

CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

Un redémarrage s'impose : neuf moyens de rétablir la confiance dans les institutions publiques canadiennes

Octobre 2015

Message du président du groupe d'experts

La pratique soutenue d'une bonne gouvernance dans notre système parlementaire revêt une très grande importance pour la santé démocratique de nos provinces, de nos territoires et de l'ensemble du Canada.

Le présent rapport fait suite à de vives inquiétudes concernant l'affaiblissement des piliers fondamentaux du système démocratique de Westminster. Cet affaiblissement, qui se développe progressivement depuis des décennies, s'étend à tous les systèmes parlementaires, aussi bien en Australie et en Nouvelle-Zélande qu'en France, au Royaume-Uni et au Canada – un phénomène dû en grande partie à des conditions et des dynamiques communes.

Le rapport examine ces conditions contemporaines à travers le prisme de notre système parlementaire au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada.

La centralisation extraordinaire des pouvoirs, qui ébranle le fondement de notre démocratie, fait partie de ces facteurs qui sapent la bonne gouvernance.

Ce rapport décrit comment le cabinet du premier ministre et les cabinets des premiers ministres provinciaux en sont venus à exercer un niveau de pouvoir sans précédent sur l'organe législatif du gouvernement et la fonction publique.

Le resserrement du contrôle politique et la nécessité pour le gouvernement d'apporter des réponses en temps réel aux événements du moment – une nécessité renforcée par les médias et Internet – entraînent une concentration du pouvoir qui influe profondément sur quatre de nos plus importantes institutions, à savoir : le Parlement, le conseil des ministres, la fonction publique et la « fonction politique » émergente.

Le rapport, en s'inspirant de pratiques nationales et internationales, fait diverses recommandations pour revitaliser et rééquilibrer notre système au Canada.

Nos neuf recommandations visent à « redémarrer » ces institutions. Nous ne proposons pas ici de revenir en arrière, ni même d'initier un changement révolutionnaire. Notre but est plutôt de lancer une démarche réparatrice : revitaliser ces institutions pour qu'elles répondent à leurs objectifs premiers et faciliter leur adaptation à l'ère numérique.

Aux fins de ce rapport le Forum des politiques publiques a constitué pour la toute première fois un groupe d'experts réunissant des Canadiens éminents avec la mission d'étudier une question urgente d'intérêt public. Le groupe d'experts était composé de :

- Jim Dinning – président - ancien trésorier, Province de l'Alberta, et président, Western Financial Group
- Jean Charest – associé chez McCarthy Tétrault LLP et ancien membre du conseil des ministres fédéral et premier ministre du Québec
- Monique Leroux – présidente et chef de la direction du Mouvement Desjardins
- Kevin Lynch – vice-président de BMO Groupe financier et ancien greffier du Conseil privé
- Heather Munroe-Blum – ancienne rectrice et vice-chancelière de l'Université McGill

Le groupe d'experts était soutenu par un comité consultatif de 18 membres issus d'un vaste échantillon de la société. Une liste des membres figure à la fin de ce rapport.

Nos meilleurs remerciements à nos collègues du groupe d'experts, aux membres du conseil consultatif et à la directrice de la recherche, Lori Turnbull. Un grand merci à Julie Lafley et au chef de projet, Sara Caverley, pour leurs précieuses contributions, sans oublier le personnel du Forum des politiques publiques pour son soutien inestimable à ce projet. Nous remercions tout particulièrement l'ancien président et chef de la direction du Forum des politiques publiques du Canada David Mitchell, dont l'expertise et la vision ont considérablement contribué à approfondir ce rapport. La publication de ce document a été rendu possible grâce au soutien généreux de Power Corporation du Canada, de la Fondation Wilson et de la Fondation Fleck.

Une bonne gouvernance transcende la partisanerie. En effet, elle peut réunir les partis autour d'une cause commune, dans le plus bel esprit de nos traditions parlementaires. Nous sommes convaincus qu'une réforme progressiste bénéficiera au Canada et aux Canadiens de tout le pays. La mise en œuvre de ces recommandations permettra au Canada de réaffirmer sa réputation mondiale en tant que chef de file de la gouvernance démocratique.

Jim Dinning
Président du groupe d'experts

Ottawa, octobre 2015

Avec tous nos remerciements à nos partenaires

The Wilson Foundation



POWER CORPORATION
OF CANADA

The Fleck Foundation

La gouvernance dans un monde en rapide évolution

Nous vivons dans une ère de mondialisation et d'innovation de rupture, dont les effets influent sur tous les secteurs de la société, sans exception. Dans le cas du gouvernement, les progrès technologiques ont fait naître certaines attentes chez les citoyens concernant leur rôle dans le processus démocratique et la responsabilisation des représentants élus.

À l'instar d'institutions d'autres pays démocratiques, les institutions publiques du Canada ne sont pas parvenues à suivre le rythme des changements mondiaux à certains égards importants.

Il ne s'agit pas ici de critiquer notre système de gouvernance ou de blâmer un quelconque gouvernement. Le modèle parlementaire de Westminster a évolué dans le contexte canadien dans le but de donner un leadership national solide au pays et à ses provinces. Il se fonde sur un processus décisionnel destiné à œuvrer pour un vaste pays aux intérêts régionaux divers. Si les institutions telles que le conseil des ministres, les comités parlementaires et la fonction publique évoluaient pour fonctionner comme prévu, elles pourraient gérer plus efficacement les enjeux d'actualité. Elles seraient également en mesure d'apporter des réponses aux défis majeurs de plus long terme auxquels le Canada fait face, comme le besoin de diversifier et de multiplier ses échanges commerciaux internationaux; de mieux coordonner ses stratégies en matière d'environnement et d'énergie; de traiter la problématique des coûts insoutenables des soins de santé, aggravé par le vieillissement de la population; et de bâtir une économie plus novatrice, pour ne citer que quelques-uns de ces défis.

Le problème est que nos institutions publiques ne jouent plus les rôles pour lesquels elles ont été créées et n'ont pas non plus l'autorité nécessaire pour agir efficacement. Par ailleurs, elles continuent d'utiliser des processus créés il y a un siècle, voire plus, pour un monde très différent.

Ces lacunes, exacerbées par la mondialisation et Internet, contribuent à éroder la confiance envers les institutions publiques et notre système politique. Des preuves attestant de cette désillusion existent dans le monde entier et s'étendent aussi à travers tout le Canada :

- Dans leur ouvrage de 2014, *Tragedy in the Commons*, Michael MacMillan et Alison Loat ont brossé le portrait de députés désabusés, et ce dans tous les partis, qui ont le sentiment que le Parlement ne fonctionne pas comme il devrait et que les comités parlementaires sont devenus dysfonctionnels.
- Le rapport récent de Samara, intitulé *Democracy 360*, fait état d'un très faible niveau de confiance de la population envers les hommes politiques.
- De nos jours, les difficultés du Sénat font régulièrement les choux gras des médias. Certains de ses problèmes sont clairement structurels.
- Du point de vue de nombreuses provinces, les processus encadrant les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux ne fonctionnent tout simplement pas, comme en témoignent les réunions de premiers ministres quasi inexistantes au cours de ces dernières années.
- La centralisation extraordinaire des pouvoirs au niveau de notre premier ministre fédéral, des premiers ministres provinciaux et de leurs conseillers politiques est devenue une caractéristique invétérée du gouvernement d'aujourd'hui et l'objet de frustrations pour les représentants élus et les fonctionnaires de carrière.
- De plus, il existe une antipathie préoccupante à l'égard de la fonction publique, ce qui augmente encore le risque de dommages à long terme pour l'institution.

La bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir à une démocratie solide, dans l'intérêt de tous les citoyens. Elle est importante pour les Canadiens, aussi bien pour des raisons de transparence

que pour garantir la confiance dans les institutions publiques. Compte tenu des défaillances susmentionnées, notre système politique a clairement besoin d'un « redémarrage » s'il veut répondre pleinement aux attentes des citoyens et faire évoluer nos provinces et notre pays en vue de consolider la place du Canada dans le monde.

La bonne nouvelle : un renouveau est à portée de main.

Comment nous sommes-nous égarés?

Les systèmes parlementaires sont largement acclamés pour leur flexibilité constitutionnelle, la responsabilisation de leur organe exécutif ainsi que pour leur aptitude à concilier des intérêts divers et concurrentiels. Ils permettent à un exécutif fort de remplir son mandat tout en offrant une représentation significative des groupes minoritaires. Ils garantissent l'équilibre entre la démocratie et l'efficacité, entre l'autorité et la responsabilisation, et entre la stabilité et la capacité de s'adapter au changement.

Toutefois, au Canada, cet équilibre s'érode – un phénomène qui s'explique en grande partie par un degré exceptionnel de centralisation.

Notre système de gouvernement responsable est largement calqué sur celui du Royaume-Uni. Comme le Royaume-Uni, le Canada a un premier ministre fédéral en tant que chef d'un gouvernement élu, et un chef d'État nommé, à savoir le gouverneur général, qui est le représentant de la Reine.

Le pouvoir se concentre au niveau de l'organe exécutif, ce qui désigne habituellement le premier ministre fédéral et le conseil des ministres, soutenus par la fonction publique.

Cependant, pour plusieurs raisons, dont notamment la nécessité de réagir rapidement face à des événements urgents, la puissance des technologies de communication et les modes de gouvernance individuels, la prise de

décision est centralisée à un degré encore jamais atteint et se trouve entre les mains d'un groupe de personnes beaucoup plus restreint à Ottawa, ainsi que dans de nombreuses capitales provinciales.

Le premier ministre fédéral, ou le premier ministre provincial, et ses plus proches conseillers sont devenus la principale force dans notre démocratie. Ce groupe très uni détermine les procédures que le Parlement et ses comités doivent appliquer, et son pouvoir centralisé a mis le conseil des ministres sur la ligne de touche et a érodé l'influence de la fonction publique. En effet, les conseillers politiques à Ottawa et dans les capitales provinciales constituent désormais une « fonction politique » distincte, non élue, qui a souvent plus d'influence que la fonction publique permanente, mais qui est pourtant moins tenue de rendre des comptes.

La concentration des pouvoirs entre si peu de personnes n'est pas cohérente avec notre système de gouvernement responsable, qui place l'équilibre des pouvoirs entre les mains de l'organe législatif, où les membres du Parlement peuvent demander des comptes à un gouvernement.

Le premier ministre fédéral : plus que le premier parmi ses pairs

La centralisation du système politique du Canada signifie que nos premiers ministres fédéraux deviennent plus que les « premiers parmi leurs pairs ». En fait, ils exercent plus de pouvoir que leurs homologues dans d'autres systèmes parlementaires de type Westminster. C'est ce qu'a d'ailleurs souligné Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, il y a plus de dix ans : « Avec le manque de freins et de contrepoids, le premier ministre du Canada est peut-être le chef de gouvernement le moins contrôlé de toutes les démocraties. »¹

Les premiers ministres fédéraux ont à leur disposition un certain nombre de puissants leviers pour faire appliquer la discipline de parti au sein de l'assemblée législative. Ils nomment les membres du conseil des ministres, les

¹ « PM's power threatens to even make cabinet irrelevant », *Ottawa Citizen*, 16 novembre 2004, <http://www.canada.com/national/features/democracy/story.html?id=%7B84423B03-A368-4F91-A52B-CDCA98746160%7D>

secrétaires parlementaires, le leader du gouvernement à la Chambre, le whip du gouvernement et les présidents des comités – en d’autres termes, presque toutes les personnes occupant des postes d’influence au Parlement. L’ambition pour les députés d’occuper l’un de ces postes suffit souvent à garantir leur loyauté envers les leaders de parti, et donc l’exécutif.

La discipline de parti renforce l’autorité du premier ministre fédéral à tel point qu’avec le vote à l’unisson des députés du parti au pouvoir, il est quasiment impossible pour un gouvernement majoritaire de perdre la confiance du Parlement.

Même un premier ministre fédéral à la tête d’un gouvernement minoritaire est raisonnablement en sécurité. Les partis de l’opposition sont rarement prêts à défaire un gouvernement et à en subir les conséquences, qui se manifestent sous la forme d’une élection au dénouement imprévisible.

Le CPM : l’instance où les décisions – de plus ou moins grande importance – sont prises

Nulle part ailleurs au Canada la centralisation du pouvoir politique n’est plus criante qu’au niveau du rôle du Cabinet du premier ministre (CPM) fédéral ou, dans le cas des provinces, du Cabinet du premier ministre provincial.

Aujourd’hui, le CPM fonctionne en tant que « véritable » conseil des ministres. Il élabore et passe au crible la politique gouvernementale, décide des nominations, conçoit les stratégies de communication et rédige les discours pour le premier ministre fédéral, les ministres et d’autres intervenants. Sa portée et son influence s’étendent aux moindres recoins du gouvernement.

De plus, en mobilisant les technologies de l’ère numérique, les mégadonnées, le micro- ciblage et les médias sociaux, les premiers ministres fédéraux sont moins dépendants de l’avis de leurs ministres pour déterminer comment les diverses circonscriptions à travers le pays peuvent réagir au programme du gouvernement.

L’émergence du CPM et le déclin relatif du conseil des ministres ne sont pas nouveaux. Par exemple, Donald Savoie a documenté le déclin du gouvernement par conseil des ministres dans son ouvrage datant de 2008, intitulé *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*.

Le conseil des ministres n’est plus que l’ombre de lui-même

Le conseil des ministres était destiné à être un élément clé des systèmes de type Westminster, servant de forum à la discussion sur les défis majeurs rencontrés par le gouvernement, puis à la prise de décisions et à l’exercice du leadership. On est bien loin de la manière dont le conseil des ministres fédéral et la majorité des conseils des ministres provinciaux fonctionnent aujourd’hui.

La suprématie du CPM et des cabinets des premiers ministres provinciaux s’est largement faite aux dépens du conseil des ministres – si bien que la notion du gouvernement par conseil des ministres est désormais remise en question. La gouvernance exécutive a évolué au point que les membres du conseil des ministres ne tiennent plus le rôle essentiel qu’ils tenaient autrefois.

Par le passé, les premiers ministres fédéraux auraient délégué la responsabilité des initiatives politiques aux ministres, et il était attendu de ces ministres qu’ils amènent au conseil des ministres des sujets importants à examiner. Ils étaient également tenus de connaître parfaitement leur propre portefeuille ainsi que ceux de leurs collègues. Aujourd’hui, au contraire, la compétence d’un ministre semble bien trop souvent se mesurer à sa capacité à éviter la controverse.

La fonction publique supplantée par la « fonction politique »

La fonction publique joue un rôle central dans notre système de gouvernement dit de Westminster. Il s’agit d’un système non partisan, professionnel et permanent, servant les gouvernements de n’importe quel parti politique avec la même loyauté et efficacité. Les nominations sont fondées sur le mérite.

La fonction publique du Canada, longtemps reconnue pour sa grande compétence, est destinée à offrir au gouvernement en place une expérience et des conseils politiques fondés sur des données probantes. Elle administre les politiques, les programmes et les règlements approuvés par le Parlement et le conseil des ministres sur une base non partisane et fournit les services essentiels au gouvernement. Au regard de ses rôles, responsabilités et responsabilisations, la fonction publique du Canada ne devrait pas être confondue avec une fonction publique analogue à celle des États-Unis, qui est structurée institutionnellement pour être partisane et non permanente aux échelons supérieurs.

Toutefois, la fonction publique au Canada court aujourd'hui le risque de devenir un « service administratif » dont la seule tâche serait d'exécuter les ordres des hommes politiques et de leurs auxiliaires sans remise en question, discussion ou conseil politique éclairé.

En théorie, ces conseillers politiques viennent compléter la fonction publique plus qu'ils ne la concurrencent ou la transplantent. Malheureusement, en pratique, cela ne fonctionne que très rarement de la sorte.

La fonction publique permanente est de plus en plus supplantée par une « fonction politique », constituée d'acteurs politiques nommés qui fournissent un soutien, généralement à la demande du CPM et des cabinets des premiers ministres provinciaux. De nos jours, les représentants élus se fient largement à ces conseillers nommés, marginalisant ainsi les contributions importantes des hauts fonctionnaires et érodant la complémentarité de leurs rôles respectifs.

Les gouvernements ont moins tendance à solliciter des conseils, des idées et des orientations auprès de la fonction publique, et se basent davantage sur des solutions toutes faites, généralement conçues par des stratégies politiques, lesquels sont ensuite de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre des politiques.

En conséquence, la capacité de la fonction publique à offrir des conseils politiques indépendants, recherchés et bien avisés tend à diminuer. Une génération de fonctionnaires chevronnés prend sa retraite ou change de carrière. Contrairement à ce que l'on pourrait souhaiter

ou à ce qui se faisait depuis longtemps, les ministres et les sous-ministres entretiennent moins de contacts les uns avec les autres. Et dans les ministères où les ministres et les sous-ministres interagissent encore, il s'avère que les sous-ministres ont souvent de meilleurs rapports avec le personnel politique et le CPM qu'avec les ministres.

Le personnel politique constitue un rouage essentiel de notre système gouvernemental. Il a un rôle à jouer dans l'énoncé de conseils au premier ministre fédéral, aux premiers ministres provinciaux et à leurs ministres respectifs. La question reste à savoir s'ils devraient également faire le travail de la fonction publique.

La fonction publique et la fonction politique sont toutes deux impliquées dans la politique, tandis que les activités du gouvernement relèvent de la responsabilité de la fonction publique. Afin d'éviter toute confusion, les différentes responsabilités doivent être clairement définies et respectées.

Une autre approche est possible

Notre système a évolué au fil du temps jusqu'au point où, aujourd'hui, il récompense massivement la centralisation du pouvoir au niveau de l'exécutif au lieu de renforcer le rôle des représentants élus, ce qui était l'intention initiale.

Une certaine concentration des pouvoirs est sans doute une évolution naturelle dans les systèmes parlementaire de style Westminster, tels que celui en place au Canada. En fait, certaines mesures de centralisation peuvent être justifiées et sont inévitables, comme c'est le cas dans le secteur de la communication. Toutefois, ceci ne doit pas étouffer le débat démocratique. La centralisation débridée des pouvoirs, évidente aujourd'hui à Ottawa et dans plusieurs capitales provinciales, ne sert pas l'intérêt public.

Dans l'idéal, les systèmes de gouvernance du Canada devraient faire participer les autres institutions qui ont été créées pour contrebalancer le pouvoir exécutif. Ceci peut s'avérer complexe en pratique, mais nous devrions aspirer à un système où le pouvoir et l'autorité sont efficacement partagés et moins centralisés qu'aujourd'hui.

Principaux obstacles à une meilleure gouvernance

Pour parvenir à une gouvernance plus efficace, il nous faut relever quatre grands défis.

Un manque de collégialité dans la prise de décision

Le conseil des ministres, la Chambre des communes et les comités parlementaires peuvent fonctionner avec de façon bien plus cohérente. Toutefois, pour ce faire, chacune de ces institutions devrait pouvoir être en mesure de se faire entendre efficacement.

Rien que de par sa taille, le conseil des ministres est déjà entravé dans sa capacité à prendre des décisions : à Ottawa, il est passé de 13 membres à l'époque de la Confédération à pas moins de 39 après les dernières élections parlementaires.² Au Royaume-Uni, la situation est toute autre : alors que le Parlement est plus grand, la taille du conseil des ministres est habituellement plus petite. En 2015, par exemple, le conseil des ministres du Royaume-Uni comptait 22 membres.³

Un conseil des ministres centralisé de grande taille ne peut pas fonctionner comme organe décisionnel, ni comme forum où les propositions politiques des ministres sont étudiées. Au lieu de cela, il devient un « super caucus » supportant le premier ministre fédéral ou provincial. Ceci peut avoir des avantages politiques et symboliques lorsqu'un conseil des ministres de grande taille satisfait la demande de diversité en matière de représentation régionale, sectorielle, ethnique et de représentation des sexes, mais, en règle générale, cela ne profite pas à la bonne gouvernance.

Les comités parlementaires sont affaiblis par une pression constante exercée par les whips des partis et les leaders de la Chambre pour qu'ils suivent des programmes partisans restreints. Les législateurs ne sont aujourd'hui pas plus libres d'exprimer leurs

opinions devant les comités que devant le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Travailler de manière productive au sein de tous les partis est devenu une rare exception.

L'exécutif exerce une influence croissante sur les comités à travers les présidents de comité, qui sont en réalité choisis par le premier ministre fédéral ou provincial (dès lors qu'ils sont membres du parti au pouvoir). Les présidents de comité sont connus pour suivre les instructions provenant de l'exécutif afin d'orienter les procédures et d'être sélectifs dans le choix des témoins qui comparaitront devant un comité.

De plus, les comités manquent généralement de ressources et de personnel, et sont donc moins bien préparés à réaliser leur précieux travail.

Les hauts fonctionnaires ont historiquement joué un rôle important dans la promotion d'une forme de gouvernance plus collégiale. Ils disposent des connaissances et de la crédibilité requises pour s'associer aux parties prenantes sur une base continue et à long terme en vue d'élaborer des options politiques et d'offrir des réponses coordonnées, approfondies et fondées sur des preuves pour traiter des problèmes complexes. Cependant, du fait de leur rôle de plus en plus restreint, il s'avère toujours plus difficile pour les fonctionnaires de réaliser ce qu'on attend traditionnellement d'eux, à savoir la l'énoncé de conseils non partisans.

Où sont les freins et les contrepoids?

Notre système de gouvernance est conçu pour mettre en œuvre des forces compensatrices afin de garantir qu'un organe exécutif puissant fasse preuve de réserve dans l'exercice de son pouvoir. Le pouvoir judiciaire, par exemple, dispose de l'autorité nécessaire pour invalider les lois incompatibles avec la Constitution. La Cour

²Chambre des communes, « Conseil des ministres actuel (Cabinet) », Parlement du Canada. Accès en date du 5 septembre 2015, <http://www.parl.gc.ca/parliamentarians/en/ministries>

³Gouvernement du Royaume-Uni, « Ministers », accès en date du 5 septembre 2015, <https://www.gov.uk/government/ministers>

suprême du Canada, en particulier, assure un contrôle efficace du pouvoir exécutif.

Mais d'autres institutions rencontrent des difficultés. Les responsabilités et rôles respectifs du conseil des ministres et de la fonction publique diminuent sans cesse.

Les nouveaux médias peuvent jouer un rôle dynamique pour ce qui est de demander des comptes au gouvernement. Ils peuvent contribuer à l'éducation, la sensibilisation et la participation de la population et, bien souvent, ils dénoncent le gaspillage gouvernemental, l'abus de pouvoir et les lacunes en matière de surveillance.

Toutefois, le journalisme d'investigation responsable a eu tendance à diminuer au fil des ans, pour des raisons financières ou autres, notamment avec l'émergence rapide des communications par Internet. Moins de temps, moins d'espace et moins d'argent sont consacrés à la réalisation d'analyses et de commentaires éclairés. La vision à « court terme », la communication en ligne, le plaidoyer par le biais des réseaux sociaux et la divergence croissante entre « actualité » et réalité, sans oublier l'importance croissante accordée au divertissement, peuvent mener à une gouvernance réactive plutôt qu'à un engagement à l'égard des préoccupations politiques à long terme.

Les médias sociaux tels que Twitter et Facebook sont des phénomènes puissants, présent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, qui façonnent les réponses politiques apportées aux nouveaux enjeux. Le risque est que les hommes politiques et les représentants s'enlisent dans une microgestion à court terme des problèmes, au lieu de se concentrer sur des stratégies et des politiques à long terme. Avec les médias sociaux qui donnent le rythme, les gouvernements se retrouvent bien trop souvent à agir en mode réactif plutôt qu'en mode proactif.

Sur un autre plan, les universitaires peuvent jouer un rôle important dans l'information du public, étant donné leur expertise spécialisée et la sécurité de leur mandat. La communauté académique participe souvent

à l'information publique. Elle contribue également par son expertise aux travaux des gouvernements. Mais bien trop souvent, les universitaires et leurs institutions font preuve d'une trop grande discrétion concernant des questions publiques majeures pour lesquelles ils sont bien placés pour apporter une contribution en tant qu'experts. La passivité générale des universités canadiennes à tenir des forums publics sur des questions majeures de politique publique constitue une occasion manquée de favoriser une politique et une pratique efficaces, et de renforcer ainsi la mobilisation, l'éducation et l'opinion éclairée des citoyens.

Malheureusement, aucune de ces forces compensatrices ne corrige la faiblesse de notre Parlement fédéral et de nos assemblées législatives provinciales en avançant une politique publique efficace et en obligeant le pouvoir exécutif à rendre des comptes.

La Chambre des communes à Ottawa a une responsabilité unique à cet égard. Elle est, avec les parlements provinciaux, la seule institution tenue de rendre directement compte à tous les électeurs canadiens et la seule ayant la capacité de conférer une légitimité à un gouvernement.

Pourtant, la Chambre des communes exerce une responsabilité réduite dans ce domaine. Les partis de l'opposition sont tout aussi dépendants du cycle des actualités diffusées 24 heures sur 24 que les gouvernements au pouvoir, et souvent ils semblent se préoccuper autant de marquer des points politiques que d'examiner de façon sensée les dépenses publiques et l'efficacité des réglementations.

La tyrannie de la vision à court terme

Le milieu des affaires est confronté depuis des années à l'obsession des attentes à court terme des marchés financiers. La pression exercée pour atteindre les objectifs trimestriels met trop souvent de côté une gestion raisonnée sur le long terme. Les unes après les autres, les études ont démontré les dommages causés par une approche à court terme sur la stabilité et la croissance des entreprises.⁴

⁴Par exemple, voir l'article de Dominic Barton, « Capitalism for the Long Term », *Harvard Business Review*, mars 2011

Ce qui est mauvais pour les entreprises l'est encore plus pour le gouvernement. Il est facile de se laisser excessivement influencer par des sondages d'opinion et par la gestion des risques liés à la réputation, qui s'inspirent de courts cycles d'actualités. Le danger tient au fait que la considération des questions et des options à plus long terme est différée et parfois même ignorée. On n'accorde pas à ces questions l'attention ou les ressources qu'elles requièrent. Résultat : des réponses rapides, associées à la partisanerie et à la confrontation, prennent le pas sur des approches plus raisonnées à l'égard de la politique publique et du succès à long terme du Canada et de nos provinces, ce qui est fort regrettable.

Nombre des grandes problématiques d'aujourd'hui sont complexes et nécessitent des recherches, des preuves, des débats et des approches stratégiques pour l'élaboration de politiques efficaces. Pourtant, la gestion des problèmes à court terme prévaut et masque la réalité, à savoir qu'il n'existe aucune solution simple ou remède miracle aux défis substantiels rencontrés par les Canadiens, comme par exemple la diversification et l'élargissement des échanges commerciaux internationaux; la coordination des stratégies en matière d'environnement et d'énergie; le maintien de frais de soins de santé abordables et la construction d'une économie plus novatrice. Le traitement de ces types de défis complexes exige une approche améliorée et plus structurée.

Une campagne électorale permanente

Au Canada, l'émergence d'un électoralisme incessant, dans le style de celui pratiqué aux États-Unis, a indubitablement contribué à saper les principes de gouvernance sains et la confiance envers nos institutions publiques.

Par le passé, les événements et les communications sous l'emprise de l'hyper-partisanerie ne commençaient en principe qu'après l'annonce des élections.

Mais l'émergence d'élections à date fixe a redoublé la motivation de nos politiciens à mettre au point des stratégies en gardant en tête un calendrier spécifique. Il semblerait qu'il ne soit jamais trop tôt pour commencer la prochaine campagne. Et l'influence omniprésente des médias sociaux renforce la tenue de campagnes électorales permanentes et alimente le cynisme de la population vis-à-vis du gouvernement.

Ces campagnes électorales permanentes faussent la gouvernance saine de diverses façons :

- elles brouillent les frontières entre « messagerie » politique et politique publique pour la fonction publique non partisane.
- La fonction publique ne dispose ni de la structure ni des ressources lui permettant de servir les gouvernements impliqués dans des campagnes politiques incessantes. Les fonctionnaires n'ont jamais été destinés à jouer un tel rôle.
- Cela renforce le pouvoir de la fonction politique, dont les normes de transparence et de responsabilisation sont bien moins élevées que celles de la fonction publique, et entraîne le risque que certaines limites soient franchies lorsque tout est considéré à travers le prisme d'une campagne électorale.

La bonne nouvelle : le renouveau est possible

Il existe une propension grandissante à rejeter notre modèle de gouvernance et nos institutions publiques parce qu'ils sont considérés comme irrémédiablement défectueux et à conclure que le Parlement et les assemblées législatives provinciales sont tout simplement incapables de servir le bien public.

De nombreux critiques estiment que la concentration du pouvoir au sein d'un organe exécutif hautement centralisé est irréversible. En effet, la baisse continue de la participation des électeurs aux scrutins indique qu'un nombre croissant de Canadiens pourrait avoir renoncé aux voies traditionnelles de l'engagement démocratique.

Au vu de la vulnérabilité de nos institutions gouvernementales lorsqu'il s'agit de servir l'intérêt public, certains suggèrent que les voix extraparlimentaires sont susceptibles d'être plus efficaces pour demander des comptes au gouvernement.

Selon ces personnes, des acteurs extérieurs au Parlement – notamment les groupes d'intérêt spéciaux et les médias – assument le rôle de l'opposition non officielle.

Dans le monde du numérique, ces voix deviendront de plus en plus influentes. Cependant, nous sommes persuadés qu'il existe une résilience profonde au niveau du Parlement, chez chacun des députés et au sein de la fonction publique, qui peut être cultivée afin de restaurer une gouvernance efficace et de regagner la confiance du public. Notre système, dans son intégralité, est essentiel pour établir la confiance envers la gouvernance.

En outre, nous pensons que les Canadiens attendent de leur système politique qu'il se conforme aux valeurs lui ayant servi de fondements : l'équilibre, l'inclusion et le respect. Mais cela nécessite de n'épargner aucun effort pour veiller à ce que nos institutions publiques excellent dans les tâches qui leur incombent.

ÉTAPE 1 : Renforcer les comités parlementaires

S'il nous était permis de faire un seul changement afin d'établir un équilibre plus efficace entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, nous choisirions de renforcer les comités parlementaires.

Nous sommes convaincus que notre système peut être recalibré de manière à ce que les représentants élus au Parlement et aux assemblées législatives provinciales, quel que soit leur parti, puissent parfois se réunir en petits groupes et soutenir des objectifs communs, plutôt que d'être exagérément limités par la discipline de parti.

La Chambre des communes compte actuellement 24 comités permanents, un nombre excessif selon nous. Leurs ressources et activités varient énormément. Certains, comme le Comité permanent des finances ou le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, se réunissent souvent et font

régulièrement appel à des témoins experts. D'autres, comme le Comité permanent des langues officielles, sont bien moins actifs.

Il est probable que les Canadiens s'impliqueraient davantage dans le processus de gouvernance s'ils avaient accès à divers forums au sein desquels se déroulent des débats plus significatifs. Si les comités étaient plus forts et leurs membres plus indépendants, nous observerions une plus grande diversité dans les points de vue et un dialogue plus soutenu. De cette manière, les comités pourraient représenter un éventail bien plus large de communautés, de groupes d'intérêt et d'individus au Canada capables d'apporter des contributions significatives au processus d'élaboration des politiques, tout en leur demandant conseil plus souvent.

La raison d'être des comités

Les comités devaient constituer l'outil le plus efficace du Parlement permettant de surveiller l'organe exécutif et de lui demander des comptes. Idéalement, ils offrent un forum aux députés afin qu'ils travaillent dans un environnement multipartite et de collaboration, en vue d'analyser les prévisions budgétaires, d'étudier les projets de loi et de débattre des amendements à la législation avant de les renvoyer à la Chambre pour étude.

Les comités représentent un forum idéal pour réfléchir soigneusement aux enjeux majeurs ayant des implications à long terme. Ils entendent les témoignages de fonctionnaires, de parties prenantes et d'experts. Ils offrent également la possibilité de faire participer le public au travail du Parlement et de recueillir des commentaires durant le processus d'élaboration des politiques.

Ces rôles devraient permettre aux comités de surveiller attentivement l'autorité exécutive, tout en faisant du Parlement une institution plus pertinente. Mais pour y parvenir, leur fonctionnement doit se montrer plus indépendant de l'exécutif politique et des leaders partisans qu'il ne l'est actuellement.

Les membres des comités

Les membres des comités reflètent la composition partisane de la Chambre. Par conséquent, les membres du parti au pouvoir président la plupart des comités permanents.

En théorie, les membres de chaque comité élisent un président et deux vice-présidents. Mais en pratique, le CPM ou le leader de la Chambre choisissent le président, et les membres du comité votent en conséquence. De même, les leaders de l'opposition exercent un contrôle strict sur la sélection des présidents pour les comités dirigés par leur parti.

RECOMMANDATION 1 :

La Chambre des communes au grand complet devrait élire les présidents des comités à scrutin secret.

Cette approche mérite d'être soutenue pour plusieurs raisons :

- Les présidents des comités auraient un mandat fort puisqu'ils seraient appuyés par la majorité des membres de la Chambre, probablement affiliés à différents partis.
- Le vote à scrutin secret atténue la partisanerie en encourageant les députés à « sortir des sentiers battus partisans ». Il incite les candidats à faire campagne pour gagner des voix en dehors de leur propre parti.
- Le vote à scrutin secret protège les députés face aux leaders de parti qui pourraient chercher à les inciter à voter pour leurs candidats favoris.
- La raison peut-être la plus importante de toutes : les mandats des présidents et leur légitimité proviendraient de la Chambre des communes plutôt que des leaders de parti, ce qui renforcerait l'indépendance des comités.
- Le président de la Chambre des communes est élu de cette manière depuis 1986.

En 2010, le Royaume-Uni a tenu pour la première fois des élections pour les présidents des comités spéciaux. Sur les seize comités concernés, neuf ont nécessité au moins un deuxième tour, jusqu'à ce qu'un seul candidat reçoive la majorité des voix. En d'autres termes, le résultat n'était ni acquis d'avance, ni une simple formalité. L'élection du président du Comité des comptes publics a requis cinq tours, tandis que les scrutins pour les présidents des comités de l'environnement, de la défense et de l'éducation se sont chacun déroulés en trois tours. Même si, à ce moment-là, le Royaume-Uni était dirigé par un gouvernement de coalition minoritaire, cela montre que les postes de président de comité sont très convoités et peuvent être âprement contestés.

La sélection des membres des comités par un comité de députés multipartites, plutôt que par les whips des partis et les leaders de la Chambre, pourrait également favoriser l'indépendance des comités. Cela suivrait le modèle déjà utilisé à l'Assemblée nationale du Québec et au Royaume-Uni.

RECOMMANDATION 2 :

Les présidents et les membres des comités devraient conserver leurs postes pendant toute la législature.

La sélection des présidents et des membres des comités pour une durée correspondant à une législature normale de quatre ans se traduirait par une meilleure stabilité et une plus grande indépendance des comités.

La menace constante de perdre leur poste au sein d'un comité incite les présidents et les membres à s'aligner sur leur parti. Par contre, des mandats à durée déterminée encourageraient les présidents et les membres à se pencher davantage sur les questions traitées par leur comité, à s'impliquer complètement et à se montrer responsables quant à l'exécution de leur mandat.

Idéalement, ils adopteraient aussi un point de vue moins partisan et davantage porté sur le long terme pour ce qui est du processus d'élaboration des politiques. Ils apporteraient ainsi continuité et pertinence au travail du Parlement.

Le fonctionnement des comités parlementaires

Les comités parlementaires au Royaume-Uni offrent un modèle utile pour le Canada. Ils ont la réputation de demander des comptes aux gouvernements, examiner minutieusement les projets de loi et faire rapport à la Chambre des communes sur les sujets relevant de leur compétence. Plus près de chez nous, les *commissions parlementaires* de l'Assemblée nationale du Québec se montrent elles aussi efficaces pour ce qui est de demander des comptes à l'organe exécutif et d'étudier des questions complexes.

Le Québec fournit un exemple instructif de la manière dont un comité spécial peut offrir de précieux conseils sur une politique complexe et controversée. En décembre 2009, l'Assemblée nationale du Québec a créé une Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité afin d'explorer les considérations juridiques, morales et éthiques liées à la mort médicalement assistée. La Commission, qui a fait participer des parties prenantes et des citoyens à travers des réunions, des

auditions et des moyens de communication en ligne, a été félicitée pour son approche ouverte et respectueuse, ainsi que pour avoir donné la priorité aux intérêts du public plutôt qu'aux considérations politiques à court terme. Outre la mise en place d'un dialogue éclairé à l'échelle provinciale, le rapport final de la Commission a fourni une base solide pour le projet de loi 52 qui, une fois approuvé, a fait du Québec la première juridiction canadienne à reconnaître le droit d'un patient à des soins de fin de vie préservant la dignité.

RECOMMANDATION 3 :

Les comités devraient établir eux-mêmes leur calendrier des réunions. Ils devraient pouvoir se réunir à n'importe quel moment pendant une législature, y compris durant les périodes de congé et d'ajournement.

Les comités ne devraient pas être « pris en otages » par le calendrier du Parlement. Outre l'examen minutieux des prévisions budgétaires et des projets de loi, ils devraient aussi se pencher sur des enjeux politiques plus vastes et à plus long terme.

Autrement dit, les comités ont un travail important à accomplir, même lorsque la Chambre des communes n'est pas en session plénière. Les interruptions devraient être minimisées.

Au Québec, le Règlement permet à cinq comités permanents de se réunir même lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas.

Il convient également de noter que la prorogation du Parlement perturbe particulièrement le travail des comités. Non seulement elle les oblige à annuler leurs réunions, mais elle met aussi fin au mandat de leurs membres, y compris les présidents et les vice-présidents. Les comités ne peuvent pas être reconstitués ni se remettre au travail tant que le Parlement ne reprend pas ses sessions.

Il serait possible de surmonter en grande partie ces problèmes si les comités exerçaient leurs fonctions pendant toute la législature. Les présidents et les membres des comités garderaient leurs postes et continueraient leur travail sans interruption, même durant la prorogation du Parlement.

RECOMMANDATION 4 :

Réduire le nombre de comités parlementaires et leur fournir des ressources efficaces pour exécuter leurs mandats. Ils devraient faire participer le public de façon plus dynamique, en utilisant les nouvelles technologies et en s'appuyant sur les meilleures pratiques.

Les modèles de gouvernance développés au XIX^e et XX^e siècles fonctionnaient bien lorsque seule une faible proportion des citoyens était directement impliquée dans l'élaboration des politiques. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous estimons qu'un modèle plus ouvert, plus transparent, offrant davantage de possibilités d'inclusion du public, mènera à une meilleure prise de décisions et renforcera la confiance envers les institutions publiques.

Nos comités parlementaires peuvent jouer un rôle clé à travers des outils plus variés et plus imaginatifs favorisant la participation du public, comme c'est le cas dans d'autres pays. L'ère numérique exige d'utiliser Internet ainsi que des processus et des technologies de communication d'avant-garde afin de toucher les citoyens dans l'ensemble du pays avec plus d'efficacité et d'efficience. D'autres parlements emploient de nouvelles approches afin de susciter un engagement plus prononcé de la part des citoyens, notamment au Royaume-Uni et en Australie. Nous devons faire de même et aller encore plus loin.

Selon nous, si les comités parlementaires sont moins nombreux (la Chambre étant chargée de déterminer le nombre approprié), que leurs ressources sont affectées de manière plus efficace (personnel, y compris chercheurs), qu'ils examinent, surveillent et participent

significativement aux enjeux politiques importants aux côtés de davantage de Canadiens, ils constitueront alors un moteur puissant d'amélioration de la gouvernance à l'échelle provinciale, territoriale et fédérale.

RECOMMANDATION 5 :

Les ministres et les sous-ministres devraient comparaître régulièrement devant les comités parlementaires.

Les ministres devraient comparaître régulièrement devant les comités lorsque des lois relevant de leur responsabilité sont mises à l'étude. Les sous-ministres devraient comparaître devant les comités en tant qu'administrateurs des comptes de leurs ministères.

De même, les sous-ministres et les hauts fonctionnaires devraient comparaître devant les comités pour discuter des questions et des tendances à long terme pertinentes pour leurs mandats. Ces comparutions offrirait aux membres des comités des renseignements précieux sur les facteurs qui influencent les principales tendances, les enjeux et les possibilités, ainsi que sur les conséquences à long terme des différentes options en matière de politiques.

Depuis le milieu des années 1990, le gouverneur de la Banque du Canada se présente régulièrement devant le Comité des finances de la Chambre des communes, ce qui s'avère utile à la fois pour les parlementaires et le public puisque cela donne une perspective non partisane sur les questions que la Banque surveille et analyse. Des comparutions similaires par les sous-ministres amélioreraient certainement la compréhension du Parlement concernant les tendances et les risques et nécessiteraient également que les ministères perfectionnent et présentent leurs capacités en matière d'analyses et de politiques.

ÉTAPE 2 : Restaurer le gouvernement par conseil des ministres

Un élément clé de l'organe exécutif dans le modèle de Westminster est le conseil des ministres. Ce groupe est dirigé par un premier ministre fédéral ou provincial et, en vertu de la convention de responsabilité collective du conseil des ministres, il rend compte au Parlement.

Pour diverses raisons, la pertinence et l'importance du conseil des ministres ont diminué au cours des dernières décennies.

La centralisation de l'autorité au sein des cabinets de premiers ministres de plus en plus puissants a été stimulée par plusieurs facteurs, y compris le besoin perçu et la demande croissante quant à des réponses rapides face aux enjeux émergents, aux nouvelles technologies et à la mondialisation. Les premiers ministres interagissent plus fréquemment de façon directe avec les chefs d'autres gouvernements concernant un large éventail de sujets liés à l'économie, au commerce et à la sécurité.

Au fur et à mesure que le pouvoir s'accumulait au centre, l'influence du conseil des ministres et de ses ministres a faibli. Le conseil des ministres est parfois qualifié de « groupe de discussion » du premier ministre fédéral ou provincial.⁵

Cependant, le système de Westminster se base sur l'équilibre. Il nécessite un leadership fort dans de nombreux domaines. Il exige également un esprit de collégialité permettant une prise de décisions efficace. C'est pourquoi les ministres devraient agir comme des ministres et remplir les fonctions importantes pour lesquelles ils ont été nommés. Partout où cela est nécessaire, le gouvernement par conseil des ministres devrait être restauré, y compris la convention de responsabilité ministérielle.

Évidemment, les cabinets des premiers ministres fédéraux et provinciaux jouent un rôle de leadership primordial, mais ils ne devraient pas de surcroît faire tout le travail des membres du conseil des ministres. Une définition plus claire de ces rôles serait utile, y compris concernant les relations entre les ministres, les sous-ministres et le personnel politique.

Par exemple, actuellement, le chef de cabinet d'un ministre à Ottawa est nommé par le CPM et rend compte à ce dernier. Cela démontre un degré inhabituel de centralisation et sème la confusion quant aux responsabilités.

RECOMMANDATION 6 :

Les ministres devraient assumer la responsabilité de leur personnel politique et nommer leurs propres chefs de cabinet.

Lorsque le personnel politique d'un ministre est nommé par le cabinet du premier ministre fédéral ou provincial, et non par le ministre lui-même, cela cause un déséquilibre sur le plan de la responsabilité. Il est certes essentiel d'avoir une voie de communication directe avec les cabinets centralisés des premiers ministres. Cependant, cet arrangement ne devrait pas constituer le lien principal, car le personnel ministériel risquerait alors d'affaiblir l'autorité et la responsabilité du ministre en tant que chef de son ministère.

⁵Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto : University of Toronto Press, 1999), 328.

ÉTAPE 3 : Laisser la fonction publique remplir son rôle initial

Les gouvernements ont beaucoup à gagner d'une fonction publique solide. À l'opposé, une fonction publique faible portera certainement atteinte à la bonne gouvernance.

Au Royaume-Uni, le ministre responsable du Bureau du cabinet, Matthew Hancock, a fait remarquer dans un discours en mai 2015 que les principes fondamentaux de la fonction publique sont l'objectivité, l'honnêteté, l'intégrité et l'impartialité. « Ces principes sont essentiels aujourd'hui, et notre tâche consiste à les mettre en œuvre dans le monde moderne. Le dernier d'entre eux, en particulier, mérite réflexion : l'impartialité, et non l'indépendance. »⁶

La fonction publique au Canada devrait suivre le même ensemble de principes, dans le cadre d'un mandat clairement défini. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique et le Code de valeurs et d'éthique du secteur public* établissent la nature non partisane de la fonction publique et la nécessité de procéder à des nominations fondées sur le mérite. Malgré cela, le rôle de la fonction publique est en grande partie défini par des conventions tacites (des règles informelles de gouvernance qui ont évolué au fil du temps).

Une meilleure clarté vis-à-vis du public est requise concernant la mission de la fonction publique en matière de politiques et les relations entre le premier ministre fédéral, les membres du conseil des ministres, les sous-ministres, le personnel politique et le personnel ministériel. En effet, nous estimons qu'il faudrait envisager d'élaborer un « Manuel du conseil des ministres » pour le Canada, similaire à ceux mis au point en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, de sorte à fournir un guide sur la gouvernance dans notre pays qui serait accessible au public.

RECOMMANDATION 7 :

Une déclaration publique claire par le premier ministre fédéral et le gouvernement est nécessaire concernant les « conventions » qui étayent la fonction publique au Canada et son rôle en matière de conseil et de mise en œuvre des politiques, d'administration des programmes et de prestation de services pour les Canadiens.

Selon nous, une telle déclaration devrait définir clairement le rôle central de la fonction publique lorsqu'il s'agit de fournir des conseils politiques impartiaux, éclairés et fondés sur des données probantes. De même, cette déclaration devrait souligner la non-partisanerie, l'impartialité et le devoir de la fonction publique de faire valoir son point de vue sur les enjeux à long terme.

En expliquant en détail ces conventions, la déclaration permettrait une compréhension claire et bien articulée du rôle de la fonction publique.

RECOMMANDATION 8 :

Les principes, les rôles et les responsabilités de la fonction publique, y compris les responsabilités spécifiques des sous-ministres, devraient être inscrits dans la législation.

Pour que les conventions liées à la fonction publique au Canada aient des conséquences pratiques, il conviendrait d'adopter des lois visant à guider et à diriger ce rôle important. Cela viendrait en complément de la législation existante qui définit les exigences en matière

⁶Matthew Hancock, "Making the civil service work better for modern Britain" (speech presented at The Institute of Government, London, United Kingdom. May 22, 2015), <https://www.gov.uk/government/speeches/making-the-civil-service-work-for-modern-britain>

de responsabilité des personnes à la tête des ministères. Ainsi, les sous-ministres devraient attester chaque année que :

- des mesures ont été prises pour organiser des réunions régulières entre le ministre et le sous-ministre, ainsi que pour établir des relations professionnelles de coopération entre le ministre, le cabinet du ministre et les fonctionnaires du ministère;
- il a été fait preuve du plus haut degré d'intégrité et d'impartialité de façon systématique, dans toutes les fonctions ministérielles, y compris les conseils en matière de politiques, l'exécution des programmes, l'administration des règlements et les communications ministérielles;
- des capacités politiques et des processus consultatifs de haute qualité sont en place pour atteindre efficacement les résultats visés dans le programme du gouvernement et pour relever les futurs défis, notamment résoudre les problèmes à long terme auxquels le pays fait face; et
- le ministère consulte et fait largement participer les Canadiens et reste informé des derniers outils numériques afin de comprendre les points de vue et les priorités du public sur les sujets relevant du ministère, sur l'élaboration des politiques, ainsi que sur la création de programmes et de services.

ÉTAPE 4 : Renforcer dans la « fonction politique » le concept de responsabilité à l'égard du public

Le personnel politique joue depuis longtemps un rôle essentiel dans notre système. Il conseille les premiers ministres et les ministres en matière de politiques et de communication et observe, en toute légitimité, les activités du gouvernement à travers le prisme de la partisanerie.

Cependant, la croissance et l'influence du personnel politique se sont intensifiées au cours des dernières années. En fait, il est impliqué dans tant d'aspects des opérations gouvernementales que l'on voit émerger une « fonction politique » distincte, qui travaille parallèlement à la fonction publique professionnelle non partisane.

Il est intéressant de noter que le gouvernement du Royaume-Uni, dont la taille dépasse largement celle du gouvernement canadien, emploie au total environ 60 conseillers politiques. Par comparaison, le gouvernement fédéral à Ottawa compte plus de 600 employés, soit

plus de 10 fois l'effectif au Royaume-Uni. La fonction politique en Ontario comprend à elle seule plus de 400 collaborateurs.

La croissance en taille et en influence de la fonction politique a renforcé la centralisation de l'autorité au sein du CPM et des cabinets des premiers ministres provinciaux. Elle a affaibli le rôle de la fonction publique.

Il est important que les bénéficiaires de nominations politiques comprennent et respectent le rôle de la fonction publique et ne fassent pas le travail de celle-ci. « Le risque que présente le personnel politique est que, lorsqu'il protège et fait la promotion du gouvernement, il lui est bien trop facile de considérer les valeurs de la fonction publique non partisane et les différents domaines de compétence attribués aux fonctionnaires comme des obstacles à surmonter pour parvenir à une gestion politique efficace »⁷, observe le regretté politologue canadien Peter Aucoin.

⁷Peter Aucoin, « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance Risk », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 25:4, (avril 2012) : 186.

RECOMMANDATION 9 :

Clarifier le rôle de la fonction politique et veiller à ce que des mesures soient en place pour une responsabilisation et une transparence appropriées, y compris un code de conduite et des mécanismes officiels de surveillance.

La fonction politique gardera une place importante dans notre système. Cependant, ses normes non codifiées concernant la responsabilité et la transparence ne sont pas cohérentes avec les exigences d'une démocratie moderne.

Dans un récent rapport, la commissaire à l'intégrité de l'Ontario a fait la remarque suivante : « Un équilibre et un second examen objectif sont nécessaires pour s'assurer que les actions du personnel des ministres sont cohérentes avec le mandat du gouvernement et qu'elles ne se focalisent pas principalement sur la manière dont une question affectera la réputation du parti politique. Le personnel des ministres doit être conscient que, à l'instar des employés travaillant pour les députés provinciaux, il est payé par les contribuables pour se mettre au service de la population... »⁸

Le personnel politique n'est pas élu; son travail n'est pas soumis au même degré de surveillance que celui des représentants élus et des membres de la fonction

publique. En fait, les règles en matière d'emploi les plus significatives qui s'appliquent au personnel politique sont celles qui prennent effet une fois que les membres du personnel ne travaillent plus pour le gouvernement (règles sur les conflits d'intérêt postérieurs à l'emploi).

Nous estimons que la fonction politique devrait être soumise aux mêmes normes de responsabilité que toute personne travaillant dans le domaine public. Un bon point de départ serait la mise en œuvre des trois mesures suivantes :

- L'introduction d'un code de conduite destiné au personnel politique et faisant référence aux meilleures pratiques appliquées dans d'autres juridictions, comme au Royaume-Uni (2001), en Australie (2008) et en Colombie-Britannique (2014).
- La mise en place d'un mécanisme officiel de surveillance du personnel politique, similaire au modèle fourni par le Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario.
- La formation approfondie du personnel politique, particulièrement sur le sujet du modèle de gouvernance de Westminster appliqué au Canada. Ces sessions de formation / perfectionnement professionnel devraient être dispensées par un tiers indépendant, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Aller de l'avant

Notre façon de gouverner joue un rôle important dans la confiance accordée à notre démocratie. Depuis de nombreuses années, le débat sur la gouvernance politique au Canada est axé principalement sur l'avenir du Sénat. Le temps est venu de porter notre attention sur d'autres institutions qui occupent une place bien plus grande dans notre système et pourraient s'avérer plus réceptives à une revitalisation et une réforme.

Ce rapport se concentre sur les comités parlementaires, le conseil des ministres, la fonction publique et la fonction politique. Aucune de ces instances ne fonctionne aussi efficacement qu'elle le devrait, mais comme nous avons tenté de le démontrer, elles ne sont pas irrémédiablement défectueuses.

⁸Lynn Morrison, *A Report on a Consultation into the Role of Ministers' Staff at Queen's Park* (Toronto : Bureau du commissaire à l'intégrité, 10 mars 2015), 9.

Un point commun à toutes nos recommandations est le fait que chaque institution devrait accomplir les tâches pour lesquelles elle a été créée, plutôt que de déléguer ses fonctions ou d'élargir ses pouvoirs au-delà de son mandat réel. Plus particulièrement, alors que l'organe exécutif forme une part essentielle du gouvernement et devrait disposer des outils nécessaires pour faire son travail, il ne devrait pas se charger aussi des tâches d'autres branches du gouvernement.

Nous avons décrit quatre étapes pour restaurer l'équilibre qui, depuis des années, s'est avéré amplement bénéfique aux démocraties appliquant le modèle de Westminster.

- Renforcer les comités parlementaires.
- Restaurer le gouvernement par conseil des ministres en laissant les ministres agir comme des ministres.
- Laisser la fonction publique remplir son rôle initial.
- Exiger une plus grande responsabilisation de la fonction politique.

Si elles sont adoptées, nos propositions devraient « redémarrer » les institutions publiques canadiennes et les renforcer afin qu'elles remplissent le rôle qui leur incombe. Le Canada bénéficierait alors d'institutions publiques plus productives, plus transparentes et plus responsables, et d'une gouvernance qui compte.

Nous souhaitons insister une fois de plus sur le fait que nous ne cherchons pas à recréer un passé idéalisé. Nous plaidons plutôt en faveur d'une approche réparatrice qui façonnera la gouvernance de notre démocratie pour s'inscrire dans l'ère numérique mondiale. Comme n'importe quelle autre facette de notre société, les institutions publiques nécessitent de nouvelles idées et doivent se concentrer de façon générale sur le moyen et le long terme, sans ignorer les considérations à court terme pertinentes.

La plupart des recommandations de ce rapport concernent des ajustements relativement modestes qui peuvent être facilement et rapidement mis en œuvre. Nous faisons appel à nos leaders politiques, quel que soit leur parti, à faire preuve de la détermination et la prévoyance nécessaires pour agir en conséquence.

Bibliographie

Aucoin, Peter. « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance Risk ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 25 (avril 2012) : 177-199.

Gouvernement du Royaume-Uni. « Ministers ». Accès en date du 5 septembre 2015. <https://www.gov.uk/government/ministers>

Hancock, Matthew. « Making the civil service work better for modern Britain ». Discours prononcé à The Institute for Government, Londres, Royaume-Uni, 22 mai 2015. <https://www.gov.uk/government/speeches/making-the-civil-service-work-for-modern-britain>

Chambre des communes. « Conseil des ministres actuels (Cabinet) ». Accès en date du 5 septembre 2015. <http://www.parl.gc.ca/parliamentarians/en/ministries>

Morrison, Lynn. *A Report on a Consultation into the Role of Ministers' Staff at Queen's Park*. (Toronto : Bureau du commissaire à l'intégrité, 10 mars 2015). 1-32.

Savoie, Donald. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto : University of Toronto Press, 1999. 1-480.

« PM's power threatens to even make cabinet irrelevant ». *The Ottawa Citizen*, 16 novembre 2004. Accès en mai 2015, <http://www.canada.com/national/features/democracy/story.html?id=%7B84423B03-A368-4F91-A52B-CDCA98746160%7D>

Comité consultatif

PRÉSIDENT - Red Wilson

Ancien président & chef de la direction,
BCE Inc.

Penny Ballantyne

Secrétaire du conseil des ministres et sous-ministre,
gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Ian Bird

Président,
Fondations communautaires du Canada

Ian Brodie

Ancien chef de cabinet du premier ministre Harper;
directeur de recherche, University of Calgary,
School of Public Policy

Michael Coates

Président et chef de la direction,
Région des Amériques,
Hill+Knowlton Strategies

Dan Gagnier

Ancien chef de cabinet de l'ancien premier ministre du
Québec Jean Charest

Edward Greenspon

Rédacteur en chef,
Energy, Environment and Commodities,
Bloomberg News

Frank Iacobucci

Ancien juge de la Cour suprême du Canada

Shelly Jamieson

Ancienne secrétaire du conseil des ministres de l'Ontario

Monique Jérôme-Forget

Ancienne ministre des finances,
Québec

Marcel Lauzière

Président et chef de la direction,
The Lawson Foundation

Pierre Lortie

Conseiller principal, Affaires,
Dentons Canada S.E.N.C.R.L.

Janice MacKinnon

Ancienne ministre des finances,
Saskatchewan

Sir Gus O'Donnell

Ancien secrétaire du conseil des ministres du
Royaume-Uni

J. Robert S. Prichard

Ancien président de l'Université de Toronto,
président du conseil,
Banque de Montréal

Chuck Strahl

Ancien ministre du cabinet fédéral

Stephen Toope

Directeur,
Munk School of Global Affairs,
University of Toronto

Murray Wallace

Président et chef de la direction de Granite Global
Solutions

ppforum.ca



@ppforum.ca