



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, October 25, 2005
Wednesday, October 26, 2005

Issue No. 29

Eleventh and twelfth meetings on:

Main Estimates 2005-06

WITNESSES:
(*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 25 octobre 2005
Le mercredi 26 octobre 2005

Fascicule n° 29

Onzième et douzième réunions concernant :

Le Budget principal des dépenses 2005-2006

TÉMOINS :
(*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 Cools Downe Ferretti Barth Harb	* Kinsella (or Stratton) Mitchell Murray, P.C. Ringuette Segal 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 Stratton (*October 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Stratton is substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*October 18, 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 Cools Downe Ferretti Barth Harb	* Kinsella (ou Stratton) Mitchell Murray, C.P. Ringuette Segal 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 Stratton (*le 17 octobre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 18 octobre 2005*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 25, 2005
(43)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:38 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 Biron, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (9).

In attendance: Odette Madore and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

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 No. 14 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

As individuals:

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies, University of Ottawa;

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University.

The Chair made a statement.

Ms. Sutherland made a statement.

Mr. Malloy made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2005
(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:18 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 Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal and Stratton (9).

In attendance: Odette Madore, Guy Beaumier and Alex Smith, Research Officers, Library of Parliament; Tõnu Onu, Committee Clerk, Committees Directorate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 25 octobre 2005
(43)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 38, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (9).

Également présents : Odette Madore et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tõnu Onu, greffier, Direction des comités.

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 son examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Sharon L" Sutherland, professeure, École d'Études politiques, Université d'Ottawa;

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton.

Le président fait une déclaration.

Mme Sutherland fait une déclaration.

M. Malloy fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2005
(44)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Downe, Harb, Mitchell, Oliver, Ringuette, Segal et Stratton (9).

Également présents : Odette Madore, Guy Beaumier et Alex Smith, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement; Tõnu Onu, greffier, Direction des comités.

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 No. 14 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

As individuals:

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department,
University of Manitoba;

David A. Good, Professor, School of Public Administration,
University of Victoria.

The Chair made a statement.

Mr. Good made a statement.

Mr. Thomas made a statement.

The witnesses answered questions.

At 8:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

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 son examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Paul G. Thomas, professeur, Département des études
politiques, Université du Manitoba;

David A. Good, professeur, École d'administration publique,
Université de Victoria.

Le président fait une déclaration.

M. Good fait une déclaration.

M. Thomas fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 20 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 25, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:38 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 call to order this forty-third meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. The 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 was authorized to study and report on the projected expenses in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. Since March 9 2005, this will be our eleventh meeting to study the Main Estimates.

[*English*]

The committee has been examining government spending in the context of greater 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 departments. 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 the government. To help us to discuss this and other issues we are pleased to welcome Professor Jonathan Malloy and Professor Sharon Sutherland. Mr. Malloy is Associate Professor of Political Science and Associate Chair of the Department of Political Science at Carleton University in Ottawa. He holds a B.A. from the University of Waterloo, an M.A. from Queen's University and a Ph.D. from the University of Toronto. He joined Carleton University in 2005 and is broadly interested in all aspects of Canadian politics, but he specializes in public administration and legislatures. He has a particular interest in the relationship between state institutions and social movements.

Recently, Ms. Sharon L. Sutherland was appointed Visiting Professor of the University of Ottawa's School of Political Studies. She received her B.A. and M.A. from the University of Alberta at Edmonton and earned her Ph.D. at the University of Essex in England. She has served on faculty in departments teaching government and political science at the universities of Essex, Dalhousie, Carleton and Queen's. She is a fellow of the Royal Society of Canada. During the past 25 years, Ms. Sutherland has taught a range of courses, mostly at the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 25 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 38 pour étudier le Budget principal des dépenses qui a été déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, la quarante-troisième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le Budget principal des dépenses, soit indirectement par le biais de projets de loi.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre onzième réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Le comité a étudié les dépenses gouvernementales dans le contexte d'une amélioration de la reddition de comptes et de la transparence. La convention constitutionnelle sur la responsabilité ministérielle et sa mise en pratique sont au cœur du système parlementaire canadien. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement collectivement, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres ayant la charge de ministères. Cette convention découle du principe démocratique voulant que seuls les représentants élus, et non les fonctionnaires qui les aident, devraient être responsables du fonctionnement du gouvernement. Pour nous aider à discuter de ce sujet et d'autres encore, nous avons le plaisir d'accueillir M. Jonathan Malloy et Mme Sharon Sutherland. M. Malloy est professeur agrégé de sciences politiques, et directeur adjoint du département de sciences politiques à l'Université Carleton à Ottawa. Il possède un baccalauréat de l'Université de Waterloo, une maîtrise de l'Université Queen's et un doctorat de l'Université de Toronto. Il s'est joint à l'Université Carleton en 2005 et s'intéresse à tous les aspects de la politique canadienne, mais il est spécialiste de l'administration publique et des organes législatifs. Il s'intéresse en particulier à la relation entre les institutions de l'État et les mouvements sociaux.

Récemment, Mme Sharon L. Sutherland a été nommée professeure invitée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle a reçu son baccalauréat et sa maîtrise de l'Université de l'Alberta à Edmonton et obtenu son doctorat de l'Université d'Essex en Angleterre. Elle a enseigné aux départements de relations gouvernementales et de sciences politiques des universités d'Essex, de Dalhousie, de Carleton et Queen's. Elle est membre de la Société royale du Canada. Au cours des 25 dernières années, Mme Sutherland a donné un

graduate level, on comparative executives, Canadian government, democratic theory and accountability, philosophy of social science, research methods, ethics of public office holding, organizational behaviour and theory, strategic planning, and policy and program evaluation. As well, she has completed several long-term assignments in the federal government and various consultancy projects.

I would like to introduce the members of our committee: Senator Joseph Day, Deputy Chair of the Finance Committee, from New Brunswick; Senator Michel Biron, from Quebec; Senator Marisa Ferretti Barth, from Quebec; Senator Mac Harb, from Ontario; Senator Grant Mitchell, from Alberta; Senator Pierrette Ringuette, from New Brunswick; Senator Hugh Segal, from Ontario; and Senator Terry Stratton, from Manitoba.

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies, University of Ottawa, as an individual: Mr. Chairman, honourable senators, thank you for inviting me here today. I understand that my longer and now-revised remarks have been distributed. I made the revisions because of Mr. Alcock's announcements.

I am here to discuss whether it would be helpful to graft the accounting officer role as it operates in Britain into the operating space between the elected executive and the appointed executive in Canada. The gist of what I have to say can be summarized in a few words: everything depends on circumstances. I personally doubt that we in Canada have the political maturity or the practical reason to operate that particular reform.

I have three main reasons for this. First, there is still some element of public interest journalism in Britain providing background that allows citizens to understand the processes of government as just a huge number of transactions, and that a certain number of them will go wrong. I do not see that in Canada, where the media is much more uniform and more profit oriented generally. Our media tend to scandalize.

Second, in federal Canada we have had a real lack of financial and compliance audit, made acute by two factors: First, the program review in 1995-96 disproportionately cut internal auditors. At the same time, the Office of the Auditor General has been moving since 1997 into something very close to what internal audit is understood to be. It has moved into its own version of operational auditing, also known as management auditing, comprehensive auditing, value-for-money auditing, and that is the same thing as internal auditing. As the AG left the field of external or strictly financial audit, internal audit as the first line of defence was badly cut. Thus we have had, and we will have until the Treasury Board President's reforms in internal audit capacity have been implemented and are on stream, too little

éventail de cours, surtout aux études supérieures, en études comparatives des pouvoirs exécutifs, sur le gouvernement canadien, sur la théorie démocratique et la reddition de comptes, la philosophie des sciences sociales, les méthodes de recherche, l'éthique de l'exercice d'une charge publique, le comportement organisationnel et la théorie de l'organisation, la planification stratégique, et l'évaluation de politiques et de programmes. En outre, elle a reçu des affectations à long terme au gouvernement fédéral et exécuté divers travaux à titre de consultante.

J'aimerais présenter les membres de notre comité : le sénateur Joseph Day, vice-président du Comité des finances, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Michel Biron, du Québec; le sénateur Marisa Ferretti Barth, du Québec; le sénateur Mac Harb, de l'Ontario; le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Hugh Segal, de l'Ontario; le sénateur Terry Stratton, du Manitoba.

Sharon L. Sutherland, professeure, École d'études politiques, Université d'Ottawa, à titre personnel : Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée ici aujourd'hui. Je crois comprendre que mes remarques plus longues et maintenant révisées, ont été distribuées. J'ai fait ces révisions à cause des annonces de M. Alcock.

Je suis ici pour discuter de l'utilité de créer la fonction d'agent comptable, telle qu'elle s'applique en Grande-Bretagne, dans l'espace opérationnel entre le dirigeant élu et le dirigeant nommé au Canada. L'essentiel de ce que j'ai à dire peut se résumer en quelques mots : tout dépend des circonstances. Pour ma part, je doute qu'au Canada, nous ayons la maturité politique ou une raison pratique d'effectuer cette réforme.

Mon doute s'appuie sur trois raisons principales. Tout d'abord, il existe toujours en Grande-Bretagne des médias d'intérêt public qui fournissent aux citoyens matière à croire que les processus gouvernementaux constituent une masse énorme de transactions, et qu'un certain nombre d'entre elles dérapent. Je ne vois pas la même chose au Canada, car les médias y sont beaucoup plus uniformes et plus axés sur le profit en général. Nos médias ont tendance à chercher les scandales.

Deuxièmement, dans le système fédéral canadien, la vérification financière et celle de la conformité des pouvoirs ont vraiment fait défaut. Cette lacune est exacerbée par deux facteurs : premièrement, trop de postes de vérificateur interne ont été supprimés à la suite de l'examen des programmes de 1995-1996. Parallèlement, le Bureau du vérificateur général du Canada est devenu, depuis 1997, quelque chose qui ressemble énormément à la définition usuelle de la vérification interne. Il a adopté sa propre version de la vérification opérationnelle, connue aussi sous les noms de vérification de gestion, de vérification intégrée ou de vérification du rendement, ce qui est la même chose que la vérification interne. À mesure que le VG se retirait du domaine de la vérification externe ou

probity audit to detect even simple frauds. Most of what has upset the Canadian public is very simple.

If you combine a lack of close attention to probity with a sensationalist and profit-oriented media that will fill its pages cheaply, you have a perfect combination — you have a scandal machine.

My third reason for being nervous of the British reform is, given our comparative lack of financial or probity audit and our aggressive media, if the reform were to work badly in our political culture, I do not think we could ever pull it back. That is almost the definition of what it is to be able to govern, to be able to fix the things you do wrong, to be able to fix reforms. I do not think that could be retired; I do not think that reform could be removed once it was in place. We might be on some kind of merry ride.

You will not need reminding that the last two federal elections were dominated by fierce allegations of scandal; misleading in the 2000 election, heartbreakingly foreboding in the 2004 election. It is also likely the next election will be lacking in public discussions of deeply urgent policy issues because of the scandal mentality.

Here we have two scandals in which no lives were lost. The amount in the so-called billion-dollar boondoggle that ruined the 2000 election was \$87,000. The problem is that is a lot to the ordinary person — it would make a big difference in my life — but not much materially in the accounts. Gilles Paquet and Ruth Hubbard wrote an article entitled “The Quail Enigma” in which they said the amount of money we are talking about in Public Works and Government Services is seven-tenths of one per cent of the annual budget. In a real sense, mal-administration is a lack of basic safeguards; it is now preventing Canadian democracy from operating, and has done so since 2000, since the first scandal broke.

The alternatives, as I see them, are that the accounting officer reform would add to this phenomenon that we see in Canadian politics and would simply create another newsworthy source of conflict. Or, to be optimistic for a moment, the single reform might have the effect of decreasing actual political scandal to such an extent that the nation could talk politics instead of punishment. Given the circumstances, we have to wonder whether this is likely.

What are our circumstances? In principle, Westminster government is legitimately and by intention a tiny mechanism for concentrating political space, political power. With acceptance

strictement financière, la vérification interne, en tant que première ligne de défense, subissait des coupures importantes. Ainsi, nous avons eu et nous aurons, jusqu'à ce que les réformes du président du Conseil du Trésor en matière de capacité de vérification interne aient été mises en œuvre et éprouvées, trop peu de vérifications de la probité pour détecter même de simples fraudes. La plupart des choses qui bouleversent le public canadien sont très simples.

Si vous combinez un manque d'attention précise à la probité avec des médias sensationnalistes avides de profit qui cherchent à vendre de la copie à bon compte, vous avez une combinaison parfaite : vous avez une machine à scandale.

Le troisième motif de mes réserves à l'égard de la réforme britannique est que, d'après moi, si elle fonctionnait mal dans notre culture politique, nous ne pourrions pas la retirer étant donné le manque relatif de vérification financière ou de vérification de probité, et la soif de sensationnel des médias. C'est là, à peu de choses près, la définition de la capacité de gouverner, de pouvoir réparer ce qu'on a mal fait, la capacité de réparer des réformes. Je ne pense pas que cela pourrait être retiré; je ne pense pas que la réforme pourrait être retirée une fois qu'elle aura été mise en place. Nous pourrions nous trouver dans une sorte de joyeux manège.

Il ne sera pas nécessaire de vous rappeler que les deux dernières élections fédérales étaient dominées par de féroces allégations de scandale; elles étaient fallacieuses lors de l'élection de 2000, mais d'une vérité navrante lors de l'élection de 2004. Il est vraisemblable aussi que cette mentalité de scandale réduira les discussions publiques sur des questions de politique profondément urgentes au cours de la prochaine campagne électorale.

Ces deux scandales n'ont entraîné que peu de remous. Le montant du « bricolage » censé être d'un milliard de dollars, qui a entaché l'élection de 2000, était de 87 000 \$. Le problème, c'est que c'est beaucoup d'argent pour une personne ordinaire — cela ferait une grande différence dans ma vie —, mais pas une grosse somme dans l'ensemble des comptes. Gilles Paquet et Ruth Hubbard ont rédigé un article intitulé « The Quail Enigma » dans lequel ils affirment que le montant d'argent dont nous parlons à Travaux publics et Services gouvernementaux est de sept dixièmes de 1 p. 100 du budget annuel. Au sens strict, la mauvaise gestion est un manque de mesures de protection de base; elle empêche actuellement la démocratie canadienne de fonctionner, et cela dure depuis l'an 2000, depuis que le premier scandale a éclaté.

Les solutions de rechange, à mon sens, sont que la réforme introduisant un agent comptable ajouterait à ce phénomène que nous voyons dans la politique canadienne, et créerait tout simplement une autre source de conflit qui mérite d'être signalé dans les médias. Ou encore, soyons optimistes pendant un instant, cette réforme unique pourrait avoir l'effet de réduire le scandale politique actuel à tel point que le pays parlerait de politique au lieu de parler de punition. Étant donné les circonstances, nous devons nous demander si c'est probable.

Quelles sont les circonstances? En principe, le modèle de Westminster pour la conduite des affaires publiques est légitimement et intentionnellement un tout petit mécanisme

of responsibility by the government comes the jurisdiction to act to ameliorate public problems and put state-created misery at an end. It is a machine that looks forward. It is not a machine that is supposed to look backwards.

Let us look at some of the contextual factors that suggest that the accounting officer reform is differently situated in Britain, but remember that these various provisions do not prevent all, or probably very many, dubious contracts or gifts to individuals from political parties that are later compensated. A gentleman was elevated to the House of Lords for two gifts that added up to 100,000 pounds, which is a lot of money. I have the detail if you want it later.

What I consider better in Britain would be the following kind of thing that Mr. Malloy will probably want to talk about generally: Chairmanships of committees are generally allocated according to party strength in the House of Commons. There are many opposition chairs of committees, primarily the financial committees. In the federal House only the Chair of Public Accounts is an opposition member. The British House has a Civil Service Committee. The Operations Committee of the last Parliament looked like it might do that, but it has not persevered. In 2003 the British House of Commons established a liaison committee of committee chairs that questions the Prime Minister himself on his general management of government, including asking for an account of the activity of the people who are appointed as their equivalent-to-exempt staff.

The Chairman: Was that a private meeting?

Ms. Sutherland: I think it is a private meeting, but it has minutes and it is followed up on.

The British government under Prime Minister John Major established in 1994 a committee that still continues. It is the Committee on Standards in Public Life. This is an independent body funded by the cabinet office, loosely attached to that office. Peter Riddell, chief political commentator of *The Times*, prepared a tenth anniversary "report" on its utility. The committee has become the ethical conscience which Whitehall would rather not have. We have no such innovation. There are all kinds of other things, such as the non-partisan style of the Public Accounts Committee and the huge amount of audit and integrity work and other forms of regulation in Britain that are not done here. They were put in place by Mr. Blair's government, partly as a check on or a way of controlling the fragmentation to which he subjected the public sector.

Now, a little on the Office of the Auditor General: David Cooper and Ken Ogata, two business professors from the University of Alberta, claim that the Canadian Auditor General has functioned as a pseudo-opposition. It first pushed the new

pour concentrer l'espace politique, le pouvoir politique. L'acceptation de la responsabilité de gouverner est indissociable de l'autorité d'agir pour régler les problèmes publics et en finir avec la misère créée par l'État. Ce n'est pas une machine qui est censée porter son regard vers le passé.

Regardons quelques-uns des facteurs contextuels qui donnent à penser que la réforme introduisant un agent comptable se situe dans un contexte différent en Grande-Bretagne, mais souvenons-nous que ces diverses dispositions ne préviennent pas tous les contrats ou dons douteux permettant de rémunérer des individus de partis politiques, ou probablement un grand nombre de ces dons et contrats. Un homme a été nommé à la Chambre des Lords pour deux cadeaux s'élevant à 100 000 livres, ce qui est beaucoup d'argent. Je vous en communiquerai le détail tout à l'heure si cela vous intéresse.

Selon moi, ce qui est meilleur en Grande-Bretagne, c'est ce dont M. Malloy voudra probablement parler en général : les présidences des comités sont habituellement attribuées selon la force des partis à la Chambre des communes. Plusieurs présidents de comités sont membres de l'opposition, surtout dans les comités de finances. À la Chambre des communes du Canada, seul le président du Comité des comptes publics est membre de l'opposition. La Chambre des communes britannique a un comité de la fonction publique. Notre comité des opérations, à la dernière législature, a semblé vouloir faire quelque chose du genre, mais n'a pas persévéré. En 2003, la Chambre des communes britannique a créé un comité de liaison entre les présidents des comités qui peut remettre en question la gestion générale du gouvernement par le premier ministre lui-même, y compris en demandant un compte rendu de l'activité des gens nommés en tant qu'équivalents de personnel exonéré.

Le président : Était-ce une réunion privée?

Mme Sutherland : Je pense que c'est une rencontre privée, mais elle comporte un procès-verbal, et un suivi est fait.

Le gouvernement britannique, alors que John Major était premier ministre, a créé en 1994 un comité toujours en existence. C'est le Comité des normes régissant l'exercice d'une charge publique. C'est un organisme indépendant subventionné par le secrétariat du Cabinet; il est vaguement rattaché au Cabinet. Peter Riddell, principal chroniqueur politique du *Times*, a préparé un « rapport » de 10^e anniversaire sur son utilité. Le comité est devenu la conscience éthique que Whitehall préférerait ne pas avoir. Nous n'avons pas d'innovation semblable. Il y a toutes sortes d'autres choses en Grande-Bretagne qui ne sont pas faites ici, telles que le style non partisan du Comité des comptes publics et l'énorme travail de vérification et de contrôle de l'intégrité, et d'autres formes de documentation. Elles ont été mises en place par le gouvernement de M. Blair, en partie pour vérifier ou contrôler la fragmentation qu'il a imposée au secteur public.

Maintenant, quelques mots concernant le Bureau du vérificateur général : David Cooper et Ken Ogata, deux professeurs de gestion des affaires à l'Université de l'Alberta, prétendent que le Bureau du vérificateur général du Canada a

public management techniques like empowerment and risk taking, and then reported dramatically on failures. They say that despite a lot of work on the forms of audit that are results oriented and new public management oriented, the most influential and damaging Auditor General reports have dealt with administrative breaches involving basic issues of stewardship and accountability rather than the weakness of results-based management, which is the most costly and prized element of the OAG work.

The OAG is still reporting on the same kinds of incidents that it was reporting on in Petrofina and the refitted naval vessel *Bonaventure*. It is the same issues that get the public attention. Also, the OAG is damagingly late on the probity side. It would arrive at Public Works and Government Services only in 2002 and by invitation.

My last point on audit is if you look at the National Audit Office, you find that of the proportion of total budget expenditure on traditional audit versus its own version of value-for-money audit, which is nothing like ours, the NAO spends more than twice on traditional audit than our auditor does. This is important.

In addition, most of the NAO's value-for-money audit comes out of qualified accounts. They are basically on the money or on the accounts most of the time. The National Audit Office spent something like 50 per cent of its budget on financial audit in 2003-05 and our AG spent 25 per cent.

There is a Public Accounts Commission constituted on bipartisan lines that takes responsibility for political direction of the National Audit Office. There is no political body or individual that could claim to guide our "supreme audit institution," as the organization is called.

Another factor is that the British have about 14 mega-departments of state, so they have 14 permanent secretaries at the apex of those organizations. If I understand it correctly, there can be many accounting officers for a big department. The number of accounting officers may or may not include the permanent secretary. It probably does not. Whereas the reform, as we wish to implement it, would make every single deputy minister the accounting officer for the entire sum of money in his management.

Just to return to the media again, we are all familiar with the wall-to-wall coverage that we saw of sponsorship, later on of the inquiry into it, and of the Human Resources Development scandal. The first time we met this phenomenon of blanket media

fonctionné en tant que pseudo-opposition. Il a d'abord favorisé la nouvelle technique de gestion publique, telle que l'habilitation et la prise de risque, puis en a rapporté les échecs avec fracas. Ces auteurs disent que, bien que beaucoup de travail ait été fait sur les formes de vérification axées sur les résultats et sur la nouvelle gestion publique, les rapports les plus influents et les plus percutants du vérificateur général ont traité de manquements administratifs mettant en cause des questions de base en matière d'intendance et de responsabilité, plutôt que la faiblesse de la gestion axée sur les résultats, qui est l'élément le plus coûteux et le plus prisé du travail du Bureau du vérificateur général.

Le Bureau du vérificateur général rapporte toujours des incidents semblables à ceux qu'il rapportait dans l'affaire Petrofina et dans celle de la remise à neuf du navire de guerre *Bonaventure*. C'est le même genre de questions qui retient l'attention du public. Par ailleurs, le Bureau du vérificateur général accuse un retard préjudiciable en matière de vérification de probité. Il arriverait à Travaux publics et Services gouvernementaux seulement en 2002, et sur invitation.

Mon dernier point à propos de la vérification est que, si vous étudiez le Bureau national de vérification de Grande-Bretagne, vous découvrez que la proportion entre le total des dépenses et budgets consacrés à la vérification traditionnelle par comparaison avec sa propre version de la vérification du rendement, qui ne ressemble en rien à la nôtre, est plus de deux fois plus élevée que ce que dépense notre propre vérificateur en vérification traditionnelle. C'est important.

De plus, la plupart des vérifications du rendement du National Audit Office britannique viennent de comptes qualifiés. La plupart du temps, leurs chiffres sont fondamentalement justes ou correspondent à ceux du budget. Le National Audit Office britannique a dépensé environ 50 p. 100 de son budget en vérification financière pour la période 2003-2005, et notre vérificateur général y a affecté 25 p. 100 du sien.

Une commission des comptes publics constituée selon le système bipartite assume la responsabilité de la direction politique du National Audit Office britannique. Aucun personnage ni organisme politique ne pourrait prétendre guider « notre institution suprême de vérification », comme l'appellent les Britanniques.

Un autre facteur est que les Britanniques ont environ 14 méga-secrétariats d'État, de sorte qu'ils ont 14 secrétaires permanents au sommet de ces organisations. Si je comprends bien, un grand ministère peut avoir plusieurs agents comptables. Le secrétaire permanent peut figurer ou non au nombre des agents comptables. Probablement que non. Tandis que la réforme que nous souhaitons mettre en vigueur ferait de chaque sous-ministre l'agent comptable pour la somme d'argent qu'il a à gérer.

Pour revenir encore une fois aux médias, nous connaissons tous la couverture globale de l'affaire des commandites, ensuite de l'enquête sur cette affaire, puis du scandale au ministère du Développement des ressources humaines. La première fois que

coverage was with Meech Lake. It was probably the first experience in Canada of a concentrated and irresistible media storm.

David Taras has a scholarly analysis of the key events of the time. He says that television created an arena that was shared by journalists and politicians, and that arena changed the Constitution-making process. It altered what happened. I am suggesting that we have in Canada a similar process for creating Canadian scandals and keeping them going as in the Meech Lake tragedy.

The other point that I would like briefly to address is the hunger for blame. It is futile in a Westminster system to look for exact individuals to blame. It is generally hopeless unless you have a criminal case or a clear fraud.

Since impeachment appears to have been abandoned, Westminster government has been basically useless for assigning blame to exact persons in a just way. In fact, the confidence convention arose in response to repetitive and often unjust attempts to impeach individual ministers. The confidence convention rations the imposition of individual resignations on the government as circumstances allow. In a minority government, you cannot ration individual ministerial resignations if an opposition is determined.

Political ministerial responsibility, if it is after punishment, is a form of very rough justice, and it too depends on circumstances. Punishment is political; it is not juridical.

Charles Polidano defines ministerial responsibility in a remarkable phrase. He says it is a model that:

...shrouds wide, reconciling a million discrete actions taken under many authorities in the names of ministers. The whole is made democratic and acceptable to the electorate under the answerability of ministers to Parliament for the action they take to put departmental errors right.

In other words, responsible politicians ask what can reasonably be done. Barring criminal activity, the system ought not to go deeply into establishing guilt. There is a separate system for mal-administration by public servants.

Equally problematic is the problem of many hands that Richard Mulgan, an Australian scholar, describes. "Many hands" arises from collective government at the political level, from collaboration among officials and from cooperation among officials and the political level. The public and the media and all Westminster systems call for ministerial resignations even for the most general kinds of institutional failure.

nous avons connu ce phénomène de couverture médiatique globale, ce fut au sujet de l'accord du lac Meech. Ce fut probablement la première expérience canadienne d'une tempête médiatique concentrée et irrésistible.

David Taras a une analyse scientifique des événements clés de l'époque. Il dit que la télévision a créé une arène qu'ont partagée journalistes et politiciens, et que cette arène a modifié le processus de création de la Constitution. Cela a altéré ce qui s'est passé. Je donne à penser que nous avons au Canada un processus semblable pour créer et entretenir des scandales canadiens, comme ce fut le cas pour la tragédie du Lac Meech.

L'autre point que je voudrais aborder brièvement est l'appétit pour le blâme. Dans un modèle de type Westminster, il est futile de chercher à blâmer des individus précis. C'est généralement sans espoir à moins d'avoir une cause criminelle ou une fraude évidente.

Comme la procédure de destitution semble avoir été abandonnée, le modèle de gouvernement de type Westminster s'est avéré fondamentalement inutile pour blâmer des personnes précises de façon équitable. En fait, la convention de confiance est née en réaction à des tentatives répétées et souvent injustes pour destituer des ministres. La convention de confiance limite l'imposition, par le gouvernement, de démissions individuelles selon les circonstances. Dans un gouvernement minoritaire, vous ne pouvez pas réduire les démissions de ministres précis si l'Opposition est déterminée.

Une punition attribuée en fonction de la responsabilité politique des ministres est une forme de justice très grossière qui dépend aussi des circonstances. La punition est politique, elle n'est pas juridique.

Charles Polidano définit la responsabilité ministérielle dans un passage remarquable. Il dit que ce modèle :

[...] ratisse large, en réunissant un million de gestes précis posés par plusieurs autorités au nom des ministres. L'ensemble est rendu démocratique et acceptable pour l'électorat en vertu de l'obligation des ministres de rendre des comptes au Parlement pour les mesures qu'ils prennent afin de corriger les erreurs de leur ministère.

En d'autres mots, les politiciens responsables demandent ce qui peut raisonnablement être fait. Si on exclut les activités criminelles, le système ne devrait pas trop chercher à établir une culpabilité. Il existe un système séparé pour la mauvaise gestion des fonctionnaires.

La question des « nombreuses mains », également problématique, a été décrite par Richard Mulgan, un universitaire australien. Le problème des « nombreuses mains » vient du gouvernement collectif au niveau politique, de la collaboration entre les fonctionnaires et de la coopération entre les fonctionnaires et le niveau politique. Le public et les médias ainsi que tous les modèles de type Westminster demandent des démissions de ministres même pour les types les plus généraux de manquement institutionnel.

Mulgan returns us to the principle that blame and punishment should follow personal responsibility for an action or inaction. In most cases of institutional failure, he says:

the fault is...widely dispersed and usually includes systemic failure in the institution's structures and procedures which are the responsibility of many different people...In such a situation, the aim of punishing all those who are involved appears impractical and unreasonable and often results in everyone escaping comparatively unscathed, thus frustrating accountability.

Westminster government is not good at punishing people. In return, we get a government that is oriented and able to correct errors that cause distress. It can concentrate the power to do this.

For all these reasons, I would not feel safe in pushing any particular reform of the system to absolutely prevent another event like sponsorship. I do not want to be the father of the Constitution.

Even though the sponsorship episode was offensive to Quebec in particular, and terribly offensive to the rest of Canada, it is impossible to offer Canadians purity. Totally clean government would have to be totally clean dictatorship, and you do not often find those two things together.

I would rather suggest a modern mechanism outside the footprint of the machinery of responsible government that I think is small and simple, not big and complex or nuanced. I would choose a continuing committee on standards in public life, loosely modelled on the British committee at its best, without too many passengers. This would be a committee with a mandate to think, a committee that would become a thorn in the side of government, a prod, an encouragement to do the right thing, and a reminder that there is always a tomorrow. The Senate could be a significant recruitment pool for members. If the government does not establish such a committee, I would suggest the honourable senators do the right thing and establish their own.

The Chairman: Thank you very much for that excellent overview. Before turning to Mr. Malloy, on page 7 of your report, could you quickly summarize what I think are two important paragraphs that I know you had to rush through and did not have a chance to talk about. That is, the value of deputy ministers formally being accountable to discuss in their own right the authorities conferred under the Public Service Employment Act, and so on. Those two paragraphs are important. I would love to have your own words and views, if you could, please.

Ms. Sutherland: There have been two other alterations to what we could call intra-executive relations. That is, relations between the highest appointed public servants and ministers. These two changes are that deputy ministers would be accountable in their

Mulgan nous ramène au principe que le blâme et la punition devraient découler de la responsabilité personnelle pour un geste ou une absence de geste. Dans la plupart des cas de défaut institutionnel, il dit :

le manquement est... largement étalé et inclut habituellement un défaut systémique dans les structures et procédures de l'institution, dont la responsabilité incombe à plusieurs personnes différentes... Dans une telle situation, l'objectif de punir tous ceux qui sont impliqués apparaît peu pratique et déraisonnable, et aboutit à ce que tout le monde s'en tire sans trop de blessures, ce qui limite l'obligation de rendre des comptes.

Le modèle de gouvernement de type Westminster ne convient pas pour punir les gens. En retour, nous obtenons un gouvernement qui a une orientation et qui peut corriger des erreurs entraînant des dommages. Il peut concentrer le pouvoir pour ce faire.

Pour toutes ces raisons, je ne me sentirais pas à l'aise de favoriser quelque réforme du système que ce soit pour absolument prévenir un autre événement comme le scandale des commandites. Je ne veux pas être un père de la Constitution.

Bien que l'épisode des commandites ait été ressenti comme blessant au Québec en particulier, et très blessant pour le reste du Canada, il est impossible d'offrir une pureté aux Canadiens. Un gouvernement totalement propre signifierait une dictature totalement propre, et l'un ne se trouve pas souvent en compagnie de l'autre.

Je suggérerais plutôt un mécanisme moderne à l'extérieur de l'enceinte de la machinerie du gouvernement responsable, un mécanisme qui selon moi est petit et simple, et non pas gros, complexe ou nuancé. Je choisirais un comité permanent sur les normes dans la vie publique, calqué vaguement sur ce que le comité britannique a de mieux, et sans trop de membres. Ce comité aurait le mandat de penser, il pourrait devenir une épine dans le pied du gouvernement, une incitation, un encouragement à faire ce qu'il faut et un rappel qu'il existe toujours un avenir. Le Sénat pourrait constituer un bassin de recrutement important pour les membres de ce comité. Si le gouvernement ne crée pas un tel comité, je suggérerais aux honorables sénateurs de faire ce qu'ils doivent et de créer leur propre comité.

Le président : Je vous remercie beaucoup de cet excellent survol. Avant d'inviter M. Malloy, pourriez-vous résumer rapidement, à la page 7 de votre rapport, ce que je crois être deux importants paragraphes sur lesquels vous avez passé rapidement et que vous n'avez pas eu l'occasion d'expliquer. C'est-à-dire l'importance d'avoir des sous-ministres officiellement responsables pour discuter, de leur propre chef, des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et ainsi de suite. Ces deux paragraphes sont importants. J'aimerais que vous les exprimiez en vos propres mots et selon votre propre perspective, si vous le pouvez, s'il vous plaît.

Mme Sutherland : Il y a eu deux autres changements à ce que nous pourrions appeler les relations au sein de l'exécutif. C'est-à-dire les relations entre les fonctionnaires nommés au plus haut niveau et les ministres. Ces deux changements seraient

own right, as though they owned these particular provisions, to talk about all the authorities conferred on them by the Public Service Employment Act, the Public Service Modernization Act, the Financial Administration Act, and any other act that names them by the title of their job. In my view, the fact that a deputy minister is named in a statute does not mean that he or she has the whole basketball pitch covered and that no one else has any input into how that responsibility has been acquitted. It is not a private law naming an individual, like the divorce laws that we used to have. It is a public law that states that the deputy minister will execute these duties for the minister. That is my reading of it.

The Chairman: Execute and account?

Ms. Sutherland: Execute and account to the minister. I think both the deputy minister and the minister are subject to these laws. The laws and the rules are meant to be obeyed, or, if you grant an exception, you reason it through and give grounds that can be defended publicly. The DM can remain responsible to the minister for how uniformly and fairly he or she applies the law. Law is not just like a cookie cutter; sometimes it is appropriate and sometimes it is not. You have to be careful about when you invoke the law and not just bang it down on people, or when you withhold it. You do not have discretion yourself. You have to reason it through juristically or get advice.

Removing the power of appointment of deputy ministers from the Prime Minister, making them merit appointees and thus changing their tenure to good behaviour, is a little dangerous, because we tend to shuffle ministers around like a fast game of checkers. Deputy ministers would then be installed under good behaviour, and most of them do behave well. They would not be grateful to the Prime Minister and their movements and the changes would not be in the hands of the Prime Minister and the Clerk of the Privy Council. I know we are stagnant now as a polity, but we do have times of great turbulence in elections. In a normal time in Canadian electoral turnover, I think that the deputy minister would become the only stable element. The near-documentary that was referred to, the British program, *Yes, Minister* could be become "Yes, Mr. Deputy Minister," or else the minister could become the Maytag repairman, because I do not know if we will change our habits.

In a democracy, governments must be allowed to acquire experience. They must be allowed to characterize themselves by what they do in office. If they were not allowed to show us their warts and what they are capable of, negatively, how could we ever decide when to change them? They must be allowed to make their own mistakes. In other words, we cannot be completely protected from the people we elect. I think that is what that urge is. I believe it would make much more sense to put effort into codification of

que les sous-ministres seraient responsables à part entière, par eux-mêmes, comme si ces dispositions particulières leur appartenaient en propre, de parler des pouvoirs qui leur ont été conférés par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur la modernisation de la fonction publique, la Loi sur la gestion des finances publiques et toute autre loi où le titre de leur poste est spécifié. À mon sens, le fait qu'un sous-ministre soit nommé dans un règlement ne signifie pas qu'il occupe tout ce territoire et que personne d'autre n'a d'opinion sur la façon dont il s'est acquitté de ses responsabilités. Ce n'est pas une loi privée nommant un individu, comme les lois sur le divorce que nous avons dans le passé. C'est une loi publique qui affirme que le sous-ministre s'acquittera de ces obligations pour le ministre. Voilà comment je vois les choses.

Le président : Exécuter et rendre compte?

Mme Sutherland : Exécuter la tâche et en rendre compte au ministre. Je pense que l'un et l'autre, le sous-ministre et le ministre, sont assujettis à ces lois. Il faut obéir aux lois et règlements, ou bien si vous faites une exception, vous devez l'expliquer et fournir un motif qui peut être défendu publiquement. Le SM peut continuer de relever du ministre quant à l'uniformité et à l'équité avec lesquelles il a appliqué la loi. La loi n'est pas tout à fait comme un moule à biscuits; parfois elle convient et parfois, non. Il faut être prudent dans l'application de la loi ou son abstention de l'appliquer, et ne pas seulement l'appliquer à tous sans distinction. Personne, en soi, n'a cette discrétion. On doit en motiver l'application en droit ou obtenir un avis à ce sujet.

Retirer aux ministres le pouvoir de nommer les sous-ministres, faire de ces nominations des nominations au mérite et ainsi modifier la durée de leur mandat en fonction de leur bonne conduite est un peu dangereux parce que nous avons tendance à déplacer les ministres ça et là comme des pions sur un échiquier. Les sous-ministres seraient alors mis en poste sous réserve de leur bonne conduite, et la plupart d'entre eux se comportent bien, en effet. Ils n'auraient pas à être reconnaissants envers le premier ministre, et leur placement et leur mutation ne relèveraient pas du premier ministre et du greffier du Conseil privé. Je sais que notre régime politique est stable, mais nous connaissons des périodes de grande turbulence au moment des élections. Dans le cours normal des changements électoraux canadiens, je pense que le sous-ministre deviendrait le seul élément stable. Dans le quasi-documentaire dont nous avons parlé, le programme britannique, « Oui, monsieur le ministre » pourrait devenir « Oui, monsieur le sous-ministre », ou alors le ministre sera aussi occupé que le réparateur Maytag, parce que je ne sais pas si nous changerons nos habitudes.

Une démocratie doit permettre au gouvernement d'acquérir de l'expérience. Elle doit lui permettre de se définir lui-même par ce qu'il fait au cours de son mandat. Si on ne lui permettait pas de nous montrer les points moins brillants et ce dont il est capable, négativement parlant, comment pourrions-nous jamais décider d'en changer? On doit lui permettre de commettre ses propres erreurs. En d'autres mots nous ne pouvons pas être complètement à l'abri des gens que nous élisons. Je pense que c'est cela qui est

the rules and freedoms that surround exempt staff and make ministers answer, in some version of a liaison committee, for the behaviour of their exempt staff.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Malloy, would you make your presentation? I will then open it to the senators.

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science, Carleton University, as an individual: Professor Sutherland has spoken broadly about a number of areas, particularly the executive. My own expertise is limited to the legislative side of things, and that is what I will be talking about today.

My research on government accountability focuses on Parliament's ability to hold government to account. I argue that no matter how much we reform the ways in which the public service reports to Parliament, there is limited interest and capacity in Parliament itself, particularly the House of Commons and its committees, to provide scrutiny and accountability. I am therefore in the somewhat odd position of talking to this committee largely about the other chamber and its committees. The House of Commons committee system does not have the capacity to properly scrutinize government activities and call the appropriate people to account. While procedural changes over the years, along with modest research assistance, have helped committees do more with limited resources, members often appear uninterested and not engaged in public service accountability work for two main reasons. The first is the high turnover in standing committees. Membership is rotated so frequently that few members sit on the same standing committee for an entire Parliament. I have figures that refer to that. In any given session in recent years, often, half or more members are new to the committee. This undermines committee focus, corporate memory and trust and cooperation between members. Additionally, members of the smaller opposition parties — and sometimes larger ones as well — often sit on two standing committees or more, leaving them unable to devote themselves fully to their committee responsibilities.

The net result is committees spend a great deal of time reinventing and educating themselves, rather than providing sustained and ongoing scrutiny over time. The second reason is the general lack of interest in accountability matters among House of Commons members. I want to stress that I am not criticizing MPs' dedication or abilities, but pointing out that pursuing scrutiny issues yields little direct benefit in terms of political visibility and prospects. Neither party leaders nor voters reward members for burrowing into the public accounts unless something sensational is found. My interviews with MPs have always found, with few exceptions, little interest in the Estimates, public accounts or other financial and administrative matters. Instead, they prefer policy work and policy committees. Furthermore, since members do not usually determine their own

présent. Je crois que nous serions mieux avisés de consacrer nos efforts à codifier des règles et libertés qui entourent le personnel exonéré et à rendre les ministres responsables, sous une forme quelconque du comité de liaison, du comportement de leur personnel exonéré.

Le président : Merci beaucoup. Monsieur Malloy, je vous invite à faire votre exposé? Les sénateurs poseront ensuite des questions.

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton, à titre personnel : Mme Sutherland a parlé en termes généraux de plusieurs domaines, en particulier de ceux touchant à l'exécutif. Mes propres compétences sont limitées à l'aspect législatif des choses, et c'est ce dont je vais vous entretenir aujourd'hui.

Ma recherche sur la responsabilité ministérielle collective est axée sur la capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses gestes. Je fais valoir que, peu importe l'importance des réformes apportées à la façon dont la fonction publique se rapporte au Parlement, le Parlement même, en particulier la Chambre des communes et ses comités, n'a qu'une capacité et un intérêt limités à fournir un examen et une responsabilisation. Je me trouve dès lors dans la curieuse position de parler aux membres du présent comité surtout de l'autre Chambre et de ses comités. Le système de comités de la Chambre des communes n'a pas la capacité d'examiner adéquatement les activités du gouvernement et de demander des comptes aux personnes compétentes. Bien que des changements de procédures, au fil des ans, de même qu'une aide modeste à la recherche, aient aidé les comités à en faire plus avec des ressources limitées, leurs membres semblent souvent ne pas s'intéresser et ne pas participer au travail relatif à la responsabilisation de la fonction publique pour deux raisons principales. La première est le taux de roulement élevé des comités permanents. Les membres en changent si fréquemment que peu de membres siègent au même comité permanent pendant un Parlement complet. J'ai des chiffres qui se rapportent à cela. Au cours de n'importe quelle session, ces dernières années, souvent la moitié ou plus des membres d'un comité sont des nouveaux. Cela mine la focalisation du comité, sa mémoire corporative, et la confiance et la coopération entre les membres. De plus, les membres des partis d'opposition plus petits — et parfois aussi des plus grands — siègent souvent à deux comités permanents ou plus, ce qui les empêche de se consacrer sans réserve à leurs responsabilités en comité.

Le résultat net est que les comités passent beaucoup de temps à se réinventer et à se former, plutôt qu'à fournir un examen soutenu et continu dans le temps. La deuxième raison est le manque général d'intérêt envers les questions de responsabilisation chez les membres de la Chambre des communes. Je voudrais souligner ici que je ne critique pas le dévouement ou les capacités des députés, je ne fais qu'indiquer que la recherche de questions d'examen apporte peu d'avantages directs en terme de visibilité et de perspectives politiques. Ni les chefs de parti, ni les électeurs ne récompensent les membres pour avoir fouillé dans les comptes publics, à moins qu'ils n'y découvrent quelque chose de sensationnel. Mes entrevues avec les députés ont toujours trouvé, à peu d'exceptions près, un faible intérêt envers les budgets, les comptes publics ou les autres

committee placements anyway, those MPs interested in such matters may not end up on the most relevant committees either. The net result of these weaknesses is a House of Commons committee system that is not properly equipped to digest the many reports sent to it, much less investigate further public administration matters in a deep and sustained manner.

The temptation to focus on superficial matters and to search for blame rather than full explanations is overwhelming. In particular, Commons committees often seem unable to properly establish the ground rules for questioning public servants and distinguishing their accountability to the committee versus that of ministers.

The Senate committee system makes up for many of these deficiencies, generally providing greater continuity and depth than Commons committees. It is ironic that the lower House, traditionally the key chamber for fiscal accountability, is less engaged and effective than the other chamber. However, it is difficult to transfer the strengths of the Senate system, with the different roles and status of its members, to the Commons system.

Establishing the accounting officer concept may provide greater clarity and guidelines for Commons committees in the search for accountability, but the reform and adjustment of public service procedures and responsibilities is incomplete without greater capacity and engagement on the parliamentary side of the equation.

There are no easy solutions. Party whips could reduce the level of turnover in committees, but the larger issue of MPs' engagement and interest in accountability remains. Greater staffing and other resources for accountability-centred committees such as Public Accounts and Government Operations and Estimates might enhance their standing and value among members. More support from party leaders for scrutiny as opposed to blame games is also necessary. Ultimately, to make the system work, members of the House of Commons must be able to find accountability worth their while.

I have also brought several tables here; they do not look particularly snappy. I have data to illustrate particularly my comments about turnover in the House of Commons and its committees. I believe they have been provided to senators here.

questions financières et administratives. Ils préfèrent le travail et les comités de politique. En outre, comme les députés ne déterminent habituellement pas eux-mêmes leur placement à un comité, ceux que ces sujets intéressent peuvent ne pas aboutir dans les comités les plus appropriés. Le résultat net de ces faiblesses est que le système des comités de la Chambre des communes n'est pas adéquatement équipé pour digérer les nombreux rapports qu'on leur fait parvenir, et encore moins pour mener enquête sur des questions d'administration publique de façon profonde et soutenue.

La tentation de se concentrer sur des sujets superficiels et de chercher à attribuer un blâme plutôt que de chercher des explications complètes est irrésistible. En particulier, les comités de la Chambre des communes semblent souvent incapables d'établir adéquatement des règles de base pour poser des questions aux fonctionnaires et distinguer leurs responsabilités envers le comité par opposition à leurs responsabilités envers les ministres.

Le système des comités du Sénat compense plusieurs de ces déficiences, habituellement en donnant une plus grande continuité et une plus grande profondeur que les comités de la Chambre des communes. Il est ironique que la Chambre basse, traditionnellement la chambre la plus importante en matière de responsabilité financière, participe moins et soit moins efficace que l'autre chambre. Toutefois, il est difficile de transférer les forces du système du Sénat, y compris les différents rôles et statuts de ses membres, au système de la Chambre des communes.

L'instauration du concept de l'agent comptable pourrait apporter une plus grande clarté et des lignes directrices aux comités de la Chambre des communes dans leur recherche de responsabilisation, mais la réforme et le rajustement des procédures et des responsabilités de la fonction publique demeureront incomplètes en l'absence d'une plus grande capacité et d'une plus grande participation du côté parlementaire de l'équation.

Il n'y a pas de solutions faciles. Les whips des partis en Chambre pourraient réduire le taux de roulement aux comités, mais la question plus générale de la participation et de l'intérêt des députés envers les questions de responsabilisation demeure sans réponse. Une meilleure dotation en personnel et autres ressources pour les comités axés sur la responsabilisation, tels ceux des comptes publics, des opérations gouvernementales et du budget, pourraient relever leur rang et leur valeur aux yeux des députés. Il est aussi nécessaire que les chefs de parti appuient davantage les examens que les jeux de blâme. En fin de compte, pour que le système fonctionne, les députés de la Chambre des communes doivent trouver que les questions de responsabilisation en valent la peine.

J'ai aussi apporté ici plusieurs tableaux, qui ne sont pas particulièrement attrayants. J'ai des données pour illustrer en particulier mes observations sur le taux de roulement à la Chambre des communes et à ses comités. Je crois qu'elles ont été distribuées aux sénateurs présents.

The first is table 1, showing turnover in the House of Commons since 1957. This is a simple table showing the number of new MPs elected for the last 45 years of elections. The key column is on the right-hand side: the percentage of new members. One sees that the average turnover in the House of Commons after re-election is in the ballpark of 20, 30 and 40 per cent. In the most recent election, 2004, 33 per cent of the House of Commons was new, as opposed to, for example, 18.6 in 2000. When one third of the membership changes on a regular basis, which is about the average, it is difficult to have long-term continuity. Fresh blood is always good, but it really undermines continuity.

This is shown in table 2, with recent turnover in House of Commons standing committees. This is a selection of 11 of the standing committees of the House of Commons. The table is perhaps not that easy to read, but the key figure is simply the number of new members in each session. The first column is for the current session; you see that a large number of new members came in after the 2004 election. In the second column is the number of new members; and in the Thirty-seventh Parliament, third session, which was after Mr. Martin became Prime Minister, you see again a still larger number of new members on committees of about 11 to 16 members.

The third and fourth columns show the number of MPs serving continuously in the Thirty-seventh Parliament — in short, how many members served on the committee for one parliament — and it is relatively modest: six, eight members and so on. I draw your attention to the Public Accounts Committee, at the bottom. Only six MPs served continuously on the committee for four years. The committee had 16 members for most of that time.

Looking back further, to 1997, in the fourth column, you see the continuity there is even less. For many committees, no members served on the committee for two entire parliaments. There were only a few — Canadian Heritage stands out, as well as Agriculture — where there was a clear core of members who served on the same committee for a long time. The vast majority of members come and go for one or two sessions.

Table 3 looks more directly at the Public Accounts Committee, which I mentioned earlier. This is a list of the current membership of the committee, at least as of yesterday. You can see the range of experience of the members. They are listed here according to when they were first elected. You see that three of the members, Mr. Sauvageau, Mr. Lastewka and Mr. Williams, the chair, have all been in the House of Commons for a long time. Mr. Williams has been on the committee for that entire time.

If you look further down, the level of experience rapidly drops off. There are two members elected in 2000. No less than seven of the current members of the Standing Committee on Public Accounts were first elected last year. They are new not just to the

Le premier tableau, le tableau 1, montre le taux de roulement à la Chambre des communes depuis 1957. C'est un tableau simple qui montre le nombre de nouveaux députés élus au cours des 45 dernières années aux élections. La colonne clé est à droite : le pourcentage de nouveaux députés. On voit que le taux de roulement moyen à la Chambre des communes après réélection se situe aux environs de 20, 30 et 40 p. 100. Lors de l'élection la plus récente, celle de 2004, 33 p. 100 des députés de la Chambre des communes étaient nouveaux par comparaison avec 18,6 p. 100 en 2000, par exemple. Si un tiers des députés change de façon régulière, ce qui est à peu près la moyenne, il est difficile d'avoir une continuité à long terme. Il est toujours bon d'apporter du sang neuf, mais cela sape véritablement la continuité.

Cela est illustré dans le tableau 2, qui traite du taux de roulement récent aux comités permanents de la Chambre des communes. On y trouve 11 comités permanents de la Chambre des communes. Le tableau n'est peut-être pas tellement facile à lire, mais le chiffre le plus important est tout simplement le nombre de nouveaux députés à chaque session. La première colonne représente la session actuelle; vous voyez qu'un grand nombre de nouveaux députés sont entrés après l'élection de 2004. Dans la deuxième colonne, on retrouve le nombre de nouveaux députés; et à la troisième session de la 37^e législature, après la nomination de M. Martin au poste de premier ministre, vous voyez à nouveau qu'un nombre encore plus grand de nouveaux députés siègent aux comités ayant de 11 à 16 membres.

Les troisième et quatrième colonnes montrent le nombre de députés siégeant continuellement à la 37^e législature; bref, le nombre de députés ayant siégé au comité pendant une législature est relativement modeste : 6, 8 membres et ainsi de suite. J'attire votre attention sur le Comité des comptes publics, au bas du tableau. Seulement six députés ont siégé de façon continue à ce comité pendant quatre ans. Le comité a eu 16 membres pendant la plus grande partie de cette période.

Si on retourne plus loin en arrière jusqu'en 1997, dans la quatrième colonne, vous verrez que la continuité y est encore plus faible. Dans le cas de plusieurs comités, aucun député n'a siégé pendant deux législatures complètes. Il n'y en a qu'un petit nombre : Patrimoine canadien et Agriculture se démarquent, où un noyau de députés a siégé au même comité pendant une période assez longue. La plupart des députés ne restent que pendant une ou deux sessions.

Le tableau 3 étudie plus directement le Comité des comptes publics, que j'ai mentionné plus tôt. Il s'agit de la liste des députés siégeant actuellement au comité, au moins en date d'hier. Vous pouvez y voir la gamme de compétences des députés. Ils sont énumérés ici selon le moment où ils ont été élus la première fois. Vous voyez que trois des députés, M. Sauvageau, M. Lastewka et M. Williams, le président, sont tous à la Chambre des communes depuis longtemps. M. Williams a siégé à ce comité pendant toute cette période.

Si vous regardez plus bas, le niveau d'expérience diminue rapidement. Deux députés ont été élus en 2000. Pas moins de sept des députés siégeant actuellement au Comité permanent des comptes publics ont été élus l'an dernier. Ils sont nouveaux, non

committee, but to the Parliament of Canada as a whole. I would note that two of them have experience in the Ontario Legislative Assembly. In short, the main House of Commons committee for investigating the public accounts of Canada has a large number of rookie MPs. That is not entirely bad, perhaps, but it does not help the committee in its work.

One final table here is the longevity of membership in the same committee, Public Accounts. Because there was a large turnover in 2004, that of course means there is a relatively high number of new members. You may recall in 2000 we had a fairly low level of turnover, about 18 or 19 per cent of members. This final table looks at the House of Commons Standing Committee on Public Accounts in the Thirty-seventh Parliament, third session, in 2004. This was the committee that examined the sponsorship scandal in the spring of 2004. The final column indicates just how experienced the members were on the committee; that is, how many previous sessions they had served on the Public Accounts Committee. You see at the top there are three quite experienced members, Mr. Williams, Ms. Phinney and Mr. Mayfield, who served on the committee for the entire period of seven years. Mr. Forseth also spent much time there. Again, then it starts dropping. You have members who went on in 2002 and 2000. Again, right at the bottom, there is a large number of rookie members. That, of course, indicates not just turnover in the House of Commons, but turnover in the committee itself. This underlines the idea that standing committees are largely revolving doors. There are few veteran members. A large number of members do come and go. Often, they are there not by choice; they are there by assignment from their party whip.

These data indicate just how difficult it is for the legislature to digest what is coming to it — the reports, and particularly knowledge of the different departments, personalities and so on. There is so little experience in the House of Commons committees that they cannot hold a government fully to account because of their limited resources, their high turnover and lack of interest.

I will stop there, Mr. Chairman, and be ready for questions.

The Chairman: Thank you very much for that report and your tables. My only regret is that you did not have an opportunity to do similar tables for the Senate. If you had, I think that some of the recommendations of Sharon Sutherland about the role the Senate can play in relation to accounts and accountability would have been confirmed. Maybe one day you will have a researcher assist you in doing that. It would be an interesting study to see, particularly in comparison with the House of Commons.

Mr. Malloy: Thank you.

seulement à ce comité, mais aussi au Parlement du Canada. Je ferais remarquer que deux d'entre eux ont l'expérience de l'Assemblée législative de l'Ontario. Bref, le principal comité de la Chambre des communes en matière d'enquête sur les comptes publics du Canada compte un grand nombre de députés novices. Cela a ses bons côtés, sans doute, mais cela n'aide pas le comité à faire son travail.

Un dernier tableau indique l'ancienneté des députés à ce même comité, les Comptes publics. Le taux de roulement élevé en 2004 signifie bien sûr qu'il y a un nombre relativement élevé de nouveaux députés. Vous vous rappellerez qu'en 2002 nous avons eu un taux relativement faible de roulement, environ 18 ou 19 p. 100 des députés. Ce dernier tableau étudie le Comité des comptes publics de la Chambre des communes au cours de la 3^e session de la 37^e législature, en 2004. C'est le comité qui a étudié le scandale des commandites au printemps de 2004. La colonne finale indique l'expérience des députés siégeant au comité; c'est-à-dire pendant combien de sessions précédentes ils avaient siégé au Comité des comptes publics. Vous voyez en haut que trois députés assez expérimentés, M. Williams, Mme Phinney et M. Mayfield, ont siégé au comité pendant une période ininterrompue de sept années. M. Forseth y a aussi passé beaucoup de temps. Et à nouveau l'ancienneté commence à diminuer. Vous avez des députés dont l'élection remonte à 2002 et 2000. Encore une fois, tout au bas, il y a un grand nombre de députés novices. Cela indique bien sûr non seulement le taux de roulement à la Chambre des communes, mais le taux de roulement au comité lui-même. Cela souligne l'idée qu'on entre dans les comités permanents et qu'on en sort en large part comme s'ils étaient des moulins. Un petit nombre de députés a de l'ancienneté. Un grand nombre de députés vont et viennent, mais souvent ce n'est pas par choix, ils y sont parce qu'ils y ont été assignés par le whip de leur parti.

Ces données indiquent à quel point il est difficile pour la législature de digérer ce qu'on lui apporte : les rapports, et en particulier la connaissance des divers ministères, des diverses personnalités et ainsi de suite. Il y a si peu d'expérience aux comités de la Chambre des communes qu'ils ne peuvent pas complètement obliger un gouvernement à rendre des comptes à cause de leurs ressources limitées, de leur taux de roulement élevé et de leur manque d'intérêt.

J'arrêterai ici, monsieur le président, pour répondre aux questions.

Le président : Merci beaucoup pour ce rapport et ces tableaux. Mon seul regret est que vous n'avez pas eu l'occasion de préparer des tableaux semblables pour le Sénat. Si vous aviez pu le faire, je crois que certaines des recommandations de Sharon Sutherland sur le rôle que le Sénat peut jouer relativement aux comptes et à l'obligation de rendre des comptes auraient été entérinées. Peut-être qu'un jour, un chercheur pourra vous aider à faire ce travail. Ce serait une étude intéressante à consulter, particulièrement en comparaison avec celle de la Chambre des communes.

M. Malloy : Merci.

Senator Stratton: Thank you for attending today. It was interesting. Some of the members, myself included, have been on this committee for quite some time.

You realize governments will make errors. You realize ministers will do things incorrectly. Eighty-seven thousand dollars is not much money in terms of the overall budget of the government. However, when that is repeated over and over, that is when Canadians simply say we must do something. That is where we are at.

I will give an example that I gave here earlier to another set of witnesses. This is not to impugn any particular government, but rather to get to the issue of what seems to happen. On the gun control controversy, we had the minister sitting in front of us at the beginning saying that this will not cost the Canadian taxpayer any money. Then year after year — and I was sitting on this committee — they would consistently come for more money. We would raise our concerns year after year, and we were told not to worry about it; this is the end; it will not happen again. Yet it kept climbing. Then, of course, ministers are changed and the accountability goes out the window. That is the basis of our concern. We raised the spectre year after year, and nothing happened.

We were effective in pointing out the problem, but the minister chose to ignore our advice. We were caught in the conundrum that the public expects and demands something to happen because of the repetition of these events, and yet you have a minister defying your questions and saying it will not happen again, year after year. On the gun control issue, it happened again and again. That is where we are at, in my view.

How can we capture and control that to the degree possible? Are we talking about a general lack of morality in the politicians of the country, or are we talking about governance here?

It is probably a little too early to ask whether Minister Alcock's announcement will be effective. That is ultimately the question. I know you have not had much chance to look at it, and neither have we. If you cannot answer that today, I would very much appreciate your analysis of what he is proposing and perhaps you could submit something to this committee on whether, in your opinion, it will work. That is absolutely critical for this committee to hear. I know that is a lot to ask. I believe you know where I am coming from.

Ms. Sutherland: I do not think it is a lack of morality. It is a lack of courage in a particular political circumstance where the government is now a minority. Since 2000, it has been in danger of its life. We had what was, in my view, a lack of dignity in the split between Mr. Martin and Mr. Chrétien. That battle was fought, and it weakened the government. It was on the agenda. I

Le sénateur Stratton : Nous vous remercions de votre présence parmi nous aujourd'hui. C'était intéressant. Certains des membres, moi y compris, siègent à ce comité depuis un bon moment déjà.

On comprend que le gouvernement commette des erreurs. On comprend que des ministres puissent agir de façon erronée. Quatre-vingt-sept mille dollars, ce n'est pas une somme très élevée comparativement à l'ensemble du budget du gouvernement. C'est quand la situation se répète encore et encore que les Canadiens se disent que quelque chose doit être fait. Nous en sommes donc là.

Je vais vous donner un exemple que j'ai déjà donné ici auparavant à un autre groupe de témoins. Il ne s'agit pas d'attaquer un gouvernement en particulier, mais plutôt de comprendre ce qui semble se produire. En ce qui concerne la controverse entourant le contrôle des armes, le ministre est venu s'asseoir devant nous, au début, pour nous expliquer que ce programme ne coûterait rien aux contribuables canadiens. Et puis, d'année en année — je siégeais à ce Comité — il revenait constamment pour demander plus d'argent. D'année en année, nous exprimions nos inquiétudes, mais on nous répondait de ne pas nous inquiéter, que c'était la fin et que cela ne se reproduirait plus. Pourtant, la somme a continué à monter. Puis, bien entendu, les ministres changent et la responsabilité s'évanouit. Voilà l'essentiel de notre préoccupation. Nous avons sonné l'alarme, d'année en année, et il ne s'est rien passé.

Nous avons diligemment signalé le problème, mais le ministre a choisi d'ignorer notre conseil. Nous avons été pris dans la situation énigmatique où d'une part le public attend et exige que quelque chose se produise en raison de la répétition des événements et où, d'autre part, le ministre se défile devant nos questions et nous dit, d'année en année, que cela ne se reproduira plus. En ce qui concerne la question du contrôle des armes, cela s'est produit maintes fois. Voilà où nous en sommes à mon avis.

Comment pouvons-nous nous emparer de ce fait et le contrôler le plus possible? Sommes-nous en train de parler d'un manque de moralité généralisé au sein des politiciens du pays ou de parler de gouvernance?

Il est probablement un peu trop tôt pour se questionner sur l'efficacité de ce qui a été annoncé par le ministre Alcock. En fin de compte, toute la question est là. Je sais que vous n'avez pas vraiment eu le temps de l'étudier, nous non plus d'ailleurs. Si vous ne pouvez commenter cela aujourd'hui, j'apprécierais vraiment connaître les résultats de votre analyse sur ce qu'il propose et, peut-être pourriez-vous présenter au Comité votre opinion sur la faisabilité de ce qui a été annoncé. Il est absolument essentiel que le Comité vous entende sur ce sujet. Je sais que c'est beaucoup demander. J'imagine que vous connaissez le contexte de ma question.

Mme Sutherland : Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un manque de moralité. Il s'agit d'un manque de courage dans une circonstance politique particulière où le gouvernement est minoritaire. Depuis 2000, le gouvernement vit sous la menace d'un renversement. Nous avons assisté, à mon avis, à un manque de dignité lors du schisme du parti entre M. Martin et

would say the lack of attention to the architecture of the gun control problem was a combination of bad political party management and bad governance.

That particular program is a hot potato because a lot of morality surrounds it. We find it difficult to discuss issues that touch people's sensitivities. You have the rural/urban dimension and all kinds of other dimensions. You have pride in what was done so far — maybe misplaced pride — and probably the sincere feeling of the people who are managing it that it will be the last big sum.

It is interesting that no one has taken on that program for a major analysis. I have often thought about it myself, but I am one lone researcher. I do not have research assistants. I am the last of the lone-wolf academics, before we moved into packs of academics that had to apply for grants, which I call "daycare academics."

Senator Segal: Brave woman.

Ms. Sutherland: I do not have the resources to investigate that. I would love to be at the head of a group of people looking into it, not because you would find a lot of mess or wrongdoing that you could pin on individuals, but because you could do some good. You could set things to run a little better.

What was your last question?

Senator Stratton: It was the question of Minister Alcock and his announcements. I would like you to take a quick run at it, but if you do not have the time to state your opinion fully today, perhaps you could follow it up later by sending something to us.

Ms. Sutherland: I can take a quick run at two items. He is on the money in strengthening internal audit with qualified auditors. That has been sadly lacking. We all know that it was internal audit at Public Works and Government Services Canada that signalled something was wrong, but they were not paid attention to, in part because it was such a small ragbag, harried little institution that no one thought anything big or sensible would come out of it. It turned out that the internal audit director had been right, but was ignored for all that. It helps to have a diploma on the wall. I believe that 300 fully qualified auditors is a considerable number.

When Harry Rogers came in in 1977 or 1978, it was a new concept in Canadian government to have a strong internal audit. Within a year, we had gone from zero internal auditors to something like 800. That was then, and then a program review cut

M. Chrétien. La bataille qui a eu lieu a affaibli le gouvernement. C'était à l'ordre du jour. Je dirais que le manque d'attention à la structure du problème du contrôle des armes est le résultat d'une mauvaise gestion au sein des partis politiques et d'une mauvaise gouvernance.

Ce programme, en particulier, est un sujet délicat parce qu'il baigne dans des questions de moralité. Nous trouvons cela difficile de parler de sujets qui touchent à la sensibilité des personnes. Vous avez la dimension rurale, urbaine et toutes sortes d'autres dimensions. Vous êtes fiers de ce qui a été fait jusqu'à maintenant — qui est peut-être une fierté déplacée — et probablement que ceux qui gèrent le programme étaient sincères lorsqu'ils exprimaient que ce serait le dernier gros montant.

Il est intéressant de constater que personne ne s'est attaqué au programme afin d'en effectuer une analyse en profondeur. J'y ai souvent pensé moi-même, mais je suis une chercheuse solitaire. Je ne dispose pas d'assistants de recherche. Je suis la dernière des chercheuses universitaires solitaires, avant que nous nous rassemblions en meutes d'universitaires devant demander des subventions, ce que j'appelle des « universitaires de garderie ».

Le sénateur Segal : Vous êtes courageuse.

Mme Sutherland : Je ne dispose pas des ressources suffisantes pour effectuer cette enquête. J'aimerais vraiment être à la tête d'un groupe de personnes qui se pencheraient sur la question, non pas dans le but d'y trouver des méfaits ou du désordre et d'en faire porter la responsabilité à quelqu'un, mais plutôt pour faire quelque chose de bien. On peut organiser les choses pour qu'elles fonctionnent un peu mieux.

Quelle était votre dernière question?

Le sénateur Stratton : Il s'agissait de la question concernant les annonces du ministre Alcock. J'aimerais vous voir effectuer une analyse rapide, mais si vous n'avez pas le temps d'énoncer votre opinion en totalité aujourd'hui, peut-être que vous pourriez faire le suivi une autre fois en nous envoyant un document.

Mme Sutherland : Je peux faire une analyse rapide de deux points. Le ministre a raison en ce qui a trait au renforcement des vérifications internes avec des vérificateurs qualifiés. Cela a tristement fait défaut. Nous savons tous que ce sont les vérificateurs chargés d'une vérification interne du ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qui ont signalé que quelque chose n'allait pas, mais personne ne peut a prêté attention, en partie parce qu'il s'agissait d'un groupe à ce point hétéroclite et modeste que personne n'a cru qu'il pouvait produire quelque chose de conséquence. Il a été démontré que le directeur de la vérification interne avait raison, mais que personne ne l'avait pris au sérieux. Cela aide d'avoir un diplôme sur un mur. Je crois que le chiffre de 300 évaluateurs pleinement qualifiés est un nombre considérable.

Lorsque Harry Rogers est arrivé au Canada, en 1977 ou en 1978, le concept de vérification interne en profondeur était nouveau au gouvernement du Canada. En moins d'un an, de zéro vérificateur, nous sommes passés à environ 800 vérificateurs

internal audit back and people tended not to be qualified, certified accountants. They tended to be social science graduates and useless people like me who have a ragbag of tricks.

Mr. Alcock is doing some necessary reconstitution of what ought to have been there the entire time, but I would not take anything away from him because he was not there when it was dismantled.

The audit committee for each department is the other issue that my eye lit on. I did some research for a department on the best form and most honourable structure for a board of directors setup, including how the audit committee ought to work.

Given the idea of having outside directors, it is clear that Mr. Alcock wants to bring a fresh eye. As Professor Malloy has made quite clear, sometimes a fresh eye is so fresh it does not see anything to light on. Also, I wonder where those people would come from and whether disclosure provisions are in place as to whether they or their spouses are connected to particular firms or what their spouses' interests are and so on.

If you look at the best practices for boards in Britain, they disclose absolutely everything to do with the directors, including how many other boards they sit on and their compensation. We do not have any of that detail.

The other departments are fine. Having the external auditors on the audit committee for other departments is not controversial.

There is one provision that I do not particularly like or understand, again in the light of what Professor Malloy has said about our electoral turnover. There are often new ministers. There is a proposal that once a year, the deputy minister will be sent out of the room and private sector directors and people from other places in the public service will have a frank discussion with the minister about what exactly is not clear — for example, how well internal audit has worked and how well the department has functioned. I find that difficult for two reasons. First, the minister might not be in a position to understand what he or she is being told about the difference between the value-for-money audit, comprehensive audit, internal audit, financial audit or compliance audit. The minister might not be able to stay awake for that. Second, it looks to me like a bit of an insult to the deputy minister, who would normally be thought of as a partner in the accountability. In fact, we have had the proposal to make the deputy minister “it,” to make the deputy minister accountable in his or her own right for all these other provisions. I find that issue to be a mishmash and not sufficiently justified. For the rest of it, I have read it once, and I will not comment now.

internes. C'était la situation à l'époque. Par la suite, une révision du programme a réduit la vérification interne, et les personnes n'étaient généralement pas des comptables certifiés et qualifiés. Il s'agissait plutôt de diplômés en sciences sociales et de personnes inutiles, comme moi, qui possèdent tout un tas de connaissances.

M. Alcock effectue une certaine reconstitution nécessaire de ce qui aurait dû exister en permanence, mais je ne veux pas le déprécier, car il n'était pas là lorsque tout a été démantelé.

Le comité de vérification de chaque ministère est l'autre question qui retient mon attention. J'ai fait quelques recherches pour un ministère sur le meilleur type et la structure la plus honorable pour créer un Conseil d'administration, y compris sur la manière de travailler du comité de vérification.

Étant donné qu'il veut faire appel à des directeurs externes, il est clair que M. Alcock veut jeter un regard nouveau sur la question. Comme M. Malloy l'a clairement mentionné, parfois un regard nouveau l'est tellement qu'il lui est difficile de distinguer des éléments à mettre en lumière. Je me demande aussi d'où viendraient ces personnes et si des dispositions sur la divulgation sont en place pour savoir si ces personnes ou leur conjoint sont liés à des entreprises en particulier, quels sont les intérêts de leur conjoint, et cetera.

Si vous regardez les pratiques exemplaires des conseils britanniques, ils divulguent absolument tout ce qui concerne les directeurs, y compris le nombre de conseils où ils ont siégé auparavant et leur indemnité. Nous n'avons accès à aucun détail de ce genre.

Les autres ministères sont bien. Le fait d'avoir des vérificateurs externes aux comités de vérification des autres ministères ne prête pas à controverse.

Il y a une disposition que je n'aime pas tellement ou que je ne comprends pas, encore une fois, à la lumière de ce que le M. Malloy a dit au sujet de notre taux de roulement électoral. Il y a souvent de nouveaux ministres. Il a été proposé qu'une fois par année, le sous-ministre sorte de la chambre pour que les directeurs du secteur privé et des personnes d'autres secteurs de la fonction publique puissent avoir une discussion franche avec le ministre à propos des éléments qui ne sont pas tout à fait clairs — par exemple : de quelle manière s'est déroulé le processus de vérification interne, a-t-il bien fonctionné? Comment s'est effectué le travail du ministère; a-t-il bien travaillé? Je trouve cela délicat pour deux raisons. Premièrement, le ministre peut ne pas être en mesure de comprendre ce qui lui est dit au sujet des différences entre la vérification du rendement, la vérification détaillée, la vérification interne, la vérification financière ou la vérification de la conformité. Le ministre pourrait ne pas avoir assez d'heures de veille pour cela. Deuxièmement, je trouve que c'est un peu une insulte pour le sous-ministre, qui normalement est considéré comme étant un partenaire en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes. En fait, il a été proposé de faire du sous-ministre la cible de cette responsabilisation, qu'il soit personnellement obligé de rendre des comptes pour toutes ces autres dispositions. Je trouve que cette question est un méli-mélo et qu'elle n'est pas suffisamment justifiée. Pour le reste, je l'ai lu une fois et je ne ferai pas de commentaires maintenant.

I got a call from a journalist who asked me if it was the biggest change in the Western world. I said I could not answer that right then. Then I asked my husband, "Is this the biggest change in the Western world?" He said, "Well, I don't know, but it might be the most press releases."

Mr. Malloy: I will speak to one element in reference to the firearms registry. It is an issue that I think illustrates this largely academic idea of separating policy and administration. It is a longstanding concept.

There are two issues: gun control and the firearms registry. We saw huge administrative problems with the firearms registry and the software: high costs, overruns, delays, et cetera. That is somewhat separate from the idea of registering firearms. Obviously they are closely connected as well. How do you register firearms? That was a controversial policy.

I have always felt that the government was far too defensive and closed-minded about the administrative aspects of the registry and what was going wrong; to admit failure there was to admit failure of the policy. That led to little transparency and a lot of obstinacy.

I am not sure how one could have gotten around that. It was an issue where the administrative aspects were overshadowed by the controversial policy aspects. As a result, \$1 billion largely went down the drain as opposed to the \$2 million that the government promised it would cost.

Senator Stratton: The message I am getting is that the advice of this committee and on the part of the internal audit was ignored. That is the concern we must have: How do we overcome that?

Senator Ringuette: I will be consistent and discuss the issues of gun control and policy and administration. I think it is a perfect example for talking about accountability.

The gun registry policy was within the Department of Justice, and therefore they decided they would be the administrators of such a program. It was a program that, from my perspective, was totally new to the operation of the Department of Justice. That was the first fault in regards to administration.

The other issue is that it is unrealistic to believe that a minister, and maybe even a deputy minister, could certify that estimates for program implementation are 100 per cent accurate. They are more than estimates; they are guesstimates from an implementation point of view. There was a lot of fault in this, which brings us to the centre of our discussion regarding accountability.

J'ai reçu un appel d'un journaliste qui m'a demandé s'il s'agissait du plus grand changement dans le monde occidental. J'ai répondu que je ne pouvais pas répondre à la question à brûle-pourpoint. Par la suite, j'ai demandé à mon mari : « S'agit-il du plus grand changement dans le monde occidental? ». Il a répondu : « Eh bien, je ne sais pas, mais il se pourrait que ce soit le changement le plus médiatisé. »

M. Malloy : J'aborderai un point en référence au Registre des armes à feu. Il s'agit d'une question qui, je crois, illustre amplement l'idée théorique selon laquelle il faudrait séparer la politique et l'administration. C'est un concept de longue date.

Il y a deux questions : le contrôle des armes et le Registre des armes à feu. Nous avons connu de nombreux problèmes administratifs avec le Registre des armes à feu et le logiciel : coût élevé, dépassements, délais, et cetera. Cela est quelque peu distinct de l'idée d'enregistrer les armes à feu. Par ailleurs, ils ont évidemment des liens étroits entre eux. Comment enregistrer les armes à feu? Il s'agissait d'une politique controversée.

J'ai toujours eu le sentiment que le gouvernement était beaucoup trop sur la défensive et qu'il avait des œillères en ce qui touche aux aspects administratifs de l'enregistrement et aux problèmes; admettre des ratés signifiait admettre l'échec de la politique. Cela a conduit à une faible transparence et à beaucoup d'entêtement.

Je ne suis pas certain qu'on aurait pu contourner le problème. Il s'agit d'un sujet où les aspects controversés de la politique ont éclipsé les aspects administratifs. Le résultat est qu'au lieu de coûter 2 millions de dollars comme l'avait promis le gouvernement, cela s'est plutôt transformé en un vaste gaspillage se chiffrant à 1 milliard de dollars.

Le sénateur Stratton : Le message que j'entends est que les conseils du présent Comité et des vérificateurs internes ont été ignorés. C'est une question qui doit nous préoccuper. Comment faire pour surmonter cela?

Le sénateur Ringuette : Je serai conséquente et discuterai des questions du contrôle des armes, de la politique et de l'administration. Je crois qu'il s'agit d'un exemple parfait pour parler de l'obligation de rendre des comptes.

Comme la politique du Registre des armes à feu était une politique du ministère de la Justice, ce ministère a décidé d'administrer le programme en découlant. À mon sens, ce programme était complètement nouveau dans les opérations du ministère de la Justice. La première erreur en était donc une d'administration.

L'autre question est qu'il est illogique de penser qu'un ministre, et peut-être même un sous-ministre, puisse garantir à 100 p. 100 que l'estimation des coûts de mise en œuvre d'un programme est exacte. Ce sont plus que des estimations; ce sont des suppositions du point de vue de la mise en œuvre. Il y a eu beaucoup d'erreurs dans ce domaine, ce qui nous amène au cœur de nos discussions sur l'obligation de rendre des comptes.

Does the accountability of ministers rely on policy? Does the accountability of deputy ministers and assistant deputy ministers rely on administration?

In the last two decades, we have created a commotion about ministerial accountability. I am sorry, but no one person can verify and be accountable for 10,000 to 50,000 public servants in one department. Add to that the slate of programs and services that each department is asked to administer.

A few decades ago, we as Canadians made an effort to differentiate between church and state. I think now is the proper time, taking into account past experience, to make the accountability distinction between policy and programs, the money aspect of policy.

I do agree with you, Mr. Malloy, having been an MLA and MP and now a senator, that time-wise and turnover-wise, there is no way that a Member of Parliament can do the kind of work in Public Accounts that a Senate committee with a longer-term mandate can provide to the Canadian public. That is a given.

However, I think the bottom line with regards to the accountability issue is we have to draw the line and assign distinct duties as between policy and administration.

Mr. Malloy: I certainly agree with what you are saying, although having just introduced the policy/administration dichotomy concept, the problem is that it is intermingled.

To use gun control as an example again, to say we will register all guns is policy. Then the immediate question is: How do we do that? Do people have to pay for the administrative costs? You are instantly getting into issues of administration, costs of management, et cetera.

Senator Ringuette: I would like to comment on what you have just said. The departments will be asked to come up with options. They are the ones that provide the estimates for the different options. That reinforces this dual responsibility.

Mr. Malloy: I certainly agree with that. It is their duty. They appeal to the accounting officer concept. You can draw the line and say, they came up with the ideas and they are responsible for them.

The other thing one might say is that it does not end there; there is always a back and forth. In the case of the firearms registry, there was a great deal of back and forth, from the political to the administrative, in terms of how it would be done. We will add fields to the registration and lower the registration fees, for example.

L'obligation des ministres de rendre des comptes s'appuie-t-elle sur la politique? L'obligation de rendre des comptes des sous-ministres et des sous-ministres adjoints s'appuie-t-elle sur l'administration?

Au cours des deux dernières décennies, toute une commotion a été créée relativement à la question de l'obligation ministérielle de rendre des comptes. Je suis désolée, mais je ne crois pas qu'une seule personne puisse vérifier et être tenue de rendre des comptes pour chacun des 10 000 à 50 000 fonctionnaires d'un ministère. Sans compter la liste des programmes et des services que chaque ministère est appelé à gérer.

Il y a quelques décennies, nous, les Canadiens, nous nous sommes efforcés de séparer l'Église et l'État. Je crois que le temps est maintenant venu, en me basant sur l'expérience du passé, d'établir une différence entre la responsabilisation pour la politique et la responsabilisation pour les programmes, qui sont l'aspect financier de la politique.

Cette fois, je suis d'accord avec vous, M. Malloy, ayant moi-même été députée provinciale, députée fédérale et maintenant sénatrice, qu'il n'est pas possible pour un député, si on tient compte du temps et du taux de roulement, de fournir aux Canadiens le même type de travail au comité permanent des comptes publics qu'un membre du Comité sénatorial qui dispose d'un mandat à long terme. C'est une évidence.

Toutefois, je crois que l'essentiel, en ce qui concerne la question de l'obligation de rendre des comptes, est que nous devons distinguer la politique de son administration et créer des fonctions distinctes pour chacune.

M. Malloy : Je suis tout à fait d'accord avec vous, même si la notion de dichotomie entre la politique et son administration, que vous venez d'introduire, pose problème, parce que les deux sont entremêlées.

Pour utiliser l'exemple du contrôle des armes, le fait de dire que nous enregistrons toutes les armes est une politique. La question qui vient immédiatement après à l'esprit est : Comment y arriverons-nous? Les gens doivent-ils payer pour les coûts administratifs? On tombe alors instantanément dans des problèmes administratifs, de coûts de gestion, et cetera.

Le sénateur Ringuette : J'aimerais faire une observation sur ce que vous venez tout juste de dire. Les ministères seront appelés à suggérer des options. Ce sont eux qui fournissent des estimations pour les différentes options. Cela renforce la dualité de la responsabilité.

M. Malloy : Je suis certainement d'accord avec cela. C'est leur devoir. Ils font appel au concept de l'agent comptable. On peut instaurer une distinction et dire qu'ils sont responsables des idées qu'ils ont proposées.

L'autre chose que l'on pourrait dire est que cela ne s'arrête pas là, il y a toujours un mouvement de va-et-vient. Dans le cas du Registre des armes à feu, il y a eu beaucoup de va-et-vient, entre la politique et l'administratif sur la manière de faire les choses. Nous ajouterons des champs sur la fiche d'enregistrement et réduirons les frais d'enregistrement, par exemple.

In my understanding, no one has done a sustained study of this. It is not simply a case of the public servants coming up with the administrative options, presenting them and carrying them out. The politicians and, often, the political staff are always coming back with more ideas. That is why there is an appeal in having that seamless ministerial-administrative responsibility only. Otherwise, you cannot possibly sort it out. There is much appeal to having, at the end, the minister be the sole person responsible. At the same time, there is an equal appeal to being able to identify who came up with the administrative options; who was responsible for carrying out the objective.

I do not dismiss the accounting officer concept as strongly as some people; most of the time it can work. Gun control is one case where that concept would not have worked; it was too complicated. There are many other areas where the separation of policy and administration would work well, but not in all cases, and that is why I am muddying the issue like this.

The Chairman: Professor Sutherland, one area of interest to me is the turnover among ministers and deputy ministers. You have both alluded today to the fact that accountability and responsibility of ministers are currently attached to the office, not to the person. As you know, and as other witnesses have told us, when a minister changes portfolio or leaves cabinet, or a deputy minister leaves, he or she can no longer be held to account for the actions that took place in that department while they were there.

When Professor Ned Franks came before this committee on this subject he told us that current ministers are also not accountable to Parliament for decisions and actions taken by previous ministers. We have something of a void. I would like to hear both of you comment on that void. It is a unique problem in Canada that if there is a major scandal within a department and both the minister and the deputy are moved out, there is no one left to be accountable. What do we do? What is your recommendation?

Ms. Sutherland: I do not agree with the view that current ministers cannot be retrospectively answerable. That is how current ministers show how quick a study they are, how able an analyst and what a good politician they are on the floor of the House of Commons. Their duty is to analyse the situation and explain what can be done about it now. The current minister has the power to do that.

The Chairman: What about what took place previously?

Ms. Sutherland: In regard to what took place previously, it is the duty of the minister to get the answers and to respond. If anyone asks about the chain of events that led to a situation, the minister is just being foolish if he or she says, "Well, I was not there and I cannot really tell you that," because the minister

De ce que je comprends, personne n'a fait d'étude soutenue à ce sujet. Il ne s'agit pas simplement d'un cas de fonctionnaires qui proposent des options administratives, les introduisent et les mettent en application. Les politiciens et souvent le personnel apportent toujours de nouvelles idées. Voilà pourquoi il est attrayant que la responsabilité ministérielle ou administrative fasse un tout. Autrement, il est difficile de s'en sortir. Il est finalement beaucoup plus attrayant que le ministre soit la seule personne responsable. Par la même occasion, il est également attrayant de pouvoir identifier qui a proposé les options administratives, qui était responsable de l'atteinte des objectifs.

Je ne rejette pas le modèle de l'agent comptable aussi vigoureusement que certaines personnes; la plupart du temps, cela peut fonctionner. Le contrôle des armes est une situation où le modèle n'aurait pas fonctionné; c'était trop compliqué. Il y a bien d'autres domaines où la séparation de la politique et de l'administration fonctionnerait bien, mais pas dans tous les cas, et c'est pourquoi je semble tergiverser ainsi sur cette question.

Le président : Monsieur Sutherland, un de mes domaines d'intérêt est le roulement des ministres et des sous-ministres. Vous avez tous deux fait allusion aujourd'hui au fait que l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité des ministres sont en fait reliées à la fonction et non à la personne. Comme vous le savez, et comme d'autres témoins nous l'ont mentionné, lorsqu'un ministre change de ministère ou qu'il quitte le cabinet, ou qu'un sous-ministre quitte son emploi, il ne peut plus être tenu responsable des actions effectuées au sein de ce ministère pour la période pendant laquelle il s'y trouvait.

Lorsque M. Ned Franks s'est présenté devant le présent comité pour discuter de ce sujet, il nous a mentionné que les ministres actuels ne sont pas responsables non plus devant le Parlement pour les décisions et les actions mises de l'avant par les ministres précédents. Il y a comme un vide. J'aimerais entendre vos commentaires respectifs sur ce vide. Il s'agit d'un problème unique au Canada en ce sens que s'il y a un scandale important dans un ministère et que le ministre et le sous-ministre l'ont quitté, il ne reste plus personne pour en assumer la responsabilité. Que faisons-nous dans ce cas? Que recommandez-vous?

Mme Sutherland : Je ne suis pas d'accord avec l'idée que les ministres actuels ne puissent être tenus responsables rétrospectivement. Voilà comment les ministres actuels nous démontrent à quel point ils apprennent vite, comment ils peuvent être de bons analystes et de bons politiciens sur le plancher de la Chambre des communes. Leur tâche est d'analyser la situation et d'expliquer ce qui peut être fait maintenant à ce sujet. Le ministre en poste a le pouvoir de le faire.

Le président : Mais que faire à l'égard de ce qui a eu lieu auparavant?

Mme Sutherland : En ce qui concerne ce qui s'est produit antérieurement, le ministre a le devoir d'obtenir les réponses et d'en répondre. Si quelqu'un pose des questions sur la chaîne d'événements qui ont abouti à la situation, le ministre agit de façon ridicule s'il dit : « Eh bien, je n'étais pas là et je ne peux pas

should have the staff busy finding out and developing a history. The minister then becomes responsible for the veracity of that history.

The minister has a duty to answer truthfully to Parliament. "Truthfully" means to not ration the truth too much and to tell people what they need to know. If you feel that you have been stonewalled by a minister, you keep on going, because that is one of the biggest parliamentary sins, to not answer fully and truthfully, including for what the deputy minister does. It is the current minister who is fully answerable, who has full jurisdiction and full responsibility to try to make things right. That is what must be pursued.

As Professor Malloy says, the House of Commons is handicapped in this regard by high turnover and a misunderstanding of roles.

The Chairman: You have used the word "answerable" on three or four occasions rather than "accountable." Could you use the word "accountable" in that response?

Ms. Sutherland: Accountable in the sense of a giving of accounts is really answerability; it is explaining what happened, what was spent and so on. The notion of pinning someone down and finding them at fault really flows from the agent-principle theory that came in about 20 years ago. That is more oriented toward blame and forcing people to do what you want them to do.

I agree with Senator Ringuette, administration is a big part of the package. The only problem with getting your thumb right on the deputy minister is that the deputy minister does not have the power and the jurisdiction to act to change things. That is why we need to work on ministers.

Mr. Malloy: I do not have the turnover figures, but as we know, they do come and go a fair amount. It is wrong to say that no one is answerable. The current minister is answerable for what happened in the past. As we have seen, the discussion branches off into semantics about what is "answerable" as opposed to "accountable" and what "account to" means versus "account for." These discussions are abstract and make it particularly hard for Canadians to grasp what is really going on. No one seems to be getting fired or blamed, in a sense, unless the process moves to a judicial inquiry. It is frustrating for people.

On the other hand, it is the most appropriate system, to have current ministers answer for what has happened previously and so on. It is ultimately unsatisfying and frustrating, but it is the way

vraiment vous en parler », parce que le ministre devrait s'organiser pour que son personnel s'occupe de découvrir et d'établir l'historique. Le ministre devient alors responsable de la véracité de cette histoire.

Le ministre a le devoir de répondre honnêtement au Parlement. « Honnêtement » signifie qu'il ne faut pas trop lésiner sur la vérité et qu'il faut dire aux gens ce qu'ils doivent savoir. Si vous avez le sentiment qu'un ministre vous a donné des réponses évasives, vous devez revenir à la charge parce que l'un des plus grands péchés parlementaires est de ne pas répondre entièrement et honnêtement aux questions, y compris celles qui concernent le travail du sous-ministre. C'est le ministre actuel qui doit rendre des comptes, c'est lui qui a toute l'autorité et l'entière responsabilité d'essayer de redresser les choses. Voilà ce que nous devons rechercher.

Comme le dit M. Malloy, la Chambre des communes est handicapée à cet égard par un taux de roulement élevé et une incompréhension des rôles.

Le président : Vous avez utilisé la notion « d'obligation de s'expliquer » à trois ou quatre reprises au lieu d'utiliser la notion « d'obligation de rendre des comptes ». Pourriez-vous utiliser l'expression « obligation de rendre des comptes » dans cette réponse?

Mme Sutherland : Être obligé de rendre des comptes, au sens d'avoir la responsabilité de quelque chose, correspond vraiment à la notion « d'obligation de s'expliquer »; il s'agit d'expliquer ce qui s'est produit, comment les fonds ont été dépensés, et cetera. La notion de tenir quelqu'un pour responsable et de le prendre en défaut découle vraiment du principe de la théorie de l'agent comptable apparue il y a près de 20 ans. Cela est beaucoup plus orienté vers le blâme et vers le fait de forcer quelqu'un à faire ce qu'on veut qu'il fasse.

Je suis d'accord avec le sénateur Ringuette, l'administration est une grande partie du problème. Le seul problème que pose la volonté d'amener le sous-ministre à rendre des comptes est que le sous-ministre n'a ni le pouvoir, ni la compétence de changer les choses. Voilà pourquoi nous avons besoin de travailler sur les ministres.

M. Malloy : Je ne connais pas les détails du taux de roulement des ministres, mais comme vous le savez, ils vont et viennent en assez grand nombre. Il est faux de dire que personne n'a l'obligation de s'expliquer. Le ministre actuel a l'obligation de s'expliquer sur ce qui s'est produit dans le passé. Comme nous l'avons vu, les discussions sur la notion « d'obligation de s'expliquer » comparativement à celle « d'obligation de rendre des comptes », et sur la signification du terme « responsabilité » comparativement à « responsable de » sont plutôt d'ordre sémantique. Ces discussions sont abstraites et font qu'il est particulièrement difficile pour les Canadiens de comprendre ce qui se passe réellement. En un sens, personne ne semble être congédié ou blâmé, à moins que le processus ne fasse l'objet d'une enquête judiciaire. C'est frustrant pour les gens.

D'un autre côté, le système qui convient le mieux est celui dans lequel les ministres en poste ont l'obligation de rendre des comptes sur ce qui s'est produit dans le passé et ainsi de suite.

to ensure that in the end, someone is there to always answer for everything going on. You do not automatically start blaming someone right away in terms of who was responsible for what. The current minister must answer, and that is better than having no one at all to answer for it.

Senator Segal: In terms of the Public Service of Canada, if you look at the HRDC issue or the gun control issue, to be scrupulously fair, in both cases the Government of Canada had a different plan from the one that had to be quickly put in place. With respect to the gun registry — while it is not a policy I particularly like — the presumption was that the amendment to the Criminal Code with respect to gun control would be administered by the provinces. A group of provinces took the decision that they would not administer that part of the Criminal Code, leaving the Government of Canada little option but to proceed through its operating department, the justice department, which does not have a history of registering anything. Most registrations in our country are done through the provinces, for good, solid constitutional and historical reasons.

While we all regret what happened, in defence of those public servants, they were put in a very difficult circumstance, and one not of their making.

It is also fair to say, in regard to HRDC, we had a government and a deputy minister who were saying to the public servants, “This is a tough economic time; we want that money out in the community where it can actually help people, where it can make a difference. If you have to choose between back-office people and folks at the counter helping citizens, get more people out at the counter. That is what we are here to do.” The deputy said that, while Treasury Board cut the staff complement on the audit side by some 25 per cent. Then people get upset because the back-office function was not done efficiently. It is somewhat unfair to public servants, although not by any intent.

It is important to understand — and I am sure our witnesses would accept — that we do have one of the finest public services in the world. They sometimes have to manage in difficult political contexts not of their making and do the best that they can.

In that context, Professor Sutherland, I wish to ask about the notion of quarterly reports. Many TSX companies in Canada that sometimes have budgets that are tiny by comparison to programs within our departments have to issue quarterly reports. They must identify money in, money out, changes in their fiscal plan; changes from their estimate; they have to issue a management discussion and analysis of the underlying issues; they have to talk about compliance, about banking ratios, and they have to engage with their auditors around the probity of that discussion. I would be interested in your view of whether that would be an improvement in our system, accepting that Minister Alcock and his colleagues are trying to rationalize many different accounting

C'est une situation en fin de compte insatisfaisante et frustrante, mais c'est la meilleure façon de s'assurer qu'au bout du compte, il y a toujours quelqu'un pour répondre de ce qui se produit. On ne commence pas automatiquement à blâmer quelqu'un immédiatement selon les responsabilités de chacun. Le ministre actuel a l'obligation de rendre des comptes, et cette situation vaut mieux que de n'avoir personne qui en rende.

Le sénateur Segal : En ce qui concerne la fonction publique du Canada, si on regarde la question de DRHC ou celle du contrôle des armes à feu, pour être scrupuleusement juste, dans les deux cas le gouvernement du Canada avait un plan différent de celui qui devait être rapidement mis sur pied. En ce qui concerne le Registre des armes à feu — bien que je n'aime pas beaucoup cette politique —, on présumait que l'amendement au Code criminel concernant le contrôle des armes à feu serait administré par les provinces. Un groupe de provinces a décidé de ne pas administrer cette partie du Code criminel, ce qui n'a laissé au gouvernement du Canada d'autre choix que celui de poursuivre par le biais du ministère fédéral responsable de cette fonction, le ministère de la Justice, qui n'a aucun antécédent en enregistrement de quoi que ce soit. Dans notre pays, la plupart des enregistrements sont faits par l'intermédiaire des provinces pour de bonnes et solides raisons constitutionnelles et historiques.

Bien que nous regrettions ce qui s'est produit, il faut dire à la défense de ces fonctionnaires qu'ils ont été placés dans des circonstances très difficiles qu'ils n'avaient pas créées.

Il est aussi juste de dire, concernant DRHC, que le gouvernement et le sous-ministre disaient aux fonctionnaires : « C'est une période économique difficile; nous souhaitons que l'argent soit dans la collectivité là où il peut vraiment aider les gens, où il peut changer les choses. Si vous devez choisir entre les services de soutien et les commis qui aident les citoyens au comptoir, envoyez plus de commis au comptoir. C'est ce qu'il faut faire. » Le sous-ministre a dit cela au moment où le Conseil du Trésor coupait les effectifs de vérification d'environ 25 p. 100. Les gens sont par la suite bouleversés parce que la tâche des gestionnaires n'a pas été réalisée efficacement. C'est un peu injuste pour les fonctionnaires, bien que personne n'ait voulu l'être.

Il est important de comprendre — et je suis certain que nos témoins l'admettraient — que nous avons une des meilleures fonctions publiques au monde. Elle a parfois aidé à gérer des contextes politiques difficiles qu'elle n'a pas créés, et elle fait de son mieux.

Dans ce contexte, monsieur Sutherland, je souhaite m'enquérir de la notion des rapports trimestriels. Plusieurs sociétés canadiennes inscrites à la Bourse de Toronto, qui sont parfois dotées de budgets minimes en comparaison des programmes de nos ministères, doivent émettre des rapports trimestriels. Ils doivent identifier les entrées et les sorties d'argent, les changements de plan financier, de budget; ils doivent lancer une discussion de la gestion et une analyse des problèmes sous-jacents; ils doivent discuter de conformité, de taux bancaires et s'engager auprès de leurs vérificateurs quant à l'intégrité de cette discussion. Je serais intéressé à savoir si à votre avis, de tels rapports amélioreraient notre système, en acceptant le fait que le ministre

systems across different departments. They have reduced the number, to their credit, but it is not easy to produce quarterly reports that mean the same thing when the accounting systems are different.

Second, colleagues around the table will remember when the provincial ministers of finance, along with the federal Minister of Finance, changed the audit acts provincially and federally to give value-for-money auditing authority to the Auditor General and the respective provincial counterparts. It always struck me that that was invading the territory of parliamentarians.

When it was done, it coincided with agreements between all parties in the House — so no party can claim it was victimized — to reduce the amount of time available for the discussion of estimates and to deem estimates to have been passed by a certain and explicit date, or at least reported back to the House, where normally there was a majority that would pass it, in return for things like more money for opposition research offices and a longer Question Period. It was part of a multi-party negotiation. However, it reduced the core parliamentary role of controlling expenditures. Does Professor Sutherland have any view as to how we might rebuild some of that?

My third question is on deputy ministers and expertise. When I talk to public servants out in the field across Canada, and across Ontario in particular, they say if you go through the cycle — the DM has just arrived and has reorganized, or has left after three years and the new DM has arrived and is reorganizing — it used to be okay because the ADMs were relatively permanent. However, they are now on the move in rotation. It is the notion, from the point of view of the field officer, that there is actually no one consistently home to whom they report up the chain of command. It is frustrating for them.

I would be interested in your perspective on whether or not we should begin with the premise that a deputy minister is appointed for five, six or seven years, barring some reason to change, rather than it being a two- or three-year Order-in-Council appointment, which get shuffled around, producing no continuity at the top.

My final question for Professor Sutherland has to do with the difference between ministerial accountability as it relates to good-faith mistakes versus malfeasance. I am talking about public servants who try to do the right thing but run into a snafu. There is no malfeasance and no dishonesty; it is just a good-faith mistake. Surely we do not want a public service where we are so frightened of people making mistakes that no one is prepared to try new things. That would be the worst thing we could do to government in this country. Should the difference between good-faith mistakes versus malfeasance in some way articulate

Alcock et ses collègues tentent de rationaliser plusieurs systèmes comptables dans divers ministères. Ils en ont réduit le nombre, c'est à leur crédit, mais il n'est pas facile de produire des rapports trimestriels qui signifient la même chose lorsque les systèmes comptables sont différents.

Deuxièmement, des collègues autour de la table se souviendront du moment où les ministres des Finances provinciaux et le ministre fédéral des Finances ont modifié la loi sur la vérification des comptes publics au provincial et au fédéral pour confier la vérification de l'optimisation des ressources au vérificateur général et à ses homologues provinciaux. Cela m'a toujours semblé être une invasion du champ de compétence des parlementaires.

Cette décision a coïncidé avec des ententes entre tous les partis de la Chambre — de sorte qu'aucun parti ne peut prétendre avoir été victime —, visant à réduire le temps consacré à discuter du budget des dépenses et à le considérer comme adopté à une certaine date connue de tous — ou du moins comme renvoyé à la Chambre, où normalement une majorité l'adopterait — en échange de considérations comme plus d'argent à l'opposition pour payer des agents de recherche et une période de questions plus longue. Cela faisait partie d'une négociation multipartite. Toutefois, cela a réduit le rôle primordial du Parlement de contrôler les dépenses. Mme Sutherland a-t-elle une opinion quelconque sur la façon dont nous pourrions reconstruire une partie de ce contrôle?

Ma troisième question porte sur les sous-ministres et leurs compétences. Lorsque je m'adresse à des fonctionnaires sur le terrain dans tout le Canada et en Ontario en particulier, ils disent que si vous suivez tout le cycle — le SM vient d'arriver et il a réorganisé, ou il a quitté son poste après trois ans et le nouveau SM vient d'arriver et il réorganise — c'était acceptable avant parce que les SMA étaient relativement permanents. Mais ils sont maintenant en rotation. L'agent local pense qu'il n'y a au siège social personne de régulier, de qui il relève dans la chaîne de commandement. C'est frustrant pour lui.

Il serait intéressant de connaître votre point de vue à savoir si nous devons ou non poser la prémisse qu'un sous-ministre est nommé pour cinq, six ou sept ans, à l'exclusion de certaines raisons de changer, au lieu d'être une nomination de deux ou trois ans par décret en conseil, lequel est remanié, ce qui ne produit aucune continuité au sommet.

Ma question finale à M. Sutherland a trait à la différence entre la responsabilisation ministérielle pour les erreurs de bonne foi par opposition à la mauvaise gestion. Je parle de fonctionnaires qui essaient de bien faire les choses, mais qui se heurtent à de la confusion. Il n'y a pas de faute de commission ni de malhonnêteté; il s'agit simplement d'une erreur de bonne foi. Il est certain que nous ne voulons pas d'un service public où nous craignons tellement de faire des erreurs que personne n'est prêt à essayer de nouvelles choses. Ce serait la pire chose à faire au gouvernement de ce pays. La différence entre les erreurs de bonne

the roles of the minister with respect to his or her accountability for the department overall? Do you see any benefit in making a distinction?

I have two questions for Professor Malloy. We do not have a Congressional Budget Office as the Americans do. It serves as a constructive counterpart to help legislators, both on a continuity basis and in terms of the depth of research. Thus, when the government says “X,” and is clearly whistling past the graveyard — a guesstimate, as my colleague suggested — there is an independent body that can say, “Just a second. The numbers do not add up.” Do you think a parliamentary budget office would be an innovation that, in your construct, would be helpful?

With respect to the various kinds of accountability committees that have been referenced, I am interested in your view as to whether the continuity matter might be addressed if there were a joint committee of the House and the Senate. Members of the House would have a majority because they have fundamental responsibility for the approval of expenditures.

I accept as a premise that when new people are sent to Parliament and incumbents are not returned there is a reason for that. It is part of our democratic system. Thus it is neither good nor bad, it is just what happens. Do you think we could do anything around that continuity process, which you understandably and constructively underline, if some of that “jointness” were possible?

I will make a final comment to Professor Sutherland, who talks about the need to do greater study of things that have gone badly. I could not agree more with that. I think of things like Y2K, where the public service of Canada, in cooperation with the provincial public services, municipalities, the private sector and the military, performed superbly. They solved a difficult technical problem, which probably had a great deal to do with why we survived, in terms of our financial systems, the horrors of 9/11. All that extra work had been done. I would like to see some case-study work done on the things that went well and what we can learn from them as best practices. I think that best practices actually outnumber the mistakes and the bad practices in our public service.

Ms. Sutherland: On the notion of quarterly reports, it would be a good idea to do anything to escape the current report on progress that is a development of what was meant to be a succinct report on results. You now see some departments sending in reports that are well over 200 pages long. They are long narratives. They must take a terrible amount of time to produce. They are glossy and beautifully done. However, they do not in fact address the questions. Thus, the notion of a quarterly report focusing more attention on the concrete and basic issues is an excellent idea to put to people.

foi et les fautes de commission devrait-elle, d’une certaine façon, articuler les rôles du ministre relativement à son obligation de rendre des comptes pour l’ensemble du ministère? Voyez-vous un avantage à effectuer une distinction?

J’ai deux questions pour M. Malloy. Nous n’avons pas de Congressional Budget Office, comme les Américains. Ce bureau sert de contrepartie constructive pour aider les législateurs, tant pour la continuité que pour la profondeur de la recherche. Ainsi, lorsque le gouvernement dit « X » et qu’il ne fait que lancer une supposition en l’air, comme mon collègue le donne à penser, un organisme indépendant peut dire : « Une minute! Les chiffres ne coïncident pas. » À votre avis, pensez-vous qu’un bureau de budget parlementaire serait une innovation utile?

En ce qui concerne les divers types de comités sur la responsabilisation qui ont été mentionnés, je suis intéressé à connaître votre opinion à savoir si la question de la continuité pourrait être mieux résolue s’il existait un comité conjoint de la Chambre et du Sénat. Les députés auraient la majorité parce qu’ils ont la charge fondamentale de l’approbation des dépenses.

J’accepte comme prémisse qu’il y a une bonne raison pour que de nouvelles personnes soient envoyées au Parlement et que des députés sortants n’y reviennent pas. Cela fait partie de notre système démocratique. Ce n’est donc ni bien ni mal, c’est seulement ce qui se produit. Pensez-vous que nous pourrions encadrer ce procédé de continuité, que vous soulignez naturellement et de manière constructive, si une partie de cette « conjonction » était possible?

Je vais faire un commentaire final à Mme Sutherland, qui parle du besoin d’étudier davantage les choses qui ont mal tourné. Je ne peux qu’être d’accord sur ce point. Je pense à des événements comme le passage à l’an 2000, où la fonction publique du Canada, en coopération avec les fonctions publiques provinciales, les municipalités, les secteurs privé et l’armée ont agi de façon superbe. Ils ont résolu un problème technique difficile d’une façon qui a probablement contribué à ce que nos systèmes financiers survivent aux horreurs du 9 septembre. Tout le travail supplémentaire avait été réalisé. Je souhaiterais qu’on fasse des études de cas sur les points qui ont bien tourné et ce que nous pouvons en apprendre en tant que pratiques exemplaires. Je pense que les pratiques exemplaires dépassent en nombre les erreurs et les mauvaises pratiques dans notre fonction publique.

Mme Sutherland : En ce qui concerne les rapports trimestriels, ce serait une bonne idée de tout faire pour abandonner l’actuel rapport intérimaire, destiné à l’origine à fournir un rapport succinct des résultats. Des ministères envoient maintenant des rapports de plus de 200 pages. Ce sont de longs exposés. Les fonctionnaires prennent sans doute un temps énorme à les produire. Ils sont présentés sur papier glacé et sont admirablement bien faits. Mais en fait, ils n’abordent pas les problèmes. Ainsi, l’idée d’un rapport trimestriel plus axé sur les questions concrètes et fondamentales est une excellente suggestion.

After all the spending is done, we have the big report that is called the report on performance. We then have the report on what we will do in the spring with the estimates. Both of these are long, wordy reports. I do not really know why they exist. They used to be more succinct and intelligible.

I am grateful to you for having reminded me of the connection between the value-for-money authority and the all-party agreement to deem estimates reported without ever looking at them. I believe this came from a naive belief in the power of science. Estimates had been troublesome. People beat up on ministers and did not say very much about the actual estimates. Sometimes they were interesting. I loved going along to them.

The problem with estimates is widespread. In Britain, the committees, although they are much more stable, harder working and generally bite harder than our committees, spend about 5 per cent of their time on estimates. The last time I looked at estimates here, it was often zero per cent. Five per cent is better than zero, and I wish that could be addressed.

As to the turnover of deputy ministers, about sixteen or seventeen years ago, Gordon Osbaldeston estimated that deputy ministers were in post for a maximum of two years, and ministers even less. Sometimes they coincided for a matter of six or seven months. When deputy ministers tell you that they have a hard time building up a relationship, they are probably telling the truth. I think that could be addressed by talking reasonably to party officials and the people who make those kinds of decisions.

As to the difference between ministerial accountability in relation to a good-faith mistake or malfeasance and what the minister might say in the House, I think that now it is probably skated over if it is a good-faith mistake. If it looks like malfeasance, then you will be told something in code, such as, "A gentleman is helping the police with their inquiries." I think the benefit of the doubt is given until all the dust has settled and we know what has really happened.

I would like to see what Mr. Alcock says he will do now, which would be a rollup of frauds by Treasury Board Secretariat so that people could try to learn from what went before. I take your point, senator, that more goes right than goes wrong. It would be reassuring to the public to see that little list of small sums — computers gone missing, person disciplined or person demoted. That has existed in Britain for a long time. Also, I would like to see the capacity in departments to present their own reports. I am with you on the good side, but we cannot prove it, and until we

Après que toutes les dépenses ont été effectuées, nous avons un gros rapport appelé le rapport sur le rendement. Nous avons ensuite le rapport sur ce que nous ferons du budget au printemps. Ces deux rapports sont longs et verbeux. Je ne sais pas vraiment pourquoi ils existent. Ils étaient autrefois plus concis et plus intelligibles.

Je vous suis reconnaissante de m'avoir rappelé la relation qui existe entre le pouvoir de contrôler l'optimisation des ressources et l'entente multipartite pour considérer les budgets des dépenses comme déposés sans même qu'on les ait examinés. Je crois que ceci provient d'une foi naïve envers le pouvoir de la science. Certains budgets avaient posé des problèmes. Les gens se sont rués sur les ministres et n'ont pas dit grand-chose à propos des budgets eux-mêmes. Ceux-ci étaient parfois intéressants. J'aimais les étudier.

Le problème des budgets est répandu. Les comités britanniques, bien qu'ils soient bien plus stables, qu'ils travaillent plus fort et aient la dent plus dure que les nôtres, passent environ 5 p. 100 de leur temps à étudier les budgets. La dernière fois que j'ai regardé nos budgets, c'était souvent 0 p. 100. Cinq pour cent est mieux que zéro et je souhaite qu'on puisse aborder le sujet.

Quant au taux de roulement des sous-ministres, il y a environ seize ou dix-sept ans de cela, Gordon Osbaldeston évaluait que les sous-ministres étaient en poste pour un maximum de deux ans et les ministres encore moins. Quelquefois leurs mandats coïncidaient pendant six ou sept mois. Lorsque les sous-ministres disent qu'ils ont beaucoup de difficulté à développer une relation, ils disent probablement la vérité. Je pense que cela pourrait être réglé en faisant entendre raison aux représentants des partis et aux gens qui prennent ce genre de décisions.

Quant à la différence entre la responsabilité ministérielle relativement à une erreur de bonne foi ou à une faute de commission, et ce que le ministre pourrait dire en Chambre, je pense qu'elle est maintenant probablement traitée de manière superficielle s'il s'agit d'une erreur de bonne foi. S'il y a apparence de faute de commission, on vous dira alors quelque chose en code, tel que « Un gentleman aide la police à faire son enquête. » Je pense que le bénéfice du doute est accordé jusqu'à ce que les choses se soient calmées et que nous sachions ce qui s'est vraiment produit.

J'aimerais voir ce que M. Alcock va dire à propos de ce qu'il va faire maintenant, ce qui serait une synthèse des fraudes par le Secrétariat du Conseil du Trésor, pour que les gens puissent essayer d'apprendre ce qui s'est passé avant. Je comprends votre point, monsieur le sénateur, sur le fait que plus de choses vont bien que mal. Il serait rassurant pour le public de voir une petite liste de petites sommes — disparition d'ordinateurs, personnes punies ou rétrogradées. Cela a existé en Grande-Bretagne pendant longtemps. Je souhaiterais aussi que les ministères aient la

can, then the partisanship feeds on it and the morale of the public service declines because members feel unjustly criticized.

Mr. Malloy: The suggestion for the parliamentary budget office and the idea of joint commissions are reasonable. Speaking particularly to the idea of a parliamentary budget office, additional staff and resources to serve parliamentarians would always be a good idea. However, the problem with something like the CBO in the United States is that you would probably have some of the same issues that you currently have with officers of parliament, such as the Auditor General. In that case, it is fair to say that those officers have grown in their own ways. They operate in a manner largely independent from Parliament. The idea at the outset was that those officers would serve parliamentarians more directly. A parliamentary budget office, presumably full of accountants and other professionals able to work in a non-partisan way on these matters would be good in many ways, although some key issues are: What would be the precise functions? To whom would reports be made? Would it grow into yet another auditor general-type of office? Staff resources are good, but there are other nuances that one would have to consider.

Senator Harb: I will approach this from a different angle than Senator Segal's by making a statement and asking for your comments. Under the existing system, it does not matter what you do unless you establish a clear division of power between the executive and the legislative body because we would continue to have problems. Currently, we have ministers in power who are part of the executive and a part of the legislative body — Parliament. Therefore, the political conflict would continue, in a sense, because the minister, who is a member of Parliament, would also be a member of the cabinet. We have the legislative arm and the executive arm. Unless that is changed, we will continue to have this problem.

We call it Question Period for a reason; it is not an answer period. The standing order as we know it does not obligate a member of cabinet to answer the question asked of him, or to even stand up. He can simply shake his head and not bother to answer. That is a fact. Thus, the standard will have to be changed such that a question would require a response. We saw that back in 1988, when I sat in opposition in Parliament. We have continued to see that during the past 15 years, and we will see it for years to come. The standing order does not allow it to take place. That will take us to the committee stage, which is the second mechanism whereby a minister is subject to a scrutiny by a parliamentary group or individual member of Parliament. The vast majority of committees meet between 3:30 p.m. and 5:15 p.m., when a vote usually takes place in the House, so there is limited time. I have sat in opposition and on the government side so I am well aware of how the system works. There is an eight-minute limit for questions and answers on the

capacité de présenter leurs propres rapports. Je conviens avec vous qu'il y du bon, mais nous ne pouvons pas le prouver, et jusqu'à ce que nous le puissions, l'esprit de parti s'en nourrira et le moral de la fonction publique déclinera parce que des fonctionnaires se sentiront injustement critiqués.

M. Malloy : La suggestion d'un bureau de budget parlementaire et l'idée de commissions conjointes sont raisonnables. Pour réagir spécifiquement à l'idée d'un bureau de budget parlementaire, il est toujours bon d'avoir du personnel et des ressources supplémentaires pour servir les parlementaires. Cependant, le problème que pose quelque chose comme le CBO américain est que certains des problèmes que nous posent actuellement les hauts fonctionnaires du Parlement, tels la vérificatrice générale, persisteraient probablement. Dans ce cas, il est juste de dire que ces hauts fonctionnaires se sont développés à leur façon. Ils fonctionnent de façon assez indépendante du Parlement. Au départ, on voulait qu'ils servent les parlementaires de façon plus directe. Un bureau de budget parlementaire, vraisemblablement plein de comptables et autres professionnels capables de travailler de façon non partisane sur ces thèmes, serait valable dans plusieurs sens, bien que certaines questions clés demeurent : quelles seraient les fonctions précises? À qui les rapports seraient-ils présentés? Ce genre de bureau se transformerait-il en un autre type de bureau, du genre du Bureau du vérificateur général? Il est bon de considérer les ressources humaines, mais on devrait considérer aussi d'autres nuances.

Le sénateur Harb : J'aborderai la chose sous un angle différent de celui du sénateur Segal en faisant un énoncé puis en demandant vos commentaires. En vertu du système actuel, ce que vous faites n'importe pas, et à moins de séparer clairement le pouvoir exécutif du pouvoir législatif, nous continuerions à avoir des problèmes. Actuellement, les ministres au pouvoir font partie et de l'exécutif et du législatif — le Parlement. Le conflit politique se poursuivrait donc en un sens, parce que le ministre qui est un député du Parlement serait aussi un membre du Cabinet. Nous avons le volet législatif et le volet exécutif. À moins qu'un changement se produise, nous continuerons à avoir ce problème.

L'appellation « période de questions » n'est pas oiseuse; ce n'est pas une période de réponses. L'ordre permanent, tel que nous le connaissons, n'oblige pas un membre du Cabinet à répondre à la question qui lui est posée, ni même à se lever. Il peut simplement hocher la tête et ne pas se donner la peine de répondre. C'est un fait. La norme devra donc être changée de telle façon qu'une question exige une réponse. Nous avons vu cela en 1988 quand je siégeais dans l'opposition au Parlement. Nous avons continué de le voir pendant les 15 dernières années, et nous le verrons dans les années à venir. L'ordre permanent ne le permet pas. Cela nous mènera à l'étape du comité, qui est le deuxième mécanisme en vertu duquel un ministre fait l'objet d'un examen par un groupe parlementaire ou par un député. La vaste majorité des comités se réunit entre 15 h 30 et 17 h 15, moment où un vote a habituellement lieu à la Chambre. Le temps est donc limité. J'ai siégé du côté de l'opposition et du côté du gouvernement, je sais donc comment fonctionne le système. Les questions et réponses

first round and two minutes on the second round, of which any deputy minister or minister is aware. That is direct accountability, in terms of ministerial accountability, to Parliament and parliamentary committees. Outside Parliament we have the Auditor General and the press. The Auditor General is doing a credible job in her efforts to effect changes in the system. As Ms. Sutherland stated, it is possible to bring something to the point where government can no longer function. I am not sure whether that is a problem or whether the problem is sending it back to Parliament.

The ministers do not have a great deal to say, as you stated in your presentations, because most of it happens at the level of DM, ADM and DG, et cetera. We are talking about political responsibility and accountability. In the absence of a mechanism to recognize those responsibilities and accountabilities, you have to have other rights. I do not believe that the current system truly provides for that. The vast majority of the crises and scandals to which you spoke were administrative in nature. We have seen, in both the former Conservative and current Liberal governments, that ministers take the fall. Most often it is not because of something they have done but because of the perception that they have done something. Would you care to comment on that?

Mr. Malloy: There are numerous things to comment on in your statement. In particular, I would focus on your comments about Question Period and the committee system. It is constraining and Question Period is a somewhat odd institution. I always point out that, indeed, it is not an answer period. Senator, you spoke broadly about the executive and legislative relationship. Of course, the Americans have quite a different system of separated powers, whereby the president does not have to take questions each day. It is always interesting to note that both systems have an equal balance of strengths and weaknesses. In the United States, the president and his cabinet do not worry about spending one hour per day or more in preparation for questions and other short-term items. However, it leads to many deadlocks and problems between the executive and the legislature. Canada has the opposite problem, in that ministers control Parliament in a majority government. As a result, they account to Parliament, but in a superficial way. It is highly unsatisfying and crisis-driven, almost entirely by the media agenda. The system does not work as well as it could. I am not sure how one could improve some of the various elements. I am not certain how much changing standing orders would make a substantive difference in how ministers would respond. The questions and answers were shortened a few years ago. Some would say that has improved Question Period in some ways, while others would say that it has made it even more of a raucous shell-a-thon. It is such a complicated, interwoven system that it is difficult to determine one solution. There is no single solution because it is a joint effort of the executive and legislature. The Americans have a different system, with its own strengths and weaknesses. We have to look to our system and

sont limitées à huit minutes au cours de la première période et à deux minutes au cours de la seconde, tous les ministres et sous-ministres le savent. Il s'agit là d'une obligation pour le ministre de rendre des comptes au Parlement et aux comités parlementaires. À l'extérieur du Parlement, nous avons le vérificateur général et la presse. La vérificatrice générale déploie des efforts crédibles pour changer le système. Comme Mme Sutherland l'a mentionné, il est possible de pousser la chose à un point tel que le gouvernement ne puisse plus fonctionner. Je ne suis pas certain que le problème soit là plutôt que du côté du renvoi au Parlement.

Comme vous l'avez mentionné dans vos exposés, les ministres n'ont pas grand-chose à dire parce que la plupart des choses se déroulent au niveau des SM, des SMA et des DG, et cetera. Nous parlons de responsabilité politique et d'obligation de rendre des comptes. En l'absence de procédure pour reconnaître ces responsabilités et ces obligations de rendre des comptes, on doit avoir d'autres droits. Je ne crois pas que le système actuel y pourvoit vraiment. La vaste majorité des crises et scandales dont vous avez parlé sont de nature administrative. Nous avons vu tomber des ministres, tant dans l'ancien gouvernement conservateur que dans les gouvernements libéraux actuels. Le plus souvent ce n'est pas à cause de ce qu'ils ont fait, mais à cause de la perception de ce qu'ils ont fait. Voudriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. Malloy : Il y a plusieurs choses à commenter dans votre énoncé. En particulier, je me concentrerais sur vos commentaires au sujet de la période de questions et du système de comités. C'est contraignant, et la période de questions est une institution un peu étrange. Je fais toujours remarquer, en effet, que ce n'est pas une période de réponses. Monsieur le sénateur, vous avez beaucoup parlé de la relation entre l'exécutif et le législatif. Bien sûr, les Américains ont un système de séparation des pouvoirs assez différent, en vertu duquel le président n'a pas à recevoir des questions chaque jour. Il est toujours intéressant de noter que les deux systèmes ont un équilibre égal de forces et de faiblesses. Aux États-Unis, le président et son cabinet ne se soucient pas de passer une heure ou plus par jour à se préparer à répondre à des questions et à d'autres éléments à court terme. Cela mène toutefois à plusieurs impasses et problèmes entre l'exécutif et le législatif. Le Canada a le problème inverse, en ce sens que les ministres contrôlent le Parlement dans un gouvernement majoritaire. Il en résulte qu'ils se rapportent au Parlement, mais de façon superficielle. C'est très insatisfaisant et sujet à des crises, qui sont provoquées presque entièrement par les médias. Le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait. Je ne sais pas comment on pourrait améliorer certains des divers éléments. Je ne sais pas avec certitude à quel point une modification des ordres permanents changerait de façon importante la façon de répondre des ministres. Voilà quelques années, les questions et réponses ont été écourtées. Certains diront que cela a amélioré la période de questions, d'autres, que cela l'a rendue encore plus bruyante. Ce système est tellement compliqué et emmêlé qu'il est difficile de trouver une solution. Il n'y a pas de solution unique

similar systems, such as in Britain and elsewhere, to gain a better idea of how to nuance and tweak things rather than make broad changes.

Ms. Sutherland: I concur with Professor Malloy's comments.

[*Translation*]

Senator Ferretti Barth: My suggestions will be different from those of my colleagues. We have drawn many conclusions and made numerous recommendations in the aftermath of the sponsorship scandal. What astonishes me in this regard is that despite all the witnesses questioned in this matter, no one appears to be responsible. Do we know exactly where the responsibility of a minister ends and that of a deputy minister begins?

I have another related question. All of this has not occurred due to a lack of regulations and guidelines. It needs to work like this, the minister says this or that and the deputy minister says this or that and, thus, we can assign responsibility to someone. Now, we are being told that no one is guilty. Everyone's gone off to the country, or the sea, or wherever, but the fact nevertheless remains that the money authorized was due to mismanagement and, one way or another, the taxpayers are still paying.

I wonder if there is any way of eliminating this state of affairs. I come from a social and community-based environment and the people of my community are frustrated. The party will pay for this. Why is that? Because of the negligence that everyone knows about. Now we are in hot water and everyone claims that he or she was not there and knows nothing. Everyone is hiding.

One thing in your report particularly interests me; your study of confederation from its earliest days to the present. It states that there have been 173 Ministerial resignations. Out of all of these resignations was there anyone who admitted it was because of mismanagement? I would also like to know what procedures the government has implemented to limit this kind of mismanagement?

Ms. Sutherland: As to who is responsible, I believe that this must always be the minister in office. He has done his best but he was a little overwhelmed by the issues of past ministers, such as David Dingwall who forgot to put a price —

Senator Ferretti Barth: Do not tell me this, no no no, I know these people very well. They have not forgotten. Speaking as a citizen and a Canadian, I refuse to accept this explanation. They are responsible people who held a position of high responsibility and therefore had a duty to respect everyone who is part of our Canadian society.

puisque c'est un effort conjoint de l'exécutif et du législatif. Les Américains ont un système différent, avec ses propres forces et faiblesses. Nous devons regarder notre système et les systèmes semblables, en Grande-Bretagne et ailleurs, pour avoir une meilleure idée de la façon de nuancer ou d'ajuster les choses au lieu de faire des changements importants.

Mme Sutherland : Je suis d'accord avec les commentaires de M. Malloy.

[*Français*]

Le sénateur Ferretti Barth : Mes propos seront différents de ceux de mes collègues. On a tiré beaucoup de conclusions et fait de nombreuses recommandations suite au scandale des commandites. Ce qui m'étonne à ce sujet, c'est que de tous les témoins interrogés, personne ne semblait être responsable. Savons-nous exactement quand se termine la responsabilité d'un ministre et quand commence celle du sous-ministre?

J'ai une autre question liée à celle-ci. Ce n'est pas à cause d'un manquement aux règles et directives générales que tout cela arrive. Il faut en avoir. Le ministre dit ceci ou cela, et le sous-ministre dit ceci ou cela, nous pouvons alors imputer la responsabilité à quelqu'un. Maintenant, on dirait que personne n'est coupable. Tout le monde est allé à la campagne, à la mer, ou je ne sais où, mais il reste quand même que l'argent autorisé était dû à une mauvaise gestion et que ce sont les contribuables qui paient toujours, d'une façon ou d'une autre.

Je me demande s'il y a une façon d'éliminer cette situation. Je viens d'un milieu communautaire et social et les gens de ma communauté sont frustrés. Le parti va payer pour cela. Et pourquoi? Pour une négligence que tout le monde connaît. Maintenant, nous sommes tous dans le pétrin, et tout le monde dit qu'il n'était pas là, qu'il ne savait rien. Tout le monde se cache.

Une chose m'intéresse beaucoup dans votre rapport, c'est votre étude sur la Confédération de ses débuts jusqu'à maintenant. Il est mentionné qu'il y a eu 173 ministres démissionnaires. De tous ces ministres démissionnaires, y en a-t-il un qui a admis que c'était pour cause de mauvaise gestion? J'aimerais aussi connaître quelles sont les procédures que le gouvernement a mises en place pour limiter cette mauvaise gestion?

Mme Sutherland : À savoir qui est responsable, je crois que cela doit toujours être le ministre en place. Il a fait de son mieux, mais il était un peu submergé par les questions des autres ministres du passé, comme M. Dingwall qui a oublié de mettre un prix...

Le sénateur Ferretti Barth : Ne me dites pas cela à moi. Non, non, non, je connais très bien ce monde-là. Ils ne l'ont pas oublié. Je refuse en tant que citoyenne, en tant que Canadienne, d'accepter cette explication. Ce sont des gens responsables qui avaient une position de grande responsabilité et qui avaient le devoir de respecter tous ceux qui appartiennent à notre société canadienne.

Ms. Sutherland: This is certainly true. This is probably why the government inclined toward a judicial inquiry, because it is a question of malfeasance. Perhaps we will also see who Mr. Gomery considers responsible.

All the same, the minister is the one who must be in a position to change things and remove this element that has done so much harm to the reputation of the public service. With respect to Mr. Quail, it is also apparent that we really know nothing about what he has done. I do not want to say that he is the one who is responsible, but it is clear that he has lost his reputation and does not seem happy to appear before commissions like that one.

With respect to ministers and to errors made by them or by their officials, the resignation of a minister or public servant for misjudgment has never occurred in Canada. Nevertheless, there have been problems with misconduct involving money, justice and security. Several ministers have resigned for these reasons. About 15 out of every hundred ministers resign without really wanting to do so.

On the other hand, 12 per cent of ministers have resigned because they could not agree with the other ministers or with the Prime Minister. This is quite low in comparison with Great Britain where the percentage is around 88.

There are also cases involving personal misconduct, circumstances that are somewhat hazy, or government appointments. Someone has quoted me, saying that the percentage of ministers who have resigned from their posts is 50, but this is not true at all. This occurred during the early years of Confederation.

Senator Ferretti Barth: I want to say that I am not happy with the system.

[*English*]

Senator Mitchell: My analysis of this is that this entire hearings process, the debate which it addresses, really stems from a frustration with holding government generally accountable and, specifically, ministers accountable. One of the ironies in that is much of the debate about solutions to that problem, certainly within the framework of this committee's hearings, involves shifting power from those whom we want to hold accountable — ministers and the government — to deputy ministers, public servants; and, of course, nobody votes for a deputy minister. My general concern is that to solve the problem at hand by shifting power to the public service, to deputy ministers, is to erode democracy under the guise of tempering the excess of politics. I do not think politics is inherently bad.

I also think that one of the implications of this is that somehow, we derive from that these deputy ministers should have more specific powers and that they should come before committees and committees should hold them accountable. In a way, you are reduced to managing a management problem by committee. I cannot think of a worse solution.

Mme Sutherland : Bien sûr, c'est vrai. C'est la raison pour laquelle, probablement, le gouvernement a penché vers l'enquête judiciaire, parce qu'il est question de malfeasance. Peut-être aussi verrons-nous qui est responsable selon M. Gomery.

Mais tout de même, c'est le ministre qui doit être en mesure de changer des choses et d'abolir cette unité qui a fait tant de torts à la réputation de la fonction publique. On observe également, concernant M. Quail, qu'on ne sait vraiment rien de ce qu'il a fait. Je ne veux pas dire que c'est lui le responsable, mais on constate qu'il a perdu sa réputation et qu'il n'a pas l'air heureux de comparaître devant des commissions comme celle-là.

Concernant les ministres et des fautes commises par eux ou des fonctionnaires, s'il y a eu démission, ce n'est jamais arrivé au Canada qu'un ministre ou un fonctionnaire démissionne pour une faute. Par contre, on a eu des problèmes de mauvaise conduite pouvant avoir trait à l'argent, à la justice ou à la sécurité. Plusieurs ministres ont démissionné pour ces raisons. Environ 15 p. 100 de tous les ministres démissionnent sans vraiment le vouloir.

D'autre part, un pourcentage de 12 p. 100 des ministres ont démissionné parce qu'ils ne pouvaient pas être d'accord avec les autres ministres ou le premier ministre. C'est très peu par rapport à la Grande-Bretagne où le pourcentage est d'environ 88 p. 100.

Il y a également des cas de mauvaises conduites à connotation personnelle, des choses un peu louches, des nominations du gouvernement. Quelqu'un m'a cité en disant que c'est 50 p. 100 des ministres qui ont démissionné de leur poste, mais ce n'est pas du tout vrai. C'est arrivé dans les premières années après la Confédération.

Le sénateur Ferretti Barth : J'aimerais dire que je ne suis pas contente du système.

[*Traduction*]

Le sénateur Mitchell : Mon analyse en est que tout ce processus d'audience, et les questions qu'il aborde, résultent vraiment de la frustration de ne pas pouvoir tenir le gouvernement habituellement responsable et, spécifiquement, de ne pas pouvoir tenir les ministres responsables. Une des ironies de cela est qu'une grande part du débat sur les solutions à ce problème, qui se situe certainement dans le cadre de l'audience de ce comité, suppose un transfert de pouvoir de ceux que nous voulons tenir responsables — les ministres et le gouvernement — aux sous-ministres, aux fonctionnaires; et bien sûr, personne ne vote pour un sous-ministre. Je m'inquiète de ce que, pour résoudre le présent problème en transférant le pouvoir aux fonctionnaires et aux sous-ministres, il faut éroder la démocratie sous prétexte de tempérer les excès politiques. Je ne pense pas que la politique soit mauvaise en soi.

Je pense aussi qu'une des implications que nous en déduisons, d'une manière ou d'une autre, est que les sous-ministres devraient avoir plus de pouvoirs spécifiques, qu'ils devraient se présenter devant des comités, et que les comités devraient les tenir responsables. En un sens, vous en êtes réduits à gérer un problème de gestion en comité. Je ne peux imaginer pire solution.

What I would like to focus on instead is the issue of ministerial accountability and its long tradition in the Westminster model. You have addressed that; but just for the record, could you each summarize specific ideas that you or others have mentioned that would act to enhance Parliament's ability to hold ministers accountable?

The Chairman: I think Professor Sutherland did that in her paper, particularly on page 3, where she gave four major possibilities.

Senator Mitchell: I would like a summary.

Ms. Sutherland: The one thing that no one ever talks about in connection with the sponsorship scandal is the lack of party foundations to provide public money to political parties so they can develop policy options throughout the year and not just get together for an election and work their hearts out. We tend to regard our form of government as the defective consumer good. We are always critical of it. We do not try to make things right. I think one reform that would make things right would be to put more policy on the table so you could distinguish the parties more clearly and you would not have as much stealing of ideas between one party and another. We would be talking about doing something interesting for the Canadian people here instead of worrying about who ought to be accountable. I would very much like to see the establishment of party foundations.

My second great hope would be for the items that are in Professor Malloy's domain, such as committees for special purposes in the House of Commons, with the most knowledgeable parliamentarians to lead them. And the third thing would be that someone would take me seriously about a committee on standards in public life.

Mr. Malloy: To summarize, I think all administrative changes must get at the underlying culture and expectations, not just of a public service, ministers and MPs, but, ultimately, Canadians. As one senator mentioned, we have turnovers in the House of Commons because Canadians decide they want new MPs; that is obviously their democratic right. These issues rely on the larger culture of accountability; making accountability more valued in a substantive way as opposed to blame. Those changes can be helped by more resources and, I think, particularly by fewer turnovers in Public Accounts Committee. It is a larger cultural change. I have suggested things I hope will lead the way to cultural change, but I cannot guarantee it will happen either.

Senator Mitchell: I have two points. One, I agree with you, Dr. Malloy. I think we underestimate the importance of electoral accountability. Many governments are thrown out. This government paid a price and lost its majority; many ministers were not re-elected. I am encouraged to hear the emphasis, Dr. Sutherland, you put on political parties. I think they play a substantial, legitimate and important role in our parliamentary

Au lieu de cela, je souhaiterais me concentrer sur le problème de la responsabilisation ministérielle et sa longue tradition dans le modèle de Westminster. Vous avez abordé ce sujet; mais pour que les choses soient claires, pouvez-vous résumer les idées spécifiques que vous et d'autres avez mentionnées, et qui serviraient à améliorer l'autorité du Parlement à tenir les ministres responsables?

Le président : Je pense que c'est ce que Mme Sutherland a fait dans son document, en particulier à la page 3, où elle donne quatre possibilités importantes.

Le sénateur Mitchell : Je souhaiterais avoir un résumé.

Mme Sutherland : La seule chose dont personne ne parle jamais dans le scandale des commandites est le manque de fondations de parti pour fournir de l'argent du public aux partis politiques, afin qu'ils puissent élaborer des options de politique toute l'année, et non seulement se rassembler pour une élection et travailler d'arrache-pied. Nous avons tendance à regarder notre gouvernement comme un bien de consommation défectueux. Nous sommes toujours critiques à son endroit. Nous ne tentons pas d'arranger les choses. Je pense qu'une réforme qui arrangerait les choses consisterait à présenter plus de politiques afin qu'on puisse distinguer les partis plus clairement, et que de cette façon on n'aurait pas autant de vol d'idées entre les partis. On parlerait des façons de faire des choses intéressantes pour les Canadiens au lieu de s'en faire à propos de qui est responsable. J'aimerais beaucoup qu'on crée des fondations de parti.

Mon deuxième grand espoir porte sur les points qui font partie du champ de compétences de M. Malloy, tels que des comités à objectifs spéciaux à la Chambre des communes, les parlementaires les plus expérimentés étant mis à leur tête. Et la troisième chose serait qu'une personne prenne au sérieux ma suggestion d'un comité sur les normes dans la vie publique.

M. Malloy : Pour résumer, je pense que tous les changements administratifs doivent toucher la culture et les attentes sous-jacentes, pas seulement la fonction publique, les ministres et les députés, mais en bout de ligne, les Canadiens. Tel qu'un sénateur l'a mentionné, nous avons des taux de roulement élevés à dans la Chambre des communes parce que les Canadiens décident qu'ils veulent des nouveaux députés; ce qui est assurément leur droit démocratique. Ces problèmes dépendent de la mentalité générale à l'égard de la responsabilité; qu'on fasse apprécier davantage la responsabilité que le blâme. Ces changements peuvent être facilités par plus de ressources et je pense, particulièrement par un taux de roulement moins élevé au Comité des comptes publics. Il s'agit d'un changement de mentalité plus large. J'ai suggéré des choses qui, j'espère, paveront la voie à un changement culturel, mais je ne peux pas garantir non plus que cela se produira.

Le sénateur Mitchell : J'ai deux remarques. La première, je suis d'accord avec vous, M. Malloy. Je pense que nous sous-estimons l'importance de la responsabilité électorale. Plusieurs gouvernements sont mis à la porte. Le gouvernement actuel a payé le prix et perdu sa majorité; plusieurs ministres n'ont pas été réélus. Je suis encouragé d'entendre l'insistance, Mme Sutherland, que vous mettez sur les partis politiques. Je pense qu'ils jouent un

process, which is one of the most successful forms of government in history. Could you comment on the role of the Treasury Board in holding the public service accountable and the government's management accountability framework, which has been structured under the Treasury Board?

Ms. Sutherland: I think Mr. Alcock's heart is in the right place in trying to get Treasury Board more interested in monitoring and following the progress of departments; that can do nothing but help, because Treasury Board has lost its way. The consolidation of personnel management functions under Treasury Board are probably helpful because you have one minister thinking about them. Treasury Board has been a problematic institution from the beginning because it was carved out of Finance in 1966 and has not yet discovered a technology by which it can follow what the departments are doing. It depends on the departments' goodwill in telling them what is going on.

There have been various initiatives. The planning, programming and budgeting systems are not dead yet and we are still working on that business of finding a magical numerical formula to tell us how well programs are doing. We have given up on the numbers and are now auditing in words how programs are doing. In some respects, the Treasury Board is a little too close to the Office of the Auditor General. The Office of the Auditor General is making policy for management through the Treasury Board. Perhaps Mr. Alcock will address that and assert his independence, or perhaps at some point we ought to fold Treasury Board Secretariat back into the finance department.

Senator Day: First, I would like to clarify a point. I am sure Senator Stratton did not mean to mislead any of us when we were discussing the issue of HRDC. You pointed out it was not \$1 billion, and ultimately, it was an outside auditor who determined that \$87,000 was a more appropriate figure. Senator Stratton repeated this figure, but was not implying this particular \$87,000 was repeated. You were not misled by that, I am sure.

Both of you commented that the Senate could play an important role in this process of accountability. I have the report by the Treasury Board Secretariat with respect to review of responsibilities and accountabilities of ministers and senior officials and meeting the expectations of Canadians. There is a chapter in here, "The Committee Review of Government Spending," and there is no reference to any role whatsoever for the Senate.

We will have the President of the Treasury Board here and will ask him about that. I notice there were probably 30 or 40 consultants, your colleagues, involved in advising the government and helping to draft this report. I am surprised that both of you — and others who have been here — have made the point that there should be a role for senators because we are engaged here for longer periods. Believe it or not, some of us actually find the machinery of government and financial

rôle légitime et important dans notre processus parlementaire, qui est une des formes de gouvernement les plus réussies de l'histoire. Pouvez-vous commenter le rôle du Conseil du Trésor dans la responsabilisation de la fonction publique et le cadre de travail du gouvernement pour la responsabilité dans la gestion, qui a été structuré par le Conseil du Trésor?

Mme Sutherland : Je pense que M. Alcock a le cœur à la bonne place en tentant d'intéresser davantage le Conseil du Trésor à superviser et à suivre le progrès des ministères, ce qui ne peut qu'aider puisque le Conseil du Trésor s'est égaré. La fusion des fonctions de gestion de personnel sous le Conseil du Trésor est probablement utile, parce qu'un ministre s'en occupera. Le Conseil du Trésor a été une institution problématique depuis le début parce qu'il a été détaché des Finances en 1966 et qu'il n'a pas encore découvert une technologie lui permettant de suivre ce que font les ministères. Il est à la merci de la bonne volonté des ministères pour lui dire ce qui se passe.

Il y a eu de nombreuses initiatives. La planification, la programmation et les systèmes de budget ne sont pas encore morts, et nous cherchons toujours une formule numérique magique pour nous dire si les programmes vont bien. Nous avons baissé les bras devant les chiffres et nous vérifions maintenant la santé des programmes à l'aide de mots. À certains égards, le Conseil du Trésor est un peu trop près du Bureau du vérificateur général. Le Bureau du vérificateur général fait des politiques de gestion par le biais du Conseil du Trésor. Peut-être que M. Alcock abordera le sujet et affirmera son indépendance, ou peut-être qu'à un certain moment nous devons rapatrier le Secrétariat du Conseil du Trésor au ministère des Finances.

Le sénateur Day : J'aimerais premièrement demander des éclaircissements sur un point. Je suis certain que le sénateur Stratton n'avait pas l'intention de nous induire en erreur lorsque nous avons discuté de la question du DRHC. Vous avez fait remarquer qu'il n'était pas question d'un milliard et en bout de ligne, c'est un vérificateur externe qui a déterminé que le chiffre de 87 000 \$ convenait mieux. Le sénateur Stratton a répété ce chiffre, mais il n'impliquait pas la répétition de ce 87 000 \$ en particulier. Je suis certain que cela ne vous a pas induits en erreur.

Vous avez tous deux observé que le Sénat peut jouer un rôle important dans ce procédé de responsabilisation. J'ai le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la révision des responsabilités et des obligations de rendre des comptes des ministres et cadres supérieurs pour répondre aux attentes des Canadiens. J'y trouve un chapitre sur « La révision en Comité des dépenses du Gouvernement », qui ne fait aucune référence à un rôle quelconque du Sénat.

Nous ferons venir ici le président du Conseil du Trésor, et nous lui poserons des questions à ce propos. Je remarque que probablement 30 ou 40 consultants, vos collègues, ont participé à ce rapport en conseillant le gouvernement et en aidant à en préparer l'ébauche. Je suis surpris que vous deux — et les autres qui sont venus ici — ayez soulevé le point que les sénateurs ont un rôle à jouer parce que nous sommes engagés ici pour de plus longues périodes. Croyez-le ou non, certains d'entre nous

administration an interesting and important topic for parliamentarians, unlike our colleagues in the other place. Why do you suppose your colleagues have not had their points taken up by the government with respect to the role of the committees in overseeing financial administration?

Ms. Sutherland: I do not know. Drafting in government, or drafting in general, is a hazardous activity. Some items get left out and others are emphasized, and if several people working on something and contradictions are introduced, they are glaring to the outside reader with a sharp eye.

I expect that this package has been brought forward in some haste, and I was intending to recommend that this committee carry on with the work you are doing and look at the Gomery report — go into that in great detail. Now I see this package, and the many-hands problem, in a different way. It might be an idea to do a critique of Mr. Alcock's report and to get the people here to give reasons or explain oversights.

Senator Day: Professor Malloy, I wonder if you could comment on the role of the officer of parliament, the Auditor General, in assisting parliamentarians?

It seems to me, as one of you pointed out here, 25 per cent of the Auditor General's budget is still many millions of dollars. The Auditor General's department has grown to 600 or 700 people working away. We have a staff of one and half to help us.

What role do you see the Auditor General playing in relation to accountability? Will the Auditor General's role change with the newly enhanced internal audit that has been announced?

Mr. Malloy: The Auditor General's role may change a little in terms of the internal audit, but I am not sure it will affect parliamentarians in the larger picture. The Auditor General has grown into its own institution. It is the Office of the Auditor General, not just the current incumbent. As a result, it is obviously well known to Canadians.

If Canadians were asked "Who is the watchdog on government?" they would say the Auditor General. The reason for that is because the office continuously presents itself as a technical body. Accountants are looking at the technical financial statements and are uninterested in policy. That has a great deal of appeal, although it is a little disingenuous.

Another reason Canadians recognize the Auditor General as a watchdog on government is they have been good at acting as a non-partisan body. That is where the Auditor General has superseded Parliament; they are not identified with any particular party. They are able to stand above party and above partisan interest. They have a disinterested accountant's perspective on things. That is why the Auditor General has superseded Parliament as the watchdog of accountability.

trouvons vraiment que le mécanisme de l'administration du gouvernement et des finances est un sujet intéressant et important pour les parlementaires, contrairement à nos collègues de l'autre endroit. Pourquoi supposez-vous que le gouvernement n'a pas pris en considération les remarques de vos collègues sur le rôle des comités dans le contrôle de l'administration financière?

Mme Sutherland : Je ne sais pas. Faire des ébauches, au gouvernement ou en général, est une pratique risquée. Des points sont abandonnés et d'autres sont accentués, et si plusieurs personnes travaillent à un projet et que des contradictions sont introduites, elles sauteront aux yeux avertis d'un lecteur de l'extérieur.

Je suppose que ce colis a été apporté à la hâte et j'avais l'intention de recommander au comité de poursuivre son travail et d'examiner le rapport Gomery — étudiez-le très en détail. Maintenant je vois ce colis et le problème de « plusieurs mains » d'un point de vue différent. Ce serait peut-être une idée de faire une critique du rapport de M. Alcock et d'amener des gens ici pour qu'ils se justifient ou qu'ils expliquent les oublis.

Le sénateur Day : Monsieur Malloy, je me demande si vous pourriez commenter le rôle qu'a le haut fonctionnaire du Parlement, la vérificatrice générale, d'aider les parlementaires?

Comme l'un de vous l'a fait remarquer ici, il me semble que 25 p. 100 du budget du vérificateur général, ça représente tout de même plusieurs millions de dollars. Le Bureau du vérificateur général compte maintenant plus de 600 ou 700 personnes qui travaillent sans arrêt. Notre personnel de soutien est d'un et demi.

D'après vous, quel rôle la vérificatrice générale peut-elle jouer relativement à l'obligation de rendre des comptes? L'annonce de la nouvelle vérification interne améliorée changera-t-elle le rôle de la vérificatrice générale?

M. Malloy : Le rôle du vérificateur général peut changer un peu en matière de vérification interne, mais je ne suis pas certain que, dans une perspective plus large, il affectera les parlementaires. Le Vérificateur général est devenu une institution en soi. Il s'agit du Bureau du vérificateur général, pas seulement de la personne en poste. Il en résulte que le BVGC est évidemment bien connu des Canadiens.

Si on demandait aux Canadiens « Qui surveille le gouvernement? », ils répondraient : « la vérificatrice générale ». La raison en est que le Bureau de la vérificatrice générale se présente continuellement en tant qu'organisme technique. Les comptables étudient l'aspect technique des états financiers, et la politique ne les intéresse pas. Cela présente un grand attrait, bien que cela soit un peu fallacieux.

Une autre raison pour laquelle les Canadiens désignent le Bureau du vérificateur général comme étant le chien de garde du gouvernement est qu'il s'est véritablement comporté en tant qu'organisme non partisan. C'est là que la vérificatrice générale a remplacé le Parlement, elle ne s'est identifiée à aucun parti. Le BVGC est capable de se tenir au-delà des intérêts partisans. Il a une vision comptable désintéressée des choses. C'est pourquoi la vérificatrice générale a remplacé le Parlement en tant que surveillant de l'obligation de rendre des comptes.

I am not sure parliamentarians can catch up. They come from political parties and they are not accountants or technical experts, although they can be staffed with them.

The Auditor General's office has grown to fill a role. I do think it has grown too big and stands in the way of Parliament reasserting itself as an instrument of accountability. The Canadian people have put their trust in the Auditor General rather than in Parliament, and I do not see a way back from there.

Senator Day: Professor Sutherland refers to the Auditor General's office as being a pseudo-opposition.

Ms. Sutherland: Two chartered accountants in the School of Business at the University of Alberta stated that.

Senator Day: I think the public would agree with that, quite frankly.

If I can finish my comment, I was planning to make a suggestion. I have read your comments in relation to the Auditor General. The entire role of the Auditor General, whether the department has grown too large, has usurped part of the role of parliamentarians and is no longer acting as an officer of parliamentarians but rather a separate institution; whether environmental audits, for example, should be done under the Auditor General as opposed to physical audits, is an area that deserves a separate study.

With that said, I would like to hear your comments in relation to accountability.

Ms. Sutherland: The Office of the Auditor General is not accountable to any political force: not to the Public Accounts Committee, and certainly not to the government. That would not be too bad if it had stuck to the text of the 1977 act.

I have here a chart from a report I completed last year for the Financial Management Institute of Canada. In that chart I indicate that the OAG no longer binds itself to the annual treatment of the accounts of Canada.

Assurance for financial statements now accounts for \$5 million of its total budget for departments and agencies. They take very small samples, and they select the departments and agencies on grounds of materiality.

You can see on the Treasury Board website that the Canada Revenue Agency is sick with worry because the sampling is so small that if the AG gets a bad sample and comes up with a few mistakes, they will have their accounts qualified. This means they must audit wall-to-wall inside their own departments.

As of 2003-04, the plan was to have a rotational three-year cycle on the accounts and risk-based financial audits. That figure of \$5 million for departments and agencies will be decreased still further.

Je ne suis pas certain que les parlementaires puissent se rattraper. Ils viennent de partis politiques, ce ne sont ni des comptables ni des experts techniques, bien qu'il puisse y en avoir dans leur personnel.

Le Bureau du vérificateur général s'est développé pour remplir un rôle. Je pense qu'il s'est trop développé et qu'il entrave une nouvelle confirmation du Parlement en tant qu'instrument de responsabilisation. Les Canadiens ont fait confiance à la vérificatrice générale plutôt qu'au Parlement, et je ne vois pas comment faire marche arrière à partir de là.

Le sénateur Day : La professeure Sutherland associe le Bureau du vérificateur général à une pseudo-opposition.

Mme Sutherland : Deux comptables agréés de l'école de commerce de l'Université de l'Alberta l'ont déclaré.

Le sénateur Day : Très franchement, je pense que le public serait d'accord avec cet énoncé.

Si je peux terminer mon commentaire, je prévoyais faire une suggestion. J'ai lu vos commentaires concernant la vérificatrice générale. Le rôle complet de la vérificatrice générale et son trop grand développement ont usurpé une partie du rôle des parlementaires. Le BVGC n'agit plus en tant qu'agent des parlementaires mais plutôt en tant qu'institution séparée; la question de savoir si des audits environnementaux, par exemple, doivent être menés par la vérificatrice générale plutôt que par des vérificateurs physiques, mérite une étude séparée.

Ceci dit, j'aimerais entendre vos commentaires sur la responsabilisation.

Mme Sutherland : Le Bureau du vérificateur général n'a à rendre de comptes à aucune force politique : pas au Comité des comptes publics et certainement pas au gouvernement. Cela n'aurait pas été si mal que le Bureau s'en tienne au texte de la loi de 1977.

J'ai ici un tableau tiré d'un rapport que j'ai complété l'an dernier pour l'Institut de la gestion financière du Canada. J'indique dans ce tableau que le BVGC ne se limite plus au traitement annuel des comptes du Canada.

La vérification des états financiers s'élève maintenant à 5 millions de son budget total pour les ministères et les agences. Ils prélèvent de très petits échantillons et ils sélectionnent les ministères et organismes selon leur importance relative.

Vous pouvez voir sur le site Internet du Conseil du Trésor que l'Agence du revenu du Canada est morte d'inquiétude parce que l'échantillon est si petit que si la VG obtient un mauvais échantillon et y trouve quelques erreurs, les comptes de l'Agence seront remis en question. Ceci signifie qu'ils devront procéder à une vérification d'un bout à l'autre de leur propre ministère.

En 2003-2004, on planifiait de vérifier les comptes et contrôles financiers fondés sur le risque suivant une rotation de trois ans. Ce chiffre de 5 millions pour les ministères et les agences sera encore réduit.

However, we see that the AG will return to previous years' transactions if political materiality and public interest are high. That is indicated in their report. They say it is a criterion on which they choose their studies.

This is the reason we are in a situation where we have a 10-year-old mess that Ms. Fraser is only now shocked and appalled about. If her predecessor had been shocked and appalled in 1999 or 2000, we would be spending our time talking about health care or something else.

Senator Day: I would love to explore your comparison of the sophistication of the media in Great Britain versus Canada. The role of the media in our democracy would make for another fascinating day, but unfortunately, we have run out of time.

The Chairman: We have come to the end of the meeting.

On behalf of the committee, I would like to say thank you very much to both witnesses. Your presentations were excellent, scholarly, informative, thought-provoking and will assist us a great deal in the study we are in the midst of now and that we will continue to work on for the next month or so.

Thank you for coming and assisting us with some of these difficult but important issues.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, October 26, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:18 p.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 would like to call this, our forty-fourth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance, to order. This committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

[*Translation*]

On Monday, March 7, 2005, our committee was mandated to examine and report on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2006. This is our twelfth meeting devoted to examining the Main Estimates since March 9, 2005.

[*English*]

We have been examining government spending in the context of greater accountability and transparency. At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown

Nous constatons toutefois que la VG retournera aux transactions des années précédentes si l'importance politique relative et l'intérêt du public sont élevés. C'est indiqué dans son rapport. Elle dit que c'est un critère dans la sélection des études par le Bureau.

C'est pourquoi nous sommes dans le pétrin depuis 10 ans et que c'est seulement maintenant que Mme Fraser en est choquée et scandalisée. Si son prédécesseur l'avait été en 1999 ou 2000, nous passerions notre temps à parler des soins de santé ou d'autre chose.

Le sénateur Day : J'aimerais étudier votre comparaison de la façon dont les médias britanniques et canadiens font la part des choses. Le rôle des médias dans notre démocratie nous amènerait une autre journée fascinante mais malheureusement, nous sommes à court de temps.

Le président : Nous arrivons à la fin de la réunion.

Au nom du Comité, j'aimerais dire un gros merci à tous les témoins. Vos exposés étaient excellents, fouillés, instructifs et stimulants, et ils nous aideront beaucoup à mener l'étude déjà amorcée et que nous allons poursuivre pendant encore un mois environ.

Merci d'être venus nous aider à étudier certains de ces problèmes difficiles mais importants.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 26 octobre 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 18, pour étudier 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, je déclare ouverte cette quarante-quatrième séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le rôle de notre comité est d'étudier les dépenses gouvernementales, soit directement par l'entremise des budgets des dépenses, soit indirectement par l'intermédiaire de projets de loi.

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. Il s'agit, depuis le 9 mars 2005, de notre douzième réunion consacrée à l'étude du Budget principal des dépenses.

[*Traduction*]

Nous examinons les dépenses du gouvernement dans le contexte d'une plus grande reddition de comptes et d'une transparence accrue. La convention et la pratique de la responsabilité ministérielle sont au cœur du système

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 the government. To discuss these and other issues we are honoured to welcome Professor David Good and Professor Paul Thomas.

Professor Thomas is currently the Duff Roblin Professor of Government of the political studies department at the University of Manitoba and has had a 35-year career in teaching and public administration. He founded the Manitoba Legislative Internship Program in the 1970s and helped establish and manage the Joint Master's Program in Public Administration at the University of Manitoba and the University of Winnipeg.

Throughout his career Professor Thomas has provided widely cited analysis and commentary and worked with all three levels of government in Canada, earning him the Lieutenant Governor's Award for Distinguished Public Service in 1994. In August of 2003 he was awarded the Vanier Medal of the Institute of Public Administration of Canada in honour of his outstanding contributions to the public service.

David A. Good is currently Adjunct Professor of Public Administration at the University of Victoria. He has 30 years of experience as a federal public servant with 15 years as an assistant deputy minister in a number of departments and central agencies, including Human Resources and Skills Development Canada and Fisheries and Oceans Canada, and as assistant secretary, expenditure management, in the Treasury Board Secretariat.

He also worked in the Privy Council Office with responsibilities for the development and implementation of policy and expenditure management systems.

Professor Good is the author of two books and eight articles in the fields of public administration and social policy.

David A. Good, Professor, School of Public Administration, University of Victoria, as an individual: I appreciate the opportunity to come before the committee.

I know you have heard much testimony on the important and timely question of ministerial accountability. From my reading you received a broad range of views and an equally broad range of suggestions for improving the system.

It is interesting that everyone who has come before the committee has made suggestions for improvement. This is a telling point to me, particularly given our deep and important traditions as a parliamentary government. No one has recommended maintaining the status quo when it comes to matters of accountability.

parlementaire canadien. Les ministres sont tenus de rendre des comptes au Parlement de façon collective, en tant que membres du Cabinet, et individuellement, en tant que ministres responsables d'un ministère en particulier.

Cette convention procède du principe démocratique selon lequel seuls les élus — et non pas les fonctionnaires qui travaillent sous leur gouverne, devraient être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement. Afin de discuter entre autres de cette question, nous avons l'honneur de recevoir MM. David Good et Paul Thomas.

M. Thomas est actuellement professeur Duff Roblin au Département des études politiques à l'Université du Manitoba. Il a fait carrière pendant 35 ans dans l'enseignement et l'administration publique. Il a fondé le Programme de stages à l'Assemblée législative du Manitoba dans les années 1970 et a aidé à établir et à gérer le programme conjoint de maîtrise des universités du Manitoba et de Winnipeg.

Tout au long de sa carrière, le professeur Thomas a fait des analyses et des observations qui ont été largement citées et a travaillé pour les trois niveaux d'administration publique au Canada, ce qui lui a valu de recevoir, en 1994, le Prix du lieutenant-gouverneur pour services publics distingués. En août 2003, l'Institut d'administration publique du Canada lui a décerné la Médaille Vanier pour saluer sa contribution remarquable à la fonction publique.

M. David A. Good est actuellement professeur auxiliaire d'administration publique à l'Université de Victoria. Il a 30 ans d'expérience en tant que fonctionnaire, dont 15 ans d'expérience à titre de sous-ministre adjoint de différents ministères et organismes centraux, notamment Ressources humaines et Développement des compétences Canada ainsi que Pêches et Océans Canada et en tant que secrétaire adjoint de la Gestion des dépenses au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il a également travaillé au Bureau du Conseil privé, où il avait la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des systèmes de gestion des dépenses.

M. Good a écrit deux livres et huit articles sur l'administration publique et la politique sociale.

David A. Good, professeur, École d'administration publique, Université de Victoria, à titre personnel : Je vous suis reconnaissant de me donner l'occasion de m'adresser à vous.

Je sais que beaucoup de témoins vous ont parlé de l'importance et du caractère opportun de la question de la responsabilité ministérielle. D'après ce que j'ai lu, vous avez entendu une vaste gamme de points de vue et de suggestions d'amélioration du système.

Il est intéressant de constater que chaque témoin qui a comparu devant le comité a formulé des suggestions d'amélioration. Cela est révélateur à mon avis, étant donné surtout nos longues et importantes traditions en tant que gouvernement parlementaire. Personne n'a recommandé de maintenir le statu quo en ce qui a trait aux questions touchant la reddition de comptes.

It is not my intention to argue with others about what they said but I do want to set out what I think are the important issues for the committee to focus on and suggest some improvements.

From my experience in government I have learned some lessons the hard way. One obvious thing is accountability in government is a complex matter and is becoming more complex as decision making and responsibility are increasingly diffused throughout government. Before talking about prescriptions and suggestions we need diagnosis, and in that regard I want to begin by talking about definitions of four key terms: responsibility, accountability, answerability and blame.

These terms have different and distinct meanings with respect to how our form of parliamentary government is practised in Canada.

These terms are increasingly being used interchangeably.

They are increasingly being used when things go wrong in government, and when things go wrong, more and more people are skipping over who is responsible, who is accountable and who is answerable, and are simply looking at the single question of who is to blame.

Responsibility is about taking charge. When Parliament votes confidence in a minister, it confers responsibility on the government and its ministers. When a minister is responsible for a department of government, the minister is in charge. When a minister is in charge, he or she has the responsibility and the obligation to oversee and direct what is done in the department.

When problems occur, and we know they will always occur, the minister is obliged to find out what the causes were, explain to Parliament what happened, and then to find some corrective action. Exercising responsibility does not require that the minister know and control everything that is going on in the department.

Responsibility does mean that when things go wrong, the minister will not automatically be blamed for it. Blame depends upon what the minister did or failed to do in light of what one could reasonably have expected the minister to have known and to have done with the information at the time. Figuring out what was known and what was done in light of reasonable expectations is the important job of Parliament and its committees.

That the minister is responsible does not mean that the minister has to resign for actions or inactions on the part of public servants. This convention is clear and is necessary, because if it did not exist, ministers could be destroyed by inappropriate actions and inactions of public servants. On the other hand, the convention of ministerial responsibility is not there to provide a security blanket for public servants in case of mistakes. It is quite the opposite. It is there to preserve the authority of ministers and

Je n'ai pas l'intention de discuter des propos qu'ont tenus les autres témoins. Ce que je veux faire, c'est énumérer les questions sur lesquelles le comité devrait se concentrer selon moi et proposer certaines améliorations.

Au cours de ma carrière au gouvernement, j'ai appris des leçons à la dure. La plus évidente est que la reddition de comptes au sein du gouvernement est une question complexe qui devient de plus en plus compliquée à mesure que la prise de décision et la responsabilité sont davantage prépondérantes dans l'ensemble du gouvernement. Avant de prescrire quoi que ce soit, il faut établir un diagnostic, et en ce sens, je veux commencer par définir quatre termes clés : la responsabilité, la reddition de comptes, l'obligation de rendre des comptes et le blâme.

Ces termes ont des significations distinctes dans notre régime parlementaire.

De plus en plus, ces termes sont utilisés de manière interchangeable.

On les emploie davantage lorsque les choses vont mal au sein du gouvernement, et, quand c'est le cas, un nombre croissant de personnes ne cherchent plus à savoir d'abord qui est responsable, qui doit rendre des comptes et qui a l'obligation de le faire; elles s'attardent simplement à la question de savoir qui est à blâmer.

La responsabilité concerne la prise en charge. Lorsque le Parlement accorde un vote de confiance à un ministre, c'est qu'il confère une responsabilité au gouvernement et à ses ministres. Quand un ministre est responsable d'un ministère, c'est lui qui en a la charge. Quand un ministre est chargé d'un ministère, il a la responsabilité et l'obligation de surveiller et de diriger ce qui se fait dans son ministère.

Lorsque des problèmes surviennent, et nous savons que cela se produira toujours, le ministre est contraint de déterminer les causes, d'expliquer au Parlement ce qui s'est passé et d'établir ensuite des mesures correctives. Assumer la responsabilité ne signifie pas connaître et contrôler tout ce qui se passe dans le ministère.

La responsabilité n'implique pas non plus que le ministre sera automatiquement blâmé pour un problème qui est survenu. Le blâme dépend de ce que le ministre a fait ou n'a pas fait par rapport à ce qu'il aurait dû faire, de façon raisonnable, avec l'information qu'il détenait à ce moment là. Déterminer ce que le ministre savait et ce qu'il a fait en fonction des attentes raisonnables à son égard constitue l'importante tâche que le Parlement et les comités doivent accomplir.

Le fait que le ministre soit responsable ne signifie pas qu'il doit démissionner en raison de certaines actions ou inactions de la part de fonctionnaires. Cette convention est claire et elle est nécessaire, car si elle n'existait pas, les ministres pourraient être anéantis par des actions inappropriées et des inactions des fonctionnaires. D'un autre côté, cette convention ne vise pas à fournir une protection aux fonctionnaires qui commettent des erreurs. C'est tout le contraire. Elle vise à préserver l'autorité des

to make it clear to public servants and to parliamentarians who is in charge, as the chairman indicated in his opening comments.

Responsibility applies to all public servants. At the top of the responsibility chain is the minister, but responsibility applies to all public servants at every level, from the deputy minister in Ottawa to the Fisheries officer in the field.

A director is responsible for the program that he or she has to deliver. If something goes wrong, that director is responsible for finding out what happened, giving an account to his or her supervisor and taking corrective action. Sanctions and penalties do apply to public servants when mistakes are made. While they are not generally made public, I can say from experience that they do have an effect.

Accountability is about enforcing and explaining responsibility. Accountability is about a person's obligations to explain to an authority how responsibility conferred by that authority has been discharged, whether successfully or not. Accountability has two parts; it places an obligation on two parties. It imposes an obligation on those who exercise authority to render accounts to superiors. It also imposes obligations on superiors to extract accounts, to scrutinize, to evaluate, and to pass judgment on them. When the judgment is negative, superiors take actions and/or apply sanctions.

The term "accountability" has come to take on a broader meaning in contemporary society, a somewhat different meaning. For example, citizens expect that ministers, members of Parliament and public servants will be accountable directly to them. As a result, people in authority, whether in the private sector or the public sector, are regularly called upon to explain and justify their actions and inactions. This type of obligation for people in authority to justify their actions to individuals who did not directly assign them the responsibility we define as answerability.

This is not an academic point. This distinction between accountability and answerability, as you know, has been fundamentally described in the relationship of public servants to Parliament. In short, public servants are seen as answerable to Parliament and before parliamentary committees.

Answerability to Parliament does not include the personal consequences that are a fundamental part of accountability. The answerability of public servants before parliamentary committees is important and critical. In order for Parliament to function, it requires the ability to access the information and knowledge of public servants, and that information and knowledge is necessary for Parliament to properly hold ministers to account.

I will make one final point before making a couple of suggestions for improving accountability.

ministres et à faire savoir clairement aux fonctionnaires et aux parlementaires qui est responsable, comme l'a déclaré le président au début de la séance.

La responsabilité concerne tous les fonctionnaires. La chaîne de responsabilité commence au niveau du ministre, mais la responsabilité s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, à tous les échelons, du sous-ministre à Ottawa jusqu'à l'agent des pêches sur le terrain.

Un directeur est responsable du programme dont il assure la prestation. Si un problème survient, c'est lui qui doit déterminer ce qui s'est produit, en faire part à son superviseur et prendre des mesures correctives. Des sanctions et des pénalités peuvent être imposées à des fonctionnaires qui commettent des erreurs. Bien qu'elles ne soient généralement pas rendues publiques, je peux vous dire d'après mon expérience qu'elles sont efficaces.

La reddition de comptes concerne la mise en application et l'explication de la responsabilité. Elle signifie qu'une personne a l'obligation d'expliquer à une autorité comment elle s'est acquittée, d'une bonne ou d'une mauvaise façon, d'une responsabilité conférée par cette autorité. La reddition de comptes suppose une obligation de la part de deux parties. Elle impose à ceux qui exercent l'autorité l'obligation de rendre des comptes à leurs supérieurs. Elle impose aussi aux supérieurs l'obligation de demander des comptes, d'examiner, d'évaluer et d'effectuer un jugement. Lorsque le jugement est négatif, les supérieurs prennent des mesures ou imposent des sanctions.

Le terme « reddition de comptes » a acquis une signification plus large dans la société contemporaine, qui est aussi un peu différente de son véritable sens. Par exemple, les citoyens s'attendent à ce que les ministres, les députés et les fonctionnaires leur rendent directement des comptes. Ainsi, les dirigeants, dans le secteur privé ou public, sont régulièrement appelés à expliquer et à justifier leurs actions et leurs inactions. Ce genre d'obligation de la part des dirigeants de justifier leurs actions à des personnes qui ne leur ont pas directement conféré la responsabilité est ce qu'on appelle l'obligation de rendre des comptes.

Il ne s'agit pas d'un point de vue purement théorique. La distinction entre la reddition de comptes et l'obligation de rendre des comptes, comme vous le savez, s'est exprimée dans le cadre de la relation qui existe entre les fonctionnaires et le Parlement. En somme, on considère que les fonctionnaires ont l'obligation de rendre des comptes au Parlement et aux comités parlementaires.

L'obligation de rendre des comptes au Parlement ne comporte pas les conséquences personnelles rattachées fondamentalement à la reddition de comptes. L'obligation des fonctionnaires de rendre des comptes aux comités parlementaires est importante et essentielle. Pour que le Parlement puisse fonctionner, il doit pouvoir avoir accès à l'information et aux connaissances que détiennent les fonctionnaires, et cette information et ces connaissances sont nécessaires au Parlement pour qu'il puisse tenir les ministres responsables à juste titre.

Je vais faire valoir un dernier point avant de formuler deux suggestions visant à améliorer la reddition de comptes.

Accountability under our form of responsible government is, by design, political. It is partisan and adversarial. It assumes that there is no technical substitute for democratic politics in the accountability process. In other words, public accountability cannot simply be turned into a management profession, a process of audits and results-based reports that simply speak to technical, objective matters. In short, accountability in government is wrapped in politics.

Public accountability therefore requires checks and balances — checks on the powers of government and its ministers and on the public service and its officials. It requires balances — balances in the competing requirements of efficient government on the one hand and meaningful democratic control over public administration on the other. In this context, trust and self-reporting are never sufficient; independent audit, independent reporting and rigorous scrutiny by Parliament are required. Audits and reports are used for administrative purposes but also for political purposes.

I know the committee has heard considerable testimony about the concept or principle of the accounting officer in Britain. I understand that you will visit Britain to see how it operates firsthand. I believe the concept can provide some inspiration for improving accountability in Canada, but I am firmly of the view that it does not provide the precise and proper model for the situation here. Stripped to its essence, it is based on the premise that it is possible to separate administration from policy, to carve out an area of economy, efficiency and effectiveness, assign that space to deputy ministers and then make them directly accountable to Parliament.

I believe that the wholesale adoption of this British practice, with all its provisions for written instructions to deputies, which would be made public, would create significant problems for public servants, ministers and Parliament. From my experience in public policy and public administration, I have come to have a healthy regard for what I call the law of unintended consequences. From my experience, any reform in public administration will create new problems, and you need to ensure that the problems you create are smaller than the ones you have solved.

I have three suggestions in this regard. First, more should be done to increase the accountability of ministers and the answerability of officials before parliamentary committees. This will require strengthening the analytical and research capacity of parliamentary committees. It will also require that parliamentarians become more focused and systematic in their questioning of ministers and officials; that parliamentary committees find ways to become less partisan.

Also, I do not, however, believe that simply strengthening the answerability of officials to parliamentary committees will be enough. I think that more can be done to clarify the accountability and thereby strengthen it. In my view, we need

La reddition de comptes, selon notre forme de gouvernement responsable, est, de par sa nature, politique. Elle est propice à la partisanerie et à l'adversité. Elle suppose qu'il n'existe aucun substitut pour la politique démocratique. Autrement dit, la reddition de comptes ne peut pas simplement être transformée en une profession de gestion ou un processus de vérification et d'établissement de rapports fondés sur des résultats qui concernent uniquement des questions techniques et objectives. Bref, la reddition de comptes est inhérente à la politique.

La reddition de comptes doit donc être assortie d'un mécanisme de freins et contrepoids. Cela signifie qu'il faut surveiller les pouvoirs qu'exercent le gouvernement et ses ministres et surveiller également la fonction publique et ses dirigeants. Cela signifie aussi qu'il faut établir un équilibre entre les critères concurrents d'un gouvernement efficace et le contrôle démocratique de l'administration publique. Dans ce contexte, la confiance et l'autodéclaration ne suffisent jamais; des vérifications et des rapports indépendants ainsi qu'un examen rigoureux par le Parlement sont nécessaires. Les vérifications et les rapports sont utilisés à des fins administratives, mais aussi à des fins politiques.

Je sais que le comité a entendu beaucoup de témoignages à propos du concept britannique d'agent comptable. Je crois savoir que vous allez vous rendre en Grande-Bretagne pour observer directement comment cela fonctionne. Je crois que nous pouvons nous appuyer dans une certaine mesure sur ce concept pour améliorer la reddition de comptes au Canada, mais je crois fermement qu'il ne s'agit pas du modèle approprié pour la situation au pays. Ce concept se fonde sur l'idée qu'il est possible de séparer l'administration de la politique, de confier aux sous-ministres la responsabilité pour la réduction des coûts et pour l'efficacité et de les rendre directement responsables devant le Parlement.

J'estime que l'adoption en entier de cette pratique britannique, avec toutes les dispositions concernant les instructions écrites à l'intention des sous-ministres, qui seraient rendues publiques, créerait des problèmes considérables pour les fonctionnaires, les ministres et le Parlement. Au fil de ma carrière dans le domaine de la politique et de l'administration publiques, j'en suis venu à mieux comprendre ce que j'appelle la loi des conséquences non voulues. D'après mon expérience, je peux vous dire que toute réforme au sein de l'administration publique créera de nouveaux problèmes, et qu'il faut veiller à ce que ces problèmes soient moins importants que ceux que l'on a réglés.

J'ai trois suggestions à formuler. Premièrement, on devrait faire davantage pour renforcer la reddition de comptes chez les ministres et l'obligation des dirigeants de rendre des comptes aux comités parlementaires. Cela nécessitera l'amélioration de la capacité d'analyse et de recherche des comités parlementaires. En outre, les parlementaires devront interroger de manière plus ciblée et plus systématique les ministres et les dirigeants, et les comités parlementaires devront trouver des moyens d'être plus objectifs.

Deuxièmement, je ne pense pas par contre que de renforcer simplement l'obligation des dirigeants de rendre des comptes sera suffisant. Je crois qu'on peut faire plus pour clarifier la reddition de comptes et ainsi la renforcer. Selon moi, nous devons

to explicitly and clearly recognize that deputy ministers have personal assigned and delegated authorities and responsibilities from the Treasury Board and the Public Service Commission. Formal and explicit recognition of these assigned and delegated authorities and responsibilities would help clarify their accountability.

I am proposing a made-in-Canada principal accounting officer. I specifically propose that deputy ministers should be held publicly accountable, exclusively and solely, for the authorities and responsibilities assigned by statute or delegated to them by the Treasury Board and the Public Service Commission.

Second, deputy ministers should not expect their ministers to accept responsibility for decisions that fall within this deputy sphere of authority and responsibility.

In my view, this recognizes a limited and clearly defined space for the deputy minister for authority, responsibility and accountability. Making it clear and explicit would send an important signal to other officials, to ministers and to parliamentarians.

Third, we have recognized errors of commission by ministers and public servants, but we have not done a good enough job in dealing with what one might call errors of omission, that is, the failure to take appropriate action in situations that require it.

In this regard, I believe that the Clerk of the Privy Council's appointment letter to deputy ministers and the supporting protocols need to be considerably strengthened. There is a need to clearly and explicitly set out to the deputy minister his or her twofold duty and obligation. The first duty and obligation is to be informed about what is going on between officials who are accountable to him or her and any ministers and political staff. The second duty is to inform the Clerk of the Privy Council of instances where the correct exercise of the deputy's duties may be inconsistent with the views of ministers or political staff. Making these obligations of deputy ministers clear and more explicit would help strengthen accountability.

Errors in government will continue to be made; it cannot be otherwise. However, we need to find better ways to correct public mistakes without destroying the fragile layer of public trust that supports the interaction between public servants, ministers and parliamentarians and also underpins the integrity of our public institutions.

I look forward to comments and questions from senators.

The Chairman: Thank you for that excellent presentation. Some of your suggestions for improvement in Canada are also practical so I am sure senators will have questions for you.

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department, University of Manitoba, as an individual: It is a privilege and an honour to be here. I have been watching this committee's work

reconnaître de façon explicite et claire que les sous-ministres ont des responsabilités et des pouvoirs qui leur ont été confiés et délégués personnellement par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Une reconnaissance officielle et explicite de ces pouvoirs et responsabilités contribuerait à clarifier la reddition de comptes chez les sous-ministres.

Je propose l'établissement d'un poste d'agent comptable principal version canadienne. Je propose précisément que les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes publiquement uniquement en ce qui a trait aux pouvoirs et aux responsabilités conférés par des lois ou délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.

En outre, les sous-ministres ne devraient pas s'attendre à ce que les ministres acceptent d'assumer la responsabilité des décisions qui relèvent de leur domaine d'autorité et de responsabilité.

Selon moi, cela définit clairement les limites de l'autorité, de la responsabilité et de la reddition de comptes des sous-ministres. En établissant cela clairement et de façon explicite, on enverrait un message important aux autres dirigeants, aux ministres et aux parlementaires.

Par le passé, nous avons reconnu des erreurs par action commises par des ministres et des fonctionnaires, mais nous n'avons pas très bien réussi à faire face à ce qu'on pourrait appeler des erreurs par omission, c'est-à-dire le fait de ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient dans certaines situations.

Ainsi, je suis d'avis que la lettre de nomination que le greffier du Conseil privé adresse aux sous-ministres et les protocoles connexes doivent être considérablement améliorés. Il faut expliquer clairement et de façon explicite aux sous-ministres leur double devoir. Leur premier devoir est de s'informer à propos de ce qui se passe entre les dirigeants qui doivent lui rendre des comptes et les ministres et le personnel politique. Leur deuxième devoir est d'informer le greffier du Conseil privé des situations lors desquelles l'exécution appropriée de leurs tâches va à l'encontre des points de vue des ministres ou du personnel politique. En faisant en sorte que les obligations des sous-ministres soient décrites de façon claire et explicite, la reddition de comptes sera meilleure.

Il y aura toujours des erreurs au sein du gouvernement; il ne peut en être autrement. Cependant, nous devons trouver de meilleures façons de corriger les erreurs sans détruire la confiance fragile du public qui sous-tend les rapports entre les fonctionnaires, les ministres et les parlementaires et qui soutient l'intégrité de nos institutions publiques.

Je serai ravi de répondre aux commentaires et aux questions des sénateurs.

Le président : Je vous remercie pour cet excellent exposé. Certaines de vos suggestions d'amélioration ont un aspect pratique, alors je suis certain que les sénateurs auront des questions à vous poser.

Paul G. Thomas, professeur, Département des études politiques, Université du Manitoba, à titre personnel : C'est un privilège et un honneur pour moi d'être ici. J'ai suivi les travaux du comité au fil

over the years. You probably did not know you had a fan out in Winnipeg. You have done constructive work on a number of topics — public policy topics and public administration topics — work that was not being done in the other House and in other committees. In a book that Senator Joyal put together, I contributed a chapter that wrote a flattering portrait of the Senate. I was planning to title it “In Defence of the Indefensible, the Case for the Canadian Senate,” but Senator Joyal would not stand for that.

You will hear an echo of David Good here. This happened through serendipity, not through conspiracy on our part. I wanted to start with the point that it would be helpful to the debate about these matters if we could use terms more clearly and precisely. I have been on a one-person crusade to try to restrict the ever-expanding elastic meaning of the term “accountability,” without much success. It has now become part of the war among political parties in the House of Commons and of the mantra of public debate, so we do not make careful distinctions between terms like responsibility, accountability, answerability, transparency and responsiveness.

I will not repeat some of the things that Mr. Good has said, but you could go into each of those words and distinguish them from one another. They are clearly closely related but they should not be used synonymously because they imply different types of relationships. I am trying to make the case that accountability should be restricted to a particular situation; one where there is an authoritative relationship supported by an interactive process of some kind. I suggest that that relationship involves four components.

There is the assignment of responsibility to individuals or institutions, including the transfer of authority, the assignment of a mandate and resources. Ideally, part of this transfer involves some agreement in advance on what the expectations and standards of performance are. That is the first component.

The second component, the one that is most talked about, is the obligation on the persons who have been delegated responsibility to answer for their performance of their assigned responsibility. Related to that is the presumption that the answering will be done on the basis of valid, reliable, balanced and, presumably, reasonably comprehensive information, so that the provision of information is at the heart of accountability.

Third, and this is a neglected component, I believe, there is a duty on the part of the authorizing body to monitor performance, to provide guidance and to take remedial action. You can have accountability failures not just because people ignore their obligations to perform appropriately, but also because ministers do not pay appropriate attention to what is going on in their departments, or deputy ministers are not on top of what is happening. That is a failure of accountability as much as the other side of the equation.

Finally, in theory, accountability involves the bestowal of rewards and punishments. In practice, if you talk to most public servants, they think it is more about penalties than rewards. Not

des ans. Vous ne saviez probablement pas qu’il y a un adepte de votre comité à Winnipeg. Vous avez accompli du travail constructif dans de nombreux domaines — la politique publique et l’administration publique — ce qui ne s’est pas fait dans l’autre Chambre ni au sein d’autres comités. Dans un livre qu’a écrit le sénateur Joyal, j’ai rédigé un chapitre qui peint un portrait flatteur du Sénat. Je voulais lui donner le titre suivant : « À la défense de l’indéfendable : la cause du Sénat canadien », mais le sénateur Joyal n’était pas d’accord.

Mes propos ressembleront à ceux qu’a tenus M. David Good. C’est un pur hasard; ce n’est pas une conspiration. J’aimerais faire valoir qu’il serait utile aux fins du débat d’utiliser les termes plus clairement et plus précisément. Je ne cesse de me battre pour tenter de restreindre la signification, qui s’élargit toujours, du terme « reddition de comptes », mais sans grand succès. Ce terme est employé dans le combat que se livrent les partis politiques de la Chambre des communes et il est devenu un mantra au sein de la population, alors nous n’effectuons pas de distinction précise entre les termes responsabilité, reddition de comptes, obligation de rendre des comptes, transparence et réceptivité.

Je ne vais pas répéter certains des propos de M. Good, mais je peux dire qu’il est certain que chacun de ces mots a sa propre signification. Ils sont de toute évidence étroitement liés, mais ils ne devraient pas être considérés comme des synonymes, car ils concernent différents types de relations. Je veux faire valoir que l’emploi du terme « reddition de comptes » devrait être limité à une situation particulière, c’est-à-dire dans le cas d’une relation d’autorité appuyée par un quelconque processus interactif. Je dirais que cette relation comporte quatre éléments.

Il y a l’octroi d’une responsabilité à des personnes ou des institutions, y compris le transfert d’un pouvoir et l’attribution d’un mandat et de ressources. Idéalement, ce transfert s’accompagne d’une sorte d’entente qui précise les attentes et les normes de rendement. C’est le premier élément.

Le deuxième élément, celui dont on parle le plus, est l’obligation par les personnes auxquelles on a délégué une responsabilité de répondre de la façon dont elles se sont acquittées de cette responsabilité. On présume que cela se fera sur la base de renseignements raisonnablement complets qui seront valides, fiables et objectifs, de sorte que la divulgation d’information soit au cœur de la reddition de comptes.

Troisièmement, et il s’agit-là d’un élément qu’on néglige, selon moi, il existe une obligation de la part d’une autorité mandataire de suivre le rendement, d’orienter et de prendre des correctifs en cas de problème. Il peut y avoir des lacunes au niveau de la reddition de comptes non pas seulement parce que les gens font abstraction de leur obligation de s’acquitter de façon appropriée de leurs responsabilités, mais aussi parce que les ministres ne portent pas suffisamment attention à ce qui se passe dans leur ministère, ou les sous-ministres ne sont pas au courant de tout ce qui s’effectue. Il s’agit d’une lacune sur le plan de la reddition de comptes comme il en existe ailleurs.

Enfin, en théorie, la reddition de comptes comporte l’octroi de récompenses ou l’imposition de punitions. La plupart des fonctionnaires vous diront qu’en pratique il y a davantage de

many public servants I know tell me stories about when they were held accountable for their successes. They usually have been held accountable for their shortcomings.

The other point I would make, about the idea that there are rewards and sanctions, is that it does not always have to be fatal. It does not have to be resignation or demotion or something like that. We underestimate the importance of reputation, the potential loss of reputation and damage to one's career as a basis for keeping people attentive to their responsibilities and obligations.

I know the public usually wants to see someone pay a significant, visible price when something goes seriously wrong in government. The fact that it is not visible, as Professor Good said, often leads them to conclude no price was paid. In fact, it does happen. It is just not visible.

The next set of comments I want to make has to do with what I take to be the continuing relevance, importance and, indeed, the effectiveness of the principles of ministerial responsibility. I would start with this point: Back in 1996 there was an important task force on public service ethics and values led by the late John Tait. It led the Chrétien government to issue a guide for ministers and parliamentary secretaries in 2002. It was a useful attempt to try to codify the principles of ministerial responsibility and related principles of administrative accountability. Now, it does not answer all the questions because no short guide or statement of principles will do that, but it is a starting point. That is what the Tait task force had called for: A concise, clear statement that would help parliamentarians and the public to understand these tricky issues of accountability in government.

I start with collective ministerial responsibility, and we need to be mindful of the fact that under our system of government we clearly focus on responsibility. We concentrate authority over legislation, taxing and spending in the hands of a group of partisan politicians in cabinet. Then we seek to hold them continuously accountable before Parliament. That is the way our system is meant to work.

It is hard under those arrangements for the Prime Minister and his cabinet colleagues to evade responsibility. Even in the tough times of the 1990s and the Mulroney government, when there were downsizings, restraining budgets and things like that, it could not be blamed on Parliament or some other party. Whereas the American system is almost what I would call institutionalized buck passing. There is division of powers, checks and balances, and at the end of the day, even when he has a friendly Congress, the president can say that Congress made him do it and he cannot be held responsible. It is extremely difficult for the Prime

punitions que de récompenses. Très peu de fonctionnaires me racontent des situations dans lesquelles ont les a tenu responsables de leur réussite. Habituellement, on les a tenu responsables des échecs.

Je tiens à dire à ce sujet qu'il ne s'agit pas toujours de sanctions extrêmes. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un renvoi ou d'une démotion. Nous sous-estimons l'importance de la réputation, précisément du risque de la perdre et du tort qui peut être causé à la carrière d'une personne comme moyen d'amener les gens à prêter attention à leurs responsabilités et à leurs obligations.

Je sais que le public souhaite habituellement qu'une personne paie un prix considérable lorsqu'un grave problème survient au sein du gouvernement. Le fait qu'une sanction ne soit pas rendue publique, comme l'a mentionné M. Good, porte souvent à croire qu'il n'y a eu aucune conséquence. En fait, des sanctions sont bel et bien imposées, mais ce n'est tout simplement pas annoncé.

Mes prochains commentaires portent sur la pertinence, l'importance et surtout, l'efficacité de la responsabilité ministérielle. Je voudrais d'abord revenir en 1996. Cette année-là, un groupe de travail important, dirigé par le regretté John Tait, a été mis sur pied pour étudier les valeurs et l'éthique au sein de la fonction publique. Il a amené le gouvernement Chrétien à publier un guide à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires, en 2002. Il s'agissait-là d'une tentative utile de codifier les principes régissant la responsabilité ministérielle et la responsabilité administrative. Il ne répond pas à toutes les questions parce qu'aucun guide concis ni aucune déclaration de principe ne peut le faire, mais c'est un point de départ. C'est ce qu'avait demandé le groupe de travail Tait, c'est-à-dire une déclaration concise et claire visant à aider les parlementaires et le public à comprendre les rouages complexes de la reddition de comptes au sein du gouvernement.

Je vais aborder en premier lieu la responsabilité ministérielle collective. Il faut penser au fait que, en vertu de notre régime de gouvernement, nous mettons clairement l'accent sur la responsabilité. Nous concentrons les pouvoirs de légiférer, de taxer et de dépenser au sein du groupe de politiciens partisans qui forme le Cabinet. Nous cherchons ensuite à les tenir responsables devant le Parlement de manière permanente. C'est de cette façon que fonctionne notre système.

En raison de la façon dont ces pouvoirs sont structurés, il est difficile pour le premier ministre et ses collègues du Cabinet de ne pas assumer leurs responsabilités. Même durant l'époque difficile des années 1990 et du gouvernement Mulroney, marquée entre autres par une réduction d'effectifs et des contraintes budgétaires, on ne pouvait pas attribuer le blâme au Parlement ni à un parti. De son côté, le système américain est plutôt un système où on refile presque systématiquement les responsabilités. Les pouvoirs sont divisés et il existe un mécanisme de freins et de contrepoids, de sorte que, même si le Congrès est sur la même longueur

Minister, especially recognizing the concentration of power now, to evade responsibility.

That is how the collective side of ministerial responsibility works in conjunction with individual ministerial responsibility. In one of the papers produced in Mr. Alcock's operation over at the Treasury Board, I do not think enough attention was paid to the way in which the growing insistence on greater collective responsibility of cabinet, through cabinet solidarity, cabinet confidentiality, puts limits on how far you can hold individual ministers responsible, because sometimes they will be carrying out policies that they may not have entirely agreed with. Subject to cabinet confidentiality, they cannot express disagreements unless they are prepared to resign.

Individual ministerial responsibility still has great value within our political system because it provides an identifiable person to challenge when things go wrong in government — a person to whom you can bring the grievances of the people you represent in your region or particular constituency. Ministers are required on an ongoing basis to boast about and confess what they have done with the authority and the resources that they have been granted and they provide a focal point for ultimate democratic accountability.

I then suggest that there are five components of what I would call the bottom line of individual ministerial responsibility. We are still in the situation where the minister has to answer for everything that goes on in her or his department — answer in the sense that they owe a duty to account for the policies, for what has taken place in the department, for the conduct of the officials and, when there are problems, to demonstrate what has been done to correct them. There is a duty of remedial accountability. It does not always rise to the level of punitive accountability, where ministers are forced to resign, but there is a duty to correct problems.

I would echo David Good's point that accepting responsibility is not the same as accepting blame when it comes to the operation of the principle of ministerial responsibility. Ministers answer for former ministers, for things that went on before they assumed their ministerial duties. They answer for the activities of and actions taken by public servants, but they should not accept the blame for it necessarily if they were not aware of it in advance.

That is the first principle. The second is that they bear responsibility if there are persistent problems of poor policy or serious maladministration within the department. However, it does not rise to the level necessarily of requiring them to resign.

When parliament passes a motion of censure, or proposes to do that, to reduce a minister's salary, it is an expression of parliamentary opinion. Parliament cannot cause ministers to resign, as other witnesses have told you. Ultimately, whether

d'ondes que lui, le président peut déclarer que c'est le Congrès qui l'a forcé à agir d'une telle manière, et il n'est donc pas tenu responsable. Par contre, il est extrêmement difficile pour le premier ministre, étant donné surtout la concentration actuelle des pouvoirs, de se soustraire à sa responsabilité.

La responsabilité ministérielle collective fonctionne de concert avec la responsabilité ministérielle individuelle. Dans l'un des documents publiés par le Conseil du Trésor, je crois qu'on n'a pas suffisamment accordé d'attention au fait que l'accent qui est mis sur la responsabilité ministérielle collective, par l'entremise de la solidarité ministérielle et de la confidentialité des travaux du Cabinet, limite la mesure dans laquelle on peut tenir un ministre individuel responsable, car il arrive parfois qu'un ministre doive appliquer une politique qu'il n'avait pas entièrement appuyée. Comme il doit respecter la confidentialité des travaux du Cabinet, il ne peut pas exprimer son désaccord à moins qu'il ne soit prêt à démissionner.

La responsabilité ministérielle individuelle continue d'avoir une grande valeur au sein de notre système politique, car elle permet l'interrogation d'une personne précise quand un problème survient au sein du gouvernement — une personne à laquelle vous pouvez transmettre les doléances des gens que vous représentez dans votre région ou votre circonscription. Les ministres doivent continuellement se vanter de ce qu'ils ont accompli grâce aux pouvoirs et aux ressources qui leur ont été conférés, et la responsabilité ministérielle individuelle focalise la reddition de comptes.

Je dirais que la responsabilité ministérielle individuelle se décline en cinq points. À l'heure actuelle, le ministre doit répondre de tout ce qui se passe dans son ministère — répondre dans le sens qu'il a le devoir de rendre compte des politiques et des agissements de son ministère et de la conduite de ses représentants et d'indiquer les mesures prises pour corriger les erreurs. Il a le devoir de remédier à la situation, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il sera toujours forcé de démissionner, mais il a l'obligation de corriger le problème.

Comme l'a mentionné David Good, le fait d'accepter la responsabilité ne veut pas dire qu'on prend le blâme quand vient le temps d'appliquer le principe de la responsabilité ministérielle. Il arrive que des ministres répondent pour d'anciens ministres de choses qui se sont produites avant qu'ils n'assument la responsabilité du ministère. Ils répondent des activités et des actions des fonctionnaires, mais ils ne devraient pas nécessairement accepter le blâme s'ils n'étaient pas déjà au courant.

C'est le premier principe. Le deuxième est celui selon lequel le ministre assume la responsabilité s'il y a des problèmes persistants de mauvaise administration au sein du ministère. Cependant, il n'est pas toujours nécessaire que le ministre démissionne.

Lorsque le Parlement adopte une motion de blâme, ou qu'il propose de le faire, ou bien qu'il décide de baisser le salaire d'un ministre, cela constitue l'expression d'une opinion parlementaire. Le Parlement ne peut pas faire démissionner un ministre,

ministers stay or go in office is a political judgment. It is made by the Prime Minister, perhaps with the advice of cabinet. It is made more on political calculations than on legal or constitutional principles.

The point I try to make here is that too often we undervalue the role that Parliament can play in enforcing personal responsibility of ministers, in requiring them to pay closer attention to the operations of their departments and take action when things go wrong. I think we go too far trying to pinpoint blame on individual ministers and not seeing the corrective value of rigorous scrutiny through the parliamentary process.

Finally, consistent with the principle of full ministerial disclosure, ministers have a duty to keep Parliament informed in an accurate and truthful manner. When they mislead parliament, I see that as the most serious offence that they can be guilty of. If they do not take immediate steps to correct that misinformation, they should be forced to resign. Parliament is at the centre of the accountability process. It should remain there.

When it comes to the accounting officer concept, I think the government is not entirely clear in its own mind. The guide I mentioned earlier, that Prime Minister Chrétien issued in 2002, made favourable reference to importing this concept from Britain. Professor Franks came and said that as he reads what the Privy Council is saying these days, they are not in favour of the concept. As I see some of the material that Minister Alcock is putting out these days, they seem to be coming around to accepting the concept. My view, and it is a bit agnostic in a way, is that I do not think it will make that much difference. Professor Franks cited the small number of times when the permanent heads in the U.K. have withstood ministerial directions and issued their own statement of dissent. It is tiny.

There is a recognized right of deputy ministers now in Canada to say to the minister, "Minister, I will not do that unless you explicitly instruct me to do so." There is the acknowledged right to go to talk with the Clerk of the Privy Council. There is the right to talk to the Treasury Board about violations of the Financial Administration Act. If you were the deputy in the midst of the Gomery affair, you could have said no to the minister about some of the things that were being done. You could have, and probably should have.

I think the U.K. example is worth looking at. The way you bring it to Canada needs to take account of some of our distinctive context. Deputies now regularly appear before parliamentary committees. It is very much in the back of their minds — some are my friends — that this is a personal accountability session on their leadership and management of the department. In terms of the psychological impact, you are part of the way there, whether you have an accounting officer

contrairement à ce que d'autres témoins vous ont affirmé. Au bout du compte, que le ministre reste ou démissionne, cela relève d'un jugement politique. C'est une décision qui est prise par le premier ministre, parfois d'après les conseils du Cabinet. Elle s'appuie davantage sur des calculs politiques que sur des principes juridiques ou constitutionnels.

Ce que je veux faire valoir, c'est que trop souvent nous sous-évaluons le rôle que le Parlement peut jouer en vue d'amener les ministres à assumer leur responsabilité individuelle, d'exiger d'eux qu'ils portent davantage attention aux activités de leur ministère et qu'ils prennent des mesures correctives lorsqu'un problème survient. Je crois que nous allons trop loin en essayant de jeter le blâme sur un ministre en particulier, et nous ne voyons pas la valeur corrective que revêt un examen rigoureux par l'entremise du processus parlementaire.

Enfin, en vertu de leur devoir de divulgation, les ministres doivent fournir de l'information exacte et vraie au Parlement. Lorsqu'ils induisent le Parlement en erreur, je considère qu'il s'agit de l'infraction la plus grave dont ils peuvent être reconnus coupables. S'ils ne prennent pas immédiatement les mesures nécessaires pour corriger l'erreur, ils devraient être forcés de démissionner. Le Parlement est au cœur du processus de reddition des comptes, et il devrait le demeurer.

Quant au concept britannique d'agent comptable, je crois que le gouvernement n'a pas encore une opinion claire à ce sujet. Le guide dont j'ai parlé plus tôt, qu'a publié M. Chrétien en 2002, préconisait l'importation de ce concept britannique. M. Franks a déclaré qu'il avait pris connaissance du point de vue du Conseil privé sur la question, et il a précisé que cet organisme n'était pas en faveur. Mais d'après ce que j'ai lu dans les documents que le ministre Alcock a publié ces derniers jours, il me semble que l'idée soit mieux acceptée. Selon moi, je ne crois pas que cela ferait une grande différence. M. Franks a cité les rares cas de dirigeants qui n'ont pas suivi les directives ministérielles et qui ont publié leur propre déclaration de désaccord. Il y en a eu très peu.

Au Canada, un sous-ministre a le droit de refuser de respecter les directives du ministre à moins que celui-ci l'oblige explicitement à les appliquer. Il a le droit de s'adresser au greffier du Conseil privé et d'informer le Conseil du Trésor d'infractions à la Loi sur la gestion des finances publiques. Dans le cadre du programme des commandites, il se pourrait qu'un sous-ministre ait refusé de respecter les directives du ministre. C'est ce qu'il aurait pu faire, et c'est probablement ce qu'il aurait dû faire.

Je crois que l'exemple du Royaume-Uni mérite d'être étudié. Si nous importons ce concept au Canada, il faut tenir compte de notre contexte différent. Maintenant, les sous-ministres comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires. Ils sont très conscients — certains d'entre eux sont des amis à moi — qu'il s'agit d'une séance visant à évaluer leurs qualités de chef et la gestion du ministère. Quant aux effets psychologiques, un bon bout de chemin est fait, qu'il y ait ou non un agent

concept at work or not. If you do go that route, there is the danger that you will weaken the authority of the Prime Minister and other ministers over deputy ministers.

In New Zealand, where they went with contracts with CEOs, as they were called, they tried to delineate where ministerial responsibility ended and CEOs' accountability began, and you got a lot of blame shifting. There was excellent work by Robert Gregory from New Zealand, in *Tragedy at Cave Creek*, it was called, where the minister said it was the deputy's fault. The deputy said, "I did not have the policy authority and resources to do the job."

There are some risks if you institutionalize a dividing line that gets blurred in practice. Our Public Accounts Committee is far more partisan than the one in the U.K. It meets more often in public, whereas the U.K. committee goes in camera when they have public servants before them. There is less grandstanding and fewer attempts to score political points.

Finally, we need to debate a new paradigm of accountability. We need somehow to change the parliamentary culture, away from an emphasis on error detection and blaming and more toward error prevention and learning. That cultural shift is not as necessary in the institution I am speaking before tonight as it is in the House of Commons, but I think that a more constructive approach to accountability is necessary.

As my second point, increasingly, governments are operating with a kind of whole-of-government approach, a cross-departmental approach, a cross-governmental approach with other levels of government, and relying on third parties outside of government to deliver programs. The traditional linear, vertical, individualistic approach to accountability does not match with the changing realities of governance, which are increasingly horizontal and collective in nature. We need to develop collective mechanisms of accountability and move away from trying to identify a specific individual who will walk the plank when something goes wrong. The problem with that is that it comes up against not only the adversarial, negative, theatrical approach that prevails in the House of Commons, where you are looking for someone to pay a price, it also comes up against the public's expectation that somebody will pay a price when something goes wrong.

We live in a suspicious, blaming period in the public culture of this country. I did a study on the tragedy in Manitoba, on baby deaths in the pediatric cardiac surgery program. There was plenty of blame to go around. Many people failed in their responsibilities. You can say that the system failed, but the families who suffered the tragedy of losing a child or infant and the public will not accept that. They want somebody to be named and blamed and shamed. We have to somehow move beyond that

comptable. Si vous choisissez d'adopter le concept, vous risquez d'affaiblir l'autorité qu'exercent le premier ministre et les ministres sur les sous-ministres.

En Nouvelle-Zélande, lorsque des CEO, comme on les appelait là bas, sont devenus des employés à contrat, on a tenté de déterminer où se terminait la responsabilité du ministre et commençait celle de ces personnes, et il est arrivé souvent que le blâme soit rejeté sur quelqu'un d'autre. Dans un excellent ouvrage publié par Robert Gregory, de Nouvelle-Zélande, intitulé *Tragedy At Cave Creek*, un ministre déclare que c'est la faute du sous-ministre. Le sous-ministre affirme qu'il n'avait ni l'autorité ni les ressources pour effectuer le travail.

Il est risqué d'établir une ligne de démarcation qui devient floue dans la pratique. Notre Comité des comptes publics est un organisme beaucoup plus partisan que son homologue britannique. Il tient beaucoup de séances publiques, tandis que le comité britannique se réunit à huis clos lorsque des fonctionnaires comparaissent devant lui. Il cherche moins à épater la galerie et à tenter de marquer des points sur l'échiquier politique.

Enfin, il faut discuter d'un nouveau paradigme de reddition des comptes. Il faut d'une certaine façon changer la culture parlementaire, en mettant moins l'accent sur la détection des erreurs et le blâme et davantage sur la prévention des erreurs et l'apprentissage. Ce changement de culture n'est pas aussi nécessaire au sein de l'institution à laquelle je m'adresse ce soir qu'il l'est à la Chambre des communes. Quoi qu'il en soit, je crois qu'une approche plus constructive s'impose.

Par ailleurs, les gouvernements adoptent de plus en plus une approche qui vise à englober l'ensemble du gouvernement et d'autres paliers de gouvernement, et ils ont davantage tendance à confier la prestation de leurs programmes à des tierces parties, de l'extérieur du gouvernement. L'approche traditionnelle individualiste et verticale en matière de reddition de comptes ne convient pas aux réalités changeantes de la gouvernance, qui est plus horizontale et collective. Il faut élaborer des approches collectives de reddition de comptes et se détacher de l'idée qu'il faut trouver une personne précise qui passera à la planche lorsqu'une erreur sera commise. Le problème, c'est que cela est lié à l'approche négative et théâtrale qui prévaut à la Chambre des communes selon laquelle il faut trouver quelqu'un qui paie le prix, ce qui a pour effet que le public s'attend à ce que quelqu'un subisse les conséquences lorsque les choses vont mal.

Nous vivons en ce moment au pays une période où nous cherchons des coupables. J'ai fait une étude sur la tragédie qui a eu lieu au Manitoba concernant le décès de certains bébés dans le cadre du programme pédiatrique de chirurgie cardiaque. Il y avait suffisamment de blâme à jeter. De nombreuses personnes n'ont pas assumé leurs responsabilités. On peut dire que le système a eu des ratées, mais le public n'acceptera pas cela quand des familles souffrent de la perte d'un enfant ou d'un bébé. La population veut

if we want to use accountability for more positive purposes of learning how to make government work better. I will stop there.

The Chairman: Thank you both for two excellent presentations. Professor Thomas, in one of your papers that we were given, "The Swirling Meanings and Practices of Accountability," you go into the concept of when a minister should resign and so on in great detail. That was a helpful analysis that we will read as well.

Senator Day: I echo our chair's comments thanking you for your presentations. They were clear and appropriate to what we are studying here. I have asked other presenters on a number of occasions about the definitions of the terms, because that seems to be the place where we have to start. I do not want to say there is misuse of these terms, but confusion is being created between responsibilities and accountability, so when you laid out the definition at the front end it was very helpful.

My first question is about the new paradigm. Professor Thomas, we had a presentation that did not describe it in just this way, but it also made the point about the public looking to lay blame and the opposition either being led by or leading the public down that road. The point was made that the media have a big role to play here. The comparison was between a more sophisticated media in the U.K. that expected certain things to happen from time to time and did not make a huge deal of it, and the media here that have tended to focus on that. Have you any comment? Have you done any thinking along those lines? Is that part of the paradigm shift we have to work on?

Mr. Thomas: Senator Oliver mentioned this longer paper. There is a section in there where I talk about how the parliamentary process of accountability intersects with the media process. The media now claim to be almost a fourth branch of government. Especially witnessing a fragmented opposition in Parliament, they seem to have taken on the duty of opposition and being critical of government. Of course, Mr. Good has had firsthand experience in his distinguished career as a public servant in dealing with the media frenzy.

The media do emphasize the sensational aspects of the operations of government. Most of the things that go right in government get no media notice. Even the work of this committee, cross-examining public service witnesses and getting at the heart of what is right and what is maybe not as good as it should be, gets reported rarely. The media play a critical role in this. It is the 22 minutes each night on CBC where we get our picture of how government is working. Most of us are spectators to the governmental process most of the time. It is the kaleidoscopic images that Peter Mansbridge puts in front of us that sum up government.

que quelqu'un soit blâmé et couvert de honte. Il faut aller au-delà de cela si nous voulons utiliser la reddition de comptes à des fins plus positives, à savoir pour apprendre comment rendre le gouvernement plus efficace. Je vais m'arrêter là.

Le président : Je vous remercie tous les deux pour vos excellents exposés. Monsieur Thomas, dans un document que vous avez rédigé et que nous avons reçu, intitulé « The Swirling Meanings and Practices of Accountability », vous expliquez très en détail dans quelles situations un ministre devrait démissionner. Il s'agit d'une analyse utile que nous allons lire.

Le sénateur Day : Je vous remercie à mon tour pour vos exposés. Ils étaient clairs et pertinents dans le cadre de notre étude. À de nombreuses occasions, j'ai demandé à d'autres témoins de définir ces termes, car j'estime que c'est par cela que nous devons commencer. Je ne veux pas dire qu'il y a un mauvais emploi de ces termes, mais il y a tout de même de la confusion entre les termes responsabilité et reddition de comptes, alors il a été très utile que vous expliquiez la différence.

Ma question porte sur le nouveau paradigme. Monsieur Thomas, un autre témoin nous a donné une description pas tout à fait pareille, mais il a aussi fait valoir que le public cherche à jeter le blâme sur quelqu'un et que l'opposition est menée par l'opinion publique ou bien elle dicte cette opinion. Il a fait valoir également que les médias jouent un grand rôle. Les médias britanniques s'attendent à ce que des problèmes surgissent de temps à autre et ils n'en font pas tout un plat, tandis qu'ici, les médias ont tendance à mettre l'accent sur les erreurs. Avez-vous des commentaires à cet égard? Avez-vous déjà effectué une réflexion là dessus? Cela fait-il partie du changement de paradigme sur lequel il faut se pencher?

M. Thomas : Le sénateur Oliver a parlé de ce document plus volumineux. Il y a une section dans laquelle j'explique que le processus parlementaire lié à la reddition de comptes s'entrecroise avec le processus médiatique. Les médias prétendent maintenant qu'ils sont pratiquement le quatrième ordre de gouvernement. Étant donné surtout la fragmentation qui existe au sein de l'opposition, il semble que les médias assument le rôle de l'opposition et s'emploient à critiquer le gouvernement. M. Good a bien entendu fait l'expérience de la frénésie médiatique au cours de sa brillante carrière en tant que fonctionnaire.

Il est vrai que les médias mettent l'accent sur les mauvais coups du gouvernement; ils diffusent rarement les bons coups. Même le travail de votre comité, qui consiste à interroger des fonctionnaires et à aller au cœur de ce qui fonctionne bien et de ce qui pourrait être mieux, est souvent passé sous le silence. Les médias jouent un rôle essentiel à cet égard. C'est au journal télévisé de la CBC qu'on nous brosse un tableau du fonctionnement du gouvernement. La majorité du temps, nous sommes pour la plupart des spectateurs du processus gouvernemental. C'est ce que nous présente tous les soirs Peter Mansbridge qui résume le gouvernement.

There is a wonderful little book, *The Case for Bureaucracy* by Charles Goodsell, using American data, unfortunately, where he argues that we have a negative stereotype of the public service.

However, when you ask individuals about their experience with the public service, it is generally positive. What they then conclude is, "I was atypical; I got good treatment from the public service. The person behind me in line will obviously get screwed around by an officious public servant who is sticking to the rules and will not recognize the individual nature of people's concerns."

That is true in the health field as well; I am doing a lot of my work now on accountability in health care. That is a problem. The media have created a false image of the public service as inefficient, ineffective, arrogant, bloated, and all the rest of it.

That is why you get media coverage in the other place. You raise a question in Question Period and play games in Question Period.

Senator Day: Or the other way around. I do not mean to interrupt, but if you want to know what the questions will be in Question Period, read *The Globe and Mail* in the morning. You will know what the opposition will ask.

Mr. Thomas: The media play a big role in setting the accountability agenda by identifying what stories they will run and how prominently they will feature them — and then whether they turn up in the parliamentary process. It is a two-way street, I agree.

Senator Day: That is part of the paradigm shift you are talking about.

Mr. Thomas: Yes.

Mr. Good: Let me make a comment to follow on from what Mr. Thomas has said about the role of the media. We need to find a way to operate our democratic processes and traditions in a world where the role of the media has fundamentally changed.

The media today have a set of standard operating procedures they use to deal with individual situations. One is simplicity; they keep it simple. Another is dramatization. Drama becomes very important, and that requires juxtaposition of officials against ministers, ministers against ministers and prime ministers, et cetera.

The other is personalization — how they personalize the process. It raises interesting questions about the role of public servants in that process, who generally have been anonymous but are increasingly less so as they do public administration business in a fishbowl — hence we have greater demands for transparency.

Dans un excellent ouvrage qu'il a rédigé, intitulé *The Case for Bureaucracy*, Charles Goodsell, qui utilise malheureusement des données américaines, prétend que nous avons une image négative de la fonction publique.

Cependant, quand on interroge les gens au sujet de leur satisfaction à l'égard de la fonction publique, ils répondent généralement de façon positive. Mais ils estiment néanmoins que le service qu'ils ont reçu n'était pas typique. Ils sont convaincus que la personne suivante obtiendra un mauvais service de la part d'un fonctionnaire zélé qui applique les règles à la lettre et qui ne reconnaîtra pas la nature particulière des préoccupations de cette personne.

Cela est également vrai dans le domaine de la santé. J'effectue en ce moment beaucoup de travail sur la reddition de comptes dans le milieu de la santé. Il y a là un problème. Les médias ont contribué à façonner une fausse image de la fonction publique, que l'on imagine inefficace, inefficente, arrogante, lourde, et cetera.

C'est pour cette raison que l'autre endroit fait l'objet d'une grande couverture médiatique. Les partis se livrent à des jeux politiques durant la période des questions.

Le sénateur Day : Je ne veux pas vous interrompre, mais je dois dire que si vous voulez savoir quelles questions seront posées lors de la période des questions, vous n'avez qu'à lire le *Globe and Mail* le matin. Vous saurez sur quoi porteront les questions de l'opposition.

M. Thomas : En décidant des reportages qu'ils présenteront et du degré d'importance qu'ils leur accorderont, les médias jouent un rôle important dans l'établissement des priorités en matière de reddition de comptes. Ils font en sorte que l'objet de ces reportages surgisse ou non au Parlement. Cela se joue dans les deux sens, j'en conviens.

Le sénateur Day : Cela fait partie du changement de paradigme dont vous avez parlé.

M. Thomas : Oui.

M. Good : Permettez-moi d'ajouter un commentaire concernant les propos de M. Thomas à l'égard du rôle des médias. Nous devons trouver un moyen de défendre nos processus et traditions démocratiques dans un monde où la fonction des médias a fondamentalement changé.

Pour traiter des situations données, les médias recourent aujourd'hui à une variété de procédés. L'un d'eux est la simplicité; la sobriété. Un autre est la dramatisation. Celle-ci revêt une grande importance, et on juxtapose les confrontations entre fonctionnaires et ministres, les prises de bec entre ministres, les critiques à l'endroit des premiers ministres, et ainsi de suite.

Il y a ensuite la personnalisation. Ce procédé soulève d'intéressantes questions à propos du rôle des fonctionnaires. En effet, s'ils demeuraient autrefois généralement anonymes, les fonctionnaires sont maintenant de plus en plus exposés, étant donné que le travail de l'administration publique se fait au grand jour, d'où les demandes croissantes de transparence.

The last point about the media is that the preformed storylines are very much there. To hold a readership, you need a preformed storyline about what the problem was. An \$85,000 overpayment can become a billion-dollar boondoggle, for instance.

What this then raises in my mind on the words of accountability, as Mr. Thomas has described them, is the obligation of those who are doing the scrutinizing, the review, those from whom the authority has been delegated, to ensure that in their follow-up and the questioning, in the process, in the scrutiny and the assessing and evaluating, they are doing a good job — because the media will do theirs. What then is the role of Parliament, the Senate and the committees?

I must add that when I was a Treasury Board official, I always liked meeting the Standing Senate Committee on National Finance. We always had the most substantive discussions on matters of the Treasury, unlike other committees. That puts an obligation on those doing the scrutinizing to ensure that what they are looking at is not necessarily simple, it may not be dramatic; what they are looking at may not be personalized and it will not have a preformed storyline. To get to the bottom of what is going on requires a certain expertise on the part of committees, members and others. I only hope we can do more of that in a more organized way against the backdrop of the media.

Senator Day: My other line of questioning is in relation to the point you make about errors of commission versus omission. I am pleased you raised that point in terms of assessing the work of deputy ministers and other civil servants. I think that is an important area that maybe we have not been thinking about until now.

You indicated that one of the roles of the deputy minister is to be informed about the contact between the political staff and the staff of the department. Does that put the deputy minister in a difficult position? Is he spying on what his boss is doing? Does that create a difficult working environment for him?

Mr. Good: I do not think it need create a difficult working environment. The deputy minister is there as the permanent administrative head. The deputy minister is also a key adviser to the minister on matters of policy. They also have direct accountabilities to the minister, which are absolutely critical. They need to have a broad span. They need to be informed of interactions taking place.

Do not forget, we do have a chain of authority and of command under our system. The chain of authority is that individual public servants are accountable up the line of command. If an individual public servant is dealing with political staff of other ministers or elsewhere in the system, it is incumbent upon the deputy to be informed of the nature of those relationships and what is going on.

Le dernier point à propos des médias est que ceux-ci recourent beaucoup à un modèle préétabli de traitement des nouvelles. Afin de conserver leur clientèle, ils utilisent ce modèle pour rapporter un problème particulier. Ainsi, un paiement excédentaire de 85 000 \$ peut se transformer en un gaspillage d'un milliard de dollars.

Dans ces circonstances, ce qui me vient à l'esprit, au sujet des termes de la responsabilité définis par M. Thomas, c'est l'obligation, pour ceux à qui l'on a confié le mandat de scruter et d'examiner en profondeur le processus, de faire leur travail consciencieusement pour éviter de prêter le flanc aux médias. Dès lors, quel est le rôle du Parlement, du Sénat et des comités?

Je dois ajouter que lorsque j'étais fonctionnaire au Conseil du Trésor, je me réjouissais toujours de rencontrer le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Contrairement à d'autres comités, nous avons inmanquablement des échanges très approfondis sur des sujets concernant le Conseil du Trésor. Cela oblige les gens chargés de la vérification à garder en tête que ce qu'ils cherchent n'est pas nécessairement simple, ni même dramatique ou personnalisé, et ne fera pas obligatoirement les manchettes. Aller au fond des choses requiert une certaine expertise de la part des comités et de leurs membres, entre autres. Je souhaiterais seulement que nous puissions le faire davantage et de manière mieux organisée pour faire contrepoids aux médias.

Le sénateur Day : J'ai d'autres questions à vous poser concernant ce que vous avez dit à propos des erreurs par action versus par omission. Je suis heureux que vous ayez abordé la question de l'évaluation du travail des sous-ministres et autres fonctionnaires. Il me semble qu'il s'agit là d'une chose importante à laquelle nous n'avions jamais songé jusqu'à présent.

Vous avez souligné que l'un des rôles du sous-ministre est de s'informer des contacts qui ont lieu entre le personnel politique et le personnel du ministère. Mais est-ce que cela ne place pas le sous-ministre dans une position délicate? Ne se retrouve-t-il pas ainsi à épier les faits et gestes de son supérieur? Cela ne crée-t-il pas un climat de travail difficile pour lui?

M. Good : Je ne crois pas que cela crée nécessairement un environnement de travail difficile. Le sous-ministre joue un rôle d'administrateur en chef permanent. Il est également un conseiller de premier plan pour le ministre sur des questions de politique. Il doit aussi rendre des comptes directement au ministre; c'est absolument essentiel. Le sous-ministre doit avoir une large vue d'ensemble et doit être informé des interactions qui ont lieu.

N'oubliez pas que le système en vigueur comporte une voie hiérarchique et une chaîne de commandement en vertu desquelles chaque fonctionnaire a des comptes à rendre à ses supérieurs. Si un fonctionnaire en particulier traite avec le personnel politique d'autres ministères ou d'ailleurs dans le système, c'est la responsabilité du ministre de s'informer de la nature de ces relations et de ce qui se passe exactement.

The last thing that any deputy minister wants to have said to him by a minister is “Why was I not informed?” The obligation to be informed is absolutely critical. It is easy to talk about but hard in practice. It requires trust, a clear understanding of the role of the minister and the deputy, and of the role of the exempt staff in the minister’s office and how that links into the process. It becomes critical to the process.

Senator Day: Since you are making a point of saying this, do you believe that may not be clear and that role is not being exercised as it should be in Canada currently?

Mr. Good: It waxes and wanes. As ministers’ offices were strengthened in the Mulroney period with chiefs of staff, it created a trilateral relationship, with some lack of clarity in the system. I think there is always a need to clarify that situation. It works on behalf of the minister and on behalf of the public servant.

You must understand that the minister’s staff and the minister are indeed one, as one of your witnesses said. They are a single personality. Accountability for everything done in a minister’s office rests exclusively and solely with that minister.

It also links closely to the question of taking direction. In a busy day with lots of things happening, what is the difference between a suggestion and a direction? There is a lot of interaction between public servants and ministers’ offices. In reality — and all the skilled ministers’ staff and the skilled ministers and others know this — public servants do not take direction from ministers’ staff; they take direction from ministers, as they should, through the line of command. It is important that, when suggestions are made and those discussions occur, one is clear about how to handle that.

I do not think you can necessarily codify this in a rule book. It requires a lot of interaction, a lot of discussion — particularly when there are new ministers, new deputy ministers — and an understanding of how that will operate. You need a great deal of attention to so-called errors of omission, which can be much more damaging than the errors of commission; those are the ones we need to look for.

Mr. Thomas: I would push it further than Mr. Good. I would say with the strength in ministerial staffs — the chief of staff position, particularly — if you are trying to write an authoritative statement about ministerial responsibility, you should declare absolutely that ministerial staff falls within the scope of individual ministerial responsibility; that the ministers have to answer for the behaviour of their staff. They should not occupy a constitutional twilight zone.

You have career public servants and ministers. You cannot have these people who are on the public payroll and have influence because of where they sit in the system, and not have them accountable in some way. It was a gap — this goes back to the Pearson era, when ministerial staff were involved in some shenanigans and the minister walked away from it. That is unacceptable behaviour. It should be made clear that it is part of ministerial responsibility.

La dernière chose qu’un sous-ministre désire se faire demander par un ministre est « Pourquoi n’ai-je pas été informé? » Le devoir d’information est absolument essentiel. C’est facile d’en parler, mais c’est plus difficile à appliquer. Cela nécessite de la confiance et une bonne compréhension des fonctions respectives du ministre, du sous-ministre et du personnel exonéré au sein du ministère. C’est primordial.

Le sénateur Day : Puisque vous soulignez cet aspect, croyez-vous que ces fonctions ne sont pas clairement établies ni exercées comme elles devraient l’être au Canada à l’heure actuelle?

M. Good : Cela dépend. Étant donné que durant la période Mulroney, les bureaux des ministres ont été renforcés par des chefs de cabinet, cela a créé une relation trilatérale et une certaine ambiguïté dans le système. Je crois qu’il faut toujours clarifier cette situation. Le chef de cabinet travaille à la fois pour le ministre et les fonctionnaires.

Vous devez comprendre que le personnel du ministre et le ministre lui-même ne font qu’un, comme l’a dit l’un de vos témoins. La responsabilité de tout ce qui se passe dans un ministère demeure donc exclusivement imputable à son ministre.

Cet aspect est directement lié à la question du respect des directives. Au cours d’une journée bien remplie où de nombreux événements se succèdent, quelle est la différence entre une suggestion et une directive? Il y a beaucoup d’interaction entre les fonctionnaires et les bureaux des ministres. En réalité — tout personnel de ministère qualifié et tout ministre compétent le savent —, les fonctionnaires n’obéissent pas au personnel du ministre, mais plutôt au ministre, comme il se doit, par l’intermédiaire de la chaîne de commandement. Il est important que chacun sache à quoi s’en tenir lorsque de telles discussions surgissent.

Je ne crois pas que l’on puisse nécessairement codifier de telles règles. Cela requiert beaucoup d’interaction et de discussions — particulièrement lorsque les ministres et sous-ministres sont nouveaux — de même qu’une compréhension des rouages du système. Il faut rester très vigilant face aux soi-disant erreurs par omission, qui peuvent être bien plus dommageables que les erreurs par action. C’est à ce type d’erreurs qu’il faut prêter attention.

M. Thomas : J’irais même plus loin que M. Good. Je dirais qu’étant donné le pouvoir accordé au personnel ministériel, et particulièrement au chef de cabinet, si l’on tente de rédiger un énoncé de principe faisant autorité, on devra absolument déclarer que le personnel relève de la responsabilité des ministres. Il faudrait que ce soit clairement défini.

Il y a les fonctionnaires, puis il y a les ministres. On ne peut laisser ces gens payés par le gouvernement exercer une influence de par leur position sans leur demander des comptes d’aucune façon. Il y a une lacune. Cela nous ramène à l’ère Pearson, lorsque le personnel ministériel était impliqué dans des magouilles, mais que le ministre s’en lavait les mains. C’est un comportement inacceptable. Il doit être clairement établi que cela fait partie de la responsabilité ministérielle.

Senator Stratton: This is a fascinating discussion so far. However, for the folks back home, we always have to relate this to what is happening on the ground now and has happened in the past.

You may have read in our previous hearings that what people are interested in is the reoccurrence of, say, the gun control fiasco. We have discussed that here, hopefully in an apolitical way. It is not just the Liberal government or the Conservative government, it is government. That focuses on ministerial responsibility, because year after year in this committee — and I have been a member for quite some time — we would bring it up. We were assured this would be the last time there would be an increase. Every year thereafter there was an increase and nothing was ever done, no matter how loudly we shouted or cried out.

Second is, for everyone's sake, something that led to the Gomery inquiry should not happen again. I would like you to take those two instances, because we are well aware of them today, and describe how we could apply what you are proposing, because that is what people are interested in. How can we prevent those from happening again?

Mr. Good: Well, I will not guarantee that things will never happen again. As I said in my comments, I think errors will be made.

The question one must think about is whether the errors that have been made are errors of individuals or fundamental errors of the structure of the system. I do not think the system is broken and needs to be fundamentally overhauled. I do believe some patching and some repairs need to be done. Let's face it; making changes to this system is like the automobile repairman trying to fix the engine while it is running. That is tricky to do. However, that is what you and all of us are trying to do.

In the case of gun control, obviously, getting prudent estimates of the expenditures and being clear about them becomes important. Understanding the political and policy environment in which things are done becomes important. If one is working on a policy file to which there is a huge amount of resistance, then that will cost more money. If that is not acknowledged up front, the level of resistance can change. If one is assuming that provincial governments will cooperate, that will alter the process as one goes through the estimates of the expenditures. If there is limited experience as an operating department — in this case, the Department of Justice — that may make a difference as well.

I was pleased to see that the Senate and others were pushing this issue hard and saying to ministers, "How much will it cost and what are the proper estimates?" With each estimate going up in cost, the question is raised: Should we continue with it or not? Having pushed the estimates to what they should properly be in terms of the true costs, one can argue that the proper calculation, which is a political, policy and government calculation, was made. Instead of thinking the program would cost this much, it will

Le sénateur Stratton : Cette discussion est passionnante. Pour les Canadiens qui la suivent, nous devons toujours faire un lien entre les événements passés et présents.

Vous avez peut-être constaté, à la lecture des délibérations de nos séances précédentes, que ce qui préoccupe les gens est la possible répétition de fiascos comme celui du registre de contrôle des armes à feu. Nous en avons discuté ici, heureusement de manière apolitique. Peu importe le parti au pouvoir, cela concerne le gouvernement lui-même. C'est la responsabilité ministérielle qui est visée, puisque année après année, au sein de ce comité — et j'en suis membre depuis très longtemps — cela revient sur le tapis. On nous a déjà assurés qu'il s'agissait de la dernière hausse, mais chaque année par la suite, les coûts ont explosé sans que rien ne soit fait, malgré notre vive opposition et nos protestations.

Deuxièmement, vraiment, ce qui mené à la commission Gomery ne devrait plus se produire. J'aimerais que vous preniez ces deux exemples, car nous les connaissons tous, et j'aimerais que vous me décriviez comment nous pouvons appliquer ce que vous proposez, car c'est ce que les gens veulent savoir. Comment pouvons-nous prévenir ce genre de choses?

M. Good : Bien, je ne peux pas vous garantir que ce genre de choses ne se reproduira plus jamais. Comme je l'ai dit dans mes commentaires, je crois qu'il y aura encore des erreurs.

Ce qu'il faut se demander, c'est si les erreurs qui se sont produites sont des erreurs humaines ou des erreurs dans la structure du système. Je ne crois pas que le système est défaillant ni qu'il doit être revu de fond en comble. Je crois qu'il faut apporter des corrections et des rectifications. Avouons-le : si nous apportons des changements dans ce système, c'est comme un mécanicien qui essaie de réparer un moteur pendant qu'il est en marche. C'est difficile à faire. Cependant, c'est ce que vous et nous essayons de faire.

Dans le cas du contrôle des armes à feu, il est important, évidemment, de faire des estimations prudentes des dépenses et d'être clair au sujet de ces dépenses. Il est également important de comprendre le contexte politique et stratégique dans lequel les choses sont effectuées. Si on travaille à un dossier politique pour lequel il y a énormément de résistance, alors cela coûtera plus d'argent. Si l'on ne reconnaît pas cela, le niveau de résistance peut changer. Si on assume que les gouvernements des provinces vont coopérer, cela modifiera le processus de prévision des dépenses. Si un organisme a peu d'expérience à titre de ministère opérationnel — dans le cas présent, le ministère de la Justice — cela change également les choses.

Je suis heureux de savoir que le Sénat et que d'autres instances travaillent à faire avancer cette question et que l'on demande aux ministres combien cela coûtera-t-il et quelles sont les prévisions financières. Avec chacune des prévisions à la hausse, il faut se demander si nous devons continuer ou non. Faire des prévisions à la hausse afin qu'elles reflètent bien les coûts réels, cela permet de montrer que de bons calculs ont été effectués, c'est-à-dire des calculs qui tiennent compte des facteurs politiques, stratégiques et

actually cost this much. Let us now look at the benefits in relationship to the cost. That has certain advantages.

With regard to your second question, I will be brief. My suggestions for a modified, made-in-Canada accounting officer concept, which would recognize the legislative and delegated responsibilities under law of deputies and make them accountable only for those, would recognize in part — in light of what Mr. Thomas has said — what was already the case. When deputy ministers go before a parliamentary committee, they prepare well. It would acknowledge that and make it explicit, which would then have the supplementary impact of pushing that further down into the bureaucracy to make it clear. When a deputy minister says to his deputy, “I am now personally accountable; you, by definition, are accountable.” That may help to ensure one is informed in avoiding those mistakes.

I do not think there is a panacea here. The idea is to make changes that will not cause other problems but will address, in a surgical way, some of the gaps that now exist in the system.

Mr. Thomas: Following up on the last point, it is important to have these opportunities for Parliament to challenge ministers and public servants because it galvanizes the norms of responsible and accountable behaviour in the minister’s office and, below the minister, down the levels within the department. You get people’s attention. Ministers do not like to be embarrassed before a committee. They do not like to get negative report cards from the Auditor General.

First, I think that parliamentary oversight of the operations of government is critically important. I wish there were more MPs dedicated to that as an activity. They think of themselves as lawmakers. They do not in fact make laws in the sense of formulating them, they approve them. When you interview them, they talk as if they are lawmakers and they are not. They should accept that most legislation will pass largely unchanged. If they want to influence future legislation they should study past policies to see what has gone wrong. Increasingly, that is where new legislation arises — what we have learned from applying past laws.

Second, we often try to focus accountability on public servants for what are inherently flawed policy designs. Even with the best management in the world, if the policy is flawed you will not get the results you want. Mr. Good has lived through these experiences in a way that I have not. On the HRDC issue, that was a policy crafted by ministers. The idea was to move the money as quickly as possible into the hands of community groups, with the accompanying photo opportunities, and get the political credit for it. Maybe there were good intentions behind it, but in effect it involved politicians in the administration of programs. When I served on the advisory committee to the Office

gouvernementaux. Cela permet de dire qu’au lieu de coûter tant d’argent, le programme coûtera en fait tel montant. Regardons les avantages par rapport aux coûts. Cela comporte certains avantages.

En ce qui a trait à votre deuxième question, je serai bref. Si, comme je l’ai suggéré, nous mettons en place un concept de comptabilité fait au Canada et modifié, qui reconnaît les responsabilités juridiques et déléguées dans le cadre des lois des députés et qui rendraient les députés responsables de ces lois, cela reconnaîtrait en partie — d’après ce que M. Thomas a dit — ce qui était déjà en place. Lorsque les sous-ministres se présentent devant un comité, ils se préparent bien. Le concept tiendrait compte de cela de manière explicite, ce qui aurait alors l’effet supplémentaire de faire avancer les choses du côté de la bureaucratie afin de rendre les choses plus claires. Lorsqu’un sous-ministre dit à son adjoint « Je suis maintenant personnellement responsable; alors, par définition, vous êtes responsable ». Cela peut aider les personnes à savoir ce qu’il en est afin d’éviter ce genre d’erreurs.

Je ne crois pas qu’il y ait un remède universel. L’idée est d’effectuer des changements qui ne causeront pas d’autres problèmes, mais qui régleront d’une manière chirurgicale certaines lacunes qui existent actuellement dans le système.

M. Thomas : À propos de ce que vous venez de dire, il est important que le Parlement ait l’occasion de questionner les ministres et les fonctionnaires fédéraux, car cela renforce les normes de responsabilité et d’imputabilité au bureau du ministre, et à tous les niveaux du ministère. Cela attire l’attention des gens. Les ministres n’aiment pas être embarrassés devant un comité. Ils n’aiment pas que le vérificateur général écrive des choses négatives à leur sujet.

Premièrement, je crois que la surveillance parlementaire des opérations du gouvernement est très importante. J’aimerais que davantage de députés se consacrent à cette activité. Ils se voient comme des législateurs. En fait, ce ne sont pas eux qui font les lois, car ce ne sont pas eux qui les formulent, ils font plutôt seulement les approuver. Lorsque vous les interrogez, ils parlent comme si c’était eux les législateurs, mais ce n’est pas le cas. Ils devraient accepter que la plupart des lois seront adoptées sans être modifiées. S’ils veulent influencer les futures lois, ils devraient étudier les politiques précédentes pour voir ce qui n’a pas fonctionné. C’est de plus en plus à partir de cela que les nouvelles lois émergent, il faut apprendre à partir des anciennes lois.

Deuxièmement, nous essayons souvent de mettre l’accent sur l’imputabilité des fonctionnaires à l’endroit de politiques mal conçues. Même avec la meilleure gestion du monde, si la politique est mal conçue, vous n’obtenez pas les résultats voulus. M. Good a vécu cela, contrairement à moi. Pour ce qui est de la question de DRHC, il s’agissait d’une politique élaborée par des ministres. L’idée était de transférer l’argent le plus vite possible vers des groupes communautaires et d’obtenir le crédit politique. Il y avait peut-être de bonnes intentions derrière cette politique, mais en réalité, les politiciens ont participé à l’administration des programmes. Lorsque je siégeais au comité consultatif du

of the Auditor General that reviewed the HRDC issue, I was the lone dissenting voice arguing that the Auditor General of the day was placing too much of the blame at the door of the public servants, who were asked to put into action a program with political content built into it.

The answer from the Auditor General was, "I have to stop short of criticizing policy. I have to comment on the management of programs." Well, I am sorry, but they are closely intertwined. It then lets ministers off the hook and public servants are hung out to dry because they are answering. At least in this case there were identifiable individuals because they were all over the media. I think that is a problem.

Finally, on Gomery, it goes beyond administrative accountability and deputy ministerial answerability. It is about breaking the Elections Act, violating the Financial Administration Act, inappropriate politicization of the public service and a deputy not having the courage to speak up and stop something. That is probably unfair to the individual involved. However, it is not that we did not have statutory arrangements and administrative procedures to block this. People broke the law. I think we will hear that next Tuesday, when we hear from Justice Gomery.

Senator Downe: I am interested, Mr. Good, in your comments about the gun registry, and I want to follow up on Senator Stratton's comment. In the current environment, I do not see any reason why a similar problem could not develop because there has been no change in the rules.

As you pointed out, one problem was the department was not used to delivering operational programs; there was a host of problems. It would seem to me that no minister would appear before a Senate or House of Commons committee giving estimates that were understated year after year unless they were getting the wrong information from somewhere in the system. I am sure the system did not want to generate the erroneous information, but those are the facts. For years, Canadians were told that it would cost X. That amount was exceeded by a wide margin. There is no change in the system. It could happen again in another program elsewhere. I am wondering whether you disagree.

Mr. Good: I do not necessarily disagree. I do know that in doing estimates of anything, sometimes assumptions can radically change and contingencies are not prepared for. I will be hypothetical because I do not know the details of this case.

If one were to make a general assumption about the willingness of people to register for something and one turned out to be incorrect by a significant factor that could increase the costs.

I do not think it always follows that the estimates are as scientific as one may think they are. We certainly see this in what we might call mundane estimates of how much will the government collect in revenues and how much will it spend in

Bureau du vérificateur général du Canada, j'ai examiné cette question de DRHC, et j'étais le seul à dire que le vérificateur général d'alors plaçait trop le blâme sur les fonctionnaires, à qui l'on avait simplement demandé d'exécuter un programme qui avait un contenu politique.

La réponse du vérificateur général a été la suivante : « Je dois arrêter de critiquer la politique. Je dois commenter sur la gestion des programmes ». Je m'excuse, mais ces deux éléments sont intimement liés. En voyant les choses de cette manière, on ne blâme pas les ministres, mais plutôt les fonctionnaires pour avoir fait ce qu'on leur a demandé. Au moins dans ce cas, il y avait des personnes identifiables, car elles étaient présentes dans les médias. Je crois que c'est un problème.

Finalement, au sujet de la Commission Gomery, cela va au-delà de la responsabilité administrative et de la capacité de répondre des adjoints ministériels. Il s'agit d'une contravention à la Loi électorale, une violation de la Loi sur la gestion des finances publiques, d'une politisation inappropriée de la fonction publique et d'un délégué qui n'a pas eu le courage de parler et de mettre fin à une pratique. C'est probablement injuste pour la personne en cause. Cependant, nous ne pouvons pas dire que nous n'avions pas de dispositions prévues par la loi ou de procédures administratives pour mettre fin à ceci. Des personnes ont enfreint la loi. Je crois que c'est ce que nous dira le juge Gomery mardi prochain.

Le sénateur Downe : Je m'intéresse, monsieur Good, à ce que vous avez dit au sujet du registre des armes à feu, et je désire faire un suivi au sujet du commentaire du sénateur Stratton. Dans le contexte actuel, je ne vois rien qui empêcherait qu'un problème similaire se reproduise, car les règles n'ont pas changé.

Comme vous l'avez dit, un des problèmes était que le ministère n'avait pas l'habitude d'exécuter des programmes opérationnels. Il y avait beaucoup d'autres problèmes. Il me semble qu'aucun ministre ne viendrait devant un comité du Sénat ou de la Chambre des communes pour présenter un budget des dépenses sous-estimé à chaque année, à moins qu'on lui donnait de l'information fautive quelque part dans le système. Je suis certain que ce n'est pas le système qui génère de l'information erronée, mais ce sont les faits. Pendant des années, on a dit aux Canadiens que les coûts allaient être de X. Ces montants ont été excédés grandement. Il n'y a eu aucun changement apporté dans le système. Cela pourrait se produire encore avec un autre programme, dans un autre ministère. Je me demande si vous êtes d'accord avec ce que je dis.

M. Good : Je ne suis pas tout à fait en désaccord. Je sais que lorsqu'on fait un budget des dépenses, les hypothèses peuvent changer radicalement et alors, les fonds d'urgence ne suffisent pas. Je vais prendre des exemples hypothétiques, car je ne connais pas les détails de ce dossier.

Si l'on suppose que les gens vont s'inscrire à quelque chose et que cela s'avère faux, cela pourrait faire augmenter les coûts de manière importante.

Je ne pense pas que les budgets des dépenses sont effectués de manière aussi scientifique que l'on pourrait croire. Nous voyons cela dans ce que nous pouvons appeler les budgets des dépenses qui prévoient combien le gouvernement collectera de revenus et

expenditures. We see that area as fraught with considerable uncertainty, predicated on what will happen with the economy, assumptions of economic growth, inflation, unemployment, and considerable assumptions about the contingency one wishes to build into the fiscal framework. We have had near royal commissions with regard to the handling of that important fiscal question, because it is important.

From my experience, estimates of revenue or expenditure, or estimates of project cost, are not always as simple as one may assume them to be. Your point is that they are getting more complicated because we are doing them with third parties, through procurement arrangements, through private and public sectors and other arrangements, which are a requirement, and I agree that more good analytical work is needed to get the facts right. I agree that is an important job for the public service to do, particularly in a world where numbers make a difference. First numbers are first impressions and they create the base from which one begins to look at something.

Mr. Thomas: This question highlights the weakest part of the parliamentary process, namely, reviewing estimates and the supply process, particularly in the House of Commons. A number of years ago I was asked by Treasury Board Secretariat to interview members of the House of Commons about what they thought would make the supply process more meaningful. I had to read many committee hearing transcripts to see to what extent the available documentation was being used. It was used very little. I titled the report: "Why MPs are more interested in vindicators than indicators." The partisan orientation that prevails in that chamber does not go away when you move into the committee setting. Members are not that interested in understanding what the numbers mean. They may be mesmerized and intimidated by the numbers in many ways.

There is a role for a separate committee — and I would recommend a joint committee — on expenditures in the Government of Canada, with a significant staff capability. When Treasury Board or Finance officials come forward, they would be challenged in a significant way. I have watched the estimates process recently in Australia, and their Senate committees, with the availability of staff, grill ministers and public servants seriously. It makes those witnesses confess how they are using public money. That is healthy. That galvanizes other people to pay more attention. That is what needs to happen. That is why Parliament counts at the end of the day. If Parliament is weak in that, that is the fundamental basis for accountability; it is how you raise the money and how you spend it. The process started from there and that is where it should be examined. The system has been weakened over time and is now a joke. It is not done to any great extent.

Senator Segal: Professor Good spoke about the appointment letters for deputies. One of the contexts we now face is what I call the visiting deputy minister. He is there for about 18, maybe

comment il dépensera. Il y a beaucoup d'incertitude, et on fait des prévisions sur ce qui se passera dans l'économie, la croissance économique, l'inflation, le chômage, et on tient compte d'autres hypothèses sur les imprévus à inclure dans le cadre financier. Nous avons presque eu des commissions royales au sujet de cette importante question financière, car c'est important.

Selon mon expérience, les prévisions des revenus ou des dépenses, ou l'estimation des coûts d'un projet, ne sont pas toujours aussi simples à faire que ce que l'on croit. Vous dites que ces budgets deviennent de plus en plus compliqués, car nous les mettons au point avec des tierces parties, dans le cadre d'accords d'approvisionnements, avec les secteurs privé et public et dans le cadre d'autres dispositions, exigées, et je suis d'accord qu'il faut davantage effectuer du travail analytique pour obtenir les bonnes informations. Je conviens que c'est un travail important pour la fonction publique, particulièrement dans un monde où les chiffres sont importants. La première impression vient des chiffres et c'est à partir des chiffres que l'on commence à examiner les choses.

M. Thomas : Cette question met en lumière les faiblesses du processus parlementaire, notamment l'examen des budgets des dépenses et du processus d'approvisionnement, particulièrement à la Chambre des communes. Il y a un certain nombre d'années, le Secrétariat du Conseil du Trésor m'a demandé d'interroger des députés de la Chambre des communes pour leur demander ce qu'ils feraient pour améliorer le processus d'approvisionnement. J'ai lu un bon nombre de comptes rendus de comités pour connaître dans quelle mesure les documents disponibles étaient utilisés. Ils étaient très peu utilisés. J'ai intitulé mon rapport : « Pourquoi les députés sont-ils plus intéressés à revendiquer qu'à utiliser des indicateurs ». L'orientation partisane qui prévaut à la Chambre ne s'envole pas lorsque les députés siègent aux comités. Les députés ne s'intéressent pas vraiment à la signification des chiffres. Ils peuvent être intimidés par les chiffres de nombreuses manières.

Il y a de la place pour un comité distinct — et je recommanderais un comité conjoint — qui étudierait les dépenses du gouvernement du Canada et comporterait une capacité importante. Lorsque le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances viennent, ils devraient répondre à des questions importantes. J'ai récemment examiné le processus d'élaboration des budgets des dépenses en Australie, et les comités du Sénat australien, avec l'aide de leur personnel, questionnent les ministres et les fonctionnaires sérieusement. Les témoins disent comment ils utilisent les fonds publics. C'est une pratique saine. Cela amène les autres à être plus attentifs. C'est ce qu'il nous faut. C'est pourquoi le Parlement est important en bout de ligne. Si le Parlement est faible dans ce domaine, qui est la base fondamentale de l'imputabilité; c'est ainsi que l'on récolte de l'argent et que l'on dépense l'argent. C'est ainsi que commence le processus et c'est ce qui devrait être examiné. Le système s'est affaibli avec le temps et maintenant, c'est une vraie farce. Il ne fait rien de très bon.

Le sénateur Segal : M. Good a parlé des lettres de confirmation pour les adjoints. Une des choses auxquelles nous devons faire face, c'est ce que j'appelle le sous-ministre en visite. Il

36 months maximum. That used to be okay when you had a corps of ADMs who were there for long periods, actually knew their knitting and had come up through the department.

In many parts of government these days — it pains me to say — when someone is referred to as a “lifer,” that is seen as a debilitating comment as opposed to praise for someone who has worked his way up through the system.

We can all recall around this table when you did not become the deputy minister of Natural Resources or Health or Community Services unless you had worked your way up through field officers and middle management and had some specific expertise. Then the notion of the new public management, that managerial skills are transferable and applicable, was put into place.

One issue is the rotation of deputies. In the approach to the appointment of deputies, would you like to see a longer term, the notion that a deputy is appointed not for two or three years, but for five or six, unless there is a reason why not, so that you have some stability at the top?

A subject that is not generally discussed in the public domain is delegation letters. That is when the Privy Council Office generates a letter to a minister, signed by the Prime Minister — and it happens under governments of all affiliations — indicating the precise scope of his or her responsibility. Often, for reasons that are germane to politics or partisan balance or national interest in some way, a minister of state is given a responsibility within a department — the minister of state for senior citizens or whatever — and then a separate delegation letter is written to that minister. As soon as you have two or three ministers feeding out of the same core, statutory obligation, you begin to get some accountability problems that are almost being generated generically by the system.

There is a practice that is normative now and statutory in the private sector; that is, if you are running a public corporation, publicly traded on the TSX or any stock exchange, you have to produce a detailed quarterly report. There is a precise, statutory pro forma as to what has to be in that quarterly report in terms of fiscal performance, money in and money out, material changes in staff; you have to have a management discussion. In regard to the gun registry, this would have allowed the Department of Justice to be brutally frank about the difficulties it was encountering ahead of the money spent, because they would have had a statutory basis to do so. Would that be helpful relative to accountability and transparency?

My final area of inquiry relates to Professor Thomas's last comments in response to Senator Downe's questions. Is it fair, in your judgment, to conclude that when the Parliament of Canada, including all the political parties, gave up its rights in the early 1970s to control estimates and accepted the premise that if a committee had not reported estimates by a certain date they would be deemed to be reported to the House, that created the conditions whereby the media and others decided they had to wade in because there was no effective, de facto control, based on

est en poste pour 18, peut-être 36 mois ou plus. Cette pratique était acceptable à l'époque où il y avait beaucoup de sous-ministres adjoints qui étaient en poste longtemps, qui connaissaient leurs dossiers et qui connaissaient bien le ministère.

Aujourd'hui, dans bien des secteurs du gouvernement — c'est difficile pour moi de dire cela — lorsqu'on dit de quelqu'un qu'il est un « condamné à perpétuité », c'est vu comme une insulte, plutôt qu'un compliment, lorsque l'on parle de quelqu'un qui s'est hissé au sommet à partir de la base du système.

Nous nous souvenons tous de l'époque où le sous-ministre des Ressources naturelles, ou du ministère de la Santé ou des Services communautaires devait émaner de la base; il provenait des agents sur le terrain et de la gestion intermédiaire et il avait une certaine expérience. Puis, la nouvelle gestion publique a été mise en place, une notion selon laquelle il est possible de transférer et d'appliquer les compétences en matière de gestion.

La rotation des adjoints est un des problèmes. Les adjoints devraient être nommés pour une longue période; un adjoint est nommé pour deux ou trois ans au lieu de cinq ou six ans, sauf s'il y a une raison.

Un sujet qui, en général, ne fait pas l'objet de discussions dans le secteur public, c'est les lettres de référence. Lorsque le Bureau du Conseil privé rédigeait une lettre à un ministre, signée par le premier ministre — et cela se produit avec les gouvernements de tous les partis — cela précise la portée de ses responsabilités. Bien souvent, pour des raisons politiques ou d'équilibre, de partisanerie, ou pour les intérêts nationaux, un ministre d'État se voit confier une responsabilité au sein d'un ministère — le ministre d'État pour les aînés, par exemple — et une lettre de référence est rédigée pour ce ministre. Dès qu'il y a deux ou trois ministres qui s'alimentent à la même source, une obligation en vertu de la loi, c'est là que l'on commence à avoir des problèmes d'imputabilité qui émanent du système.

Il existe actuellement une pratique normale et obligatoire dans le secteur privé; si vous êtes à la tête d'une corporation publique, une société cotée en bourse sur la TSX ou sur d'autres bourses, il faut produire un rapport semestriel détaillé. Ce rapport doit répondre à des normes précises et obligatoires au sujet du rendement financier, de l'argent dépensé et de l'argent reçu, des modifications de personnel; il faut avoir une discussion avec les gestionnaires. En ce qui a trait au registre des armes à feu, cette pratique aurait permis au ministère de la Justice d'être très franc quant aux difficultés rencontrées avec l'argent dépensé, car ils auraient été obligés de le faire en vertu de la loi. Cela aurait-il permis d'être imputable et transparent?

Le dernier sujet dont je veux parler porte sur les derniers commentaires de M. Thomas en réponse aux questions du sénateur Downe. Il est juste, selon vous, de conclure que lorsque le Parlement du Canada, qui comprenait tous les partis politiques, a abandonné au début des années 1970 son droit à contrôler les budgets des dépenses et a accepté le fait que si un comité n'avait pas fait un rapport sur le budget des dépenses avant une certaine date, on estimait que le budget était déposé à la Chambre, cela a créé des conditions qui permettaient aux médias

the principles of Runnymede and Magna Carta, over the fundamentals of public expenditure? That was apparent to anyone who looked at it carefully. I say this in defence of public servants and the media, who I do not think have been particularly malicious here, quite the contrary. Politicians made a decision — all the parties did, not only one — to back away from that; it was too complex, the Blue Book was too big. There were a million reasons not to do it. The end result was where we are now. I would ask our guests to reflect on those questions.

The Chairman: Those are four gigantic questions. Please take each question at a time and Professor Good can comment on it and Professor Thomas, and then we will go to questions two, three and four.

Mr. Good: We will be economical in our answers, but not necessarily with the truth.

On the question of deputy ministers, the low point, when the average length in a position was down to about 18 months, was some 25 years ago or more. Since that time, we have seen an increase to, I believe, two or three years. I agree with Senator Segal. I do not know what the number is, but it should be more than two or three.

Coupled with that is a clear recognition that the deputy's responsibility is twofold: first, for policy advice and, second, to bolster the management side as well. It is not just about policy advice; it is about management. That requires understanding the nature of the business of the department, not just the policy changes that are happening there. If you stress the management side and set out requirements that way, people will then have to stay longer in order to do the job effectively, particularly if you are assessing how well they manage.

Mr. Thomas: I am not sure there is a magic span of years that is just right. It is a bit like a baby's porridge; not too hot, not too cold, but just right.

Jurisdictions that have hired deputy ministers on contract are using four or five years to correspond with the electoral cycle. The implication is that an incoming government has the choice of replacing all or some of the deputy ministers.

If you address deputy ministerial accountability, you will get into the problem of intermingling policy and administrative roles between the minister and the deputy minister. In some ways it also implies that there has been a contractual relationship created that is not based on trust. It is creating a more legal undertaking.

One problem is that ministers tend to change at the same time. There will be musical chairs in the department, and everyone comes in with a new idea about how the department should be organized or what the policy priorities should be. That creates additional turbulence, and we need some continuity.

et à d'autres intervenants de décider ce qu'ils avaient à faire, car il n'y avait pas de contrôle efficace fondé sur les principes de Runnymede et de Magna Carta, sur les règles fondamentales des dépenses publiques. C'était évident pour quiconque se penchait sur la question. Je dis cela pour me porter à la défense des fonctionnaires et des médias, qui ne pensaient pas mal faire, au contraire. Les politiciens ont pris la décision — tous les partis l'ont fait, pas seulement un — de se retirer de ça; c'était trop complexe, le Livre bleu était trop gros. Il y avait un million de raisons de ne pas le faire. Nous voyons aujourd'hui les conséquences de cette décision. Je demanderais à nos invités de réfléchir à ces questions.

Le président : Il y a quatre grandes questions. Posez une question à la fois, et M. Good pourra y répondre, suivi de M. Thomas, puis nous passerons à la question deux, trois et quatre.

M. Good : Nous serons brefs dans nos réponses, mais pas nécessairement avec la vérité.

Pour ce qui est de la question des sous-ministres, la durée moyenne d'une nomination était d'environ 18 mois, à son plus bas, il y a environ 25 ans ou plus. Depuis ce temps, les nominations durent plus longtemps, je crois qu'elles durent deux ou trois ans. Je suis d'accord avec le sénateur Segal. Je ne sais pas quel est le chiffre, mais cela devrait être plus de deux ou trois ans.

Il faut reconnaître également que la responsabilité d'un adjoint est double : il doit être conseiller politique et s'occuper de la gestion. Il ne s'agit pas uniquement de conseils politiques; il s'agit aussi de gestion. Il faut comprendre la nature des activités du ministère, pas uniquement les changements politiques qui s'y produisent. Si l'on accorde de l'importance à l'aspect de la gestion et si l'on établit les exigences en fonction, il faudra que les adjoints restent en poste plus longtemps afin de faire leur travail d'une manière efficace, particulièrement s'il s'agit d'évaluer le mode de gestion.

M. Thomas : Je ne sais pas s'il faut un certain nombre d'années pour réussir. C'est un peu comme le gruau pour bébé : pas trop chaud, pas trop froid, juste au milieu.

Les ministères qui embauchent des sous-ministres les embauchent pour quatre ou cinq ans, afin de correspondre avec le cycle électoral. Tout nouveau gouvernement peut remplacer la totalité ou une partie de ses sous-ministres.

Pour ce qui est de la question de l'imputabilité des sous-ministres, il faut tenir compte du problème de la politique et de l'administration et de leur rôle entre le ministre et le sous-ministre. D'une certaine manière, cela signifie qu'il y a une relation contractuelle qui n'est pas fondée sur la confiance. Elle est davantage fondée sur des considérations juridiques.

Le problème, c'est que les ministres ont tendance à changer en même temps. Il y a un jeu de chaises musicales dans le ministère, et tout le monde arrive avec de nouvelles idées sur la façon d'organiser le ministère ou sur les priorités à établir. Cela crée des remous, alors que nous avons besoin d'une certaine continuité.

I think we have benefited from a professional, impartial and neutral public service that has assisted governments as they have arrived in office. That has been valuable to incoming governments.

Senator Downe: Do you have any concern that there is a difference between departments, such as between line departments and central agencies? In effect, not all departments are equal. The responsibility of someone in a department for five or six years is greater than that of a colleague at the same level but in a department that is easier on a range of aspects: size, budget, responsibility, political scrutiny and so on. Should there be more than one level for deputy ministers?

Mr. Good: That is a very good question. What I have learned about government is how diverse it is. When we treat government departments the same, we make fundamental mistakes.

The stretch and reach of governments into all parts of society requires that the challenges that are there — mentioning nothing about the politics — are fundamentally changing and diverse. Therefore, diversity becomes important.

That is why I do not like rules. It may be that in certain instances one could argue that because it is an easier department, there may be various reasons why one would want to do that.

You also want to ensure you get a good fit between the deputy minister and the department. We know the Department of Finance is a policy department. We know that Public Works and Government Services is a management department. That is not to say that deputy ministers of Finance do not know something about management; they have to. That is not to say that Public Works and Government Services do not know something about policy.

We need to look at that in the context of the length of time of those appointments. You could have shorter appointments. In that case, the learning curve may be less.

The Chairman: The next question is about delegation letters. Do you both have comments on that?

Mr. Good: The terminology we normally use is mandate letters. They are written by the Prime Minister to new ministers and ministers of state.

I take a classic view of that. Normally, the mandate letter should ensure that accountability rests with the minister. The secretary of state, who is not a privy councillor or a member of cabinet, is there to serve under the minister in respect of that.

The dilemma occurs when you begin to combine the minister of state with a privy councillor and a member of cabinet with delegated responsibilities. In those instances, I think it is important to apply the fundamental rule. If that minister of state is indeed a minister in charge, he or she must have the statutory responsibilities, the delegation, and assume the accountability that goes with it. We cannot have a halfway house. It simply will not work in our parliamentary form of government.

Je pense qu'il nous a été utile d'avoir une fonction publique professionnelle et impartiale en mesure d'aider les gouvernements au moment de leur arrivée en fonction. Elle s'est avérée d'une aide précieuse pour les nouveaux gouvernements.

Le sénateur Downe : Trouvez-vous qu'il y a une différence entre les ministères, comme les ministères responsables et les organismes centraux? De fait, tous les ministères ne sont pas égaux. Celui qui travaille dans un ministère depuis cinq ou six ans a plus de responsabilités que son collègue, au même niveau, en poste dans un ministère moins complexe sur le plan de la taille, du budget, des responsabilités, de l'examen politique, et le reste. Devrait-il y avoir plusieurs niveaux pour les sous-ministres?

M. Good : C'est une très bonne question. J'ai appris que l'administration fédérale est très diversifiée. On commet une grave erreur en traitant tous les ministères sur le même pied.

Les gouvernements fournissent des services à toutes les sphères de la société, si bien que les défis auxquels ils sont confrontés — sans parler des considérations politiques — sont nécessairement variés et variables. La diversité devient donc importante.

C'est la raison pour laquelle je n'aime pas les règles. Dans certains cas, on pourrait dire que, dans un ministère moins complexe, la tâche est plus facile.

On veut aussi qu'il y ait compatibilité entre le sous-ministre et le ministère. Nous savons que le ministère des Finances établit des politiques et que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux gère des programmes. Cela ne veut pas dire que les sous-ministres des Finances ne connaissent rien à la gestion, parce qu'ils doivent s'y connaître là-dedans, ou que ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux ne connaissent rien aux politiques.

Il faut tenir compte de la durée des nominations. Dans le cas de celles de plus courte durée, la courbe d'apprentissage peut être moins longue.

Le président : On vous a aussi posé une question sur les lettres de délégation, avez-vous l'un et l'autre des commentaires à faire là-dessus?

M. Good : On parle normalement de lettres de mandat. Ce sont les lettres envoyées par le premier ministre aux nouveaux ministres et ministres d'État.

Mon point de vue est conforme à la règle à ce sujet. Normalement, la lettre de mandat doit indiquer que la responsabilité incombe au ministre. Le secrétaire d'État, qui n'est pas membre du Conseil privé ni du Cabinet, est au service du ministre à cet égard.

Le problème survient quand un ministre d'État est aussi membre du Conseil privé et membre du Cabinet avec des responsabilités déléguées. Dans ce cas, il est important d'appliquer une règle fondamentale. Si un ministre d'État est aussi ministre responsable, il doit remplir les responsabilités prévues par la loi et en rendre compte. Il ne peut y avoir de moyen terme. Ce n'est tout simplement pas possible dans notre régime parlementaire.

Mr. Thomas: First, I like the idea of mandate letters. It reinforces the principle of collective decision making through cabinet and the leadership of the Prime Minister in terms of setting the agenda within the government.

I do not subscribe to the fear, often expressed publicly, that too much power is concentrated in the hands of the Prime Minister. In a difficult country to govern such as Canada, the Prime Minister needs significant power. It is different from Britain or Australia. The requirements for maintaining a unified government are tricky in this country. I like the idea, but it means that ministers have less freedom within their own departments to do things because they are serving a collective agenda of government.

An annual event in Ottawa is the appraisal of deputy ministers conducted by the Committee on Senior Officials. More frequently, deputy ministers are given direction regarding how their departmental efforts will support the corporate agenda of government as a whole.

To some extent, deputy ministers do not owe exclusive loyalty to their minister or department. Part of the appraisal process looks at how they have contributed to the collective purposes of government.

Senator Mitchell: I would like to dig deeper into your point about the power of the Prime Minister, ministerial power and so on. My concern in much of this debate is that we erode political power out of a sense of things going wrong, and in doing that, we begin to erode democracy.

In the discussion today, which I have found extremely valuable, we have focused on certain forms of accountability, such as giving proper information, et cetera.

Could you put this in the context of political/electoral accountability? It is significant when you begin to assess the power of a prime minister, which you alluded to.

Mr. Thomas: In a week I will be presenting a paper for the institution that Senator Segal used to be the president of, the Institute for Research on Public Policy. The closing section of it deals with why TQP, total quality politics, is more important than TQM, total quality management. New public management folks invented infallible principles expressed in a list of pros and cons. I am saying: Here are the 10 principles of total quality politics.

There was a strong anti-politics message in new public management; that you had to remove accountability and management from the swamp of politics. I think that is absolutely wrong, and we should not mistake managerial responses for what are inherently political problems.

If government is in disrepute and people do not trust or have confidence in it, it relates more to the shortcomings of politicians and the political process than to poor management. They can be voted out.

You do not want to short-circuit accountability through Parliament by trying to find managerial alternatives. Avoid the disease that I call hardening of the auditors. Auditors are

M. Thomas : D'abord, j'aime bien l'idée des lettres de mandat. Elles confirment que le programme du gouvernement est le résultat d'une décision prise en collégialité par le Cabinet sous la gouverne du premier ministre.

Je ne crains pas, contrairement à ce qu'on a souvent dit publiquement, que le premier ministre ait trop de pouvoir. Dans un pays difficile à gouverner comme le Canada, le premier ministre a besoin de détenir d'importants pouvoirs. C'est différent en Grande-Bretagne ou en Australie. L'unité du gouvernement est difficile à maintenir dans notre pays. J'aime bien l'idée, mais cela veut dire que les ministres jouissent d'une moins grande latitude au sein de leur ministère parce qu'ils respectent le programme commun du gouvernement.

Chaque année, les sous-ministres sont évalués par le Comité des hauts fonctionnaires. Ils reçoivent plus fréquemment des directives sur la façon dont leur travail au sein du ministère va contribuer à la réalisation du programme général du gouvernement.

Dans une certaine mesure, les sous-ministres n'ont pas à faire preuve d'une loyauté indéfectible à l'égard de leur ministre ou de leur ministère. Ils sont évalués en partie en fonction de leur contribution aux objectifs communs du gouvernement.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais avoir des précisions sur ce que vous avez dit à propos du pouvoir du premier ministre et des ministres. Ce débat me fait craindre que nous affaiblissions le pouvoir politique sous prétexte que les choses vont mal et qu'en faisant cela, nous fragilisons la démocratie.

Dans notre discussion d'aujourd'hui, que je trouve extrêmement utile, nous avons insisté sur certains modes de reddition des comptes, comme fournir de bonnes informations.

Pouvez-vous faire le lien avec la responsabilité politique ou électorale? C'est important quand on commence, comme vous l'avez fait, à évaluer le pouvoir d'un premier ministre.

M. Thomas : La semaine prochaine, je vais présenter un document pour l'Institut de recherche en politiques publiques, dont le sénateur Segal a déjà été président. La dernière partie du document explique pourquoi la politique de qualité totale est plus importante que la gestion de qualité totale. Les nouveaux gestionnaires publics ont énoncé des principes infaillibles, avec la liste de leurs avantages et de leurs inconvénients. D'après moi, il y a dix principes que doit appliquer la politique de qualité totale.

Dans un message antipolitique clair, la nouvelle gestion publique veut éloigner la responsabilité et la gestion du terrain marécageux de la politique. Je crois que c'est une grave erreur, et qu'il ne faut pas confondre les réponses de gestion avec les problèmes politiques inhérents.

Si le gouvernement est critiqué et a perdu la confiance de la population, c'est lié davantage aux faiblesses des politiciens et au processus politique qu'à une piètre gestion. Le gouvernement peut ne pas être réélu.

On ne veut pas court-circuiter la responsabilité du gouvernement en essayant de trouver des solutions de gestion. Évitions ce que j'appelle le durcissement de la part des

accountants and management discipline-type people, but they do not have answers to the difficult questions about what value is in public programs. That is not an accounting equation.

The Chairman: Since the House of Commons has given up its right to examine these issues, do they have a right to complain now?

Mr. Thomas: I was part of this institution as a parliamentary intern in 1971-72. I worked for a fine gentleman, Gordon Fairweather, and I got to know Robert Stanfield well. There were people in Mr. Stanfield's caucus who believed he surrendered a tremendous lever in the hands of opposition parties; namely, control over the time of the House of Commons.

Senator Segal is right; it had a broader impact in terms of changing the culture of the institution. It is a form of surrender; we give up, it is too difficult. Let us have more auditors general and officers of Parliament to do the work that parliamentarians used to do. It is a surrender philosophy, and I think it is wrong.

We need supplementary agencies and staff to help Parliament do its job. In the end, however, politicians must step up to the plate and do the jobs themselves.

I would like to see an ability to withhold supply at certain junctures in the fiscal year so we do not have eleventh-hour crises. We can have a hybrid model that will require the government to pay more attention and be more responsive. Then they can take the credit or the blame.

It is fine if they override Parliament. They will win in the end, but let us make them hesitate and be more careful and thoughtful about how they use public money.

Senator Ringuette: It has been interesting. Thank you very much. Of all the meetings we have had on this issue, you have brought forth the most realism, simplicity and practicality to the issue as far as I am concerned.

You have put forth in both your presentations key words: information and the art of accountability, trust, policy and program design, and administration. In the practical world of government, policy is designed by politicians, or at least the guidelines — maybe not the dots on the road, but the road. The greater policy is designed there. Then you need the civil servants to look at the policy and come up with program designs, estimates in regard to costs, impact, and the administration of those programs. I think it was Mr. Good who said that there should not be a clear distinction in regard to who is responsible for the policy and who is responsible for program design and administration. I would like you to further comment on that concept.

Mr. Good: It is a good question. It is one that has always perplexed practitioners and theoreticians. It is constantly talked about.

vérificateurs. Les vérificateurs sont des comptables et des gestionnaires, mais ils ne peuvent répondre à des questions délicates sur la valeur des programmes publics. Ce n'est pas une opération comptable.

Le président : Étant donné que la Chambre des communes a renoncé à son droit d'examiner ces questions, est-il légitime de se plaindre maintenant?

M. Thomas : J'ai été stagiaire parlementaire en 1971-1972. J'ai travaillé avec un homme charmant, Gordon Fairweather, et j'ai pu faire la connaissance de Robert Stanfield. Des membres du caucus de M. Stanfield croyaient qu'il avait cédé aux partis d'opposition une arme formidable, le contrôle sur le temps de la Chambre des communes.

Le sénateur Segal a raison, parce que cela a eu pour effet de changer la culture de l'institution. C'est une forme de capitulation; nous renonçons parce que c'est trop difficile. Nous demandons à plus de vérificateurs généraux et de hauts fonctionnaires du Parlement de faire le travail que les parlementaires faisaient auparavant. C'est une philosophie de la capitulation, et je pense qu'on fait fausse route.

Il faut plus d'organismes et d'employés pour aider le Parlement à faire son travail. En bout de ligne, cependant, c'est aux politiciens à prendre leurs responsabilités et à agir.

J'aimerais qu'on ait la possibilité de retenir des crédits à certains moments au cours de l'exercice, pour qu'il n'y ait pas de crise de dernière minute. On peut concevoir un modèle hybride qui exigerait que le gouvernement soit plus attentif et plus responsable. Ce sera ensuite à lui à s'en attribuer le mérite ou à en assumer le blâme.

Ils peuvent bien ne pas tenir compte du Parlement. Ils vont finir par gagner, mais faisons-les hésiter et réfléchir davantage sur la façon d'utiliser les fonds publics.

Le sénateur Ringuette : C'est intéressant. Merci beaucoup. Parmi tous les témoins que nous avons entendus dans le cadre de cette étude, je trouve que vous êtes ceux qui examinez la question avec le plus de réalisme, de simplicité et de pragmatisme.

Vous avez employé des termes clés dans vos deux mémoires : information et sens des responsabilités, confiance, élaboration des politiques et des programmes et administration. Concrètement, dans le milieu gouvernemental, ce sont les politiciens qui élaborent les politiques, ou du moins les lignes directrices — peut-être pas dans les détails, mais ils donnent les grandes orientations. Ce sont eux qui conçoivent les politiques d'ensemble. Ensuite, les fonctionnaires les étudient pour proposer des programmes, en prévoir les budgets, les résultats et l'application. Je pense que c'est M. Good qui a dit qu'il ne devrait pas y avoir une distinction marquée entre qui est responsable de la politique et qui est responsable de l'élaboration et de l'application des programmes. J'aimerais avoir des précisions là-dessus.

M. Good : C'est une question pertinente. C'est un sujet qui revient souvent et qui a toujours dérouté les praticiens et les théoriciens.

The job of the deputy minister is to speak truth to power, to speak with authority and provide ministers with policy options and policy advice. It is not the only policy advice they will receive, but they need to shape and provide that agenda. Therefore, deputy ministers will play on the policy agenda. They are expected to do that.

Having had the discussion, the debate, with the minister, within cabinet, and a decision having been taken by government that this is the policy we want, this is the way we want to go with the program, it is up to the deputy, having been fearless in his policy advice, to be loyal in his implementation, take it up and begin to do that.

The fundamental question, particularly acute in Canadian society, is that ministers like to get involved in matters of administration, largely because they touch people. In a country as vast and broad as ours, the touching of people by the federal government and by federal ministers is extraordinarily important. Linking the country together, dealing with regional differences, an entire set of arrangements, they want to be close to people; they want to make sure they are effective and efficient.

Where does the policy end and where does the administration begin? When one looks at the service units, how many offices there will be is an administrative decision, but it also has political and policy ramifications. One expects there may be a tension there. There will be a need for discussion. What is required then is a frank and open exchange about the nature of the additional costs that might be associated with doing it that way or this way to ensure aspects are brought to bear.

Generally, you are right: Ministers will focus on the policy and the political direction, and clearly, public servants' task is to implement the agenda of the day. That is what the textbooks say. The reality is there is interplay back and forth. That is why the accountabilities and the responsibilities in how it is set up become extremely important; but there is a sharing. The minister has to hold the deputy accountable in the end.

Senator Ringuette: Thank you. Mr. Thomas, do you have some comments?

Mr. Thomas: I have a quick comment. Some of the terms that you said are central to these debates I have tried to wrestle with, particularly the shifting meanings. There is a paper available online on the PPX — the professional planning exchange website — where I try to look at what has happened to the meaning of control, trust, performance and accountability in the operations of the Government of Canada through the 1990s. There was rhetoric about empowering public servants, requiring them to be more effective managers or freeing them from all the bureaucratic red tape and procedures. By December of 2003, in the aftermath of HRDC, Radwanski, the gun registry and other issues, the financial officers of Canada, through the Association of Public Service Financial Administrators, argued that we had witnessed a breakdown in controls and we had to go

Le rôle du sous-ministre est de dire la vérité aux élus, de parler en connaissance de cause et de fournir aux ministres des options et des conseils sur les politiques. Ce ne sont pas les seuls conseils que les ministres vont recevoir, mais ils ont un programme à élaborer et à présenter. Par conséquent, les sous-ministres jouent un rôle dans l'établissement du programme. C'est ce qu'on attend d'eux.

Une fois que la question a été discutée avec le ministre, que le cabinet s'est réuni à ce sujet, et que le gouvernement a décidé de la politique à suivre, du genre de programme qu'il veut, c'est au sous-ministre, qui n'a pas eu peur d'offrir ses conseils, de s'occuper de sa mise en oeuvre en toute loyauté.

Il reste que, et c'est particulièrement important au Canada, les ministres aiment bien intervenir dans les questions d'ordre administratif, en grande partie pour être en contact avec les gens. Dans un pays aussi vaste que le nôtre, il est crucial que les ministres fédéraux entretiennent le contact avec les gens. Pour préserver l'unité du pays, tenir compte des différences régionales et de toute une série de dispositions, ils veulent se rapprocher des gens, s'assurer qu'ils sont utiles et compétents.

Où finit la politique et où commence l'administration? Les décisions concernant l'organisation des unités de service et le nombre de bureaux sont de nature administrative, mais elles ont aussi des répercussions sur le plan politique. On peut s'attendre à ce qu'il y ait des problèmes et à ce que des discussions soient nécessaires. Il est donc important de discuter franchement et ouvertement de la nature des coûts additionnels qui pourraient être associés à telle ou telle façon de faire pour que tous les aspects de la question aient été pris en considération.

En général, vous avez raison, les ministres s'occupent des orientations politiques et les fonctionnaires s'occupent de mettre en oeuvre le programme du moment. C'est ce que dit la théorie. Dans la réalité, il y a interaction entre les uns et les autres. C'est pourquoi il est extrêmement important de bien définir les responsabilités, mais elles sont partagées. En bout de ligne, le ministre doit demander à son sous-ministre de lui rendre des comptes.

Le sénateur Ringuette : Merci. Monsieur Thomas, voulez-vous réagir?

M. Thomas : J'aimerais brièvement revenir sur les termes clés qui, comme vous l'avez dit, sont au cœur de ces questions que j'ai examinées, et surtout sur leur sens qui évolue. J'ai produit un document, qu'on peut consulter sur le site Web du Forum sur le rendement et la planification, dans lequel j'examine comment le sens des mots contrôle, confiance, rendement et responsabilité dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental canadien a évolué au cours des années 1990. Il a été question de responsabiliser les fonctionnaires pour qu'ils soient plus efficaces ou qu'ils puissent échapper à la paperasserie et aux formalités administratives. En décembre 2003, au lendemain de la crise qui a secoué DRHC, de l'affaire Radwanski, du dossier du registre des armes à feu et d'autres problèmes, les agents financiers du Canada, par l'entremise de l'Association des gestionnaires

back towards tighter financial control on the front end, as opposed to insisting simply on results being reported as an outcome.

They may have exaggerated the extent to which managers were free to spend money recklessly or the internal audit function disappeared. Nonetheless, they argued that we had gone too far, too fast in delegating authority to people. We put too much trust in them and there was not enough verifying going on.

That is the motto of accountability. It is trust, but verified.

You mentioned control. Control took on rather negative connotations. It was about policing, monitoring and catching people doing things wrongly. However, to be in control of something means you can make positive things happen. There is an enabling aspect to being in control. If I am in control of my department and have the authority, the resources and a supportive environment, I can make positive things happen. Control should not be seen as entirely negative.

Finally, we now table in Parliament in the spring over 80 documents called performance plans; in the fall, performance reports. This is to help parliamentarians understand how money is being spent and the value they are getting for that money. There has been a careful study of the use of those documents in the estimates process: two instances where they were referred to over two years. Someone has to ask the question: What is the cost-effectiveness of producing all of that? Even if it is only online, someone has to gather the information, put it in an analytical format, and for many MPs they must make hard copies. Many MPs would not touch the computer to read it.

Much money goes into that. You have to ask yourself what you get back in accountability and improved performance. That is the last point I would make on this. Academics like me often assume that you can draw an arrow from enhanced accountability to improved performance. That is a hypothesis we need to test. Just because we have more accountability procedures operating, do we in fact get improved performance? That is as much an act of faith as it is a demonstrated relationship.

Senator Ringuette: You just went into my third question.

The Chairman: Before you ask your third, I think Professor Good wanted to say something about your second. Senator Downe had a supplementary on your second question.

Mr. Good: Thank you, Mr. Chairman. I want to take the opportunity to answer the question that Senator Segal raised, which links to this and which we did not address. It is the question of whether there should be quarterly reports from each of the departments. I wanted to say — and I regret he is not here right now — there are some 1,000 reports that go to Parliament each year. They are reports that are required by statute, by law. I

financiers de la fonction publique, ont affirmé que les mesures de contrôle se relâchaient et qu'il fallait resserrer les vérifications financières dès le début, au lieu de mettre l'accent seulement sur les résultats.

Ils ont peut-être exagéré en disant que les gestionnaires pouvaient dépenser à tort et à travers ou que la fonction de vérification interne avait disparu. Quoi qu'il en soit, ils ont fait valoir que nous étions allés trop loin, que nous leur avions trop rapidement délégué des pouvoirs. Nous leur avions fait trop confiance, sans vérifier suffisamment.

Le mot d'ordre en matière de la responsabilité, c'est de faire confiance, mais de superviser.

Vous avez parlé du contrôle. C'est un mot dont le sens a maintenant une connotation plutôt péjorative. On l'associe à la surveillance policière, au fait de pincer les gens en train de commettre des erreurs. Pourtant, contrôler une situation, l'avoir bien en main, ce peut être constructif. Maîtriser une situation peut faciliter les choses. Si je connais bien mon ministère et que j'ai le pouvoir voulu, des ressources et des conditions favorables, je peux faire bien des choses positives. Il ne faut pas seulement voir l'aspect négatif.

Enfin, plus de 80 plans de rendement sont déposés au Parlement au printemps, et à l'automne, ce sont des rapports sur le rendement. Ces documents aident les parlementaires à comprendre comment l'argent est dépensé et s'il est utilisé de façon optimale. On a examiné attentivement leur utilité dans le processus budgétaire, étant donné qu'on y a fait référence deux fois sur une période de plus de deux ans. Il faut se demander s'il est efficace sur le plan des coûts de produire tous ces documents. Même s'ils existent seulement sur support électronique, il faut réunir les informations et les analyser, et il faut les faire imprimer pour beaucoup de députés qui ne vont pas les consulter à l'ordinateur.

Cela coûte cher et il faut se demander si la reddition des comptes et le rendement en sont améliorés. Ce sera ma dernière observation là-dessus. Les universitaires comme moi présumant qu'une meilleure reddition des comptes améliore le rendement. Cette hypothèse est à vérifier. Est-ce que le simple fait d'augmenter les mesures de reddition des comptes entraîne effectivement une amélioration du rendement? Cela peut autant être un acte de foi qu'un fait démontré.

Le sénateur Ringuette : Vous m'amenez à ma troisième question.

Le président : Avant que vous passiez à votre troisième question, je pense que M. Good voulait intervenir au sujet de votre deuxième question. Le sénateur Downe a également une question complémentaire à poser là-dessus.

M. Good : Merci, monsieur le président. Je veux profiter de l'occasion que m'offre le sénateur Segal pour faire le lien avec une question dont on ne parle pas assez, à savoir l'utilité des rapports trimestriels de tous les ministères. Je voulais dire — et je suis désolé qu'il ne soit pas ici maintenant — qu'il y a à peu près 1 000 rapports qui sont présentés au Parlement chaque année. Ces rapports sont exigés par la loi. Je voudrais demander au

would ask Senator Segal, if he wants, by my calculation, to have another 320 reports go to Parliament — 80 times 4 — then which of the current 1,000 would he like to not go to Parliament? That is a legitimate question. I am saying that more information is the answer here.

Senator Downe: My question is a follow-up to some comments you made in response to the last question. I am wondering what your views are of public servants in the current climate of accountability, reports, scrutiny and so on. If you want to be a careful public servant in this environment, the best thing is to basically do as little as possible. That gets to the heart of the issue of serving Canadians, which is the role of the government.

I raise this because on the news this evening we heard that the expenses of the former head of the Canadian Mint apparently were fine, according to an accounting firm. However, if you were the incoming president of the mint and wanted to avoid any controversy, then the solution would be to simply not travel. I read in the newspaper that the union of employees who work at the Canadian Mint was pleased with Mr. Dingwall because he increased the work. Apparently, under the previous management the number of workers decreased because of layoffs. He travelled the world and, as we know from the media, secured contracts in Thailand and other places. The number of workers, particularly in Winnipeg, was increasing. They were happy with Mr. Dingwall's work and disappointed to hear that he was leaving. It would seem to me that if you were coming to the mint, you would have to be careful. If 60 workers were laid off in Winnipeg, that would not affect you as much as if you were to travel the world trying to obtain contracts but were held up to this kind of scrutiny. My question is: Do we have too much caution in the system that is married to the accountability?

Mr. Good: If we want government to be error free, then we can create it. We create bureaucratic government. We follow all the rules because the rules have to be followed. We put in place so many rules, requirements, guidelines and procedures that government is unable to function, to do what it has to do to respond to Canadians in an accountable way. That is a fear. I learned the hard way that so many regimes or fundamental administrative reforms are put in place in a period of crisis. In any period of crisis, the key is to regain stability and credibility. Often, one finds there has been an overreaction. It is human to overreact, and governments and bureaucracies do it. I understand why overreaction has to happen. A few years thereafter, it is important to undo some of the overreaction that is no longer required, but in a manner that is explicit and clear to the Public Accounts Committee, to Parliament, to Senate committees and to ministers and deputies, so that the auditors can understand that the procedures have changed and that the highly restrictive regime, which was put in place for a set of political, bureaucratic and other reasons, is no longer required. We can begin to make those adjustments prudently. That is called a "readjustment." We need to examine the readjustment, keeping in mind that it has to be done in an explicit way.

sénateur Segal s'il veut qu'à ces 1 000 rapports s'en ajoutent 320 autres, selon mes calculs, c'est-à-dire 80 fois 4. C'est une question légitime. Je réponds, quant à moi, qu'il faut plus d'informations.

Le sénateur Downe : Ma question fait suite à ce que vous avez répondu à la dernière question qui vous a été posée. J'aimerais savoir ce que vous pensez des fonctionnaires, dans la situation actuelle de la reddition des comptes, des rapports et des examens. Dans ce contexte, un fonctionnaire prudent va vouloir en faire le moins possible. Cela nous ramène au rôle du gouvernement qui est de servir les Canadiens.

J'en parle parce qu'aux nouvelles ce soir, on nous a dit que les dépenses de l'ancien dirigeant de la Monnaie royale étaient apparemment légitimes, selon un cabinet d'experts-comptables. Cependant, je pense que, pour éviter toute controverse, le nouveau président de la Monnaie royale choisirait de ne pas voyager. J'ai lu dans le journal que le syndicat des employés de la Monnaie royale était satisfait de la gestion de M. Dingwall parce qu'il avait accru les activités. Apparemment, l'ancienne direction avait mis à pied un certain nombre de travailleurs. Il a parcouru le monde et, comme les médias nous l'ont dit, il a décroché des contrats en Thaïlande et ailleurs. Le nombre d'employés, particulièrement à Winnipeg, a augmenté. Les employés étaient satisfaits du travail de M. Dingwall et déçus d'entendre qu'il partait. Il me semble que le prochain dirigeant va vouloir faire preuve de prudence. Il serait moins dérangé par le licenciement de 60 travailleurs à Winnipeg que par le fait de faire scruter à la loupe ses déplacements dans le monde à la recherche de contrats. Je vous pose la question suivante : Avons-nous trop de mises en gardes dans le système lié à la reddition des comptes?

M. Good : Nous pouvons, si nous voulons, avoir un gouvernement sans bavure. Nous bureaucratisons le gouvernement. Nous suivons toutes les règles, parce que nous sommes obligés de le faire. Nous avons mis en place tellement de règlements, d'exigences, de lignes directrices et de procédures que le gouvernement n'arrive plus à fonctionner, à répondre aux attentes des Canadiens de manière responsable. C'est inquiétant. J'ai appris, à mes dépens, qu'un grand nombre d'initiatives, de réformes administratives fondamentales sont mises en œuvre en période de crise. Or, quand on traverse une crise, il est important de rétablir la stabilité, la crédibilité. On a souvent tendance à réagir de façon excessive, ce qui est tout à fait normal. Je comprends pourquoi les gouvernements et les bureaucraties agissent de la sorte. Or, il est nécessaire, après quelques années, d'éliminer certaines de ces mesures excessives au motif qu'elles ne sont plus requises. Il faut que cela se fasse de manière transparente, afin que le comité des comptes publics, le Parlement, les comités sénatoriaux, les ministres, les sous-ministres et les vérificateurs sachent que les procédures ont été modifiées et que le régime très restrictif qui avait été instauré pour des raisons d'ordre politique, administratif et autres n'a plus sa raison d'être. Ces changements, qu'on appelle « aménagements », doivent se faire progressivement. Il faut suivre la situation de près, afin que tout se fasse dans la transparence.

The reality is that good public servants used to make those adjustments implicitly in the past in order to make the system work. Under the tightness that has developed over the last number of years against the backdrop of the amplification of the media and other aspects, it is much more unlikely that public servants would make adjustments unless it were part of a plan and set out in a proper way. That needs to be done. Getting that balance among innovation, flexibility and accountability, service and responsibility is absolutely critical.

Mr. Thomas: Ministers and commentators on government have been insisting that we want creativity, innovation and risk taking. However, we want strength and accountability as well. Mr. Good said, we do not want mistakes to be made, but we cannot have it both ways. There will be mistakes. The system is complicated, and so embarrassing situations will occur and have to be explained and corrected.

I wrote a paper in which I suggested that telling public servants to take risks was akin to a sign at a bungee jump site that said, “If the bungee cord breaks, your next jump is free.” Some public servants’ careers have been severely damaged by doing what they have been told to do — take prudent, calculated risks.

Accountability does not trump all values, even in a democracy. We want efficiency, effectiveness, responsiveness and fairness. We can overdo a good thing by having too much accountability at the expense of having a government that is not as creative and effective as we would like it to be. In the aftermath of Gomery, there will be a huge outcry for restoring more accountability devices. We can read about the multiple forms of accountability in the paper, and I like to talk about the “multiple accountabilities disorder” — the mad disease, as I call it. We have endless kinds of accountability mechanisms. It is a blurred and confusing world for people working within it and for the public looking at it from the outside.

Senator Ringuette: I have always questioned the fact that government is no different from the private sector, in that it likes trendy, new administrative programs. We have embarked on many of these over time. It contributes to the phenomenon of sensationalism in the press. It is all about dollars.

We have gone into value-for-money auditing, which seems strange for a business — government — that is in the service industry, the human factor industry. A report was recently tabled that indicates that because of this greater flexibility in the bureaucracy and risk taking, on a yearly basis, 73 per cent of new public service employees are not hired through competition. This is a broad question, because value for money is about dollars, and this is a service industry that should focus on human resources, because people deliver services, not machines. Yet, we have people who cannot properly plan and manage their staff. Perhaps

Les fonctionnaires avaient l’habitude d’effectuer ces aménagements de manière tacite, dans le passé, afin d’assurer le bon fonctionnement du système. Comme ils font l’objet d’une surveillance plus étroite depuis quelques années, en raison de l’attention plus soutenue des médias, entre autres, il est peu probable qu’ils prennent l’initiative de le faire, aujourd’hui, à moins que cela ne fasse partie d’un plan bien défini. Or, il faut parvenir à rétablir un juste équilibre entre l’innovation, la flexibilité, l’imputabilité, la prestation de services et la responsabilité.

M. Thomas : Les ministres et les commentateurs politiques insistent pour dire qu’il faut mettre l’accent sur la créativité, l’innovation, la prise de risques. Il faut également mettre l’accent sur la rigueur et l’imputabilité. M. Good a dit qu’il fallait éviter les erreurs. Or, on ne peut pas gagner sur les deux tableaux. Des erreurs vont être commises. Vu la complexité du système, des situations embarrassantes vont se produire. Elles devront être expliquées et corrigées.

J’ai écrit, dans un de mes articles, que le fait de dire aux fonctionnaires de prendre des risques équivaut à dire à la personne qui fait un saut en bungee que le prochain saut va être gratuit si la corde se brise. Certains fonctionnaires ont vu leur carrière sérieusement compromise parce qu’ils ont suivi les ordres reçus — prenez des risques prudents, mais calculés.

L’imputabilité n’est pas la seule valeur qui compte, même dans une démocratie : il y a également l’efficacité, l’efficacités, la réceptivité, l’équité. On peut exagérer et accorder trop d’importance à l’imputabilité : le danger, c’est que l’on risque de se retrouver avec un gouvernement qui n’est pas aussi innovateur et efficace que nous le souhaiterions. On va réclamer, dans la foulée du rapport Gomery, la mise en place d’un plus grand nombre de mécanismes de responsabilité. J’en propose plusieurs dans mon document. Je qualifie ce phénomène de « troubles multiples de responsabilité » — ou de folle maladie. Il existe toute une gamme de mécanismes de responsabilité. Il s’agit d’un monde flou et confus et pour ceux qui évoluent dans celui-ci, et pour le public qui voit les choses de l’extérieur.

Le sénateur Ringuette : À mon avis, le gouvernement n’est pas différent du secteur privé : il aime mettre au point des programmes administratifs nouveaux, à la mode. Nous en avons adoptés beaucoup au fil des ans. Cela ne fait qu’ajouter au sensationnalisme médiatique. C’est l’argent qui compte.

On a procédé à des vérifications de l’optimisation des ressources, ce qui semble étrange pour une entreprise — le gouvernement — qui fait partie de l’industrie des services, de l’industrie du facteur humain. D’après un récent rapport, cette souplesse accrue que l’on observe au niveau de la bureaucratie et de la prise de risques fait que 73 p. 100 des fonctionnaires embauchés tous les ans sont recrutés par des moyens autres que les concours. Il s’agit là d’un point important, car l’optimisation des ressources est synonyme d’argent. L’industrie des services devrait mettre l’accent sur les ressources humaines, parce que ce

I have stretched the topic of accountability, but I find that it is part and parcel of the current situation.

Mr. Thomas: I have a sermon on the limits of value-for-money auditing, although the Auditor General has paid me on a few occasions to be an adviser. The accountants can contribute important information to debates about public money. However, there is a limit to their disciplinary expertise, just as there is for everything else. We should not subscribe to the reports of the Auditor General as truth in capital letters. They are merely the starting point of the debate about what was found and what that signifies in terms of what has gone wrong. The Auditor General will claim objectivity, but in reality, she has independence. Auditing and accounting are inherently subjective and value laden, although they have a veneer of being scientific. There is much judgment involved in what you measure, how you measure and how you interpret the results. We have to be careful not to “worship” the Auditor General. Some politicians in Ottawa want to add substantially to the budget of the Office of the Auditor General, as though the cure to the absence of a bottom line in government were to have a more powerful Auditor General. There are limits to that, quite frankly. Without the help of the Auditor General, Parliament’s efforts to scrutinize would be weaker. I am not denigrating the office, but it has to be kept in perspective and within limits.

Mr. Good: We should recognize that at the federal level in Canada compared to other countries around the world, we have the most independent, credible and, hence, the most influential Office of the Auditor General for a set of reasons: the nature and length of the appointment, the independence derived from it, the history and tradition, et cetera.

I share Mr. Thomas’s concerns that we should see the Auditor General as the agent of Parliament, operating within the democratic disciplines of that.

The second point, we must be careful of our terminology. When people think of audit, they think of dollars and cents, financial matters. The reality is that most performance so-called audits do not look at dollars and cents, but at management practices. They are no more than management studies; they are not true audits. I strongly recommend in my book that we use correct terminology. I am not winning on this. If we call the studies, “studies,” performance reviews, “performance reviews,” and call a financial audit, an “audit,” that would be fine. We could use the word “forensic audit,” which means we are really looking at the numbers. We are muddled and hide behind the audit rhetoric; we need to be concerned about that.

I would like to see a lot more reviews, a lot more analysis and independent evaluations by outsiders informing the discussion, not just those coming from a single agent.

sont les gens, non pas les machines, qui fournissent les services. Or, il y a certaines personnes qui n’arrivent pas à organiser et à gérer leurs effectifs. Je me suis peut-être écarté du sujet, étant donné qu’on parlait d’imputabilité, mais je trouve que cela fait partie du problème.

M. Thomas : La vérification de l’optimisation des ressources comporte des limites. Il est vrai que la vérificatrice générale m’a demandé, à l’occasion, d’agir comme conseiller. Les comptables peuvent en effet apporter une contribution importante aux débats entourant les deniers publics. Toutefois, il y a des limites à leur savoir-faire disciplinaire, comme il y a des limites à tout. Il ne faut pas prendre les rapports de la vérificatrice générale pour argent comptant. Ces rapports servent uniquement de point de départ aux discussions que suscitent les constatations, les irrégularités qui ont été relevées. La vérificatrice générale soutient qu’elle fait preuve d’objectivité. Elle agit, en fait, en toute indépendance. La vérification et la comptabilité sont des fonctions intrinsèquement subjectives chargées de valeurs, bien qu’elles comportent un volet scientifique. L’objet de la vérification, la méthode utilisée, l’interprétation des résultats font intervenir le jugement. Nous ne devons pas « vénérer » la vérificatrice générale. Certains politiciens à Ottawa veulent augmenter considérablement le budget de son bureau. On pense pouvoir pallier l’absence de résultats au gouvernement en donnant plus de pouvoirs à la vérificatrice générale. Franchement, il y a des limites à ce que l’on peut faire. Sans l’aide de la vérificatrice générale, le rôle de surveillance du Parlement serait grandement affaibli. Je ne dénigre pas le bureau. Je le ramène tout simplement à ses véritables dimensions, en tenant compte des limites qui existent.

M. Good : Le Bureau du vérificateur général du Canada est considéré comme étant le plus indépendant, crédible et influent au monde, et ce, pour plusieurs raisons : mentionnons la nature et la durée du mandat, l’indépendance dont il jouit, les antécédents, les traditions, ainsi de suite.

Je suis du même avis que M. Thomas : le vérificateur général doit être perçu comme un agent du Parlement, un agent qui opère à l’intérieur du régime démocratique.

Nous devons faire attention à la terminologie que nous utilisons. Les gens assimilent la vérification aux dollars, aux questions d’ordre financier. Or, la plupart des vérifications du rendement ont pour objet non pas l’utilisation des fonds, mais les pratiques de gestion. Il s’agit tout simplement d’études de gestion. Ce ne sont pas de véritables vérifications. Je recommande fortement, dans mon ouvrage, qu’on utilise la bonne terminologie. J’ai dû mal à faire passer mon message. Si on appelait les études, les examens de rendement, les vérifications financières par leur nom, il n’y aurait pas de problèmes. On pourrait utiliser le mot « vérification judiciaire », qui consiste à examiner des chiffres. On a tendance à se cacher derrière la rhétorique qui entoure la vérification. C’est un problème qu’il faut corriger.

J’aimerais qu’un plus grand nombre d’examens, d’analyses, d’évaluations indépendantes soient effectuées par des gens de l’extérieur, et non par un seul agent.

The Chairman: What do you mean by “outsiders?”

Mr. Good: I mean think tanks, groups, research institutes and the like. They could flow into the Parliamentary committees so that a multitude of policy questions and policy choices can be put on the table, with evaluations of the effectiveness and efficiency side and human resources.

Senator Ringuette: This is a follow-up comment on your statement about the media needing drama and to find someone to blame. Unfortunately, in the general public perspective, only the politicians are to blame. We never see the media being disciplined. I think we are missing a healthy part of what is happening in government and in the public service. The politician is always a target and the public servants seem to be the people who are worrying in the background, but we know that they are the ones who deliver and manage.

The Chairman: Professor Thomas dealt with that point in the paper that he circulated and the one that deals with resignations. He has also dealt with the issue of deputies and their sanctions.

Senator Ringuette: I have not received a copy.

The Chairman: On the meaning and practice of accountability in Canadian government.

Mr. Thomas: There was, as we traditionally understood it, ministerial responsibility and the related conventions around a neutral, professional, relatively anonymous public service. Ministers got sound policy advice and careful professional implementation of the programs and policies they adopted from the public service. In return, the minister took all the credit or the blame. We are getting more and more lapses nowadays, where ministers want to slough off responsibility and put public servants forward as scapegoats when things go wrong. It is not an epidemic; I do not want to exaggerate, but it is happening more. The public wants to be able to identify a single individual or institution that will answer for what went wrong and pay a price. That instinct is strongest when the problems or the mistakes are more egregious. I do not know where we are going with this. If public servants are held up to be publicly more accountable before parliamentary committees, how will they cope with that? It is breaking the bargain. We have not invented a new set of rules for the game.

I would recommend that we have rules for public servants from the Privy Council Office covering their behaviour before Parliamentary committees, what the protocols are that should guide them in appearing as an official witness before Parliament. We do not have the same kind of rules for how parliamentarians will treat public servants, particularly on the House side. It is an unfair contest. There are no rules for the public servants, and depending on the issue of the day, they can be the main course in some kind of battle.

Senator Ringuette: There do not seem to be rules in regards to politicians appearing before committees.

Le président : Que voulez-vous dire par des « gens de l'extérieur »?

M. Good : Je fais allusion aux groupes de réflexion, aux instituts de recherche, ainsi de suite. Ils pourraient participer aux travaux des comités parlementaires et examiner une multitude de décisions, de choix politiques, en effectuant des évaluations sur l'efficacité et l'efficience, les ressources humaines.

Le sénateur Ringuette : Vous avez dit que les médias avaient besoin de dramatiser les choses, de trouver un responsable. Malheureusement, aux yeux du grand public, seuls les politiciens sont responsables. Les médias ne font jamais l'objet de sanctions disciplinaires. Nous ne savons pas vraiment tout ce qui se passe au sein du gouvernement, de la fonction publique. Ce sont toujours les politiciens qui sont ciblés. Les fonctionnaires, eux, restent à l'arrière plan, mais nous savons que ce sont eux qui fournissent et gèrent les services.

Le président : M. Thomas a abordé ce point dans le document qu'il a fait circuler et dans celui qui traite des démissions. Il a également abordé la question des sanctions imposées aux sous-ministres.

Le sénateur Ringuette : Je n'en ai pas reçu de copie.

Le président : C'est celui qui porte sur la reddition de comptes au gouvernement.

M. Thomas : La responsabilité ministérielle a toujours existé, tout comme les conventions connexes qui prônent une fonction publique neutre, professionnelle, relativement anonyme. Les ministres recevaient des conseils stratégiques judicieux, et les programmes et politiques qu'ils adoptaient étaient mis en œuvre par les fonctionnaires. En retour, ils s'attribuaient tout le mérite ou assumaient la responsabilité quand quelque chose ne tournait pas rond. Nous sommes en train de devenir de plus en plus laxistes. Les ministres veulent se décharger de leurs responsabilités et se servir des fonctionnaires comme boucs émissaires quand il y a des problèmes. Nous n'en sommes pas encore au stade épidémique, et je n'exagère pas, mais cette tendance est de plus en plus fréquente. Le public veut être en mesure d'identifier la personne ou l'institution qui va répondre des erreurs commises et en payer le prix. Ce désir est encore plus fort quand les problèmes ou les erreurs sont encore plus graves. Où tout cela va-t-il nous mener? Si les fonctionnaires doivent rendre davantage de comptes aux comités parlementaires, comment vont-ils réagir? Nous ne respectons pas l'entente qui a été conclue. Nous n'avons pas inventé de nouvelles règles du jeu.

Le Bureau du Conseil privé devrait adopter des règles à l'intention des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires, établir des protocoles qui serviront de guide aux fonctionnaires qui seront appelés à témoigner devant le Parlement. Les règles qui régissent la façon dont les parlementaires traitent les fonctionnaires, surtout du côté de la Chambre, ne sont pas les mêmes. C'est injuste. Il n'y a pas de règles qui s'appliquent aux fonctionnaires. Ils peuvent, selon la question du jour, être la principale cible des attaques.

Le sénateur Ringuette : Il ne semble pas y avoir de règles qui s'appliquent aux politiciens qui comparaissent devant les comités.

Mr. Thomas: That is the occupational hazard of the politician. The public servant had a cloak of ministerial responsibility. When you go into these partisan forums they will come after you as a public servant. You still have to uphold a vow of loyalty and confidentiality. You cannot share the secrets of what went on in the back rooms when the minister instructed you to do something that was against your best professional judgment.

Mr. Good: Just because we do not see the discipline that goes on does not mean it does not happen. It goes on in the private sector and we do not see it there either. We do not see it in the public sector. We cannot fashion it as a game of Clue — Colonel Mustard with a lead pipe in the dining room. These situations do not always lend themselves to that. A broad range of disciplinary actions can be taken: verbal reprimand, written reprimand, discharge. There is a discharge without pay, a movement of personnel that affects the pension, and the most important is the reputation. That is critical. All those are, in fact, severe penalties. There is a bit of a conundrum, in that what people do not see they do not appreciate. We have to respect the dignity of individuals and the importance of a politically neutral and somewhat anonymous public service in the same way some norms are respected in the private sector. How people are treated is important. I do not think we are a country that likes a lot of public executions. That is not our nature.

The Chairman: When you were answering one of the senators earlier you said that the minister should not accept the blame for what went before. What about a department where there have been some financial problems and the minister and the deputy minister are transferred to other departments? When the problem comes to light there is a new deputy and new minister. In the Canadian system, the minister and the deputy minister who have been reassigned cannot be called back to account for what went on. If the people are new, they certainly will be bright enough to be brought up to speed. I would like to hear your views on the current Canadian practice in terms of answerability and accountability.

Mr. Good: That is a very good question. Thank you for that. Of course, the accountability of the new minister is there because that new minister has the capacity in the present situation to take corrective action. The old minister and deputy have left. They no longer have that capacity.

The Chairman: You use the word “accountability?”

Mr. Good: Accountable in the sense of taking corrective action to fix the problem. The problem was not fixed, the new minister is alerted. There is a situation that happened under the previous minister and deputy, a serious problem to be fixed. The only person who can be accountable to fix the problem is the minister who is there today. However, I think we are seeing greater opportunities for deputies, and in some cases, ministers, to come before committees to explain and to elaborate upon situations. I recall in the HRDC case, the former deputy minister of HRDC, who happened to be the Clerk of the Privy Council, was called before the parliamentary committee to explain the situation even though that individual was not the current deputy minister.

M. Thomas : Cela fait partie des risques du métier. Le fonctionnaire peut se retrancher derrière le principe de la responsabilité ministérielle. Quand il assiste à des réunions partisans, c'est en tant que fonctionnaire qu'il le fait. Il doit faire preuve de loyauté, de confidentialité. Il ne peut dévoiler ce qui s'est passé derrière les portes closes si le ministre lui dit de faire quelque chose qui va à l'encontre de son jugement professionnel.

M. Good : Le fait qu'on ne voit pas les mesures disciplinaires qui sont appliquées ne signifie pas qu'il n'y en a pas. On ne voit pas ce qui se passe dans le secteur privé, ni dans le secteur public. On ne peut pas considérer cela comme un jeu. Ces situations ne se prêtent pas toujours à ce genre de chose. Il y a toute une gamme de mesures disciplinaires qui peuvent être prises : les réprimandes orales, écrites, le renvoi, la suspension sans salaire, ce qui a un impact sur la pension et, plus important encore, sur la réputation. Ces mesures sont toutes, en fait, des peines sévères. Fait étonnant, les gens doivent voir pour pouvoir croire. Or, nous devons respecter la dignité des personnes, l'importance d'avoir une fonction politique neutre sur le plan politique et quelque peu anonyme, tout comme nous devons respecter certaines règles dans le secteur privé. Il est important de traiter les gens correctement. Nous n'aimons pas les exécutions publiques. Cela ne fait pas partie de notre nature.

Le président : Vous avez dit, plus tôt, en réponse à une question posée par un sénateur, que le ministre ne devrait pas accepter la responsabilité des fautes qui ont été commises dans le passé. Qu'arrive-t-il lorsqu'un ministère éprouve des problèmes financiers et que son ministre et sous-ministre sont transférés ailleurs? Une fois que la chose devient publique, les nouveaux ministre et sous-ministre sont déjà en poste. Dans le régime canadien, les ministre et sous-ministre qui sont affectés ailleurs ne peuvent être rappelés pour expliquer ce qui s'est passé. Les personnes nouvellement nommées seront certainement mises au courant, très vite, de la situation. J'aimerais savoir ce que vous pensez des règles de responsabilité actuellement en vigueur.

M. Good : Vous posez une question intéressante. Bien entendu, le nouveau ministre a une certaine responsabilité, en ce sens qu'il doit prendre des mesures pour corriger la situation. Les anciens ministre et sous-ministre ne sont plus là. Ils n'ont plus le pouvoir de le faire.

Le président : Vous avez utilisé le mot « responsabilité ».

M. Good : Il doit prendre des mesures pour rectifier la situation. Le problème existe toujours, et le nouveau ministre est saisi du dossier. Des irrégularités sont survenues pendant que les anciens ministre et sous-ministre étaient en poste. Un problème grave doit être réglé. Le nouveau ministre est la seule personne qui est en mesure de le faire. Toutefois, il y a de plus en plus de sous-ministres, et dans certains cas, de ministres qui sont convoqués devant les comités dans le but de fournir des explications. Je songe au cas de DRHC. L'ancien sous-ministre de DRHC, qui était en fait le greffier du Conseil privé, a été convoqué devant le comité parlementaire alors qu'il n'était plus sous-ministre.

I think we can handle both those practices, but the important point is who we hold accountable to fix the problem today as distinct from who is accountable for causing the problem in the past.

The Chairman: I do not think that is a difficult question. It seems to me that the people who should be responsible for fixing the problem today are the current minister and deputy minister of the given department.

Mr. Good: I agree.

Mr. Thomas: We might be more flexible about the conventions around ministerial responsibility and whether ministers, either voluntarily or under compulsion, can talk about what went on in their portfolio at a previous time. They no longer have the authority, but they have facts that are relevant to understanding what went wrong. If this is more about trying to diagnose the problems and fix them, then they may have something to offer. On the basis of a parliamentary procedure of ancient origin, it is probably past time that we might be more flexible. One of the virtues of ministerial responsibility in cabinet/parliamentary government is that it is a flexible system and not as rule-bound as the American system.

The Chairman: That is what I would have thought too.

Mr. Thomas: Mr. Good made reference to the HRDC affair. During that, I always insisted that the last thing Minister Stewart should do was resign and have an inexperienced minister come in to try to fix the problems. The problems did not originate on her watch, but she inherited them. You would then have had an inexperienced minister trying to learn the file and what needed to be done. We sometimes exaggerate, except for the symbolic value of having someone to whom we can point, whom we have sacrificed in the interests of upholding the principle of accountability. I think that remedial accountability rather than punitive accountability is where we should be heading.

The Chairman: Professor Good, on page 5 of your suggestions for this committee on some fundamental changes that might be made without going the full step of the accountability officer, you say that deputy ministers should not expect their minister to accept responsibility for decisions that fall within the deputy's sphere of authority and responsibility. As you know, there are certain statutes in Canada that name the deputy minister as the person responsible.

From a legal point of view, how would you go about making the change so that deputy ministers would not expect their ministers to accept responsibility for those decisions? Is a new law or a regulation required? How can that be effected?

Mr. Good: I do not believe one needs to create a new law. I think one simply has to clearly understand and set it out in the mandate letter, in the proper protocols. I think the first amendment should be made to the document dealing with the

Les deux formules sont acceptables. L'important, c'est d'établir une distinction entre la personne qui doit régler le problème aujourd'hui, et la personne qui en est responsable.

Le président : Ce n'est pas compliqué. À mon avis, les personnes chargées de régler les problèmes, aujourd'hui, sont le ministre et le sous-ministres du ministère concerné.

M. Good : Je suis d'accord.

M. Thomson : Nous pouvons nous montrer plus souples à l'égard des conventions qui entourent la responsabilité ministérielle et la question de savoir si les ministres, soit de leur plein gré, soit par contrainte, peuvent parler de ce qui s'est passé dans leur portefeuille. Ils n'occupent plus le poste, mais ils possèdent des informations qui pourraient nous aider à comprendre ce qui s'est passé. Ils peuvent nous aider à cerner et corriger les problèmes. Il est peut-être temps de faire montre d'une plus grande flexibilité et d'abandonner une procédure parlementaire qui existe depuis longtemps. Le gouvernement de cabinet ou le gouvernement parlementaire a ceci de positif : c'est un système souple qui n'est pas aussi réglementé que le système américain.

Le président : C'est ce que je pense aussi.

M. Thomson : M. Good a parlé du cas de DRHC. J'ai toujours pensé que la dernière chose que le ministre Stewart devait faire, c'était de démissionner et de céder sa place à un ministre inexpérimenté qui aurait la responsabilité de régler les problèmes. Les problèmes n'ont pas été créés sous sa direction; elle en a toutefois hérités. Nous nous sommes retrouvés avec un ministre inexpérimenté qui a dû prendre connaissance du dossier et trouver des solutions. Nous avons parfois tendance à exagérer, sauf que nous attachons une valeur symbolique au fait d'avoir quelqu'un que nous pouvons blâmer, que nous pouvons sacrifier au nom du principe de responsabilité. À mon avis, nous devrions concentrer nos efforts sur la responsabilité réparatrice, et non sur la responsabilité punitive.

Le président : Monsieur Good, vous proposez, à la page 5 de votre mémoire, des changements fondamentaux. Toutefois, vous ne recommandez pas que soient créés des postes d'agents comptables. Vous dites que les sous-ministres ne devraient pas s'attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité des décisions qui relèvent du domaine de compétence du sous-ministre. Comme vous le savez, il y a certaines lois au Canada qui précisent que le sous-ministre est la personne responsable.

Comment pouvons-nous, sur le plan juridique, apporter des changements de manière à empêcher les sous-ministres de s'attendre à ce que les ministres acceptent la responsabilité des décisions qu'ils prennent? Devons-nous adopter une nouvelle loi, de nouveaux règlements? Comment devons-nous procéder?

M. Good : Il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle loi. Il suffit tout simplement de l'indiquer clairement dans la lettre de mandat, dans les protocoles. La première chose qu'il faut faire, c'est de modifier les règles qui régissent la comparution des

appearance of deputy ministers before parliamentary committees. That needs to be clarified, and if one were to adopt this approach, that would be the communiqué or the protocol under which that would operate.

It is important that that protocol be clearly understood by parliamentarians, by ministers and by deputy ministers. Unless there is a complete understanding across all parties, this will not work. There has to be an acceptance across all parties that the range of direct accountability of the deputy to the committee would be under law. That would codify current practice, in part, and would also make it clear how it would operate, but we do not need to change the laws for that.

Mr. Thomas: We are talking about what I would call soft law. It is the guides to ministers and deputy ministers. It is about codes of ethics and values that have been adopted as a condition of employment in the public service. It is about the charter of the public service that this government has promised it will introduce in the future. It is those kinds of documents. If you begin to codify it too narrowly in law, you get into some tricky areas where it is ambiguous. The ambiguity reflects the reality.

Professor Good said that if we had protocols that described in general, admittedly somewhat vague, terms the relationships amongst ministers, public servants and parliamentarians, there would have to be understanding and acceptance of them. I would just add to that, to complete the trilogy, a willingness to play by those rules. To understand and to accept is one thing, but to decide in the heat of the moment that public servants are a useful device for scoring points against the government is bad form.

The Chairman: As you know, we have had a number of professors, former deputy ministers and others appear before this committee on this study. Both of you have suggested, as have a number of them, that there should be some way of strengthening parliamentary committees so that they can do their job. With respect to the estimates, you have suggested strengthening the analytical and research capacity in support of parliamentary committees. We have researchers from the Library of Parliament, who are wonderful resource people for this committee. What did you have in mind besides that?

Senator Downe: Just an additional comment — you referred to the Australian experience. I am not familiar with that, so perhaps you could elaborate on what resources they have and how they work.

Mr. Good: I will talk specifically about the estimates. We had the previous discussion about the actual approval of the estimates and the requirement there. If one looks at the history of estimates in legislative systems going back to the Magna Carta, which I think we need to do, one understands that legislatures have always passed estimates late in the year. They did that because they wanted the Crown to put forward all its money and spend that before they appropriated any money from the Commons.

sous-ministres devant les comités parlementaires. Ces règles doivent être clarifiées, que ce soit dans le communiqué ou dans le protocole qui s'applique dans ce cas-ci.

Il est important que les parlementaires, les ministres et les sous-ministres comprennent clairement ce protocole. S'il n'est pas bien saisi par tout le monde, cela ne fonctionnera pas. Il faut qu'il soit accepté par toutes les parties que la gamme de responsabilités directes du délégué au comité soit assujettie à la loi. Ce protocole pourrait codifier la pratique actuelle, en partie, et décrire clairement son fonctionnement, mais il n'est pas nécessaire de modifier les lois pour cela.

M. Thomas : Il s'agit de ce que j'appellerais une loi non impérative. Ce sont des directives aux ministres et sous-ministres. Il s'agit de codes d'éthique et de valeurs qui ont été adoptés comme des conditions à l'emploi dans la fonction publique. Il s'agit de la charte de la fonction publique que ce gouvernement a promis de promulguer un jour. C'est ce genre de documents. Si on commence à codifier les choses trop étroitement dans la loi, les choses peuvent devenir compliquées quand il y a ambiguïté. L'ambiguïté reflète la réalité.

Le professeur Good disait que si nous avions des protocoles qui décrivaient en termes généraux, certes un peu vague, des modalités des relations entre les ministres, les fonctionnaires et les parlementaires, ils seraient compris et acceptés. J'ajouterais seulement à cela, pour compléter la trilogie, la volonté de respecter les règles du jeu. Comprendre et accepter, c'est une chose, mais décider, dans le feu de l'action, que les fonctionnaires sont des mécanismes utiles pour marquer des points contre le gouvernement, c'est mauvais.

Le président : Comme vous le savez, nous avons entendu le témoignage de plusieurs professeurs, anciens sous-ministres et d'autres, qui sont venus parler de cette étude. Vous avez tous les deux laissé entendre, tout comme plusieurs d'entre eux, qu'il y a un moyen de consolider les comités parlementaires pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions. En ce qui concerne le budget des dépenses, vous avez suggéré de renforcer la capacité d'analyse et de recherche à l'appui des comités parlementaires. Nous avons des attachés de recherche de la Bibliothèque parlementaire, qui sont de merveilleuses personnes-ressources pour le comité. Qu'aviez-vous d'autre à l'esprit?

Le sénateur Downe : J'ai un autre petit commentaire à faire — vous avez fait allusion à l'expérience de l'Australie. Je ne connais pas très bien la situation là-bas, alors peut-être pourriez-vous expliquer leurs ressources et leur fonctionnement?

M. Good : Je vais parler surtout des budgets. Nous avons déjà parlé de l'approbation, en tant que telle, du budget des dépenses, et des besoins sur ce plan. Si on regarde l'histoire des budgets des dépenses dans les régimes législatifs en remontant jusqu'à la Grande Charte, et je pense que nous le devrions, on constate que les assemblées législatives ont toujours adopté des budgets vers la fin de l'année. C'est parce qu'elles voulaient que l'État annonce tout ce qu'il avait dans la caisse et le dépense avant d'affecter des

There has been a longstanding tradition in how this operates. That sounds like a prudent and understandable approach to take.

Our dilemma is that we are asking parliamentarians to pass something upon which they have no impact. From my experience in government, if you want to deal with budgets, focus on budgets, the moment you indicate that someone can change or adjust that budget, people will pay attention. After-the-fact reporting is very difficult to do.

I strongly support greater analysis, and I want to congratulate the Library of Parliament for the work they have done, but it is not enough. That is not a necessary and sufficient condition. More reports will not be enough. The reality is that the kinds of reports that do exist operate in a fundamental dynamic.

The reports that public servants prepare for ministers are not designed to embarrass them. The kinds of reports that parliamentary committees want to use are those that will embarrass ministers.

The Chairman: Or hold them to account.

Mr. Good: I agree. I am perhaps exaggerating a little.

There has been some discussion of whether it is possible under certain circumstances to allow parliamentary committees to define some action not as a confidence vote, but rather to allow some modest reallocation in specific areas of the budget. That would allow the committee to say that, for good policy reasons, or good objective reasons, we think that the money in this department and this operating budget might be better reflected in a particular area. You would have to put some strong limits on it, you would have to have strong reasons and you would have to put in place mechanisms to allow Parliament to override that should they wish to, but you could see that happening.

I am not suggesting that is a panacea. We had that, in part, in the last Parliament with a minority government, but we did see a much greater interest in the estimates on the part of parliamentarians. Some mischief was obviously created, but at the same time there was a much greater interest because people knew that in the current situation they could actually affect the estimates.

We need to think about how we can let parliamentarians affect the estimates in a more direct way.

Mr. Thomas: In the paper that you have mentioned a couple of times I argue that Parliament has a dual role. One is to support the existence of strong, responsive governments, engaging them to pass legislation, get spending approved and implement the mandate that they have been given in an election. On the other hand, Parliament is also expected to enforce accountability of the political executive, the Prime Minister and the cabinet, to insist that they explain and defend their actions and to push governments to be more responsive to society. There is a

fonds des Communes. C'est un mode de fonctionnement qui date de très longtemps. Cela semble une façon de faire prudente et compréhensible.

Notre dilemme, c'est que nous demandons aux parlementaires d'adopter quelque chose sur quoi ils n'ont aucune influence. D'après mon expérience au gouvernement, si on veut parler de budgets, se concentrer sur des budgets, à partir du moment où on dit que quelqu'un peut changer ou modifier ce budget, c'est là que les gens vont y porter attention. Les comptes rendus après le fait, c'est très difficiles.

J'appuie sans réserve une analyse plus approfondie, et je tiens à féliciter la Bibliothèque parlementaire pour tout le travail qu'elle a fait, mais cela ne suffit pas. Ce n'est pas une condition nécessaire et suffisante. Il ne suffira pas de rédiger plus de rapports. La réalité, c'est que le genre de rapports qui existent fonctionnent d'après une dynamique fondamentale.

Les rapports que les fonctionnaires préparent pour les ministres ne sont pas conçus pour les mettre dans l'embarras. Le genre de rapports que les comités parlementaires veulent utiliser sont de ceux qui mettraient les ministres dans l'embarras.

Le président : Ou qui leur ferait assumer leurs responsabilités.

M. Good : D'accord. Peut-être est-ce que j'exagère un peu.

On s'est demandé s'il serait possible, dans certaines circonstances, de permettre aux comités parlementaires de définir certaine mesure non pas comme un vote de confiance, mais plutôt pour permettre une modeste modification de la répartition dans certains éléments du budget. Cela permettrait au comité de dire que, pour de bonnes raisons stratégiques, ou de bonnes raisons objectives, on pense que l'argent de ce ministère et son budget d'exploitation seraient mieux employés dans un secteur particulier. Il faudrait imposer des limites rigoureuses, il faudrait avoir de solides motifs, et il faudrait qu'il y ait des mécanismes pour permettre au Parlement de neutraliser cette décision s'il le voulait, mais on peut comprendre que cela pourrait arriver.

Je ne voudrais pas donner à croire que c'est là une panacée. Nous avons eu cela, un peu, à la dernière législature, avec un gouvernement minoritaire, mais nous avons constaté l'intérêt beaucoup plus vif des parlementaires pour le budget des dépenses. Il est évident qu'il y a eu certains méfaits, mais en même temps, l'intérêt a été beaucoup plus vif parce que les gens savaient que dans la situation actuelle, ils pouvaient réellement avoir une influence sur le budget des dépenses.

Il nous faut réfléchir à la manière dont nous pouvons permettre aux parlementaires d'influencer plus directement le budget.

M. Thomas : Dans le document que vous avez mentionné, je dirais que le Parlement assume un double rôle. L'un est d'appuyer l'existence de gouvernements solides et souples, de les engager à adopter des lois, à faire approuver les dépenses et à exécuter le mandat qui leur a été donné quant ils ont été élus. D'un autre côté, le Parlement est aussi censé assurer l'imputabilité de l'exécutif politique, soit le premier ministre et le Cabinet, et insister pour qu'ils motivent et défendent leurs actions, et pousser les gouvernements à être plus attentifs à la société. Il y a

contradiction between supporting strong government and holding them accountable, and it comes out most vividly in the role that government MPs play in committees. There are dilemmas in that because not many ministers encourage their backbench followers to go to committees and find things that will embarrass them.

I can share with the committee a three- or four-page paper. People in the office of Paul Martin, at the time he was waiting to become Prime Minister Martin, asked me to write a four-pager as part of a speech on the democratic deficit. I am not a practicing anything, let alone Liberal; however, I wrote the speech, "How to strengthen parliamentary committees, presuming that you wanted to," and there are a series of ideas there. Part of it is that MPs have to change their view that they are not likely to modify the major pieces of legislation that come before them.

On some pieces of legislation they should have heated, partisan debates and the public should be alerted to the implications of the legislation, but a lot of the legislation now is of the housekeeping variety. It is amending existing statutes, or framework legislation. There is a far bigger job to be done on the scrutiny role and MPs are neglecting that. That is partly because we have had a fragmented opposition and a group of MPs in the official opposition who come from an anti-politics-movement background, and they came here not believing much in the parliamentary process, not to be editorial or partisan about the matter.

The Chairman: Speaking of that four-page report, are you prepared to make that available to our committee?

Mr. Thomas: Absolutely, I would be pleased to do so.

The other paper that the Martin camp asked me to write was about what to do with the Senate, and how to fix the Senate without touching the Constitution. The Senate is not perfect, but it is a much better institution than its reputation.

The Australian Senate is interesting because now, for the first time in 25 years, the government has a majority in the Senate because they are using a proportional representation form of election. John Howard has a majority in the Senate. I was there in the summer, before July, before the government gained a majority position because the senators were not installed yet. I watched the estimates process and interviewed about 15 people. Their estimates process before the Senate is quite impressive. It takes place every day over two weeks. It is on the parliamentary channel. It is the main item on the news at night. Public servants come with big binders and know they will be asked tough questions. They have to be effective. They do not have the defensive mechanisms of ministers because there are very few ministers in the cabinet who come directly from the Senate so there is not that protection. They do not use parliamentary secretaries to protect public servants the way we do here.

contradiction entre le fait d'appuyer un gouvernement solide et celui de lui faire assumer ses responsabilités, et cette contradiction ressort avec plus d'évidence dans le rôle que les députés du parti au pouvoir jouent au sein des comités. Il y a des dilemmes parce qu'il n'y a pas beaucoup de ministres qui encouragent leur député d'arrière-ban à assister aux réunions des comités et à découvrir des choses qui les plongeraient dans l'embarras.

Je peux remettre au comité un document de trois ou quatre pages. Les gens du bureau de Paul Martin, alors qu'il s'apprêtait à devenir le premier ministre Paul Martin, m'ont demandé de rédiger un document de quatre pages pour un discours sur le déficit démocratique. Je ne suis partisan de rien, et encore moins du Parti libéral; cependant, j'ai rédigé un discours que j'ai intitulé « Comment renforcer les comités parlementaires, en supposant qu'on le veuille », et il renferme plusieurs idées. J'y dis entre autres que les députés doivent modifier l'idée qu'ils se font qu'il y a peu de chance qu'ils changent grand chose aux lois importantes qui leur sont présentées.

Pour bien des textes de loi, ils devraient avoir des débats très animés et partisans et le public devrait être alerté des implications de ces lois, mais bien des lois, maintenant, sont de nature administrative. Il s'agit seulement de modifier des lois existantes, ou des lois cadres. Il y a bien plus à faire sur le plan du rôle d'examen, et les députés le négligent. C'est attribuable en partie au fait que nous avons eu une opposition fragmentée et un groupe de députés de l'opposition officielle qui viennent de mouvement antipolitique, et ils sont arrivés ici en se faisant peu d'illusions sur le processus parlementaire, et non pas pour changer les choses ou avoir un parti pris sur la question.

Le président : À propos de ce rapport de quatre pages, est-ce que vous êtes disposé à le mettre à la disposition du comité?

M. Thomas : Absolument, avec plaisir.

L'autre document que le camp Martin m'a demandé de rédiger concernait ce qu'il fallait faire avec le Sénat, et comment arranger la situation du Sénat sans toucher à la Constitution. Le Sénat n'est pas parfait, mais c'est une institution qui vaut beaucoup mieux que sa réputation.

Le Sénat de l'Australie est intéressant parce que maintenant, pour la première fois en 25 ans, le gouvernement a la majorité au Sénat, parce qu'ils appliquent une formule d'élection par représentation proportionnelle. John Howard a la majorité au Sénat. J'y étais cet été, avant juillet, avant que le gouvernement soit en position majoritaire, parce que les sénateurs n'étaient pas encore en poste. J'ai observé le processus budgétaire et interviewé une quinzaine de personnes. Le processus budgétaire devant le Sénat est très impressionnant. Il se poursuit tous les jours pendant des semaines. C'est le principal sujet de l'actualité. Les fonctionnaires arrivent chargés de gros cahiers à anneaux, et ils savent qu'ils vont se faire poser des questions difficiles. Ils doivent être efficaces. Ils n'ont pas de mécanisme de défense des ministres, parce qu'il y a très peu de ministres au cabinet qui viennent directement du Sénat, alors il n'y a pas ce genre de protection. Ils ne recourent pas aux secrétaires parlementaires pour protéger les fonctionnaires comme nous le faisons ici.

The minister sits there but answers very few questions because the minister is answering on behalf of another minister, who is in the House of Representatives. They are now changing the parliamentary practice so that ministers who sit in the House of Representatives now come before the committees as well.

They hold major Senate inquiries. I think this institution has done admirable work in terms of general inquiries into public policy issues, but they conduct major inquiries. I interviewed the parliamentary staff there and they are PhD-credentialed people in economics and public administration. They are high-calibre staff, and this is an institution that has political clout. It matters. Somehow, you have to create enough incentives for MPs not to feel — and get permission from governments — that they are being disloyal when they go off to a committee and raise potentially embarrassing questions. That is a big cultural shift. You can do that partly by procedural and organizational changes, but ultimately, it is about saying to the minister, “You would be better off, Madam Minister, if you had inquisitive MPs helping you to give direction to the department and finding out where the problems are, because you cannot do it all on your own, so give us permission to go to the committees and do that.”

The Chairman: That is a big cultural shift. It may be easier for a committee such as Public Accounts or National Finance, where you are looking at estimates and numbers, rather than committees on health or transportation; I do not know.

Mr. Thomas: This has been a favourite hobby horse of mine. I used to carefully read the transcripts of the Scrutiny of Regulations Committee, particularly in the days of Eugene Forsey, because I was interested in delegated law-making authority. That committee would not have been effective had it not been for the Senate contingent and, more particularly, the chair, obviously, and the lawyer who served the committee. We need a joint committee on the public service with a contingent of MPs who are interested in how the public service operates, interested in making a constructive contribution to improving the public service so it can make its contribution in turn to good government, and understanding what the implications and trade-offs are. I do not think there are enough MPs who are dedicated consistently to this, and given the high turnover amongst them, it needs a core of senators there. I have watched this group. I have read about this group. It does good work, it asks good questions, and it is constructive. It is not anxious to score points, and that is what we need.

We need a joint committee on expenditures to review estimates, a joint committee on the public service to review machinery-of-government issues, and to continue the work on regulations. I believe that trilogy is a good plan for tackling difficult, submerged issues of accountability that need to be debated without the hysterics of the House of Commons.

Le ministre y assiste, mais répond à très peu de questions, lorsque le ministre répond pour le compte d'un autre ministre, qui est à la Chambre des représentants. Ils sont en train de changer la procédure parlementaire pour que les ministres qui siègent à la Chambre des représentants puissent, eux aussi, comparaître devant les comités.

Ils mènent d'énormes enquêtes sénatoriales. Je pense que cette institution a fait d'admirables choses, en fait d'enquêtes générales sur les questions de politique publique, mais eux, ils font des enquêtes de grande envergure. J'ai interviewé le personnel parlementaire de là-bas, et ce sont des titulaires de doctorats en économie et en administration publique. C'est un personnel de haut calibre, et c'est une institution qui a du poids politique. Cela compte. D'une façon ou d'une autre, il faut créer suffisamment d'incitatifs pour que les députés n'aient pas l'impression — et que les gouvernements les y autorisent — de manquer de loyauté lorsqu'ils se présentent devant un comité et soulèvent des questions potentiellement gênantes. C'est tout un changement de culture. On peut y arriver, en partie, au moyen de modifications procédurales et organisationnelles, mais en fin de compte, il faut dire à la ministre, « Madame la ministre, vous seriez en bien meilleure posture si vous aviez des députés fouineurs qui vous aident à orienter le ministère et à trouver où sont les problèmes, parce que vous ne pouvez pas le faire seule, alors autorisez-nous à aller voir les comités pour le faire ».

Le président : C'est effectivement un gros changement culturel. Ce pourrait être plus facile pour un comité comme le Comité des comptes publics ou celui des finances nationales, qui examine le budget des dépenses et les chiffres, plutôt que pour des comités sur la santé ou sur les transports; je ne sais pas.

M. Thomas : C'est depuis longtemps l'un de mes dadas. J'avais pris l'habitude de lire attentivement les transcriptions du Comité d'examen de la réglementation, particulièrement à l'époque d'Eugene Forsey, parce que je m'intéressais à la délégation de la compétence législative. Ce comité n'aurait pas pu être efficace sans le contingent du Sénat et, plus particulièrement, le président, évidemment, et l'avocat qui conseillait le comité. Il nous faut un comité mixte sur la fonction publique, avec un contingent de députés qui s'intéressent à la mécanique de la fonction publique, qui veulent faire une contribution constructive à l'amélioration de la fonction publique pour qu'elle puisse, à son tour, contribuer à un bon gouvernement, et qui veulent comprendre ce que sont les implications et les compromis. Je ne trouve pas qu'il y a assez de députés qui s'y consacrent constamment, et étant donné l'énorme roulement d'effectifs parmi eux, il y faut un noyau de sénateurs. J'ai observé ce groupe. J'ai lu à son sujet. Il fait un bon travail, il pose de bonnes questions, et c'est constructif. Il n'est pas pressé de marquer des points, et c'est ce qu'il nous faut.

Il nous faut un comité mixte sur les dépenses pour examiner le budget des dépenses, un comité mixte sur la fonction publique pour examiner les aspects de la mécanique du gouvernement, et pour continuer le travail sur la réglementation. Je pense que cette trilogie est un bon plan pour nous attaquer à des questions difficiles et cachés d'imputabilité dont il faut débattre sans les déchainements hystériques de la Chambre des communes.

The Chairman: That is very interesting.

We have been here for some two hours and every moment was exciting, interesting and highly informative. I thank you both for sharing with us the wealth of your information from many years of study. It has been useful for this committee.

Honourable senators, our next meeting will be on November 1.

The committee adjourned.

Le président : C'est très intéressant.

Voilà deux heures que nous sommes ici, et chaque instant a palpitant, intéressant et hautement instructif. Je vous remercie tous les deux d'avoir bien voulu partager avec nous ce trésor de renseignements recueillis en bien des années d'études. Cela a été très utile au comité.

Honorables sénateurs, notre prochaine réunion le 1^{er} novembre.

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

WITNESSES

Tuesday, October 25, 2005

As individuals:

Sharon L. Sutherland, Professor, School of Political Studies,
University of Ottawa;

Jonathan Malloy, Professor, Department of Political Science,
Carleton University.

Wednesday, October 26, 2005

As individuals:

Paul G. Thomas, Professor, Political Studies Department,
University of Manitoba;

David A. Good, Professor, School of Public Administration,
University of Victoria.

TÉMOINS

Le mardi 25 octobre 2005

À titre personnel :

Sharon L. Sutherland, professeure, École d'Études politiques,
Université d'Ottawa ;

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques,
Université Carleton.

Le mercredi 26 octobre 2005

À titre personnel :

Paul G. Thomas, professeur, Département des études politiques,
Université du Manitoba;

David A. Good, professeur, École d'administration publique,
Université de Victoria.