour la plupart, les ministères du gouvernement sont relativement petits et axés sur les politiques. Ce n'est pas le cas pour tous les ministères.

En général, la France et les pays du continent ne sont pas des exemples très utiles car la doctrine de la responsabilité ministérielle n'y fonctionne pas de la même manière.

**Le président :** Et l'Australie?

**M. Franks :** Je ne me sens pas apte à répondre. Je n'ai pas encore été capable de démêler l'écheveau de la reddition de comptes et des responsabilités. Les Australiens ont choisi une voie qui ressemble au modèle britannique mais je ne sais pas jusqu'à quel point.

À mon avis, les États-Unis n'offrent pas un exemple utile car, tout d'abord, ils n'appliquent pas la doctrine de la responsabilité ministérielle. Ensuite, les pouvoirs administratifs sont souvent attribués à des services précis du gouvernement, plutôt qu'au secrétaire d'État qui est chargé d'un ministère.

J'en suis resté à la Grande-Bretagne car c'est l'exemple le plus utile, en partie parce qu'il offre la distinction la plus claire, parmi tous les pays, entre la responsabilité et la reddition de compte d'un ministre d'une part et, d'autre part, la responsabilité et la reddition de compte d'un sous-ministre.

**Le président :** Vous avez évoqué quelques-uns des pays du Commonwealth, notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Y a-t-il d'autres pays du Commonwealth qui suivent le modèle de Westminster et qui se sont inspirés du régime des agents comptables, outre ceux dont vous avez déjà parlé?

**M. Franks :** Je crois comprendre que c'est le cas de l'Inde — mais la gestion financière indienne n'est pas un modèle que j'aimerais voir adopter par le Canada.

**Le sénateur Banks :** C'est un oxymoron.

**Mr. Franks:** Like military intelligence.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Banks:** You would agree that if we are going to have a parliamentary system based on the Westminster model, ministerial responsibility is a concept that is fundamentally essential to it. It does not work without ministerial responsibility.

**Mr. Franks:** Yes, sir.

**Senator Banks:** I did not clearly understand: In the model you talked about, where the financial officers have direct accountability before, but not to, Parliament, does that absolve the minister of his or her responsibility, unless the minister has overridden the financial officers?

**Mr. Franks:** Yes. That is correct.

**Senator Banks:** If something goes wrong, which the minister permitted to happen by not overriding the actions of the financial officer, then the financial officer alone is responsible, and the minister is insulated from that responsibility?

**Mr. Franks:** That is correct.

**Senator Banks:** That is by virtue of not having overridden.

**Mr. Franks:** That is correct.

**Senator Banks:** Should the minister not continue to be responsible because the minister did not stop something which was improper?

**Mr. Franks:** There are two aspects to that. The first one is to identify the accounting officer's responsibilities in a relatively narrow area, which I defined earlier: regularity, propriety and value for money in fairly narrow terms. If you have a spectrum with policy on the one side, things that are clearly policy, and on the other side, clearly, administration, there is a grey area in the middle. However, the accounting officer's responsibilities tend largely to be in the fairly clear area of administration and not in policy.

If the government adopts a policy, for example, weapons procurement in the military, which turns out to be inefficient or to have some improprieties that have been alleged, that is ministerial, even though you could argue the procurement program itself is administrative.

In terms of major disputes, there has been only one. We are going back now 25 years. On minor ones there have been quite a few. These would be where a minister says, "I want a head office located here," or, "Do you not think this chap should get a contract," or something like that.

Let me try to explain that slightly differently. If we take the Human Resources Development Canada issue that Parliament was so seriously discussing some years ago, the bulk of the argument was that the money was wasted at the grant level. That issue would have been the responsibility of the accounting officer.

**M. Franks :** En effet!

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Banks :** Vous conviendrez que si nous avons un système parlementaire fondé sur le modèle de Westminster, la responsabilité ministérielle est un concept fondamental. Ça ne marche pas sans responsabilité ministérielle.

**M. Franks :** Oui, monsieur.

**Le sénateur Banks :** Je n'ai pas compris clairement : dans le modèle dont vous avez parlé, où les agents comptables rendent des comptes devant le Parlement, mais pas au Parlement, le ministre est-il libéré de sa responsabilité tant qu'il ou elle n'annule pas une décision de l'agent comptable?

**M. Franks :** Oui. C'est exact.

**Le sénateur Banks :** Si quelque chose tourne mal et si le ministre l'a permis en n'annulant pas une décision de l'agent comptable, ce dernier est alors responsable et le ministre est protégé contre cette responsabilité?

**M. Franks :** C'est exact.

**Le sénateur Banks :** Parce qu'il n'a pas annulé la décision de l'agent comptable?

**M. Franks :** C'est exact.

**Le sénateur Banks :** Le ministre ne devrait-il pas continuer à être responsable pour n'avoir pas empêché une chose inappropriée?

**M. Franks :** Cette question comporte deux aspects. Le premier, c'est de donner aux responsabilités de l'agent comptable une portée relativement restreinte, et j'en ai déjà énuméré les paramètres : la régularité, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. Dans un spectre qui comprend à l'une de ses extrémités les politiques, les éléments qui relèvent clairement des politiques, et, à l'autre extrémité, les éléments qui relèvent clairement de l'administration, il y a une zone de flou au milieu. Toutefois, les responsabilités de l'agent comptable ont tendance à relever de la zone assez claire de l'administration, et non pas des politiques.

Si le gouvernement adopte une politique, par exemple un approvisionnement en armes pour les militaires, qui se révèle inefficace ou qui comporte des irrégularités qui sont dénoncées, la responsabilité est ministérielle, même s'il est possible de dire que le programme d'approvisionnement lui-même est du domaine administratif.

Pour ce qui est des conflits importants, il n'y en a eu qu'un seul. Il remonte à 25 ans. Pour ce qui est des conflits mineurs, ils ont été assez nombreux. Ce serait le cas où un ministre dirait : « Je veux que l'administration centrale soit installée ici. » ou « Ne croyez-vous pas que telle personne devrait obtenir un contrat? », ou quelque chose dans ce genre-là.

Permettez-moi de vous expliquer cela autrement. Si l'on pense à la question de Développement des ressources humaines Canada dont le Parlement a débattu avec beaucoup de sérieux il y a quelques années, la majeure partie du débat portait sur le fait que l'argent était gaspillé à l'échelon des subventions. Cette question

Other people have said the whole program was a waste of money because it was not the thing you wanted to spend money on, and it should not have been organized the way the government said it should be. Those were government responsibilities.

The gun control program, which is another one where Parliament was not given the proper information and did not keep control of, the policy was approved by Parliament. That was ministerial, but unless the ministers had overruled the deputy minister responsible, the fact that the expenditures went up to billions when it was predicted to be in the millions should have been a deputy minister responsibility and accountability. The deputy should have alerted the minister to this problem and said, "We have to resolve it."

**Senator Banks:** In general, does what you are talking about here today apply only to financial matters?

**Mr. Franks:** Yes, although value for money can be reasonably broad. The place where this is important in Canada is in the area of personnel administration where the deputy ministers are given broad-ranging powers exclusively in their own right, with no reference to the minister. However, the convention is that even on those things the deputy minister speaks on behalf of the minister. That convention bothers me because it implies a political capacity to be responsible for human resources management, which raises questions about the decisions being based on neutrality and merit, the way that our system should be.

**Senator Banks:** This would not in any way abrogate — the best example I can think of when Lord Carrington resigned from the foreign ministry of the UK. He was asked by everyone not to. His point was that he could not rely on saying, "My deputies have failed in their responsibilities; this all happened on my watch, therefore it is my responsibility. Therefore, I must resign."

**Mr. Franks:** Ministerial resignations in Britain, as in Canada, offer conflicting instruction. In Britain, resignations go back to the Crichton Down affair in the 1950s where, for years, the textbooks said Sir Thomas Dugdale, as Minister of Agriculture, resigned because he could not agree with a decision made by civil servants. It turned out, years later, he did agree with the decision. The reason he resigned was the decision that he had supported, the *Crichton Down* one, was opposed by the land-owning Tory members of Parliament. Thus, it was lack of support in the caucus rather than the errors of the civil servants that led to his resignation.

There are several instances in Britain, and Lord Carrington is one, where ministers have resigned and accepted responsibility. However, on the other hand, there are just as many where they

devait relever des responsabilités de l'agent comptable. D'autres personnes ont dit que tout le programme était un gaspillage d'argent parce que ce n'était pas le genre de choses auxquelles il fallait consacrer de l'argent et que le programme n'avait pas été organisé selon les vœux du Parlement. C'est là une responsabilité du gouvernement.

Dans le Programme canadien de contrôle des armes à feu, qui est un autre exemple où le Parlement n'a pas reçu les renseignements appropriés et n'a pas maintenu un contrôle sur le programme, la politique a été approuvée par le Parlement. C'était une responsabilité ministérielle mais, si les ministres n'avaient pas annulé les décisions du sous-ministre responsable, le fait que les dépenses aient atteint des milliards plutôt que les millions prévus aurait mis en cause la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes du sous-ministre. Le sous-ministre aurait dû signaler le problème au ministre et dire : « Nous devons régler ça ».

**Le sénateur Banks :** En général, ce dont vous parlez aujourd'hui s'applique-t-il uniquement aux questions financières?

**M. Franks :** Oui, bien que l'optimisation des ressources soit un concept assez vaste. Là où cela importe au Canada, c'est dans le domaine de l'administration du personnel, où les sous-ministres reçoivent de vastes pouvoirs exclusifs, sans référence au ministre. Toutefois, il est convenu que, même dans ce domaine, le sous-ministre parle au nom du ministre. Cette convention me trouble car elle implique une capacité politique de responsabilité vis-à-vis de la gestion des ressources humaines, ce qui permet de douter du fait que ces décisions reposent sur la neutralité et le mérite, comme ce devrait être le cas.

**Le sénateur Banks :** Ceci ne change aucunement... Le meilleur exemple qui me vient à l'esprit, c'est le cas où Lord Carrington a démissionné du ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni. Tout le monde lui demandait de ne pas le faire. Son argument, c'est qu'il ne pouvait pas se contenter de dire : « Mes sous-ministres ont manqué à leur responsabilité. » Il était d'avis que puisque tout s'était produit pendant son mandat, il était responsable et il devait démissionner.

**M. Franks :** En Grande-Bretagne, tout comme au Canada, les démissions comportent des enseignements contradictoires. En Grande-Bretagne, les démissions remontent jusqu'à l'époque de l'affaire *Crichton Down*, dans les années 50, et, pendant des années, l'interprétation officielle voulait que Sir Thomas Dugdale, en tant que ministre de l'Agriculture, avait démissionné parce qu'il n'était pas d'accord avec une décision prise par des fonctionnaires. En fait, plusieurs années plus tard, on a constaté qu'il était bel et bien d'accord avec cette décision. La raison pour laquelle il avait démissionné était que cette décision qu'il appuyait, la décision *Crichton Down*, se heurtait à l'hostilité des députés conservateurs du Parlement qui étaient propriétaires fonciers. C'est donc le manque d'appui au sein du caucus, plutôt que les erreurs de fonctionnaires, qui avait mené à sa démission.

Il y a plusieurs exemples en Grande-Bretagne, et le cas de Lord Carrington en est un, où des ministres ont démissionné et où ils ont accepté la responsabilité. Toutefois, il y en a tout autant où ils

did not. I would hesitate, after looking at the whole range of resignations, to say that ministers invariably resign or must resign when there is a serious fault in the department.

It got to the point in Britain where Robin Butler, a recent head of the public service — now Lord Butler — made a distinction very different from the Canadian Privy Council Office distinction between responsibility and accountability. He said that accountability and answerability mean the same thing; they mean you have a duty to give an answer. He said that responsibility means accepting the blame for things. Then he said that ministers must be accountable to Parliament for their departments in the sense of having to give answers, but they are only responsible in the sense of accepting blame if they personally were involved in the decision. The civil service did not like this, as you can appreciate, and Parliament did not like it either. One of the committees of the British House of Commons has strongly disagreed with that interpretation. It was one that, as I say, was made by a senior civil servant there.

The point is, these are contentious issues. Ministerial resignations are one of the weakest indicators to say what the responsibility of a minister is and is not because the precedents are all over the map.

**Senator Banks:** Are there precedents in the resignations of financial accounting officers in England?

**Mr. Franks:** Bad publicity operates there slightly differently. There is a precedent of an accounting officer who committed a serious error being transferred to another department.

**Senator Banks:** That is not the same thing as a resignation.

**Mr. Franks:** The British are like the Japanese in some ways in terms of what I call crime and punishment, and face is an extremely important concept. It is a terrible loss of face to be moved from a position of accounting officer because you have done something wrong. That very rarely happens. The other factor that enters into it in Britain is that accounting officers are primarily in their last position before leaving the public service. In other words, they are appointed to be deputy ministers at a more senior position, older than Canadian deputy ministers, by and large. They might retire early. The thing that happens is everyone around knows they have made a mistake. They might not get the knighthood they think they should have.

It is worth pointing out that the accounting officer who objected on the Pergau Dam issue, which became a major political issue, was rewarded with a knighthood for his service — not for that particular one — but for his service, a year later.

ne l'on pas fait. Après avoir examiné l'ensemble des démissions, j'hésite à dire que les ministres démissionnent invariablement ou qu'ils doivent invariablement démissionner lorsque le ministère commet une faute grave.

En Grande-Bretagne, les choses en sont venues au point où Robin Butler, un chef récent de la fonction publique — et qui est maintenant Lord Butler — faisait, entre la responsabilité et la reddition de comptes, une distinction qui était très différente de celle que fait le Bureau du Conseil privé du Canada. Il disait que la reddition de compte et l'obligation de rendre des comptes signifient la même chose, qu'ils impliquent l'obligation de répondre de ses actes. Il disait que la responsabilité entraîne l'acceptation du blâme. Il disait aussi que les ministres doivent rendre compte au Parlement des activités de leur ministère, en ce sens qu'ils doivent en répondre, mais qu'ils ne doivent accepter un blâme que s'ils ont personnellement pris part à une décision. Ceci n'a pas plu à la fonction publique, comme vous pouvez l'imaginer, ni même au Parlement. L'un des comités de la Chambre des communes britannique était en profond désaccord avec cette interprétation. Comme je l'ai déjà dit, celle d'un haut fonctionnaire de ce pays.

Ce que je veux dire, c'est que ce sont des questions controversées. Les démissions ministérielles sont l'un des plus faibles indicateurs de ce qui constitue ou non la responsabilité d'un ministre : il y a des précédents pour toutes les interprétations disponibles.

**Le sénateur Banks :** Y a-t-il des précédents de démission d'agents comptables en Angleterre?

**M. Franks :** Là-bas, la mauvaise presse fonctionne d'une manière quelque peu différente. Il y a un précédent où un agent comptable qui avait commis une erreur grave a été muté à un autre ministère.

**Le sénateur Banks :** Ce n'est pas la même chose qu'une démission.

**M. Franks :** À certains égards, les Britanniques sont comme les Japonais pour ce qui est du crime et du châtimeut : la dignité est un concept extrêmement important. C'est une perte de dignité terrible que d'être muté d'un poste d'agent comptable pour avoir commis une faute. Cela se produit très rarement. L'autre facteur qui entre en ligne de compte, en Grande-Bretagne, c'est que les agents comptables sont, en général, à leur dernier poste avant de quitter la fonction publique. Autrement dit, ils sont nommés à des postes de sous-ministres plus tard dans leur carrière que les sous-ministres canadiens. Ils risquent la retraite anticipée. Ce qui se produit, c'est que tout le monde sait qu'ils ont commis une erreur. Ils risquent de ne pas obtenir l'anoblissement qu'ils croient mériter.

Il est pertinent de souligner que l'agent comptable qui a pris parti contre le barrage de la rivière Pergau, qui est devenu un important enjeu politique, a été anobli un an plus tard en récompense de ses services — non pas pour cette affaire en particulier, mais pour ses services.

There is punishment, but the main point is that the deterrent effect of the threat of bad publicity and of loss of face, standing and status, is important enough that the system works. Whether it would work that way in Canada is a different question.

**Senator Banks:** I like the answerability part.

**The Chairman:** One response you gave to Senator Banks was that there are circumstances in which the deputy minister can be responsible and the minister not responsible. In law, we used to have an expression that ignorance of the law is no excuse. What you are really telling us is that in a department a minister can say, "Well, I am sorry, I did not know about that," and that is an excuse; is that correct?

**Mr. Franks:** Not entirely, senator. Plausible deniability works in Canada as well, as we have seen in the sponsorship program. That is one of those elegant American terms meaning, Do not tell me because then I can say I did not know.

This interpretation that you can only be blamed when you are responsible, and you are only responsible when you have actually made the decision yourself or something you supported was not accepted by Parliament in Britain, and ignorance is no excuse there; the responsibility of the accounting officer is slightly different. If an accounting officer says, "Mr. Minister, this is how I am going to organize this program, and I am going to make these expenditures, or these are the rules I will follow," and the minister does not object, then the accounting officer is responsible. He might be ignorant, as he would be of many of the specific decisions made, and the minister has a responsibility for the general welfare and well-being of the department. He must be satisfied that the very general rules and principles being followed in programs meet his requirements. That is why Robert Armstrong was able to say that the responsibilities to the accounting officers are without prejudice to the responsibility of the minister. It is a relatively narrow area.

I want to draw your attention to the point that, even looking at the sponsorship affair, we are dealing, in terms of government spending, with relatively small amounts for each expenditure, and a relatively small program. It is something like .01 per cent of the expenditure of the Government of Canada. At that level, one would expect the public servants to be making the expenditures. Certainly within the Financial Administration Act, that level of expenditure for those sorts of contracts was the responsibility of the deputy minister. That is a question of administration, not of policy. Confusion between policy and administration in Canada allowed a problem like that to happen.

**The Chairman:** You have made your point, sir.

**Senator Ringuette:** I wish to return to a comment you made in regard to policy and administration in HRDC. The practical and current process is that deputy ministers and their staff provide

Il y a des châtements, mais l'important, c'est que l'effet dissuasif de la menace d'une mauvaise presse et de la perte de dignité, de la bonne réputation et de la situation est suffisamment important pour que le système puisse fonctionner. Quant à savoir si, au Canada, ceci peut fonctionner de la même façon, c'est une autre histoire.

**Le sénateur Banks :** J'aime bien la partie sur l'obligation de répondre de ses actes.

**Le président :** Vous avez répondu au sénateur Banks qu'il y a des circonstances où le sous-ministre peut être responsable et le ministre non responsable. En droit, nous avons l'habitude de dire que l'expression « l'ignorance de la loi » n'est pas une excuse. Ce que vous nous dites en réalité c'est que, dans un ministère, un ministre peut dire « eh bien, je suis désolé, je n'étais pas au courant de cela, » et c'est bien une excuse valable; est-ce exact?

**M. Franks :** Pas tout à fait, sénateur. La dénégalation plausible fonctionne également au Canada, comme nous avons vu pour le programme des commandites. C'est l'une de ces expressions américaines élégantes signifiant : « Ne me dites rien et je pourrai alors dire que je ne savais rien. »

Cette interprétation selon laquelle vous ne pouvez être blâmé que si vous êtes responsable, et vous n'êtes responsable que si vous avez pris la décision vous-même ou si quelque chose que vous avez appuyé n'a pas été acceptée par le Parlement, et l'ignorance ne peut servir d'excuse là-bas; la responsabilité de l'agent comptable est légèrement différente. Si un agent comptable dit : « M. le Ministre, voici comment je vais organiser ce programme, et je vais effectuer ces dépenses, ou voici les règles que je vais suivre. » et que le ministre n'y fait pas d'objection, alors l'agent comptable est responsable. Il pourrait être dans l'ignorance, comme il le serait au sujet de plusieurs décisions précises, car le ministre a la responsabilité du bien-être général de son département. Il doit être convaincu que les règles et les principes très généraux qui sont appliqués aux programmes répondent à ses exigences. C'est pourquoi Robert Armstrong était en mesure de dire que les responsabilités des agents comptables ne portent pas atteinte à la responsabilité du ministre. C'est une marge de manoeuvre relativement étroite.

Je souhaiterais attirer votre attention sur le fait que, même en examinant l'affaire des commandites, nous parlons ici, en termes de dépenses de gouvernement, de montants relativement faibles dans chaque cas, et d'un programme assez petit. Ce montant représente environ 0,01 p. 100 de la dépense du gouvernement du Canada. À ce palier, il est normal de s'attendre à ce que les fonctionnaires effectuent les dépenses. Il est certain que selon la Loi sur la gestion des finances publiques, ce niveau de dépense pour ce type de contrats relève du sous-ministre. C'est une question d'administration et non de politique. La confusion entre la politique et l'administration au Canada a permis qu'un tel problème se produise.

**Le président :** Nous en prenons bonne note, monsieur.

**Le sénateur Ringuette :** J'aimerais revenir sur un commentaire que vous avez fait en ce qui concerne la politique et l'administration à DRHC. Selon la procédure qui a cours, les

information and analysis of options to ministers and thus to the cabinet. The ministers then have to make a recommendation to cabinet.

The HRDC policy you mentioned was designed by the bureaucracy of the time. Unfortunately, the deputy minister and his staff forgot that they had to provide business training to their staff in the regions to make the program work.

You commented that the policy was wrong. However, the deputy minister gave options to the minister, and when the minister in cabinet approved a certain option suggested by the deputy, the deputy head had not looked at all the staff requirements to make the program work.

The line of difference between policy and administration is not that distinct because the current administration provides all the analysis and all the options so the government will design a policy to fit the option the administration recommends.

**Mr. Franks:** I do not intend to waffle, and I hope it does not sound that way, but your point is by and large correct, with several qualifications. My understanding is that there were strenuous objections within the department to having it administered the way people wanted it to be administered because they felt the financial controls were not adequate. As you say, training was needed for the people allocating the grants that was not being given.

**Senator Ringuette:** The bottom line is that they approved a government policy, and administratively did not provide the proper guidance to their staff to implement those programs.

**Mr. Franks:** At that time, the Government of Canada was enamoured with a doctrine called "new public management," by which you empower people at the lowest level to make decisions, as they did in this program. The real issue that came out was not necessarily that the grants given in that program were bad, but that the documentary evidence supporting them was not there. Under the exuberance of new public management, the program was interpreted at the bottom level to mean, "We do not need documents." Bear in mind that every grant made under that program was supported by a member of Parliament as part of it. That again adds complexity that I do not think has ever been adequately explored.

The question might be: Who is responsible, the minister or the deputy? My answer would be that it took two to tango, but that the deputy minister at the end of the day either agreed or had to resign. He could not say, "Mr. Minister or Ms. Minister, I disagree," and then be overruled. In other words, the responsibility was blurred. Resigning from a position, especially when the reasons, by tradition, would be kept secret, is a terrible

sous-ministres et leur personnel fournissent les données et les analyses des options aux ministres et donc au Cabinet. Les ministres doivent alors faire une recommandation au Cabinet.

La politique de DRHC que vous avez mentionnée a été conçue par la bureaucratie de l'époque. Malheureusement, le sous-ministre et son personnel ont oublié qu'ils avaient à fournir une formation au personnel des régions pour que le programme puisse fonctionner.

Vous avez dit que cette politique était erronée. Cependant, le sous-ministre a présenté des options au ministre, et quand le ministre a approuvé une certaine option proposée par le sous-ministre, ce dernier n'avait pas pris en compte tous les besoins en ressources humaines pour assurer le bon fonctionnement du programme.

La différence entre la politique et l'administration n'est pas aussi distincte parce que l'administration courante fournit les analyses et les options afin que le gouvernement puisse concevoir une politique adaptée à l'option recommandée par l'administration.

**M. Franks :** Je ne souhaite pas faire de verbiage, et j'espère que cela ne paraîtra pas comme tel, mais, dans l'ensemble, vous avez raison, à quelques précisions près. D'après ce que je comprends, il y avait de très fortes objections au sein du ministère concernant l'administration de la manière qui était préconisée, parce que les gens sentaient que les mécanismes de contrôle financier n'étaient pas adéquats. Comme vous le dites, la formation dont avaient besoin les employés qui accordaient les subventions n'a pas été fournie.

**Le sénateur Ringuette :** En fin de compte, ils ont approuvé une politique du gouvernement et, au palier administratif, ils n'ont pas fourni les conseils appropriés à leur personnel pour mettre en oeuvre ces programmes.

**M. Franks :** À ce moment-là, le gouvernement du Canada était entiché d'une doctrine appelée la « nouvelle gestion publique, » selon laquelle on autorise des personnes à l'échelon le plus bas à prendre des décisions, comme ce fut le cas dans ce programme. Le vrai problème qui est apparu n'est pas nécessairement que les subventions accordées dans le cadre du programme étaient mauvaises, mais que les pièces justificatives étaient absentes. Dans l'enthousiasme qui entourait la nouvelle gestion publique, le programme a été interprété à l'échelon inférieur comme signifiant, « nous n'avons pas besoin de documents. » Gardez à l'esprit que chaque subvention accordée dans le cadre de ce programme a été appuyée par un député en tant qu'élément d'attribution. Cela ajoute une complexité laquelle, je pense, n'a jamais été suffisamment examinée.

La question pourrait être : qui est responsable, le ministre ou le sous-ministre? Ma réponse est qu'il faut être deux pour danser le tango, mais qu'en fin de compte, le sous-ministre aurait dû approuver ou démissionner. Il ne pouvait pas dire, « Monsieur le ministre ou madame la ministre, je ne suis pas d'accord » et ensuite voir sa décision infirmée. En d'autres termes, la responsabilité était floue. La démission, particulièrement quand

burden to impose on a person, to disagree with something that a minister wants.

The other thing that might have happened in that program — I have been told it did, but I do not know the facts in detail — is that people who objected were moved to other departments. That is part of the problem we have to face up to in Canada. We need ground rules for ensuring that proper financial procedures are followed.

**The Chairman:** An accounting officer would not have resolved that problem, the power of the minister or deputy to transfer people.

**Mr. Franks:** Senator Oliver, that is one of the big problems, and the report of our Public Accounts Committee alludes to it, but my understanding is that our average deputy minister stays in office for maybe two and a half years, maybe less. The data I have looked at vary, and I have not seen recent data.

The British accounting officers, as far as I can understand, tend to stay in office about five years. In all the work I have done in Britain, I have only received a whisper once of an accounting officer being moved because he was being intransigent against a minister. The accounting officer may well have been at fault there. I cannot say that.

In Canada, the frequent turnover of deputy ministers means, as far as I can see, that most of the time our Public Accounts Committee would look at problems that occurred under the tenure of a previous deputy minister, because it takes two years or so for something, first, to happen, then be examined by the Auditor General, and then be reported to Parliament. That is something the system will have to look at.

**Senator Ringuette:** My big concern in the concept you seem to have positive feelings for, the British system, is that in the current system there is no clear delineation between what is policy and what is administrative. I will give you an example.

In the Mulroney years, each minister had between 50 to 60 political staff to analyze all kinds of policy proposals coming up the food chain from the bureaucracy in each department. Many of these political staff people were experts and could provide a balanced view to administration and, therefore, to cabinet on whether to adopt a policy and program, and then to make sure, going back to the hierarchy of the bureaucracy, that it was implemented correctly.

Since 1993, with the Liberals wanting to be purer than pure, ministers are only allowed a maximum of 10 political staff, with a staff budget that does not allow the possibility of hiring or contracting any counterbalancing analysis of what is coming from the food chain of a minister's departmental bureaucracy.

les raisons, par tradition, doivent être maintenues secrètes, est un fardeau terrible à imposer à une personne, lorsqu'il s'agit d'un désaccord avec les volontés d'un ministre.

L'autre chose qui aurait pu se produire avec ce programme — on m'a dit que cela s'était produit, mais je ne connais par les détails — est que les personnes qui se sont placées dans une position de refus ont été mutées à d'autres ministères. Cela fait partie du problème auquel nous devons faire face au Canada. Nous avons besoin de règles de base pour nous assurer que des procédures financières appropriées sont respectées.

**Le président :** Un agent comptable n'aurait pas résolu ce problème, celui du pouvoir du ministre ou du sous-ministre de transférer des personnes.

**M. Franks :** Sénateur, c'est l'un des grands problèmes, et il en est question dans le rapport de notre Comité des comptes publics, mais il me semble qu'en général, un sous-ministre est en poste pendant deux ans ou deux ans et demi, parfois moins. Les données que j'ai examinées divergent, et je n'ai pas vu de données récentes.

D'après ce que je comprends, les agents comptables britanniques tendent à rester en poste environ cinq ans. Dans tous les travaux que j'ai faits en Grande-Bretagne, je n'ai eu connaissance qu'une seule fois d'un agent comptable muté parce qu'il avait maintenu une position intransigeante vis-à-vis de son ministre. L'agent comptable pourrait avoir eu tort dans ce cas. Je ne saurais le dire.

Au Canada, le fort roulement des sous-ministre signifie, selon moi, que la majeure partie du temps notre Comité des comptes publics examine les problèmes qui se sont produits pendant le mandat d'un sous-ministre précédent, parce qu'il faut environ deux ans pour que quelque chose se passe, soit décelée par le vérificateur général, et signalée au Parlement. C'est un point sur lequel le système devra se pencher.

**Le sénateur Ringuette :** Ma grande préoccupation à l'égard du concept que vous semblez préférer, le système britannique, est que dans le système courant il n'y a pas de démarcation claire entre ce qui est politique et ce qui est administratif. Je vous donne un exemple.

À l'époque Mulroney, chaque ministre avait un effectif politique de 50 à 60 personnes pour analyser toutes sortes de propositions présentées par la bureaucratie de chaque ministère. De nombreux individus au sein de cet effectif politique étaient des experts et pouvaient présenter une opinion pondérée à l'administration et, en conséquence, au Cabinet, à savoir s'il fallait ou non adopter telle politique et tel programme, et pouvaient s'assurer, en s'adressant aux à la hiérarchie administrative, que ces politiques et programmes étaient correctement mis en oeuvre.

Depuis 1993, comme les Libéraux veulent se montrer plus blancs que blancs, on permet aux ministres un effectif politique maximum de 10 employés, avec un budget de ressources humaines qui ne permet pas d'embaucher ou de retenir des services pour obtenir une analyse pondérée de la production du personnel d'un ministère.

Therefore, in Canada right now, there is no delineation between policy and administration because it is all coming from the same place.

**Mr. Franks:** There are several issues there. Donald Savoie, in his book *Governing from the Centre*, would have alleged the same place is one place; it is the centre.

**Senator Ringuette:** That is the Privy Council Office.

**Mr. Franks:** Yes, I share that concern because in Canada I think we have never satisfactorily resolved the question of what is called, exempt staff of ministers. These are political staff as opposed to public service staff, with reference to their relationship to the public service. It is especially important in the area of policy where the minister needs a different voice.

If I were to take one program that I looked at briefly, the fisheries program, I would offer as a counterbalance to the department's point of view the Senate committee reports on the area, which I consider to be one of the truly useful series of policy documents that I have looked at.

**The Chairman:** Senator Comeau will be happy to hear that. He is a member of the committee, but he is not here today.

**Mr. Franks:** I have the greatest respect for Senator Comeau.

I am concerned that our parliamentary committees tend to be excited about small things rather than big things, and that is where I find the Senate extremely useful. However, that is on policy, which is not really what I am talking about. I am trying to respond to your comment.

**Senator Ringuette:** I think you understand my point. In the current system and the huge power, based on the permanency of deputy heads and assistant deputy heads, there is no delimitation between policy and administration.

Coming from New Brunswick, we currently have a bureaucracy in Ottawa that has been constrained for the last 30 years to hiring practices extending 50 kilometres outside of the Ottawa region. We have a centralist-minded bureaucracy that does not understand the regions of this country, and are providing policy options to ministers that have only this central point of view.

I believe that deputy ministers need to be accountable. I want to stress the fact that the entire food chain of bureaucracy has to be redesigned and realigned for a clear delimitation between policy, administration, and politics.

**Mr. Franks:** I totally agree with that. You are trying to identify fault lines within the executive. You mentioned one earlier of the centre in the department, and that is a fault line.

Par conséquent, au Canada en ce moment, il n'y a aucune démarcation entre la politique et l'administration parce tout provient du même endroit.

**M. Franks :** Il y a ici plusieurs questions. Dans son livre *Gouverner du centre*, Donald Savoie aurait dit que cet endroit est le même endroit, à savoir le centre.

**Le sénateur Ringuette :** C'est-à-dire le Bureau du Conseil privé.

**M. Franks :** Oui, je partage cette préoccupation parce qu'au Canada je pense que nous n'avons jamais résolu de manière satisfaisante la question des employés exonérés des ministres. Ils font partie de l'effectif politique plutôt que de la fonction publique. C'est particulièrement important dans le domaine des politiques, où le ministre a besoin d'entendre des points de vue différents.

Si je devais citer l'exemple d'un programme que je n'ai regardé que brièvement, celui de la pêche, j'offrirais comme contrepoint à la position du ministère les rapports du comité du Sénat sur la question, rapports que je considère les documents les plus utiles que j'ai pu lire.

**Le président :** Le sénateur Comeau sera heureux d'apprendre cela. Il est membre du comité, mais il n'est pas présent aujourd'hui.

**M. Franks :** J'ai le plus grand respect pour le sénateur Comeau.

J'ai peur que nos commissions parlementaires tendent à s'agiter à propos de détails plutôt que de grandes choses, et c'est là où je trouve le Sénat extrêmement utile. Cependant, cela concerne la politique, ce qui n'est pas qui vraiment ce dont je parle. J'essaie de répondre à votre commentaire.

**Le sénateur Ringuette :** Je pense que vous comprenez ma remarque. Étant donné le système actuel et les énormes pouvoirs qu'il comporte, compte tenu des sous-ministres et des sous-ministres adjoints, il n'y a aucune démarcation entre les domaines politique et administratif.

Je suis originaire du Nouveau-Brunswick; depuis 30 ans, la fonction publique fédérale recrute ses effectifs dans une région qui se limite à un rayon de 50 km autour de la région d'Ottawa. Nous avons une bureaucratie centralisatrice qui ne comprend pas les régions de ce pays et qui propose aux ministres des politiques empreintes de cette mentalité centralisatrice.

À mon avis, les sous-ministres doivent être responsables. Je veux souligner le fait que l'ensemble de la bureaucratie doit être remodelée et réalignée en fonction d'une démarcation claire entre les orientations, l'administration, et la politique.

**M. Franks :** Je suis entièrement d'accord. Vous essayez de repérer des lignes de faille dans l'exécutif. Vous en avez mentionné une précédemment, celle du centre dans le ministère, et c'est bel et bien une ligne de faille.

The short-term transient deputy ministers who do not have much experience in the department are a fault line. The gap between headquarters and the field is a fault line.

We have to loosen up in our thinking about this. One thing that is surprising to me in Britain, forgive me for giving another British example here, is that about a third of the appointments at very senior levels — assistant deputy minister, associate deputy minister, and deputy minister — are from outside the civil service. The British civil service has open recruitment, they have boards established that the civil service commission is involved with, and they recruit on the basis of merit. That is one way of making upper levels permeable to the people of the regions.

**Senator Ringuette:** This system you mention that we do not have in Canada is a power grab by the bureaucracy to sustain their power level.

**Mr. Franks:** You mean within Canada?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Franks:** I am offering you a system that has a noticeably different approach at that level.

**Senator Day:** Mr. Franks, thank you for your comment with respect to the difference in approach between Senate committees and House of Commons committees. We observed that along the way. Your comment is one we have heard from other witnesses as well.

One of the issues this committee struggled with about two years ago was the implementation of Bill C-25. It is a new public administration bill.

**Mr. Franks:** The Public Service Modernization Act?

**Senator Day:** Bill C-25.

**Mr. Franks:** I was a witness before the committee.

**Senator Day:** You were. One of the issues was giving more authority to the deputy heads in the legislation, deputy ministers, and then expecting more accountability for the authority that was given to them. There were a number of witnesses that supported that concept and a number that did not.

There are two points that I would like you to reflect on. One, we were told that by giving more authority and by monitoring, we would not see in the future every one of the upper level civil servants getting a bonus. Yet, according to the report that came out last week, virtually everyone gets a bonus. We were told that was not going to happen. With the defined authority and responsibility, we could monitor efficiency and effectiveness.

Is it too soon for us to start monitoring the efficiency and effectiveness of that additional authority?

**Mr. Franks:** I do not think it is too soon. The question that needs to be asked is: Within the system, what ensures that everyone gets a bonus? It sounds to me like the private sector

Les sous-ministres qui ne font que passer et qui n'ont pas beaucoup d'expérience du ministère sont une ligne de faille. La brèche entre l'administration centrale et le terrain est une ligne de faille.

Nous devons nous montrer plus souples à cet égard. Ce qui m'étonne en Grande-Bretagne — pardonnez-moi de donner un autre exemple britannique ici — c'est qu'environ un tiers des nouveaux titulaires des postes supérieurs — sous-ministre adjoint, commissaire délégué et sous-ministre — proviennent de l'extérieur de la fonction publique. La fonction publique britannique exerce un recrutement ouvert; il y a des comités qui déterminent ce que la commission de la fonction publique fait, et le recrutement repose sur le mérite. C'est une façon de rendre les niveaux supérieurs accessibles aux personnes des régions.

**Le sénateur Ringuette :** Ce système que vous mentionnez et que nous n'avons pas au Canada constitue est une prise de pouvoir par la bureaucratie pour maintenir son propre pouvoir.

**M. Franks :** Vous voulez dire au Canada?

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**M. Franks :** Je vous offre un système qui a une approche sensiblement différente à ce niveau.

**Le sénateur Day :** Monsieur Franks, merci de votre commentaire en ce qui concerne la différence d'approche entre les comités du Sénat et ceux de la Chambre des communes. Nous avons également constaté cela. D'autres témoins ont aussi fait ce commentaire.

L'une des questions que ce comité a débattue il y a environ deux ans est l'application du projet de loi C-25. C'est une nouvelle loi sur l'administration publique.

**M. Franks :** La Loi sur la modernisation de la fonction publique?

**Le sénateur Day :** Le projet de loi C-25.

**M. Franks :** J'ai témoigné devant le comité à l'époque.

**Le sénateur Day :** Effectivement. L'un des enjeux était de donner plus de pouvoirs aux sous-ministres dans la loi et de s'attendre à plus à une reddition de comptes plus stricte en contrepartie des pouvoirs accrus qui leur étaient confiés. Des témoins ont appuyé ce concept et d'autres non.

Il y a deux points sur lesquels j'aimerais connaître votre opinion. Premièrement, on nous a dit qu'en donnant plus de pouvoirs et en exerçant une surveillance plus stricte, nous ne verrions pas à l'avenir tous les hauts fonctionnaires obtenir une prime. Cependant, selon le rapport publié la semaine dernière, pratiquement tous obtiennent une prime. On nous avait dit que cela ne se produirait pas, qu'avec des pouvoirs et des responsabilités bien définis, nous pourrions contrôler le rendement et l'efficacité.

Est-il trop tôt pour commencer à contrôler l'efficacité et le rendement de ces pouvoirs étendus?

**M. Franks :** Je ne pense pas qu'il soit trop tôt. La question qui doit être posée est celle-ci : dans le système, qu'est-ce qui fait que tout le monde obtient une prime? Cela me paraît être comme dans

where it does not matter what happens to shareholder value in the company, the chief executive officer and other senior executives seem to get rewarded.

It may be that the bonus system itself is wrong. This is something well worth looking at. Maybe we should assume everyone gets the same rewards. The additional reward, not monetary, is recognition for doing a good job. That is where the British system of knighthoods, for example, serves a purpose. It matters within the public service.

**Senator Banks:** I move.

**Senator Day:** Sir Tommy.

**Mr. Franks:** The French system works in what they call the elevator system, where everyone goes up one stage at a time. They do not have that bonus.

It is something we imported from the private sector. When I look at what has happened to companies, their statements and accounting over the last few years, I question how useful it is there.

**Senator Day:** I take your point that this may not be the way of determining whether effectiveness and merit is monitored outside the public service.

Are you aware of any other monitoring or any highlights we can look at to determine whether one particular head of a department is doing a better job than another?

**Mr. Franks:** My suggestion would be that there are two officers of Parliament, or close to it, that would be worth asking. One is the Auditor General and the other is the chair of the Public Service Commission. I am not sure how far their authority and ambit goes but we do have a problem in some of this. A lot is hidden in government that we do not understand how and why it happens. That seems to me to be one of them. We are getting far beyond accounting officers here, I must comment.

Let me try to answer that a slightly different way. The Public Service Commission is in creation of statute and is accountable in theory to Parliament and not to a specific minister. It reports to Parliament through the Minister of Heritage — I think that is correct — and I have often wondered whether it should not be in a more autonomous position reporting directly. I wonder if the position should be more of oversight and commenting on how deputy ministers carry through their responsibilities under the act — these new ones under the Public Service Modernization Act — and less on being a day-to-day operational department.

I made comments along those lines when I was before the committee in the past. However, that is an area that I think is worth looking at and it is certainly within the ambit of this committee's concerns of responsibility, accountability and good management in government.

le secteur privé où peu importe ce qui arrive à la valeur des actions d'une société, il semble que le président-directeur général et les administrateurs soient récompensés.

Il se peut que le système de primes soit mauvais. C'est quelque chose qu'il sera intéressant d'examiner. Peut-être devrions-nous supposer que tous obtiennent les mêmes récompenses. La récompense additionnelle, non financière, c'est la reconnaissance du travail bien fait. C'est là où le système britannique de l'anoblissement, par exemple, sert à quelque chose. Il joue un rôle important dans la fonction publique.

**Le sénateur Banks :** Je suis pour.

**Le sénateur Day :** Sir Tommy.

**M. Franks :** Le système français fonctionne selon un principe qu'on appelle l'ascenseur, où chacun monte d'un échelon à la fois. Il n'y a pas de prime.

C'est une chose que nous avons importée du secteur privé. Quand je regarde ce qui est arrivé aux sociétés, à leurs bilans et à leur comptabilité au cours des dernières années, je me demande à quel point cette prime est utile.

**Le sénateur Day :** Vous dites que ce n'est peut-être pas le bon moyen de déterminer si l'efficacité et le mérite font l'objet d'un contrôle en dehors de la fonction publique.

Connaissez-vous une autre méthode de contrôle ou des éléments que nous pourrions examiner pour déterminer si un sous-ministre fait un meilleur travail qu'un autre?

**M. Franks :** Je suggère qu'il y a deux mandataires du Parlement, ou presque, entre autres, à qui il vaudrait la peine de poser la question. L'un est le vérificateur général et l'autre, le président de la Commission de la fonction publique. Je ne suis pas certain de connaître la portée de leurs pouvoirs et de leur mandat, mais nous semblons avoir un problème à résoudre. Beaucoup de choses sont cachées dans le gouvernement, dont nous ne comprenons pas comment et pourquoi elles se produisent. Ce me semble être l'une d'entre elles. Je dois dire que nous nous éloignons beaucoup de la question des agents comptables ici.

Permettez-moi de répondre de manière légèrement différente. La Commission de la fonction publique est une création de la loi et, en théorie, elle rend des comptes au Parlement et non à un ministre précis. Elle fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine — je crois que c'est ça — et je me suis souvent demandé si elle ne devrait pas être plus autonome et rendre directement des comptes. Je me demande si cette fonction ne devrait pas consister davantage à surveiller et à qualifier la façon dont les sous-ministres s'acquittent de leurs responsabilités en vertu de la loi — la nouvelle Loi sur la modernisation de la fonction publique — et moins à être un ministère qui gère des activités au jour le jour.

J'ai déjà témoigné en ce sens devant le comité. Cependant, c'est un domaine qui, je pense, vaut la peine d'être examiné, et il est certainement au cœur de la préoccupation de ce comité en ce qui concerne la responsabilité et la bonne gestion au sein du gouvernement.

**Senator Day:** What I am trying to get at in this line of questioning is the additional authority we have given, through that piece of legislation and through other steps, to heads of departments, deputy ministers. I am wondering if we move in the direction you are advocating, without calling them accounting officers, or does this have to be a more fundamental shift than an incremental giving of authority?

**Mr. Franks:** That is a good question. Accounting officers in Britain are really accountable in financial terms, not human resources management. I am not absolutely certain how they operate. I will offer two points: One is that with three-quarters of the civil service hived off into these executive agencies, the heads of the executive agencies have the responsibility for human resources management. It varies from agency to agency, the rates of pay, the conditions of work and so on. It is what they now call a “unified but not uniform” civil service. It used to be unified and uniform.

There have been many questions, particularly if you hire a chief executive officer from the private sector and you have to pay a lot more than civil service salaries, then the tendency is for salaries underneath to go up. There are some problems in there that have not been resolved.

The other one that interests me more is at the upper levels, where they do have a significant influx from outside the service and where the civil service commission oversees the recruitment process to ensure that they are non-partisan, based on merit and all the principles are recognized — due process and everything else — in the appointments —

**Senator Day:** Let us talk about the financial administration side. There was a creation a year or so ago of a Comptroller General department and then a person in that department, a comptroller in each of the ministries. That person wears two hats: reports to the deputy minister but also reports to the Comptroller General, so that the Comptroller General sitting in the Treasury Board can keep an overview of what is going on out there. Does that pose any problems from your point of view? Do you see that as being a positive step or otherwise?

**Mr. Franks:** I will reinterpret the question. One question is, should the comptroller’s representative in the department be the accounting officer? My answer is absolutely not; it is the deputy minister who is responsible for the whole broad range of things and the deputy minister ought to have this broad responsibility within that.

We have a problem in Canada in the relationship of financial administration within departments to the Treasury Board. Putting it another way, the Financial Administration Act allows the Treasury Board to assign powers to deputy ministers and it allows the Treasury Board, if necessary, if financial administration is so bad in the department, to take it over. The same is true for the Public Service Commission and human resources management.

**Le sénateur Day :** Là où je veux en venir, c’est aux pouvoirs additionnels que nous avons confiés, au moyen de cette loi et par d’autres moyens, aux sous-ministres. Je me demande si nous allons dans le sens que vous préconisez — sans les appeler agents comptables — ou si nous devons réfléchir à un changement plus fondamental que l’augmentation des pouvoirs?

**M. Franks :** C’est une bonne question. Les agents comptables en Grande-Bretagne sont véritablement responsables sur le plan financier, et non celui des ressources humaines. Je ne suis pas absolument certain de la façon dont ils fonctionnent. Je ferai deux remarques; premièrement, puisque les trois quarts des fonctionnaires placés dans ces organes de direction, les administrateurs de ces organes ont la responsabilité de la gestion des ressources humaines. Cela varie d’un organe à l’autre, selon les taux salariaux, les conditions de travail et ainsi de suite. C’est ce que l’on appelle aujourd’hui une fonction publique « unifiée mais pas uniforme ». Autrefois, elle était unifiée et uniforme.

Il y a eu beaucoup de questions, particulièrement si on embauche un cadre supérieur du secteur privé et qu’il faut lui verser un salaire beaucoup plus élevé que ceux de la fonction publique; les salaires inférieurs ont alors tendance à monter. Il y a ici des problèmes qui n’ont pas été résolus.

L’autre point qui m’intéresse davantage se situe aux échelons supérieurs, où il y a un apport significatif de l’extérieur de la fonction publique et où la Commission de la fonction publique surveille le procédé de recrutement pour s’assurer qu’il est neutre, fondé sur le mérite et que tous les principes sont pris en compte — application régulière de la loi et tout le reste — lors des nominations...

**Le sénateur Day :** Parlons de l’administration financière. Il y a environ un an, on a créé le ministère du Contrôleur général, et un employé de ce ministère, un contrôleur, a été placé dans chacun des ministères. Ce contrôleur a un double rôle : il relève du sous-ministre mais aussi du contrôleur général, afin que ce dernier, siégeant au Conseil du Trésor, puisse garder un œil sur ce qui se passe là-bas. Cela pose-t-il des problèmes à votre avis? Voyez-vous ceci comme une mesure positive ou non?

**M. Franks :** Je vais reformuler la question. D’une part, le représentant du contrôleur dans le ministère doit-il être l’agent comptable? Ma réponse est : certainement pas; c’est le sous-ministre qui est responsable de la totalité des activités et il doit porter cette vaste responsabilité dans ce cadre.

Nous avons un problème au Canada dans le rapport des administrations financières des ministères avec le Conseil du Trésor. En d’autres termes, la Loi sur la gestion des finances publiques permet au Conseil de Trésor d’attribuer des pouvoirs aux sous-ministres et elle permet au Conseil du Trésor, au besoin, d’assumer le contrôle si l’administration financière du ministère est très mauvaise. La même chose est vraie pour la Commission de la fonction publique et la gestion des ressources humaines.

My impression, which I think is accurate, is that by and large the Treasury Board has not done much to ensure that financial administration within departments meets the standards of regularity and propriety — if I can call them that, using the British terms; in other words, that they follow the rules — and that the Treasury Board is not deeply concerned with whether they ensure that the government is getting value for money.

I look at this effort by the comptroller in the treasury as one to ensure that there is somebody in the department that will ensure within departments, as far as possible, that the Treasury Board rules and regulations are followed and the principles of good financial management are followed. The comptroller should be prepared to blow the whistle if they are not followed.

I still think, in terms of parliamentary control, that the person should be under the deputy minister, and responsible and accountable to the deputy minister. Then, in turn, the deputy minister is responsible and accountable to Parliament. Otherwise, we get in a terrible position within the Parliament of a conflict between the comptrollers and deputy ministers, which I think is not necessary.

**Senator Day:** It is probably not desirable. If you want someone accountable, you do not want him or her to say that was someone else's responsibility.

**Mr. Franks:** The deputy ministers should feel that their responsibility extends to the well-being of the department, the stewardship of it, to ensure that that department is well managed and follows the rules, and is something that the people of Canada can be proud of as their government — not the government of the day's government, but the people of Canada's government. That is not to say that the government of the day is not responsible finally, but the public service and the deputy ministers in particular, with the statutory and other responsibilities they have, have a duty to those rules of Parliament and statutes beyond their responsibilities solely to the government of the day. Ultimately, that is to the people of Canada.

Again, one thing we lost in our system is a sense of ownership of government administration, either by Parliament or the people of Canada. It is them that do it. It is not our government. It is their government. I think that is a terrible loss.

**Senator Day:** This general area that you were discussing earlier raised an issue that we have observed. I wanted to talk about it, and that is the area of separating responsibility for administration from responsibility for policy.

Some have expressed a concern that because we fail to delineate those two clearly — administration and policy — we are developing an Auditor General's department that is getting extremely broad in looking at issues that are bordering on, if not covering, policy issues. Have you had any comments on that growing department that is now over 500 people?

**Mr. Franks:** It is smaller than the British.

Mon impression, que je pense être correcte, est qu'en fait le Conseil du Trésor n'a pas fait grand chose pour s'assurer que l'administration financière dans les ministères répond aux normes de régularité et d'intégrité — si je peux les désigner ainsi, par les termes britanniques; en d'autres termes, ils suivent les règles — et le Conseil du Trésor ne se préoccupe pas plus que ça de vérifier si le gouvernement en a pour son argent.

Je considère que le rôle du contrôleur est de s'assurer que quelqu'un de son service vérifiera dans les ministères départements, dans la mesure du possible, que les règlements du Conseil du Trésor sont observés et que les principes de bonne gestion financière sont suivis. Le contrôleur devrait être prêt à sonner l'alarme s'ils ne sont pas suivis.

Je pense également, pour ce qui est des contrôles parlementaires, que la personne devrait relever du sous-ministre et lui rendre des comptes. Puis, à son tour, le sous-ministre est responsable devant le Parlement. Autrement, nous sommes dans la position terrible au sein du Parlement où un conflit existe entre les contrôleurs et les sous-ministres, ce qui je pense n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Day :** Ce n'est probablement pas souhaitable. Si vous voulez que quelqu'un rende des comptes, vous ne voulez pas qu'il puisse dire que quelqu'un d'autre était responsable.

**M. Franks :** Les sous-ministres doivent estimer que leur responsabilité s'étend au bien-être du ministère, à son intendance, pour s'assurer que ce ministère est bien géré et qu'il suit les règlements, et qu'il projette une image du gouvernement dont les Canadiens peuvent être fiers — pas le gouvernement du parti au pouvoir, mais bien celui des Canadiens. Ce n'est pas à dire que le gouvernement du jour n'est pas responsable au bout du compte, mais la fonction publique et les sous-ministres en particulier, compte tenu des responsabilités que la loi et d'autres instances leur confient, ont le devoir de respecter ces règles du Parlement et ces lois au delà de leurs seules responsabilités vis-à-vis du gouvernement du jour. Finalement, ils rendent des comptes au peuple canadien.

Là encore, une chose qui s'est perdue dans notre système, c'est le sentiment de propriété à l'égard de l'administration gouvernementale, au sein du Parlement et de la population canadienne. C'est eux qui sont responsables. Ce n'est pas notre gouvernement. C'est le leur. Je pense que c'est une perte terrible.

**Le sénateur Day :** Cet aspect général dont vous avez parlé plus tôt a soulevé une question que nous avons constatée. Je souhaite en parler, et c'est le domaine de la séparation de la responsabilité de l'administration de la responsabilité de la politique.

Certains ont dit craindre, parce que nous ne les démarquons pas de manière claire — l'administration et la politique — que nous permettions Vérificateur général de ratisser très large lorsqu'il examine les questions qui avoisinent ou même recouvrent des aspects politiques. Avez-vous reçu des commentaires sur ce ministère en pleine croissance qui compte maintenant plus de 500 employés?

**M. Franks :** Il est plus petit que le même ministère en Grande-Bretagne.

**Senator Day:** Is there a British parallel?

**Mr. Franks:** The British National Audit Office has over 1,000 employees and it is also responsible for value-for-money audits.

I think it is absolutely right to say that, in some points, you cannot make a distinction between policy and administration. For example, what do you call policy for administration? Is that policy or is that administration? That is not a silly one because these are the questions we have been wrestling with today.

I tend not to enter into that argument, because I think that is for Parliament to decide. By and large, the Auditor Generals we have had have been extremely competent and extremely aware of the limitations and strengths of their position. When they venture into policy, it tends to be in something that is non-partisan. Curiously enough, when the Auditor General has ventured into matters that become partisan issues, it is really not the policy that is the issue. The sponsorship scandal is one example. It is clear that it was the administration of the program, not the policy, where the problems came in. I can see the government defending the policy, and it has done so vigorously, but I cannot see the administration being defensible under any standards of good management.

**Senator Day:** The Auditor General-type department in the UK is over twice as large as Canada's. Does that suggest that if we implemented an accounting officer system in Canada, we can anticipate a much larger overseeing group?

**Mr. Franks:** I probably led you on a road of red herrings. In Britain, there are accounting officers, and there are 37 or 38 of them for the department. The major accounting officers are appointed by the treasury. Within some departments, there are junior accounting officers appointed by the permanent secretaries. They have a trading fund, as they call it, or something that is identifiable as a separate activity. There are about 30 of them.

Then, there are executive agencies, each of which has an accounting officer. I cannot remember, but I think there are over 100 of them. Then, they have accountable officers. In a unitary state like that, when you get to a national medicare system, there are all these private agencies; the local health agency, hospitals and so on. Each has an accountable officer, and the national audit office audits all of them. The national audit office is pretty busy looking at local government activities, some provincial activities, and the federal activities. Just looking at them demands more people than we have in Canada.

In fact, the public accounts committee from time to time looks at all these accounting and accountable officers. In one interesting instance, the Auditor General reported on an accountable officer, who was the chief executive officer of a hospital, and the report

**Le sénateur Day :** Y a-t-il un parallèle en Grande-Bretagne?

**M. Franks :** Le British National Office de Grande-Bretagne compte plus de 1 000 employés et il est également responsable de la vérification de l'optimisation des ressources.

Je pense qu'il est tout à fait juste de dire que, à certains égards, vous ne pouvez pas faire la distinction entre la politique et l'administration. Par exemple, qu'appellez-vous la politique de l'administration? Est-ce du ressort de la politique ou de celui de l'administration? Ce n'est pas une question idiote parce que c'est le genre de question dont nous avons discuté aujourd'hui.

En général, j'éviter de m'engager sur ce terrain, parce que je pense que c'est au Parlement de trancher. Pour la plupart, les vérificateurs généraux que nous avons eus ont été extrêmement compétents et particulièrement au courant des limitations et des points forts de leur position. Quand ils s'aventurent dans le domaine des politiques, ils ont tendance à éviter la partisanerie. Curieusement, quand le vérificateur général ose s'engager dans des sujets qui deviennent des enjeux partisans, ce n'est vraiment pas la politique qui pose problème. Le scandale des commandites en est un exemple. Il est clair que c'était l'administration du programme, pas la politique, qui est à l'origine du problème. Je vois le gouvernement défendre la politique, et il l'a fait très vigoureusement, mais je ne vois pas comment l'administration peut se défendre de ne pas avoir appliqué les normes de saine gestion.

**Le sénateur Day :** Au Royaume-Uni, le ministère semblable à celui de notre vérificateur général est au moins deux fois plus grand que le nôtre, ce qui fait supposer que si nous mettions en oeuvre un système d'agent comptable au Canada, nous pourrions prévoir un groupe de surveillance beaucoup plus grand?

**M. Franks :** Je vous ai probablement induit en erreur. En Grande-Bretagne, il y a des agents comptables, et 37 ou 38 d'entre eux sont pour le ministère. Les principaux agents comptables sont nommés par le ministère des Finances. Dans certains ministères, il y a des agents comptables subalternes nommés par le secrétaire permanent. Ils ont un pool d'activités, comme ils l'appellent, ou quelque chose qui est considéré en tant qu'activité à part. Ils sont une trentaine.

Puis, il y a les organes exécutifs, qui ont un agent comptable chacun. Je ne me souviens pas exactement, mais je pense qu'ils sont plus de 100. Puis, ils ont des agents responsables. Dans un État unitaire comme celui-là, quand vous observez le système national d'assurance-maladie, il y a toutes sortes d'organismes privés, d'agences locales de santé, d'hôpitaux, et cetera. Chacun possède un agent comptable, et le National Audit Office les passe tous au crible. Le National Audit Office est très occupé entre l'examen des activités du gouvernement local, quelques activités régionales, et les activités fédérales, Rien que de les regarder demande plus de personnel que nous en avons au Canada.

En fait, le Comité des comptes publics examine de temps en temps les activités de tous ces agents comptables. Dans un exemple intéressant, le vérificateur général a cité un agent comptable, qui était directeur d'un hôpital, et le rapport a

complimented this accountable officer for making a good decision on the use of hospital and hospital space. It is not always a hostile or negative process.

**Senator Day:** In the Standing Senate Committee on National Security and Defence, and it may be peculiar to the military psyche, but we have found that upper-level civil servants and military personnel within that department often feel that they are not able to tell a parliamentary committee what is on their minds, and answer questions. This is not limited to sensitive policy issues. In my view, they could be described as administrative issues. They say they have their time within the department to sort these things out. When they come to the committee, they are there on behalf of the minister, and they do not want to do or say anything that will embarrass the minister.

I do not think that is exclusive to the Department of National Defence, but it certainly has been highlighted in the National Defence Committee hearings. If we were able to implement a system closer to the UK system of accounting officers here in Canada, would we avoid this particular problem that frustrates the role of the parliamentary committee?

**Mr. Franks:** The requirement of the new 2000 act in the United Kingdom is that there be an accounting officer for every vote in the estimates. I have not looked at the military estimates, but there must be five or ten votes in the department.

**Senator Day:** At least.

**Mr. Franks:** There would be an accounting officer for each. That accounting officer would be responsible and accountable for the regularity, propriety, and value for money within that vote.

**Senator Banks:** Would he be answerable?

**Mr. Franks:** Absolutely.

Another factor enters into this. The United Kingdom had a problem with ministers, not lying to Parliament but to quote another head of the civil service there, “being economical with the truth.” In other words, they were not providing all the information they should have.

This culminated in the Scott Inquiry in England, which concluded that ministerial responsibility does not mean a minister resigning or standing up and saying, “I am responsible and I stand by the decision.” That is not the key. The key is that the minister must ensure that accurate, full information is provided to Parliament. There have been a long series of good reports from the Select Committee on Public Administration at the British House of Commons on pushing that requirement through and ensuring ministers are answerable. Their answers must be comprehensive, accurate, to the point, and include all the relevant information that Parliament ought to know.

We have not yet imposed that discipline on ministers or public servants in Canada.

complimenté cet agent comptable pour avoir pris de bonnes décisions sur l'utilisation de l'hôpital et de ses disponibilités. Ce n'est pas toujours un processus hostile ou négatif.

**Le sénateur Day :** Au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense — et cela peut être particulier à la psychologie militaire — nous avons constaté que les hauts fonctionnaires et le personnel militaire de ce ministère estiment souvent qu'ils ne sont pas en mesure de dire à une commission parlementaire ce à quoi ils pensent, ou de répondre aux questions. Cela ne se limite pas aux questions délicates. De mon point de vue, il peut s'agir de questions administratives. Ils disent qu'ils ont l'occasion dans leur ministère de régler ces choses-là. Quand ils viennent au comité, ils sont là au nom du ministre, et ils ne veulent pas faire ou dire quoi que ce soit pour embarrasser le ministre.

Je ne pense pas que cela soit exclusif au ministère de la Défense nationale, mais cela a certainement été souligné lors des audiences du comité de la défense. Si nous étions en mesure de mettre en application un système plus proche du système britannique des agents comptables, ici au Canada, éviterions-nous ce problème particulier qui fait obstacle au rôle du comité parlementaire?

**M. Franks :** La nouvelle loi de 2000 au Royaume-Uni prévoit qu'il y a un agent comptable pour chaque crédit du budget des dépenses. Je n'ai pas regardé le budget militaire, mais il doit bien y avoir cinq ou dix crédits dans le ministère.

**Le sénateur Day :** Au moins!

**M. Franks :** Il y aurait donc un agent comptable pour chacun. Cet agent comptable serait responsable de la régularité, du bien-fondé, et de l'optimisation des ressources en regard d'un crédit budgétaire.

**Le sénateur Banks :** Devrait-il en répondre?

**M. Franks :** Tout à fait.

Un autre facteur entre en ligne de compte. Le Royaume-Uni a eu des problèmes avec des ministres, qui ne mentaient pas au Parlement mais, pour citer un autre haut fonctionnaire, « étaient parcimonieux dans leur manière d'aborder la vérité. » En d'autres termes, ils ne fournissaient pas toute l'information en leur possession.

Ceci aboutit à l'enquête Scott en Angleterre, au terme de laquelle il a été conclu que la responsabilité ministérielle ne signifie pas qu'un ministre doit démissionner ou se lever et déclarer : « Je suis responsable et j'appuie la décision. » Ce n'est pas la solution. La solution, c'est que le ministre doit veiller à ce que des données exactes et complètes soient fournies au Parlement. Il y a eu une longue série de très bons rapports du comité spécial sur l'administration publique à la Chambre des communes britannique, dans lesquels on recommandait fortement d'appliquer cette exigence et de veiller à ce que les ministres rendent des comptes. Les comptes qu'ils rendent doivent être exhaustifs, exacts, pertinents, et comprendre tout renseignement que le Parlement est en droit d'obtenir.

Nous n'avons pas encore imposé cette discipline aux ministres ou aux fonctionnaires du Canada.

**The Chairman:** If Canada were to absorb the UK accounting officer model that you have briefly outlined today, what would be the continuing role of Treasury Board and the Privy Council Office? These central agencies normally would be involved in correcting any inappropriate behaviour of deputy ministers regarding public service guidelines, regulations and policies, which are the three things that the British accounting officer looks after.

With respect to ministerial accountability, what would be the responsibility of the Privy Council Office? What would be the responsibility of Treasury Board Secretariat?

**Mr. Franks:** The biggest change would be in the Treasury Board, because it would then have a responsibility to Parliament to ensure that rules and regulations are followed, and that recommendations of the Public Accounts Committee are either implemented or responded to.

If I was to be rude about any single central agency in terms of failing to do something, it would be that the Treasury Board has not fulfilled its obligation within government; nor, to be fair to them, has there been any pressure from Parliament or anybody else for them to do it.

The Privy Council Office would have to re-examine its procedures on recommending changes and appointments at the senior levels. That would need to be looked at.

The one you did not mention is the Prime Minister's Office. As far as I can understand about the sponsorship scandal, there were people in the Prime Minister's Office giving instructions directly to public servants in departments. That would have to end. There would have to be a much less porous barrier between the minister's office staff and administration in the lower levels of departments than there now is.

**The Chairman:** We have come to the end of our time, and the time has gone so quickly. Perhaps we will ask you to come back at a later date. I have many more questions I would like to put to you on this fascinating concept that perhaps should be adopted here in Canada but with a Canadian flavour to it. It would not just be tracking the UK model, because we have adopted a number of things that have come from Westminster. We have Canadianized them, and we perhaps would do that with this concept as well.

Honourable senators, our next meeting is on Wednesday night. At that time, we will look at a draft report that will go to Parliament.

The committee adjourned.

**Le président :** Si le Canada devait adopter le modèle britannique d'agent comptable que vous avez brièvement décrit aujourd'hui, quel serait le rôle continu du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé? Ces organes centraux contribueraient normalement impliqués à corriger les comportements indésirables des sous-ministres à l'égard des directives, des règlements et des politiques de la fonction publique, qui sont les trois aspects dont s'occupe l'agent comptable britannique.

Eu égard à l'obligation ministérielle de rendre des comptes, quelle serait la responsabilité du Bureau du Conseil privé? Quelle serait la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor?

**M. Franks :** Le plus grand changement interviendrait au Conseil du Trésor, parce qu'il aurait alors vis-à-vis du Parlement la responsabilité de s'assurer que les lois et les règlements sont observés, et que les recommandations faites au Comité des comptes publics sont mises en application ou prises en compte.

Si je voulais montrer du doigt un organisme central pour avoir péché par omission, ce serait le Conseil du Trésor, qui n'a pas respecté son engagement au sein du gouvernement; en toute justice, le Parlement, ni qui que ce soit d'autre, n'a exercé aucune pression en ce sens.

Le Bureau du Conseil privé devrait réexaminer ses procédures pour ce qui est de recommander des changements et des nominations aux échelons supérieurs. Il faudrait examiner cela.

Vous n'avez pas parlé du Bureau du premier ministre. D'après ce que j'ai compris du scandale des commandites, il y avait des gens au Bureau du premier ministre qui donnaient des instructions directement aux fonctionnaires des ministères. Il faut mettre un terme à cela. Il devrait y avoir une barrière beaucoup plus étanche entre le personnel du bureau du ministre et l'administration aux échelons inférieurs des ministères.

**Le président :** Le temps a passé si vite qu'il ne nous en reste plus. Nous vous demanderons peut-être de revenir à une date ultérieure. J'ai encore de nombreuses questions que je voudrais vous poser sur ce concept fascinant qui pourrait peut-être être adopté ici au Canada, mais avec une saveur canadienne. Nous ne nous contenterions pas de reproduire le modèle britannique, parce que nous avons adopté un certain nombre de choses en provenance de Westminster. Nous les avons rendues canadiennes, et peut-être pouvons-nous faire de même avec ce concept.

Honorables sénateurs, notre prochaine réunion aura lieu mercredi soir. Nous discuterons alors du rapport préliminaire à soumettre au Parlement.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESS

*As an individual:*

Professor Emeritus C.E.S. Franks.

TÉMOIN

*À titre personnel:*

M. C.E.S. Franks, professeur émérite.