

CANADA'S  
PUBLIC POLICY

**FORUM**

DES POLITIQUES PUBLIQUES  
DU CANADA

# À l'heure de la relance :

Neuf façons de rétablir la confiance  
dans les institutions publiques  
canadiennes

Octobre 2015

## Mot du président du groupe d'experts

La pratique soutenue d'une bonne gouvernance dans notre système parlementaire revêt une grande importance pour la santé de la démocratie dans nos provinces, nos territoires et le Canada dans son ensemble.

Le présent rapport rend compte d'une profonde préoccupation à propos de l'affaiblissement des principaux piliers du système de Westminster, qui progresse depuis des décennies et frappe tous les systèmes parlementaires, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande à la France, au Royaume-Uni et au Canada, en grande partie en raison de leur conjoncture et de leur dynamique communes.

Le rapport examine ces conditions contemporaines sous l'angle du système parlementaire des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada.

Parmi les facteurs préjudiciables à la bonne gouvernance, mentionnons la centralisation incroyable du pouvoir, qui ébranle les fondements de notre démocratie.

Le rapport décrit comment les bureaux des premiers ministres fédéral et provinciaux en sont venus à exercer un pouvoir sans précédent sur le corps législatif du gouvernement et la fonction publique.

Le resserrement du contrôle politique et l'impératif de réponses du gouvernement en temps réel aux événements en cours, tous deux renforcés par les médias et Internet, mènent à une concentration du pouvoir qui a de profondes répercussions sur quatre de nos institutions les plus importantes, à savoir le parlement, le cabinet, la fonction publique et la « fonction politique » émergente.

Le rapport propose des recommandations en vue de revigorer et de rééquilibrer notre système au Canada en s'inspirant des pratiques internationales et nationales.

Nos neuf recommandations visent à relancer ces institutions. Nos propositions ne nous ramènent pas en arrière ni ne cherchent à opérer un changement révolutionnaire. Notre objectif est plutôt d'ordre correctif : revitaliser ces institutions pour qu'elles remplissent leurs fonctions prévues et faciliter leur adaptation à l'ère numérique.

Le rapport est le fruit du travail du premier groupe d'éminents Canadiens mis sur pied par le Forum des politiques publiques pour examiner une question pressante d'intérêt public. Le groupe d'experts se composait des personnes suivantes :

- Jim Dinning, président du groupe d'experts, ancien trésorier, Province de l'Alberta, et président du conseil, Western Financial Group
- Jean Charest, associé chez McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l., et ancien ministre du Cabinet fédéral et premier ministre du Québec
- Monique Leroux, présidente du conseil et chef de la direction du Mouvement Desjardins
- Kevin Lynch, vice-président du conseil de BMO Groupe financier et ancien greffier du Conseil privé
- Heather Munroe-Blum, présidente du conseil de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada et principale émérite, Université McGill

Le groupe d'experts était appuyé par un conseil consultatif de 18 membres représentant un large échantillon de la société. La liste des membres est reproduite à la fin du présent rapport.

Je tiens à remercier sincèrement mes collègues du groupe d'experts, les membres du conseil consultatif et la directrice de la recherche, Lori Turnbull. Je remercie tout spécialement la vice-présidente, Julie Cafley, et la chef de projet, Sara Caverley, pour leurs importantes contributions, ainsi que le personnel du Forum des politiques publiques pour leur travail inestimable à l'appui du projet. Un merci tout particulier va à l'ancien président et chef de la direction, David Mitchell, dont l'expertise et les idées ont énormément contribué à la profondeur du rapport. La publication a été rendue possible grâce à l'appui généreux de Power Corporation du Canada, de La Fondation Wilson et de Jim Fleck.

La bonne gouvernance transcende les politiques partisans; en effet, elle peut rassembler les partis dans une cause commune, dans le meilleur esprit de nos traditions parlementaires. Nous sommes persuadés qu'une réforme progressive profitera au Canada et aux Canadiens d'un océan à l'autre. L'adoption de nos recommandations rétablira la réputation mondiale du Canada comme leader de la gouvernance démocratique.

Jim Dinning  
Président du groupe d'experts

Ottawa, octobre 2015

Merci à nos partenaires

**The Wilson Foundation**



POWER CORPORATION  
OF CANADA

**The Fleck Foundation**

## La gouvernance dans un monde en évolution rapide

Nous vivons à une époque de mondialisation et d'innovation de rupture, et aucun secteur de la société n'y échappe. Dans le cas du gouvernement, les progrès technologiques ont créé des attentes chez les citoyens à propos de leur rôle dans le processus démocratique et de l'obligation pour les représentants élus de rendre des comptes.

À l'instar des autres nations démocratiques, les institutions publiques du Canada n'ont pas suivi, à bien des égards importants, le rythme des changements mondiaux.

Cette critique ne vise pas particulièrement notre système de gouvernance, ni aucun gouvernement. Le modèle parlementaire de Westminster a évolué dans le contexte canadien en vue de créer un leadership national fort pour le pays et ses provinces. Le modèle repose sur un processus décisionnel conçu pour fonctionner dans un vaste pays aux intérêts régionaux divers. Si les institutions comme le cabinet, les comités parlementaires et la fonction publique avaient évolué de manière à fonctionner comme prévu, elles pourraient s'occuper efficacement des questions de l'heure. Elles pourraient également favoriser des réponses aux défis à long terme cruciaux auxquels le Canada fait face, comme la nécessité de diversifier et d'accroître nos échanges internationaux, de mieux coordonner les stratégies environnementales et énergétiques, de se pencher sur les coûts intenable des soins de santé alourdis par le vieillissement de la population, et de bâtir une économie plus innovatrice, pour n'en nommer que quelques-uns.

Le problème est que nos institutions publiques ne jouent plus les rôles pour lesquels elles ont été conçues et n'ont plus le pouvoir nécessaire pour être efficaces. De plus, elles utilisent encore des processus créés il y a un siècle ou plus pour un monde très différent.

Ces failles, aggravées par la mondialisation et Internet, ont contribué à l'érosion de la confiance dans les institutions publiques et notre régime politique. Cette

désillusion se manifeste partout dans le monde et est très répandue au Canada :

- Dans leur ouvrage paru en 2014, *Tragedy in the Commons*, Michael MacMillan et Alison Loat tracent le portrait de députés déçus, dans tous les partis politiques, qui estiment que le parlement ne fonctionne pas comme il devrait et que les comités parlementaires sont devenus dysfonctionnels.
- Le dernier rapport de Samara Democracy 360 souligne le très faible degré de confiance du public dans les politiciens.
- Les problèmes du Sénat ont régulièrement fait les choux gras des médias. Certains sont nettement structurels.
- Du point de vue de bien des provinces, les processus régissant les relations fédérales-provinciales ne fonctionnent tout simplement plus, comme en témoigne la rareté des conférences des premiers ministres ces dernières années.
- La centralisation incroyable du pouvoir autour de notre premier ministre, des premiers ministres provinciaux et de leurs conseillers politiques est devenue une caractéristique fondamentale du gouvernement d'aujourd'hui, frustrante pour les représentants élus et les fonctionnaires de carrière.
- La fonction publique inspire une antipathie troublante qui augmente le risque de dommages à long terme pour l'institution.

La bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, mais un moyen de se doter d'une démocratie solide pour le bien de tous les citoyens. Elle est importante pour les Canadiens à la fois pour des raisons de transparence et pour le maintien de la confiance dans les institutions publiques. En raison des failles susmentionnées, notre système politique a clairement besoin d'être relancé s'il veut respecter les attentes des citoyens et faire avancer nos provinces, notre pays, et la place du Canada dans le monde.

La bonne nouvelle : un renouveau est à notre portée

## Où nous sommes-nous égarés?

Les régimes parlementaires sont généralement applaudis pour leur souplesse constitutionnelle, l'obligation de rendre compte de leur corps exécutif et leur capacité d'accommoder des intérêts divers et concurrents. Ils permettent à un exécutif fort de remplir son mandat tout en assurant une représentation significative aux groupes minoritaires. Ils établissent un équilibre entre démocratie et efficacité, pouvoir et obligation de rendre compte, et stabilité et adaptabilité au changement.

Au Canada par contre, cet équilibre s'érode, en grande partie à cause d'un degré incroyable de centralisation. Notre système de gouvernement responsable est calqué sur celui du Royaume-Uni. Tout comme celui-ci, le Canada a un chef de gouvernement élu, le premier ministre, et un chef d'État nommé, le gouverneur général, qui représente la reine.

Le pouvoir est concentré dans le corps exécutif, qui s'entend habituellement du premier ministre et de son cabinet, appuyé par la fonction publique.

Mais pour certaines raisons, dont la nécessité de réagir rapidement aux événements en cours, la puissance des technologies de communication et les styles de gouvernement personnels, le processus décisionnel est centralisé à un degré sans précédent entre les mains d'un groupe beaucoup plus restreint à Ottawa, ainsi que dans nombre de capitales provinciales.

Le premier ministre fédéral ou provincial et ses plus proches conseillers constituent désormais la force prééminente dans notre démocratie. Ce groupe soudé détermine les travaux du parlement et de ses comités, et son pouvoir centralisé a mis sur la touche le cabinet et érodé l'influence de la fonction publique. D'ailleurs, les conseillers politiques à Ottawa et dans les capitales provinciales forment maintenant une « fonction politique » non élue distincte qui exerce souvent plus d'influence que la fonction publique permanente, tout en ayant moins de comptes à rendre.

La concentration du pouvoir entre si peu de mains n'est pas conforme à notre système de gouvernement responsable, qui place la balance du pouvoir entre les mains du corps législatif, où les députés peuvent demander des comptes au gouvernement.

## Le premier ministre fédéral : bien au dessus de la mêlée

La centralisation du régime politique du Canada fait en sorte que nos premiers ministres fédéraux se sont élevés bien au-dessus de la mêlée. En réalité, ils exercent plus de pouvoir que leurs homologues dans d'autres systèmes parlementaires de style Westminster. Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, déclarait il y a plus de dix ans : « Faute de freins et de contrepoids, le premier ministre du Canada est peut-être le chef de gouvernement dont les faits et gestes sont les moins surveillés parmi les démocraties. »<sup>1</sup>

Les premiers ministres disposent d'un certain nombre de leviers puissants pour imposer une discipline de parti au sein de la législature. Ils nomment les ministres du cabinet, les secrétaires parlementaires, le leader du gouvernement à la Chambre des communes, le whip de son parti au gouvernement, et les présidents des comités – en d'autres mots, presque tous les postes d'influence au parlement. La convoitise de pareilles fonctions suffit souvent à assurer la loyauté des députés envers la direction du parti, et donc envers l'exécutif.

La discipline de parti a renforcé l'autorité du premier ministre à tel point que, comme les députés du parti au pouvoir votent en bloc, il est pratiquement impossible pour un gouvernement majoritaire de perdre la confiance du parlement.

Même le premier ministre à la tête d'un gouvernement minoritaire ne craint à peu près rien. Les partis de l'opposition sont rarement prêts à renverser un gouvernement et à subir les conséquences, soit des élections à l'issue imprévisible.

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

## Le bureau du premier ministre : là où sont prises les décisions, grandes et petites

La centralisation du pouvoir politique au Canada n'est nulle part plus évidente que dans le rôle du bureau des premiers ministres fédéral ou provinciaux.

Aujourd'hui, le bureau du premier ministre fonctionne comme un « véritable » cabinet. Il élabore et examine la politique gouvernementale, décide des nominations, conçoit les stratégies de communication et rédige des discours pour le premier ministre, les ministres et autres personnes. Sa portée et son influence s'étendent à presque toutes les sphères du gouvernement.

Qui plus est, en souscrivant aux technologies de l'ère numérique, aux mégadonnées, au microciblage et aux médias sociaux, les premiers ministres ont moins besoin de prendre conseil auprès de leurs ministres pour déterminer comment les diverses circonscriptions du pays peuvent réagir au programme du gouvernement.

La montée du bureau du premier ministre et le déclin relatif du cabinet n'ont rien de nouveau. Déjà en 2008, Donald Savoie documentait le déclin du gouvernement de cabinet dans son ouvrage intitulé *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*.

## Le cabinet : l'ombre de ce qu'il a été

Le cabinet devait constituer un rouage clé des systèmes de style Westminster et fonctionner comme un forum où discuter des grandes questions auxquelles le gouvernement fait face pour ensuite prendre des décisions et assurer un leadership. Cette conception est bien loin du mode de fonctionnement des cabinets fédéral et provinciaux d'aujourd'hui.

La prédominance des bureaux des premiers ministres s'est développée en grande partie au détriment de leur cabinet, à tel point que la notion de gouvernement de cabinet semble maintenant douteuse. La gouvernance exécutive a tellement évolué que les ministres du cabinet ne jouent plus le rôle vital qu'ils ont déjà joué.

Par le passé, les premiers ministres déléguaient la responsabilité des initiatives en matière d'élaboration de politiques aux ministres et attendaient de ces derniers qu'ils soumettent des sujets importants à l'examen du cabinet. Ils devaient également bien connaître leur propre portefeuille de même que ceux de leurs collègues. De nos jours, au contraire, un ministre semble trop souvent évalué à l'aune de sa capacité d'éviter la controverse.

## La fonction publique supplantée par la « fonction politique »

La fonction publique joue un rôle essentiel dans notre gouvernement de style Westminster. Elle est non partisane, professionnelle et permanente, au service des gouvernements de tous les partis politiques avec la même loyauté et la même efficacité. Ses nominations sont faites au mérite.

La fonction publique du Canada, reconnue depuis longtemps pour sa grande compétence, est conçue pour offrir au gouvernement de l'heure des conseils en matière d'élaboration de politiques à partir de données factuelles et selon son expérience. Elle administre les politiques, les programmes et les règlements approuvés par le parlement et le cabinet de manière non partisane, et elle fournit les services gouvernementaux essentiels.

Cependant, la fonction publique au Canada est aujourd'hui menacée d'être reléguée à un rôle de « service administratif » dont la seule tâche consisterait à exécuter les ordres des politiciens et de leurs assistants privés de conseils éclairés en matière d'élaboration de politiques, sans questions ou discussion.

En théorie, ces conseillers politiques viennent compléter la fonction publique, plutôt que rivaliser avec elle ou la remplacer. Malheureusement, rien n'indique qu'il en va ainsi aujourd'hui dans la pratique.

La fonction publique permanente se fait de plus en plus supplanter par la « fonction politique » de plus en plus affirmée, composée de gens nommés pour des motifs politiques qui donnent leur appui, habituellement à la demande du bureau du premier ministre, au fédéral

comme au provincial. Les représentants élus comptent maintenant beaucoup sur les bénéficiaires d'une nomination politique pour obtenir des conseils, marginalisant ainsi l'apport important des cadres supérieurs de la fonction publique et érodant la complémentarité de leurs rôles respectifs.

Les gouvernements sont moins enclins à demander des avis, des conseils et des idées à la fonction publique, se fiant davantage aux solutions toutes faites généralement conçues par des stratèges politiques qui sont ensuite de plus en plus engagés dans la mise en œuvre de la politique.

Par conséquent, la capacité de la fonction publique d'offrir des conseils en matière d'élaboration de politiques astucieuses, indépendantes et bien étayées s'amenuise. Une génération de fonctionnaires d'expérience prend sa retraite ou se retire. Les ministres et les sous-ministres ne se côtoient plus comme il serait souhaitable de le faire, ou conformément à la tradition. Et dans les ministères où les ministres et sous-ministres interagissent, ces derniers se retrouvent souvent plus proches du personnel politique et du bureau du premier ministre que le ministre même.

Le personnel politique forme une partie intégrante de notre système de gouvernement. Il a un rôle à jouer en ce qu'il conseille le premier ministre et ses ministres. La question est de savoir s'il doit également faire le travail de la fonction publique.

La fonction publique et la fonction politique participent toutes deux à la politique, tandis que les activités du gouvernement relèvent de la fonction publique. Pour éviter la confusion, les axes de responsabilité doivent être clairement définis et respectés.

## Une autre façon de faire

Notre système a évolué avec le temps au point où il récompense aujourd'hui fortement la centralisation du pouvoir entre les mains de l'exécutif plutôt que l'habilitation des représentants élus, selon l'intention initiale.

Une certaine concentration du pouvoir est sans doute une évolution naturelle des systèmes parlementaires de style Westminster, comme ceux au Canada. En réalité, des mesures de centralisation peuvent être justifiées, voire inévitables, comme dans le domaine des communications. Par contre, cette concentration ne doit pas se faire aux dépens du débat démocratique. La centralisation mal équilibrée du pouvoir devenue aujourd'hui manifeste à Ottawa et dans bien des capitales provinciales ne sert pas l'intérêt public.

Idéalement, les systèmes de gouvernance du Canada engageraient les autres institutions qui ont été conçues pour contrebalancer le pouvoir exécutif. Le défi est peut-être de taille dans la pratique, mais nous devons aspirer à un système où le pouvoir et l'autorité sont partagés efficacement et moins centralisés qu'ils ne le sont devenus aujourd'hui.

## Les obstacles à une meilleure gouvernance

Nous avons quatre enjeux à relever si nous voulons instaurer une gouvernance plus efficace.

### L'absence d'un processus décisionnel collégial

Le cabinet, la Chambre des communes et les comités parlementaires peuvent fonctionner en faisant davantage cause commune. Pour ce faire, chacun doit cependant avoir voix au chapitre.

La taille du cabinet à elle seule nuit à sa capacité de prendre des décisions. À Ottawa, le cabinet est passé de 13 membres à l'époque de la Confédération à 39 au cours du dernier parlement.<sup>2</sup> En revanche, le Royaume-Uni, dont le parlement compte beaucoup plus de députés, a habituellement un cabinet bien moins nombreux. En 2015, par exemple, le cabinet du gouvernement britannique comptait 22 membres.<sup>3</sup>

Un grand cabinet centralisé ne peut fonctionner ni comme un corps décisionnel ni comme un forum pour débattre des propositions des ministres en matière d'élaboration de politiques. Il devient plutôt un « super caucus » qui appuie le premier ministre. Un grand cabinet peut comporter des avantages politiques et symboliques si sa taille répond aux exigences de diversité dans la représentation des régions, des secteurs, des ethnies et des sexes. Mais ce n'est généralement pas dans un souci de bonne gouvernance.

Les comités parlementaires sont affaiblis par les pressions constantes exercées sur eux par les whips et les leaders parlementaires des différents partis pour qu'ils suivent leurs programmes partisans étriqués.

De nos jours, les législateurs ne sont pas plus libres de dire ce qu'ils pensent dans les comités qu'ils ne sont à la Chambre des communes ou dans les assemblées législatives provinciales. Le travail productif au-delà des lignes de parti est devenu une rare exception.

Le corps exécutif exerce lui aussi une influence grandissante sur les comités par l'intermédiaire de leurs présidents, qui sont effectivement choisis par le premier ministre (dans les cas où ils sont membres du parti au pouvoir). Il est de notoriété publique que les présidents des comités suivent les instructions de l'exécutif pour orienter les débats et qu'ils choisissent avec soin les témoins appelés à comparaître.

En outre, les comités manquent généralement de ressources et de personnel, de sorte qu'ils sont mal préparés pour faire leur précieux travail.

Les hauts fonctionnaires ont toujours joué un rôle important dans la promotion d'une forme de gouvernance plus collégiale. Ils ont les connaissances et la crédibilité pour établir avec les parties prenantes un dialogue à long terme et de manière continue sur l'élaboration des choix politiques et pour proposer des réponses coordonnées, éclairées et fondées sur des faits aux problèmes complexes. Cependant, vu leur rôle de plus en plus restreint, les fonctionnaires ont du mal à fournir ce que l'on attendait d'eux à l'origine : des conseils non partisans.

<sup>2</sup>Chambre 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>

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

## Où sont les freins et contrepoids?

Notre système de gouvernance est conçu pour mettre en présence des forces qui se font contrepoids afin d'assurer qu'un exécutif fort se voit opposer des freins à l'exercice du pouvoir. Le judiciaire, par exemple, révisé les lois et a le pouvoir d'invalider celles qui sont incompatibles avec la constitution. La Cour suprême du Canada, en particulier, surveille de très près le pouvoir exécutif.

Mais d'autres institutions se démènent. Les responsabilités et rôles respectifs du cabinet et de la fonction publique ont été graduellement diminués.

Les médias d'information peuvent jouer un rôle dynamique en demandant des comptes au gouvernement. Ils peuvent contribuer à l'éducation, à la sensibilisation et à la participation du public, et ils dénoncent souvent les gaspillages du gouvernement, les abus de pouvoir et les manquements à la surveillance.

Cependant, le journalisme d'enquête responsable est en déclin depuis plusieurs décennies pour des raisons financières et autres, dont l'émergence rapide des communications sur Internet. Les journalistes ont moins de temps, d'espace et d'argent à leur disposition pour faire des analyses et des commentaires éclairés. Le « court-termisme », les communications en ligne, les plaidoyers lancés sur les médias sociaux et la déconnexion accrue entre l'« information » et les faits, combinés avec une plus grande place accordée au divertissement, peuvent mener à une gouvernance réactive plutôt qu'à un engagement sur des enjeux politiques à long terme.

Les médias sociaux, comme Twitter et Facebook, sont de puissants phénomènes accessibles jour et nuit et qui façonnent les réponses politiques aux nouveaux enjeux. Le risque est que les politiciens et les fonctionnaires s'enlisent dans la microgestion de questions à court terme, au lieu de se concentrer sur les stratégies et politiques à long terme. Puisque ce sont les médias sociaux qui mènent le bal, les gouvernements se retrouvent trop souvent en mode réactif plutôt qu'en mode proactif.

Sur un autre front, les universitaires peuvent jouer un rôle important en informant le public, étant donné leur expertise spécialisée et leur sécurité d'emploi. Le milieu universitaire participe souvent à l'information du public. Il fournit également un apport spécialisé dans les travaux des gouvernements. Mais trop souvent, les universitaires et leurs institutions se font trop discrets sur les grands enjeux publics, alors qu'ils sont bien placés pour donner leur opinion d'experts. La passivité générale des universités canadiennes à tenir des forums publics sur les grandes questions de politique publique représente une occasion manquée d'encourager des politiques et des pratiques efficaces et de promouvoir la participation des citoyens, l'éducation et des opinions éclairées.

Malheureusement, aucune de ces forces pouvant faire contrepoids ne compense la faiblesse de notre parlement fédéral et de nos assemblées législatives provinciales quand vient le temps d'établir une politique publique efficace et de demander des comptes au pouvoir exécutif.

À Ottawa, la Chambre des communes a une responsabilité exceptionnelle à cet égard. Elle est la seule institution qui doit rendre des comptes directement aux électeurs canadiens et la seule à pouvoir conférer une légitimité au gouvernement.

Pourtant, la Chambre assume également une responsabilité réduite à cet égard. Les partis de l'opposition sont maintenant aussi accrochés au cycle des nouvelles jour et nuit que les gouvernements au pouvoir et ils semblent souvent aussi préoccupés de marquer des points politiques que de procéder à un examen valable des dépenses publiques et des mesures législatives efficaces.

## La tyrannie du court-termisme

Depuis des années, le milieu des affaires lutte contre l'obsession de résultats à court terme des marchés financiers. La pression d'atteindre les objectifs trimestriels a trop souvent balayé une gestion réfléchie qui porte un regard au-delà de l'horizon. Une étude après l'autre a documenté le tort qu'une orientation à court terme cause à la stabilité et à la croissance d'une entreprise.<sup>4</sup>

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

Ce qui est mauvais pour les affaires est encore pire pour le gouvernement. Il est facile d'être trop influencé par les sondages d'opinion publique et la gestion du risque perçu d'atteinte à la réputation, inspirés par les cycles courts des nouvelles. Le fait que la considération des enjeux et options à long terme soit reportée et parfois ignorée représente un danger. Ces enjeux et options ne reçoivent pas l'attention ou les ressources nécessaires. Par conséquent, les réponses rapides, dans un climat de partisanerie et de confrontation, prennent malheureusement le pas sur des approches plus rationnelles de la politique publique et le succès à long terme du Canada et de nos provinces.

Nombre des grands enjeux d'aujourd'hui sont complexes, exigeant des recherches, des preuves, un dialogue et des approches stratégiques pour élaborer des politiques efficaces. Pourtant, c'est la gestion des problèmes à court terme qui l'emporte, occultant ainsi la réalité voulant qu'il n'y ait pas de « solutions rapides » ni de solutions simples aux enjeux importants auxquels sont confrontés les Canadiens. En voici des exemples : la diversification et l'expansion des échanges internationaux; la coordination des stratégies environnementales et énergétiques; le maintien des coûts abordables des soins de santé; et la création d'une économie plus novatrice. Pour s'attaquer à ces types d'enjeux complexes, il faut une meilleure approche, plus structurée.

## En campagne permanente

Au Canada, l'émergence d'un électoralisme à l'américaine sans relâche a sans aucun doute contribué à saper les normes de gouvernance solides et à miner la confiance dans nos institutions publiques.

Par le passé, la machine des communications et des événements hyper partisans ne se mettait habituellement en branle qu'après le déclenchement des élections.

Mais l'avènement des élections à date fixe a fourni à nos politiciens un nouvel encouragement pour concevoir des stratégies selon un calendrier bien précis.

Il semblerait qu'il n'est jamais trop tôt pour lancer la prochaine campagne. Et l'influence omniprésente des médias sociaux vient renforcer les campagnes permanentes et nourrir le cynisme du public envers le gouvernement. Les campagnes permanentes bouleversent une saine gouvernance de bien des façons.

- Elles brouillent les frontières entre le message politique et la politique publique pour la fonction publique non partisane.
- La fonction publique n'a ni la structure ni les ressources pour servir le gouvernement engagé dans une campagne politique perpétuelle. Les fonctionnaires n'ont jamais été promis à ce rôle.
- Elles renforcent le pouvoir de la fonction politique, dont les normes de transparence et de reddition de comptes souffrent la comparaison avec celles de la fonction publique, et font courir le risque que des limites soient franchies lorsque tout est vu sous l'angle d'une campagne.

## La bonne nouvelle : un renouveau possible

Il se dessine une tendance croissante à rejeter notre modèle de gouvernance et nos institutions publiques, comme si elles étaient irrémédiablement brisées, et à conclure que le parlement et les assemblées législatives provinciales sont simplement incapables de servir l'intérêt public.

De nombreux critiques estiment que la concentration du pouvoir dans les mains d'un exécutif fortement centralisé est irréversible. En effet, la diminution régulière du taux de participation aux élections indique qu'un nombre grandissant de Canadiens a peut-être abandonné les voies traditionnelles de l'engagement démocratique.

Compte tenu de la vulnérabilité de nos institutions gouvernementales à servir l'intérêt public, certains laissent entendre que les voix extraparlimentaires seraient probablement plus efficaces pour tenir le gouvernement responsable. Selon eux, les acteurs en

dehors du parlement – notamment les groupes d'intérêt spécial et les médias – ont assumé le rôle d'opposition non officielle.

Dans un monde numérique, ces voix auront de plus en plus d'influence. Cependant, nous croyons à une résilience interne du parlement chez les députés de tous les partis et dans la fonction publique qui peut être nourrie pour restaurer une gouvernance efficace et rétablir la confiance du public. Notre système, dans son intégralité, a une importance vitale pour assurer la confiance dans les gouvernants.

Par surcroît, nous croyons que les Canadiens aspirent à un système politique qui soit à la hauteur des valeurs sur lesquelles il a été fondé : l'équilibre, l'inclusivité et le respect. Mais pour cela, il faut veiller à ce que nos institutions publiques excellent dans le travail pour lequel elles ont été conçues.

## ÉTAPE 1 : Renforcer les comités parlementaires

Si nous avions droit à un seul changement pour établir un meilleur équilibre du pouvoir entre l'exécutif et le législatif, ce serait de renforcer les comités parlementaires.

Nous sommes convaincus que notre système peut être rajusté de façon à ce que les représentants élus à la Chambre des communes et aux assemblées législatives provinciales, y compris ceux de différents partis politiques, puissent parfois se réunir en petits groupes et travailler à l'atteinte d'objectifs communs, au lieu d'être muselés par la discipline de parti.

La Chambre des communes compte actuellement 24 comités permanents – trop, à notre avis. Ils varient

beaucoup quant aux ressources et aux activités. Certains, comme le Comité permanent des finances ou le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, se réunissent souvent et font régulièrement comparaître des témoins experts. D'autres, comme le Comité permanent des langues officielles, sont beaucoup moins actifs.

Il y a de fortes chances que les Canadiens participeraient davantage au processus de gouvernance s'ils avaient accès à divers forums qui seraient le théâtre de débats plus constructifs. Si les comités étaient plus forts et leurs membres plus indépendants, nous assisterions à une plus grande diversité de points de vue et à plus de dialogue. Ainsi, les comités pourraient brosser un

tableau beaucoup plus complet des collectivités, groupes d'intérêt et citoyens du Canada pour ensuite contribuer de manière significative au processus d'élaboration des politiques, ainsi que demander conseil plus souvent.

## Le rôle des comités

Les comités étaient destinés à être les outils les plus efficaces du parlement pour garder un œil attentif sur l'exécutif et lui demander des comptes. Idéalement, ils fournissent aux députés un forum où travailler dans un environnement multipartite de collaboration pour analyser les prévisions de dépenses, examiner les projets de loi et débattre des amendements des lois avant de les retourner à la Chambre pour étude.

Les comités fournissent un forum idéal pour examiner attentivement de grandes questions ayant des conséquences à long terme. Ils entendent les témoignages des fonctionnaires, des parties prenantes et des experts. Ils offrent également la possibilité de faire participer le public aux travaux du parlement et de recueillir des commentaires pendant le processus d'élaboration des politiques.

Ces rôles permettent aux comités à la fois d'exercer un contrôle serré sur le pouvoir exécutif et de faire du parlement une institution plus pertinente. Mais pour ce faire, les comités doivent jouir d'une indépendance beaucoup plus grande par rapport à l'exécutif politique et au leadership partisan qu'à l'heure actuelle.

## La composition des comités

La composition des comités reflète la composition partisane de la Chambre, de sorte que les membres du parti au pouvoir président la plupart des comités permanents.

Les membres de chaque comité élisent un président et deux vice-présidents. Dans la pratique, par contre, c'est le bureau du premier ministre ou le leader parlementaire qui choisit le président, et les membres du comité votent en conséquence. De la même façon, les chefs de l'opposition exercent un contrôle serré sur la sélection des présidents des comités que dirige leur parti.

## RECOMMANDATION 1 :

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

Cette approche mérite d'être appuyée pour plusieurs raisons :

- Les présidents des comités auraient un mandat fort parce qu'ils seraient appuyés par une majorité des députés, probablement de différents partis.
- Le scrutin secret atténue la partisanerie en encourageant les députés à voter selon leur propre conscience. Il encourage les candidats à faire campagne auprès des députés de tous les partis.
- Le scrutin secret protège les députés contre les chefs de parti qui voudraient influencer leur vote en faveur de candidats préférés.
- Et peut-être le plus important, les mandats des présidents et leur légitimité viendraient de la Chambre des communes plutôt que de la direction du parti, augmentant ainsi l'indépendance des comités.
- Le président de la Chambre des communes est élu de cette façon depuis 1986.

Le Royaume-Uni a tenu des élections pour choisir les présidents de comités spéciaux pour la première fois en 2010. Sur les 16 comités visés, neuf ont nécessité au moins un deuxième tour, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité des voix. En d'autres mots, l'élection n'était pas acquise d'avance, et le scrutin n'était pas une simple formalité. Le président du Comité spécial des comptes publics a été élu au bout de cinq tours de scrutin, et les présidents des comités de l'environnement, de la défense et de l'éducation, après trois tours. Même si le Royaume-Uni avait à l'époque un gouvernement minoritaire de coalition, ces scrutins montrent que les présidences des comités sont très convoitées et peuvent être âprement disputées.

La sélection des membres des comités par un comité multipartite de députés, plutôt que par les whips des partis et les leaders parlementaires, pourrait également aider à assurer l'indépendance des comités. Cette façon

de faire suivrait le modèle déjà appliqué à l'Assemblée nationale du Québec et au Royaume-Uni.

### RECOMMANDATION 2 :

Les présidents et les membres des comités devraient rester en poste pendant toute la durée de la législature.

La sélection des présidents et des membres des comités pour la durée normale de quatre ans de la législature augmenterait la stabilité et l'indépendance des comités.

La menace permanente de perdre leur siège au comité incite les présidents et les membres à suivre la ligne de parti. Des mandats fixes les encourageraient toutefois à mieux connaître les enjeux dont leur comité est saisi, à s'engager pleinement dans l'exécution de son mandat et à rendre des comptes.

Idéalement, ils adopteraient également une vision à long terme moins partisane du processus d'élaboration des politiques, assurant ainsi une continuité et améliorant la pertinence des travaux du parlement.

## Le mode de travail des comités parlementaires

Les comités parlementaires du Royaume-Uni offrent un modèle utile pour le Canada. Ils ont la solide réputation d'exiger que le gouvernement rende des comptes, d'examiner minutieusement les projets de loi et de faire rapport à la Chambre des communes sur les questions qui sont de leur ressort. Plus près de chez nous, les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec sont également efficaces pour demander des comptes au pouvoir exécutif et étudier des questions complexes.

Le Québec fournit un exemple instructif de la manière dont une commission spéciale peut offrir de précieux conseils sur une politique compliquée et controversée. En décembre 2009, l'Assemblée nationale du Québec a créé la Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité, chargée d'étudier les aspects juridiques, moraux et éthiques associés à l'aide médicale à mourir. La commission, qui avait invité des parties prenantes et des citoyens à participer au débat dans le cadre des réunions

et des audiences et par des moyens de communication en ligne, a été félicitée pour son approche ouverte et respectueuse et pour avoir placé les intérêts du public au-dessus des considérations politiques à court terme. Non seulement la commission a su ouvrir un dialogue éclairé dans toute la province, mais son rapport final a fourni des bases solides au projet de loi 52 qui, une fois adopté, fera du Québec la première compétence canadienne à reconnaître le droit du patient à une fin de vie dans la dignité.

### RECOMMANDATION 3 :

Les comités devraient déterminer leur propre calendrier de réunion. Ils devraient pouvoir se réunir en tout temps durant la législature, y compris pendant les périodes de congé et d'ajournement.

Les comités ne devraient pas être les otages du calendrier du parlement. Non seulement ils examinent minutieusement les prévisions de dépenses et les projets de loi, mais ils étudient aussi des questions de politique à long terme plus larges.

En d'autres mots, les comités ont un important travail à faire, même en dehors des sessions de la Chambre des communes. Les interruptions de leurs travaux devraient être réduites au minimum.

Le Règlement du Québec permet que cinq commissions permanentes se réunissent en dehors des sessions de l'Assemblée nationale.

Il convient de noter également qu'une prorogation du parlement perturbe beaucoup les travaux des comités. Non seulement elle force l'annulation des réunions, mais elle met fin au mandat des membres, y compris celui des présidents et des vice-présidents. Les comités ne peuvent être reconstitués ou reprendre leurs travaux avant la rentrée parlementaire.

Ces problèmes pourraient être aisément surmontés si les comités demeuraient en fonction pendant toute la législature. Les présidents et les membres des comités garderaient leur poste et poursuivraient leurs travaux sans interruption, même pendant la prorogation du parlement.

#### RECOMMANDATION 4 :

Réduire le nombre de comités parlementaires et leur fournir des ressources efficaces pour remplir leur mandat. Ils devraient solliciter plus fermement la participation du public, au moyen des nouvelles technologies et en s'informant des meilleures pratiques.

Les modèles de gouvernance élaborés aux 19e et 20e siècles ont bien fonctionné alors que seul un petit nombre de citoyens était directement engagé dans l'élaboration des politiques. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Nous croyons qu'un modèle transparent et plus ouvert offrant plus de possibilités d'intégrer la participation du public améliorera le processus décisionnel et accroîtra la confiance dans les institutions publiques.

Nos comités parlementaires peuvent jouer un rôle clé au moyen d'outils d'engagement du public plus variés et plus inventifs, comme ceux utilisés dans d'autres pays. L'ère numérique commande l'usage d'Internet et de technologies et processus de communication d'avant-garde afin d'atteindre avec plus d'efficacité et d'efficience l'ensemble des citoyens du pays. D'autres gouvernements utilisent de nouvelles approches pour susciter une plus vaste participation des citoyens, plus particulièrement le Royaume-Uni et l'Australie. Nous devons leur emboîter le pas, voire aller plus loin.

Selon nous, l'adoption d'un moins grand nombre de comités parlementaires (la Chambre étant celle qui en déterminerait le nombre adéquat), auxquels des ressources (personnel, y compris chercheurs) seraient attribuées plus efficacement, et qui apportent un examen rigoureux, une surveillance, ainsi qu'une mobilisation efficace auprès d'un plus grand nombre de Canadiens sur des questions importantes de politique, constituerait un moteur important pour améliorer la gouvernance provinciale, territoriale et fédérale.

#### RECOMMANDATION 5 :

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

Les ministres devraient se présenter régulièrement devant les comités quand la législation qui relève de leur responsabilité est mise à l'étude. Les sous-ministres devraient se présenter devant les comités en qualité de dirigeant responsable pour leur ministère.

Les sous-ministres et les hauts fonctionnaires devraient également se présenter devant les comités pour discuter de questions et de tendances à long terme pertinentes pour leurs mandats. Ces apparitions donneraient aux membres du comité des informations précieuses sur les forces qui façonnent les tendances, les enjeux et les possibilités clés, ainsi que sur les conséquences à long terme des choix politiques.

Depuis le milieu des années 1990, le gouverneur de la Banque du Canada a régulièrement comparu devant le comité des finances de la Chambre des communes, ce qui s'est révélé utile pour les parlementaires et le public, fournissant ainsi une perspective non partisane sur les questions que la Banque surveille et analyse. Très certainement, le fait que les sous-ministres comparaissent de la même façon permettrait aux membres du parlement de mieux comprendre les tendances et les risques et ferait en sorte que les ministères développent et présentent mieux leur politique et leurs capacités analytiques.

## ÉTAPE 2 : Rétablir le gouvernement de cabinet

Un élément clé du pouvoir exécutif du modèle de Westminster est le conseil exécutif – désigné plus couramment sous le nom de cabinet. Ce groupe est dirigé par un premier ministre et, conformément à la convention de la solidarité ministérielle, est responsable devant le parlement.

La pertinence et l'importance du cabinet se sont estompées au cours des dernières décennies, et ce, pour plusieurs raisons.

Plusieurs facteurs ont stimulé la centralisation du pouvoir au sein des bureaux des premiers ministres de plus en plus puissants, dont la demande croissante et un besoin ressenti de réponses rapides à apporter aux enjeux émergents, aux nouvelles technologies et à la mondialisation. Les premiers ministres dialoguent de plus en plus de façon directe avec les chefs des autres gouvernements sur une vaste gamme de questions liées à l'économie, au commerce et à la sécurité.

Tandis que le pouvoir s'est intensifié au centre, l'influence du cabinet et des ministres a fléchi. Le cabinet est parfois qualifié de «groupe de discussion» pour le premier ministre.<sup>5</sup>

Le système de Westminster est toutefois fondé sur les équilibres. Il commande un leadership fort sur plusieurs fronts. Il requiert aussi que la collaboration joue sa part dans la bonne prise de décision. Pour ces raisons, les ministres devraient agir en tant que tels et remplir les fonctions importantes pour lesquelles ils sont nommés. Le gouvernement de cabinet devrait être rétabli au besoin, y compris la convention de l'obligation de reddition de comptes ministérielle.

Bien sûr, les bureaux des premiers ministres jouent des rôles essentiels en matière de leadership; mais ils ne devraient pas assumer en plus tout le travail des ministres. De plus grandes précisions sur ces rôles seraient utiles, y compris sur les relations existant entre un ministre, un sous-ministre et les membres du personnel politique.

À l'heure actuelle, par exemple, un chef de cabinet auprès d'un ministère à Ottawa est nommé par le bureau du premier ministre et relève de ce dernier. Cela illustre un degré de centralisation inhabituel qui porte à se demander où se situe la responsabilité.

### RECOMMANDATION 6 :

Les ministres devraient être tenus responsables de leur personnel politique et devraient nommer leur propre chef de cabinet.

Quand le personnel politique d'un ministre est nommé par les bureaux du premier ministre ou des premiers ministres provinciaux – et non par le ministre – il survient un décalage de responsabilité. Un canal direct de communication avec les bureaux centralisés des premiers ministres est crucial; toutefois, il ne devrait pas s'agir du principal lien, car l'équipe ministérielle risquerait alors de saper les pouvoirs et la responsabilité du ministre en tant que responsable de son ministère.

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

## ÉTAPE 3 : Faire en sorte que la fonction publique remplisse le rôle qui lui est réservé

Les gouvernements ont beaucoup à gagner d'une fonction publique vigoureuse. D'un autre côté, une fonction publique fragile contreviendrait très certainement à une bonne gouvernance.

Le ministre du Royaume-Uni au cabinet, Matthew Hancock, remarquait dans une allocution donnée 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 appliquer au monde moderne. Le dernier élément en particulier vaut la peine qu'on s'y penche. Impartialité. Pas indépendance. »<sup>6</sup>

La fonction publique canadienne devrait suivre le même assortiment de principes, et ce mandat doit être clairement énoncé. La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et le Code de valeurs et d'éthique du secteur public témoignent du caractère non partisan de la fonction publique, et de la nécessité de nommer ses membres selon leur mérite. Malgré cela, le rôle de la fonction publique est défini en grande partie selon une convention tacite (des règles de gouvernance informelles qui ont évolué avec le temps).

Il faut davantage de clarté sur le rôle de principe de la fonction publique et sur la relation entre le premier ministre, les ministres, les sous-ministres, les membres du personnel politique et l'équipe ministérielle. De fait, nous croyons qu'il faudrait se pencher sur la conception d'un manuel du cabinet au Canada, semblable à ceux qui ont été rédigés en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, qui fournirait un guide public de gouvernance dans notre pays.

### RECOMMANDATION 7 :

Une déclaration publique claire doit être faite par le premier ministre et par le gouvernement en ce qui concerne les « conventions » sous-jacentes à la fonction publique au Canada et à leur rôle de conseil en matière d'élaboration de politiques et de mise en œuvre, d'administration des programmes et de prestation de services auprès des Canadiens.

Selon nous, une telle déclaration devrait clairement définir le rôle principal de la fonction publique dans la prestation de conseils en matière d'élaboration de politiques qui soient impartiaux, bien documentés et fondés sur des faits; sa responsabilité de donner ses points de vue sur les enjeux à long terme; ainsi que son caractère non partisan.

Par l'énoncé de ces conventions, la déclaration proposerait une façon claire de comprendre le rôle de la fonction publique.

### RECOMMANDATION 8 :

Les principes, les rôles et les responsabilités de la fonction publique, y compris les obligations spécifiques des sous-ministres de rendre des comptes, devraient être enchâssés dans la loi.

Afin que les conventions donnent suite à des mesures concrètes touchant la fonction publique au Canada, des dispositions législatives devraient être adoptées pour guider et orienter son rôle important. Il s'agirait d'un complément aux lois existantes qui ferait état des exigences en matière d'obligation de reddition de

<sup>6</sup>Matthew 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>

comptes pour les dirigeants des ministères et imposerait chaque année aux sous-ministres d'attester que :

- Des mesures ont été prises pour s'assurer de rencontres régulières entre le ministre et le sous-ministre, de même que d'une relation de travail fondée sur la coopération entre le ministre, le bureau du ministre et les hauts fonctionnaires du ministère;
- Le plus haut degré d'intégrité et d'impartialité a été exercé en tout temps, dans toutes les fonctions ministérielles, y compris les conseils en matière d'élaboration de politiques, la prestation des programmes, l'administration de la réglementation et les communications ministérielles;
- Des moyens et des processus de grande qualité en matière d'élaboration de politiques sont en place pour donner suite de façon efficace aux programmes gouvernementaux et se préparer à relever de futurs défis, en particulier des enjeux à long terme auxquels le pays fait face; et
- Le ministère consulte les Canadiens et les fait largement participer tout en restant au fait des derniers outils numériques afin de comprendre les points de vue et les priorités du public à l'endroit du ministère et de l'élaboration des politiques, de même que de la conception de programmes et des services.

## ÉTAPE 4 : Intégrer une plus grande obligation de reddition de comptes au sein de la fonction politique

Les membres du personnel politique jouent depuis longtemps un rôle essentiel dans notre système. Ils conseillent les premiers ministres et les ministres sur les politiques et les communications. Ils considèrent les activités du gouvernement selon un point de vue partisan légitime.

Cependant, la taille et l'influence du personnel politique se sont intensifiées au cours des dernières années. En fait, ces derniers sont appelés à se mêler de tant d'aspects des activités gouvernementales que nous assistons à l'émergence d'une « fonction politique » distincte qui travaille en parallèle de la fonction publique professionnelle et non partisane.

Il convient de souligner que le gouvernement du Royaume-Uni, bien plus imposant que celui du Canada, emploie environ 60 conseillers politiques au total. En revanche, le gouvernement fédéral à Ottawa en a plus de 600 à son emploi, soit plus de dix fois qu'au Royaume-Uni. La seule fonction politique de l'Ontario comprend plus de 400 employés.

La croissance en importance et en influence de la fonction politique renforce la centralisation du pouvoir dans les bureaux du premier ministre et des ministres, et a entraîné un affaiblissement du rôle de la fonction publique.

Il est important pour les membres nommés de l'équipe politique de comprendre le rôle de la fonction publique, de le respecter et de ne pas effectuer son travail à sa place. « Le risque avec les membres du personnel politique, observait le regretté politologue canadien, Peter Aucoin, c'est qu'en faisant la promotion du gouvernement et en le protégeant, ils considèrent trop facilement les valeurs d'une fonction publique non partisane et les sphères distinctes du pouvoir attribuées aux fonctionnaires comme des obstacles qui doivent être surmontés pour poursuivre une gestion politique efficace. »<sup>7</sup>

<sup>7</sup>Peter 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 fournir une responsabilisation et une transparence adéquates, y compris un code de conduite et des mécanismes de surveillance officiels.

La fonction politique continuera à occuper une place importante au sein de notre système. Ses normes non codifiées quant à l'obligation de rendre des comptes et à la transparence ne correspondent cependant pas aux exigences d'une démocratie moderne.

Un récent rapport réalisé par le commissaire à l'intégrité de l'Ontario notait : « Il est nécessaire d'atteindre un équilibre et de mener un examen secondaire objectif pour s'assurer que les employés ministériels agissent conformément au mandat du gouvernement et qu'ils ne se préoccupent pas uniquement des conséquences qu'une question aura sur la situation du parti politique. Les membres de l'équipe ministérielle doivent être conscients que, à l'instar des personnes qui sont au service de tous les députés provinciaux, ils sont rémunérés par les contribuables pour servir la population... »<sup>8</sup>

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

publique. De fait, la plupart des règles importantes d'emploi en vigueur pour le personnel politique sont celles qui sont appliquées après leur départ du gouvernement (règles concernant les conflits d'intérêts de l'après-mandat).

Nous croyons que l'obligation de reddition de comptes de la fonction politique devrait être élevée aux mêmes normes que celles concernant d'autres personnes à l'emploi dans le domaine public. Un bon point de départ consisterait à mettre en œuvre les trois mesures suivantes :

- L'introduction d'un code de conduite destiné au personnel politique, et qui ferait référence aux meilleures pratiques dans d'autres territoires, comme le Royaume-Uni (2001), l'Australie (2008) et la Colombie-Britannique (2014).
- L'établissement d'un mécanisme de surveillance officiel pour le personnel politique, semblable au modèle fourni par le bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario.
- L'accès à davantage de formation pour le personnel politique, en particulier sur le modèle de gouvernance Westminster au Canada. Cette formation ou ce perfectionnement professionnel devrait être assuré par une tierce partie indépendante comme dans le cas du Royaume-Uni.

## La voie à suivre

La confiance dans notre démocratie repose sur la façon dont nous gouvernons. Le débat sur la gouvernance politique au Canada s'est pendant de nombreuses années concentré principalement sur l'avenir du Sénat. Le moment est venu de nous intéresser aux autres institutions qui jouent un rôle bien plus important dans notre système et qui peuvent être davantage prêtes à se soumettre à un nouvel élan et à des réformes.

Ce rapport se penche sur les comités parlementaires, le cabinet, la fonction publique et la fonction politique. Aucune de ces instances ne fonctionne aussi efficacement qu'elle le devrait, mais comme nous avons cherché à le démontrer, elles n'ont pas subi de torts irréparables.

<sup>8</sup>Lynn 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.

Il ressort de toutes nos recommandations que chaque institution devrait assumer les tâches pour lesquelles elle a été créée, plutôt que d'en déléguer les fonctions à d'autres ou d'étendre ses pouvoirs au-delà de son propre mandat. En particulier, tandis que l'exécutif constitue un rouage essentiel du gouvernement et devrait disposer des outils nécessaires pour remplir son mandat, il ne devrait pas assumer aussi les tâches d'autres instances du gouvernement.

Nous avons dégagé quatre étapes pour rétablir l'équilibre qui a si bien servi les démocraties de style Westminster dans le passé :

- Renforcer les comités parlementaires.
- Rétablir le gouvernement de cabinet en permettant aux ministres d'agir comme des ministres.
- Faire en sorte que la fonction publique remplisse le rôle qui lui est réservé.
- Exiger de la fonction politique qu'elle soit davantage tenue de rendre des comptes.

Si nos propositions sont retenues, elles pourront relancer les institutions publiques canadiennes tout en les renforçant de façon à ce qu'elles remplissent le rôle qui leur a été réservé. Le Canada bénéficierait alors d'institutions publiques plus productives, plus transparentes et plus responsables ainsi que d'une gouvernance qui importe.

Nous désirons souligner à nouveau que nous ne cherchons pas à recréer un passé idéalisé. Nous préconisons plutôt une approche correctrice qui va modeler la gouvernance de notre démocratie sur l'ère numérique mondiale. Les institutions publiques, au même titre que les autres sphères de notre société, requièrent des idées nouvelles et doivent se concentrer davantage sur le moyen et le long terme, de même que sur les considérations pertinentes à court terme.

La plupart des recommandations contenues dans ce rapport font appel à des ajustements relativement simples qui peuvent être apportés facilement et rapidement. Nous faisons appel à nos leaders politiques, quelle que soit leur allégeance politique, pour qu'ils aient la détermination et la prévoyance de prendre les mesures qui s'imposent.

## 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 15 décembre 2015. <https://www.gov.uk/government/ministers>

Hancock, Matthew. « Making the civil service work better for modern Britain. » Discours prononcé à The Institute of 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 (Cabinet) ». Accès en date du 15 décembre 2015. <http://www.parl.gc.ca/parliamentarians/fr/ministries>

Morrison, Lynn. *Report on a Consultation into the Role of Ministers' Staff at Queen's Park*. (Toronto : Le 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 date du 15 décembre 2015. <http://www.canada.com/national/features/democracy/story.html?id={84423B03-A368-4F91-A52B-CDCA98746160>

# Comité consultatif

## PRÉSIDENT DU CONSEIL

- Red Wilson

Ancien président et chef de la direction, BCE Inc.

Penny Ballantyne

Secrétaire du cabinet et sous-ministre,  
Gouvernement des Territoires du Nord Ouest

Ian Bird

Président, Les Fondations communautaires du Canada

Ian Brodie

Ancien chef de cabinet du premier ministre Harper;  
Directeur de la recherche, Université de Calgary,  
Faculté des Sciences politiques

Michael Coates

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

Jim Fleck

Ancien secrétaire de cabinet, Ontario

Dan Gagnier

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

Edward Greenspon

Rédacteur en chef, Énergie, environnement et  
matières premières, Bloomberg News

Frank Iacobucci

Ancien juge de la Cour suprême du Canada

Shelly Jamieson

Ancienne secrétaire de cabinet, 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 de cabinet, Royaume-Uni

J. Robert S. Prichard

Ancien président de l'Université de Toronto;  
Président du Conseil, Banque de Montréal

Chuck Strahl

Ancien ministre fédéral

Stephen Toope

Directeur, Munk School of Global Affairs,  
Université de Toronto

Murray Wallace

Président et chef de la direction,  
Granite Global Solutions

ppforum.ca



@ppforum.ca