



INDÉPENDANT ET IMPUTABLE

MODERNISER LE RÔLE DES AGENTS DU
PARLEMENT ET DES LÉGISLATURES

AVRIL 2018



www.ppforum.ca

Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques rassemble différents parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner les questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- Réalisant des recherches sur les questions cruciales.
- Organisant des tables rondes pour favoriser un dialogue honnête.
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche – appelée « *De l'inclusion à la conclusion* » – mobilise des interlocuteurs, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin d'identifier les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions.

Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.

© 2018, Forum des politiques publiques

Forum des politiques publiques

1400 - 130, rue Albert Street

Ottawa, ON, Canada, K1P 5G4

Tel/Tél: 613.238.7858

ISBN : 978-1-988886-19-0

ppforum.ca

AVEC NOS REMERCIEMENTS À NOS PARTENAIRES

Canada



Treasury Board of Canada
Secrétariat

Secrétariat du Conseil du Trésor
du Canada



TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif.....	1
Introduction.....	3
Notre approche.....	6
Ce que nous avons entendu.....	8
1. Pouvoirs et cadre législatif.....	8
2. Reddition de comptes.....	13
3. Relations.....	19
4. Processus de nomination.....	22
Principes.....	28
Conclusions et recommandations.....	29
Recommandation :	29
Annexe : Agents du Parlement et des assemblées législatives.....	32
Annexe : Groupe consultatif et liste des participant(e)s.....	34

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La fonction d'agent du Parlement existe depuis presque aussi longtemps que la Confédération. À travers le pays, le nombre total d'agents pour les trois paliers de gouvernement –fédéral, provincial et territorial– s'élève à 88. Ces derniers jouissent d'une grande autonomie de critique face au travail du gouvernement, qu'il s'agisse d'élections, de finances, de déontologie ou de protection de la vie privée, mais de peu de pouvoirs d'exécution lorsqu'ils sont témoins d'actes répréhensibles. Le rôle joué par ces agents dans l'amélioration de la qualité de l'administration publique est autant la cible d'éloges que de critiques. Malgré l'augmentation de leur nombre et de leur importance depuis les années 1980, l'incidence de leurs interventions demeure essentiellement méconnue.

Le Forum des politiques publiques (FPP) a étudié le rôle actuel et futur des agents du Parlement afin de recommander des mesures visant à améliorer la façon dont on évalue et oriente l'administration des politiques, tout en maintenant l'autonomie et l'indépendance des agents au sein du système de Westminster au Canada, tant au niveau fédéral que provincial.

Appuyé par un groupe consultatif formé d'anciens agents, de hauts fonctionnaires et d'autres experts, le FPP a réalisé une vingtaine d'entrevues et organisé trois tables rondes entre octobre et décembre 2017. Le FPP a utilisé les résultats de ces entrevues et tables rondes ainsi que les propositions du groupe consultatif pour rédiger ce rapport, dont neuf recommandations qui, si elles sont mises en œuvre, viendraient renforcer la démocratie canadienne.

Les neuf recommandations sont les suivantes :

1. La création de nouveaux postes d'agent relève de la compétence du Parlement et des Assemblées législatives et non du pouvoir exécutif. Une majorité des représentants élus d'au moins deux partis officiels devraient approuver la désignation d'un nouvel agent.
2. Des agents moins nombreux mais renforcés serviraient mieux les représentants élus et renforceraient la reddition de comptes. Les législateurs doivent mettre la barre très haut en ce qui concerne la création des postes d'agent. Une attention particulière doit être portée au regroupement des fonctions d'agents aux mandats similaires.
3. Il doit incomber aux législateurs de nommer les agents, afin d'obtenir le soutien de tous les partis au choix final. Le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du premier ministre devraient se retirer complètement du processus de nomination. Un comité parlementaire spécial devrait examiner les types de processus de sélection en place dans des provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan.
4. Le bureau du Président doit mettre en place pour les agents un secrétariat disposant des ressources appropriées. Ce bureau surveillera leur recrutement avec l'aide de la Commission de la fonction publique, gèrera les relations avec les sociétés de recrutement, offrira aux nouveaux agents une formation de transition et organisera des services communs pour les plus petits agents, p. ex. pour les TI et les ressources humaines.
5. Les agents devraient accomplir un seul mandat et il ne devrait y avoir de renouvellement de leur mandat d'une année au maximum que lorsque des élections sont imminentes ou dans d'autres circonstances extraordinaires. Les mandats devraient être au minimum de cinq ans et au maximum de 10 ans. Un déclencheur automatique du processus de sélection de nouveaux agents à un moment prédéterminé avant la fin du mandat en cours du titulaire du poste devrait être mis en place.
6. Les agents travaillent pour les représentants élus. Ce ne sont pas des agents libres. C'est pourquoi tous doivent relever de comités d'appartenance, comme c'est le cas du vérificateur général par rapport au Comité des comptes publics.

7. Le budget d'un agent devrait être autorisé par un comité parlementaire ou législatif. Il faut trouver un équilibre entre la responsabilité du gouvernement de gérer les dépenses et la nécessité pour les agents d'être à l'abri de tout risque de pressions financières politiquement motivées. À Ottawa, les députés devraient relancer le Groupe consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement.
8. Afin de garantir que les agents remplissent leur rôle de façon adéquate, ils devraient faire régulièrement (p. ex. tous les cinq ans minimum) l'objet d'examen par des pairs. Si ce n'est pas déjà le cas, le rendement des postes d'agent devrait être examiné à mi-mandat par des experts externes qui remettent un rapport au comité parlementaire chargé de surveiller l'agent en question.
9. Les agents et les sous-ministres devraient se réunir régulièrement pour faciliter la compréhension des rôles et des plans de travail de chacun et encourager les affectations dans le cadre d'échanges de personnel entre différents bureaux d'agent et ministères, le cas échéant. Au gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait être chargé de rôles de coordination. Les provinces devraient, quant à elles, désigner une autorité responsable similaire.

Ce projet a été rendu possible grâce au parrainage du gouvernement du Canada, par l'entremise du secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse.

INTRODUCTION

Ils vérifient les états financiers du gouvernement. Ils dirigent nos élections. Ils examinent les manquements à l'éthique de ministres du cabinet. Ils étudient les plaintes de citoyens et citoyennes concernant des menaces à la vie privée, des tergiversations de l'administration ou un défaut de fournir des services adéquats en français ou en anglais. Ils sont les défenseurs des droits des enfants et des personnes âgées et de l'environnement. Certains sont des représentants élus de grande notoriété, tandis que d'autres travaillent dur dans un quasi-anonymat.

Ils jouissent d'une grande indépendance pour ce qui est de critiquer le travail du gouvernement, mais de peu de pouvoirs d'exécution s'ils sont témoins d'actes répréhensibles. Ils sont encensés par les uns comme étant la meilleure défense contre les excès des politiciens et une bureaucratie toute-puissante, mais d'autres leur reprochent de chercher à se faire de la publicité et d'être plus motivés par les feux de la rampe que par l'amélioration de la qualité du gouvernement.

Ce sont les agents du Parlement et des assemblées législatives.

La fonction d'agent du Parlement est presque aussi vieille que la Confédération. Le premier vérificateur général du Canada a été nommé en 1878 avec comme responsabilité de rendre compte des transactions financières passées et « d'approuver ou de refuser l'émission de chèques du gouvernement ». Le poste de vérificateur général de l'Ontario a été créé en 1886. Le poste de directeur général des élections a été créé en 1920, par la même loi que celle qui a accordé le droit de vote aux femmes.

Toutefois, au cours des dernières décennies, le rôle des agents du Parlement s'est élargi et leur nombre a augmenté rapidement, au fédéral comme au provincial. Au fédéral, on compte à présent neuf agents (y compris la modification récente apportée au statut de directeur parlementaire du budget). En Ontario, on en compte neuf; en Alberta, sept; au Québec, cinq; en Nouvelle-Écosse, quatre. À travers le pays, le nombre total d'agents s'élève à 88 au total pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux¹.

Pourquoi le nombre d'agents a-t-il explosé depuis les années 1980? La nature de la société moderne crée de nouveaux défis et exigences obligeant le gouvernement à mieux répondre aux préoccupations des citoyens et citoyennes. La protection de la vie privée en est un bon exemple. La prolifération de grands stocks de renseignements personnels entre les mains des acteurs publics et privés amène à se demander s'il faudrait protéger les renseignements personnels contre la manipulation et la divulgation non désirée. Les représentants élus ont de plus en plus de difficulté à faire face à de telles exigences de la politique publique

¹ Dans le présent rapport, le Forum des politiques publiques (FPP) utilise le terme agent du Parlement. D'autres emploient le titre de haut fonctionnaire du Parlement, mais cette expression peut porter à confusion, car elle inclut les sergents d'armes, le bibliothécaire parlementaire et d'autres hauts fonctionnaires qui servent également le Parlement ou une assemblée législative.

sans assistance. En même temps, les citoyens et citoyennes doutent davantage de la capacité et de la volonté des législateurs et des représentants de répondre à leurs besoins et à leurs plaintes.

Malgré leur nombre croissant, l'incidence du travail des agents reste globalement peu étudiée. « Tandis qu'il existe des rapports officiels et des études théoriques d'organismes, aucune étude exhaustive n'examine les dimensions politiques, juridiques, stratégiques et administratives du monde des agents », indique Paul Thomas dans son étude, *Understanding and Debating the Role of Agents of Parliament*, commandée par le Forum des politiques publiques (FPP) pour ce rapport. « Il est temps d'approfondir les recherches et de discuter davantage des rôles, des incidences et des orientations futures des agents. »

Confrontés à des exigences croissantes de surveillance indépendante d'une variété de questions et de préoccupations, les législateurs ont choisi de créer des postes d'agent du Parlement pour trouver une solution. Du point de vue du public, les agents offrent une surveillance indépendante, impartiale et objective des actions et des conseils du gouvernement, à l'abri des activités politiques partisans ou d'un intérêt personnel bureaucratique.

Paul Thomas soutient que presque tous les nouveaux postes d'agent ont été créés en lien direct avec un scandale impliquant des fonctionnaires. « À chaque nouveau scandale, on exige des normes juridiques et éthiques plus élevées, une plus grande transparence et un meilleur accès à l'information, ainsi que des mécanismes de reddition de comptes plus pertinents qui entraînent des conséquences pour les institutions et les personnes responsables d'abus, de méfaits et de fautes », écrit-il.

Au lieu d'une réponse ponctuelle, telle que l'établissement d'une commission d'enquête ou d'un groupe de travail spécial, les législateurs ont réagi en instaurant une nouvelle institution supposée réduire le risque de telles crises à l'avenir. Comme ces nouvelles fonctions sont parfois mises en place de manière réactive et ponctuelle, l'accent est mis sur la formation d'agents qualifiés pour un rôle donné plutôt que sur le développement d'un système d'agents ayant un cadre de gouvernance et d'interopérabilité commun.

« Des mesures législatives distinctes sont logiques, étant donné le caractère unique des tâches qu'effectue chaque agent. Toutefois, le processus d'établissement ponctuel et graduel des organismes peut mener à des différences importantes relativement à l'étendue et à la durée de leur mandat, aux pouvoirs juridiques qui leur sont conférés, aux procédures de nomination de leurs dirigeants, à la manière dont les organismes obtiennent leur financement et leur dotation en personnel, ainsi qu'à la fréquence à laquelle ils rendent des comptes et à qui », indique Paul Thomas.

Les rôles et responsabilités des agents sont énoncés dans leur loi habilitante, mais leurs relations avec le corps législatif qui les a placés là en premier lieu varient grandement. Certains groupes, comme les vérificateurs généraux à Ottawa et dans les provinces, ont de liens solides avec un comité législatif qui se réunit fréquemment au cours de l'année pour examiner attentivement les rapports périodiques et spéciaux publiés par le vérificateur général. De nombreux autres agents œuvrent principalement seuls, déposant

auprès du président de la Chambre des rapports qui ne retiennent que rarement l'attention d'un comité législatif.

Inspiré par l'étude de Paul Thomas, le FPP s'est penché sur les pouvoirs et sur le cadre législatif qui soutendent le travail des agents, sur le système de reddition de comptes qui permet de superviser leur travail, sur leurs relations avec les autres instances du gouvernement et sur le processus de recrutement qui mène à la nomination des agents. Le FPP a consulté ceux qui connaissent, par expérience directe, le monde des agents, y compris des agents actuels et d'anciens agents, de hauts fonctionnaires qui ont travaillé en étroite collaboration avec les agents et des législateurs qui ont élaboré une loi habilitante et qui ont siégé à des comités législatifs supervisant le travail des agents. Le FPP a également parlé avec des universitaires et des dirigeants de la société civile ayant un intérêt marqué pour le rôle des agents.

Il ressort clairement des discussions du projet que les agents du Parlement sont devenus des membres importants de notre démocratie. Il est difficile de penser que le Parlement fonctionnerait correctement sans leurs sages conseils et leur présence active. Ils offrent aux législateurs une surveillance indépendante et non partisane du gouvernement et constituent des alliés indispensables pour les citoyens et citoyennes, étant donné qu'ils interagissent avec un gouvernement de plus en plus complexe et parfois distant.

Il est cependant possible d'améliorer les cadres législatifs qui régissent leurs fonctions, d'établir des mécanismes de reddition de comptes plus adaptés, de renforcer les relations entre les agents, les fonctionnaires et les représentants élus, et d'améliorer le processus de recrutement. Le FPP a pour objectif d'amorcer une conversation attendue depuis longtemps sur l'incidence de l'importance croissante des agents et de formuler des recommandations sur la meilleure voie à suivre.

NOTRE APPROCHE

Le FPP a étudié le rôle actuel et futur des agents du Parlement afin de recommander des mesures pour améliorer la surveillance et les conseils dans l'administration des politiques, tout en maintenant l'autonomie et l'indépendance des agents au sein du système de Westminster au Canada, tant au niveau fédéral que provincial du gouvernement.

Le projet a été commandité par le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le gouvernement de l'Ontario, le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. La conception de l'étude et le contrôle éditorial est du seul ressort du FPP.

L'équipe de projet était dirigée par David Zussman, doyen retraité de l'Université d'Ottawa, ancien président du FPP et fonctionnaire expérimenté. Edward Greenspon, président du FPP, s'est fortement impliqué dans ce projet. Alan Freeman, journaliste d'Ottawa de longue date et ancien haut fonctionnaire, a mené les entrevues et rédigé le rapport final. Tanya Gracie, responsable de l'élaboration des politiques du FPP, a également fourni un large soutien.

Afin de donner un contexte au travail du projet, Paul Thomas, professeur émérite de l'Université de Manitoba et politologue parmi les plus respectés du Canada, a réalisé une étude préliminaire, *Understanding and Debating the Role of Agents of Parliament*, qui dresse un portrait complet de l'évolution des rôles, des responsabilités et des relations des agents du Parlement.

David Zussman a présidé un groupe consultatif composé d'anciens agents, de hauts fonctionnaires et autres experts qui s'est réuni à des moments clés du processus. Ils ont fait part de leurs observations et points de vue sur l'avancement du projet et ont commenté la version préliminaire du rapport. Le groupe consultatif était composé de Steve MacDonald, Joy MacPhail, Robert Marleau, Paul Thomas et Jodi White.

En se fondant sur un guide d'entretien élaboré à l'aide du document d'information de Paul Thomas, Alan Freeman a interviewé 20 personnes entre octobre et décembre 2017. Parmi elles figuraient des agents actuels et d'anciens agents, des anciens législateurs et membres du cabinet, des hauts fonctionnaires actuels et anciens, ainsi que des universitaires et des représentants de la société civile du niveau fédéral et de plusieurs provinces.

Les entrevues, en personne ou par téléphone, duraient de 45 à 90 minutes. Les personnes interviewées devaient répondre à une série de questions, mais elles ont été invitées à s'exprimer davantage dans leur domaine d'intérêt particulier et à fournir des exemples tirés de leur propre expérience. Pour encourager les participants à parler franchement, il a été convenu que le nom des personnes interrogées ne serait pas mentionné dans le présent rapport.

En se référant aux thèmes émergeant des entrevues, le FPP a organisé une série de trois tables rondes à Edmonton, Toronto et Ottawa, en novembre et décembre 2017. Parmi les invités aux tables rondes figuraient

des personnes interviewées, ainsi que des dirigeants politiques, gouvernementaux et de la société civile. En s'appuyant sur l'étude de Paul Thomas et sur un rapport sur les entrevues menées par Alan Freeman, David Zussman a dirigé une discussion animée sur le rôle des agents. Les rencontres d'Edmonton et de Toronto ont donné un meilleur aperçu des expériences au niveau provincial, ce qui s'est avéré utile pour déterminer les meilleures pratiques. Le FPP a utilisé les résultats des entrevues, des tables rondes et du travail du groupe consultatif pour rédiger ce rapport.

Les noms des personnes interviewées et qui ont participé aux tables rondes sont annexés à ce rapport.

Le FPP apprécie le temps et l'effort fourni par ceux qui ont collaboré à ce projet.

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

Lors des 20 entrevues et des trois tables rondes organisées pour ce projet, les participants ont partagé leurs idées sur quatre thèmes : les pouvoirs et le cadre législatif, l'obligation de rendre compte, les relations et le processus de nomination.

Ce cadre s'inspire de l'étude de Paul Thomas, *Understanding and Debating The Role of Agents of Parliament*. La première section concerne le rôle des agents dans l'ordre constitutionnel et politique, la manière dont la fonction d'agent a été créée et pourquoi, le rôle de leur loi habilitante et l'importance croissante de leur travail et de leur influence. Ensuite, le FPP s'est penché sur la reddition de compte des agents, notamment sur le rôle des législateurs dans la création, la nomination et la surveillance des agents. La troisième section examine les relations cruciales et parfois complexes entre les agents, les législateurs, l'exécutif, les fonctionnaires et les citoyens et citoyennes, et la manière dont ces relations sont gérées. Enfin, la quatrième section se penche sur la façon dont les agents du Parlement sont nommés, ainsi que sur les approches distinctes des gouvernements fédéral et provincial.

1. POUVOIRS ET CADRE LÉGISLATIF

Les fonctions d'agent créées par le Parlement au moyen d'une loi habilitante spéciale et les agents mêmes relèvent directement du Parlement, et non des membres du cabinet, comme c'est le cas des sous-ministres et des dirigeants d'organisme. Le but est de préserver leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et de leur permettre d'agir de manière objective et non partisane.

Bien que les agents du Parlement fassent partie du gouvernement depuis le XIX^e siècle, l'augmentation récente de leur nombre et leur rôle grandissant suscitent des tensions importantes au sein du système du gouvernement, comme en témoignent les discussions avec les participants.

Même s'ils reconnaissent leur importance, les hauts fonctionnaires croient souvent que les agents les empêchent de travailler, qu'ils créent des diversions inutiles et qu'ils menacent le partage traditionnel des responsabilités au sein du système de Westminster. Les hauts fonctionnaires estiment devoir rendre des comptes aux ministres, qui à leur tour doivent rendre des comptes au Parlement, et ces hauts fonctionnaires considèrent avec scepticisme et parfois avec ressentiment ce nouveau niveau de surveillance au sein du système. Certains législateurs manifestent le même scepticisme, en particulier lorsqu'ils sont au gouvernement. Les membres de l'opposition ont tendance à se montrer nettement plus favorables, espérant que la critique publique venant d'un agent aura une incidence négative sur leurs adversaires au pouvoir.

Comme un ancien agent l'a expliqué, « un député de l'opposition portera aux nues le commissaire à l'information, mais dès lors qu'il sera au gouvernement, il pensera pis que pendre de lui. »

« Pourquoi le rôle a-t-il été créé? » a demandé un ancien fonctionnaire avec cynisme. « Viennent-ils en aide à quelque chose? » Cet ancien fonctionnaire ne voit pas tant les agents comme aidant les parlementaires

que comme essayant de faire leur travail à leur place. Selon ce point de vue, les représentants élus ont renoncé au rôle consistant à passer au crible le fonctionnement du gouvernement et l'ont confié aux agents. Bénéficiant d'une indépendance pratiquement illimitée, les agents se plaisent à rechercher l'attention du public et des médias en prenant des gens en défaut, l'idée étant de ridiculiser des membres peu méfiants du pouvoir exécutif et de la fonction publique.

Les agents soutiennent qu'ils ne font que remplir les rôles énoncés dans leur loi habilitante. Ils se voient comme favorisant la probité au sein du gouvernement et défendant les citoyens et citoyennes face à une fonction publique parfois insensible, comme dans le cas d'un ombudsman provincial. Ou ils considèrent qu'ils fournissent des conseils d'expert essentiels aux parlementaires, comme c'est le cas des agents se penchant sur la reddition de comptes en matière financière.

Souvent privés d'information de la part du pouvoir exécutif, les législateurs ne sont pas bien équipés pour surveiller le processus des crédits parlementaires et pour remettre en question les postes budgétaires, indiquent les agents. « Le système a été truqué et est de plus en plus truqué », explique un ancien agent, faisant référence au contrôle de l'information financière par les organismes centraux à Ottawa avant la création du poste de directeur du budget parlementaire. « Moins on fournit d'information à ces personnes, moins il y aura de reddition de comptes. »

Certains hauts fonctionnaires reconnaissent que les agents effectuent une surveillance importante. « En fin de compte, il est important pour la politique publique que ces postes existent, a indiqué un haut fonctionnaire provincial. Cela nous permet de rester vigilants et de nous assurer que nous opérons au plus haut niveau de responsabilité. »

Bien que ces postes aient été créés pour assurer une surveillance indépendante, les gouvernements hésitent à leur accorder trop de latitude, par crainte des conséquences politiques. Comme l'avoue un ancien législateur dans une entrevue : « Qu'est-ce qui vous attend à part des problèmes? » Convaincus qu'ils n'avaient pas d'autres choix sur le plan politique que de nommer un nouvel agent à la suite d'un scandale, mais inquiets des conséquences, les membres du parti au pouvoir tenteront d'entraver son action dès le début. « C'est pourquoi lorsqu'un poste est créé, vous voulez accorder à son titulaire le moins de pouvoir possible », déclare le même ancien législateur.

Un ancien membre du cabinet déclare que « l'opposition aime bien les fonctionnaires du Parlement parce qu'ils peuvent mettre le gouvernement dans l'embarras ». Mais il ajoute que, par nature, les gouvernements détestent mettre en place des agents indépendants, par crainte de perdre le contrôle institutionnel.

Un agent provincial reconnaît que la motivation du gouvernement à créer un poste d'agent est parfois loin d'être pure. « Le cynique dira qu'il arrive que, lorsqu'une question est soulevée, un gouvernement réponde en disant : "nous allons montrer que nous prenons cette question très au sérieux, c'est pourquoi nous allons nommer un nouveau fonctionnaire du Parlement". »

Un haut fonctionnaire d'une plus petite province estime qu'on y nomme des agents pour faire comme les autres. Une fois qu'un agent est en place, poursuit-il, « le corps législatif ne sait pas comment donner suite aux suggestions faites par ces agents. Ils semblent vouloir changer la politique publique, ce qui n'est pas de leur ressort. »

Un ancien haut fonctionnaire qui a supervisé l'établissement de deux agents fédéraux est d'avis que ces postes sont souvent créés de manière ponctuelle et que la décision de les créer devrait être prise plus au sérieux dès le début en raison de leur incidence à long terme. « Une fois qu'on a créé un poste d'agent du Parlement, il n'existe aucun mécanisme pour s'en débarrasser. »

Comme Paul Thomas l'indique dans son étude, « aucune administration au Canada n'a adopté de cadre statutaire commun établissant les dispositions relatives à la gouvernance des agents. » À la place, chaque agent a son propre mandat ainsi que ses propres pouvoirs énoncés dans la loi habilitante, ce qui est logique, dit-il, en raison de la nature unique de ses fonctions. « Toutefois, le processus d'établissement ponctuel et graduel des agents peut conduire à des différences importantes dans l'étendue de leurs mandats, la manière dont les organismes obtiennent leur financement et leur dotation en personnel, ainsi que dans le choix de l'instance dont ils relèvent et la fréquence des rapports qu'ils lui soumettent. »

Régie des agents

La plupart des participants ne voient pas comme très problématique l'absence d'un cadre de gouvernance commun pour les agents et ils pensent qu'il est préférable de concevoir le rôle de chaque agent selon sa fonction. « Une structure de gouvernance commune n'est utile que si vous recherchez un environnement bien cadré », explique un ancien agent.

Certains se demandent si un nouvel organe de surveillance doit nécessairement être un agent du Parlement. Le nombre d'agents quasi indépendants qui font un travail similaire, mais qui rendent compte de leur travail par l'intermédiaire de ministres, plutôt que du Parlement a également connu une croissance exponentielle ces dernières années. Au niveau fédéral, prenons l'exemple de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC, qui soumet ses rapports au ministre de la Sécurité publique, et du Bureau de l'ombudsman des contribuables, qui adresse les siens au ministre du Revenu national. L'ombudsman des patients de l'Ontario présente, quant à lui, ses rapports au ministre de la Santé de sa province.

Bien que ces organisations ne disposent pas de la même indépendance que les agents du Parlement, des pressions s'exercent souvent, y compris de la part de certains agents, pour qu'elle leur soit accordée. En Ontario, le poste de commissaire à la langue française a été créé en 2007 pour examiner les plaintes sur l'insuffisance des services en français dans la province. Le commissaire relevait dans un premier temps du ministre des Affaires francophones, mais après des pressions politiques, les députés provinciaux ont convenu d'en faire un agent indépendant de l'Assemblée législative en 2014. Le commissaire a qualifié ce

changement d'« étape historique dans la reconnaissance et la sauvegarde des droits des citoyens et citoyennes francophones de l'Ontario ».

Lorsque le poste d'ombudsman des patients a été créé en 2015 pour gérer les plaintes concernant les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée de l'Ontario, la loi stipulait qu'il relèverait du ministre de la Santé. Mais la première personne nommée à ce poste d'ombudsman a fait pression pour obtenir que le titulaire devienne un agent du Parlement à part entière, en faisant valoir que le public aurait davantage confiance en l'ombudsman s'il était indépendant et qu'il relevait de l'Assemblée législative.

De la même manière, le directeur parlementaire du budget était au début un agent employé par la Bibliothèque du Parlement. Mais le premier directeur parlementaire du budget et son successeur ont fait pression sans relâche pour faire de ce poste un poste d'agent du Parlement à part entière, et ils ont obtenu gain de cause en 2017 avec l'adoption de modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* incluses dans le projet de loi d'exécution du budget.

Au lieu de mettre en place un agent du Parlement, en particulier si l'agent a la responsabilité d'établir des règles, une autre solution est de placer l'agent à la tête d'un tribunal gouvernemental tel qu'une commission des droits de la personne. Un ancien commissaire à l'information déclare qu'il travaillait efficacement comme chef de tribunal administratif, c'est pourquoi rien ne l'obligeait à être un agent du Parlement. Son bureau aurait pu être un tribunal.

Beaucoup voient dans la fonction de vérificateur général le modèle pour des agents performants, pour de nombreuses raisons. Les fonctionnaires et les législateurs reconnaissent qu'une fonction de vérification est essentielle; les vérificateurs ont des titres de compétence reconnus, et des pratiques et procédures de longue date permettent aux bureaucraties de donner suite aux vérifications. Ces facteurs permettent aux vérificateurs généraux d'être plus acceptés que les agents établis plus récemment. « J'ai beaucoup discuté avec les fonctionnaires du Bureau du vérificateur général, mais je leur ai toujours fait confiance », déclare ainsi un sous-ministre retraité.

Un autre élément essentiel contribue à la large acceptation des vérificateurs généraux : tant au niveau fédéral que provincial, un comité législatif spécialisé, le Comité des comptes publics, travaille en étroite collaboration avec eux.

« Cette connexion est très importante, indique un vérificateur provincial. Nous savons clairement où aboutira le travail de l'agent, et en raison de cette clarté, il s'agit d'une partie importante du cadre. Ce n'est pas le cas [clarté de la reddition des comptes] pour les autres agents. »

De la même manière, le commissaire aux langues officielles à Ottawa fait rapport à deux comités des langues officielles, celui de la Chambre des communes et celui du Sénat. Les députés et les sénateurs nommés à ces comités, qui s'intéressent particulièrement à la question, fourniront une rétroaction au commissaire et surveilleront son travail.

Toutefois, aucun comité « d'appartenance » ne se consacre au travail de nombreux agents. Leurs rapports annuels sont déposés au Parlement ou à l'assemblée législative, et la réponse est aléatoire, selon les participants. « Je n'ai jamais vraiment su à qui je devais m'adresser », commente un agent provincial. Alors qu'un comité législatif s'est penché sur le budget de l'agent, celui-ci ne savait pas vraiment s'il devait remettre son rapport au président de la Chambre ou au leader parlementaire.

À Ottawa, certains agents passent entre les mailles du filet parlementaire. « Les rapports de certains agents ne sont pas du tout examinés par le Parlement, indique un ancien agent. Quelle est la valeur de leur travail si le Parlement ne s'y intéresse jamais? »

Et quoi faire en cas de crise, comme lorsqu'un agent estime que le pouvoir exécutif porte atteinte à son indépendance? « Que se passe-t-il si quelque chose d'épouvantable arrive? Pourrais-je m'adresser directement au Parlement, au président de la Chambre, et soulever une question de privilège parlementaire? », s'interroge un agent provincial.

Dans certaines provinces, il existe des comités dédiés au travail de tous les agents législatifs. Mais ces comités sont habituellement chargés d'une grande variété de questions, de la défense des droits des enfants à la protection des renseignements personnels, sans nécessairement bénéficier de compétences spécialisées dans ces domaines. Et contrairement aux prestigieux comités des comptes publics, qui traitent les questions soulevées par les vérificateurs généraux, les autres comités législatifs ont tendance à avoir un poids politique faible et à compter un grand nombre de législateurs souvent moins expérimentés.

Bien que personne n'ait suggéré un nombre idéal d'agents, les participants sont d'avis que leur plus grand nombre est source de problèmes. « S'il y en a plus de 10, les députés ont du mal à suivre ce qu'ils font », déclare un universitaire interviewé. Un ancien agent ajoute : « Le grand nombre d'agents crée une confusion dans le public. » Un autre ancien agent provincial admet que si on crée un trop grand nombre de postes d'agent pour s'occuper d'« intérêts particuliers », comme l'environnement, les jeunes ou les personnes âgées, on risque d'éroder le pouvoir du Parlement.

Contraintes liées à la taille

Les bureaux de nombreux agents sont très petits. Alors que le vérificateur général du Canada dispose d'un budget annuel de 45 millions de dollars et de 560 employés, le commissaire au lobbying se voit allouer un budget de 4,4 millions de dollars et seulement 28 employés, et de nombreux organismes provinciaux comptent seulement une poignée d'employés. Un agent disposant d'un personnel réduit peut éprouver des difficultés à cause du manque de ressources, ce qui limite sa capacité de gérer des dossiers plus complexes et de recruter du personnel qualifié.

Comme les agents ont de petits budgets et peu de personnes à gérer, accepter un poste dans leur bureau peut être perçu comme un choix limitant les perspectives de carrière. D'après un ancien haut fonctionnaire fédéral, « ce n'est pas une question de rémunération mais plutôt de carrière. Ce sont de très petits

organismes, les possibilités d'avancement y sont donc limitées. La qualité du personnel crée d'énormes risques, étant donné que les divers bureaux n'ont pas véritablement de comptes à rendre à quiconque. Étant donné les processus peu transparents qui sont suivis, il est impossible d'émettre un jugement sur les compétences. »

Certains participants ont évoqué la possibilité de fusionner des postes d'agents aux mandats complémentaires, comme le lobbying avec l'éthique ou la protection des renseignements personnels avec l'accès à l'information, comme c'est le cas dans certaines administrations. Fusionner les fonctions de deux agents pour créer un poste plus important faciliterait le recrutement des meilleurs talents pour le poste même d'agent et pour les autres postes au sein de leur bureau. En outre, un agent avec de plus grandes responsabilités attire davantage l'attention des législateurs et du public. D'autres proposent d'autoriser les agents, en particulier ceux disposant d'un personnel réduit et de budgets limités, à partager des services comme les TI et les ressources humaines, ce qui leur permettrait de bénéficier de la plus grande structure créée par la mise en commun de ces services.

2. REDDITION DE COMPTES

La reddition de comptes des agents est liée à la philosophie sous-jacente à leur existence même. Les agents doivent-ils rendre des comptes aux corps législatifs qui les créent? Doivent-ils rendre des comptes au pouvoir exécutif qui, dans certains cas, les nomme? Ou ont-ils une indépendance quasi judiciaire qui les libère de la reddition de comptes et des mesures du rendement traditionnelles, sauf en cas d'actes répréhensibles ou de comportements iniques?

La reddition de comptes est un concept abstrait et souvent controversé. Elle peut être prévue par une loi au moyen d'un ensemble de procédures formelles. Elle peut également être financière, avec une surveillance stricte par des organisations comme le Conseil du Trésor ou le vérificateur général. Ni la responsabilisation politique ni la responsabilisation publique ne peuvent être ignorées, même si elles ne sont pas codifiées.

La reddition de comptes peut être source de confusion pour les agents. Les exigences en matière de rapport diffèrent d'une administration à l'autre et d'un agent à l'autre au sein de la même administration. Dans de nombreuses provinces, il existe un comité de l'assemblée législative, un bureau de régie interne ou un comité des hauts fonctionnaires qui supervisent les agents et déterminent leurs budgets. Toutefois, au niveau fédéral, le budget et la dotation en personnel sont décidés par le Conseil du Trésor dans le cadre d'un processus semblable à celui des ministères et organismes fédéraux, à quelques exceptions près.

En parallèle, les législateurs ne montrent parfois que peu d'intérêt pour les activités et le rendement des agents. Dans certains cas, ils ne prennent même pas la peine de tenir des audiences sur leurs rapports annuels. Trop souvent, il en résulte une confusion sur le rôle des agents et sur la question de savoir s'ils doivent rendre compte de leurs actes et à qui? Sans cette clarification, les agents agissent parfois comme s'ils étaient des agents libres qui n'ont de compte à rendre qu'à leur propre conscience.

Au niveau fédéral, il existait un groupe consultatif parlementaire sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement qui surveillait le travail des agents. Ce groupe, formé en 2005, était un organisme consultatif composé de 13 députés de tous les partis placé sous la présidence du président de la Chambre des communes. Le groupe avait été créé en réponse aux préoccupations des agents du Parlement et de trois comités parlementaires qui craignaient de voir l'indépendance des agents compromise du fait que le Conseil du Trésor déterminait leur niveau de financement.

Le groupe devait recommander des niveaux de financement au Conseil du Trésor après consultation avec les agents et permettre aux parties prenantes d'examiner des questions administratives, y compris sur l'application des politiques, des règles et des directives du Conseil du Trésor.

Le groupe a examiné les demandes des agents relativement au financement et a donné des conseils au Conseil du Trésor sur les niveaux de financement. Il n'était pas supposé remplacer le mécanisme de reddition de comptes qui relie chaque agent à son comité permanent, ni influencer sur l'examen annuel des prévisions budgétaires par le Parlement. Le Conseil du Trésor a approuvé, à une exception près, le niveau de dépenses recommandé par le comité multipartite. En 2008, il a été demandé à William Corbett, ancien greffier de la Chambre, de diriger une évaluation du travail du groupe par des tiers. Il a qualifié l'expérience de succès et demandé à ce que le groupe consultatif devienne permanent.

« Il a atteint l'objectif clé de réduire la perception de conflit d'intérêts qui était inhérente au processus préexistant, écrit M. Corbett. Il a également réussi à renforcer l'indépendance des fonctionnaires du Parlement et il a consolidé le rôle du Parlement sans réduire aucunement la responsabilité du gouvernement pour la bonne intendance et la bonne gestion des fonds publics. »

Bien que l'expérience ait été positive, le gouvernement Harper a arrêté de solliciter les conseils du groupe en 2011, après avoir formé un gouvernement majoritaire et s'être trouvé en mesure, partant, d'exercer un plus grand contrôle sur le travail des comités parlementaires. Comme l'a fait remarquer un ancien agent qui a participé à l'expérience du groupe, c'était un succès lorsque le gouvernement Harper était minoritaire, mais lorsque les conservateurs ont obtenu la majorité, l'idée qu'un comité parlementaire puisse agir indépendamment du parti au pouvoir a été reléguée aux oubliettes et le groupe a disparu. Selon un autre ancien agent, l'avantage du groupe était qu'il a obligé à une plus grande responsabilisation de toutes les parties. Le Conseil du Trésor devait justifier ses propositions et les agents devaient être responsables de leur budget et justifier leurs demandes. Mais le problème du groupe était un manque de capacité et le fait que les députés qui y siégeaient n'avaient rien à en retirer politiquement, c'est pourquoi l'intérêt a faibli. Un participant propose de relancer le groupe sous forme de comité consultatif externe composé d'anciens parlementaires dont les conseils pourraient être sollicités à l'étape de l'étude des prévisions budgétaires.

Comme Paul Thomas l'explique, la Colombie-Britannique a adopté l'approche la plus systématique pour examiner les budgets, la dotation en personnel et le rendement de ses agents. Le Comité permanent des finances et des services gouvernementaux examine les rapports annuels, les plans de service triennaux et les

budgets de six des huit agents. Après avoir examiné les demandes des agents et obtenu une mise à jour du ministre des Finances au sujet des plans de dépenses de la province, le Comité formule ses recommandations à l'intention du gouvernement. Le ministre et le Conseil du Trésor acceptent généralement les propositions.

Paul Thomas constate que dans les plus petites provinces, la tendance est de considérer les organismes simplement comme un autre secteur du gouvernement lorsqu'il est question de dépenses et de dotation en personnel.

Le contrôle budgétaire est particulièrement sensible pendant les périodes de restriction budgétaire. Les agents doivent-ils être traités comme les autres ministères ou doivent-ils bénéficier d'un traitement spécial? Une agente provinciale a expliqué que, certains de ses collègues contestent certes les réductions générales, mais qu'à son avis, les agents ne devraient bénéficier d'un traitement spécial. « Je ne pense pas que les agents du Parlement doivent être autorisés à agir comme bon leur semble. Il doit y avoir des limites à leurs dépenses. » Alors que la plupart des agents déclarent n'avoir aucun problème avec les mesures d'austérité lorsqu'elles sont appliquées équitablement, certains pensent qu'il est important de pouvoir présenter ses arguments aux législateurs, si les circonstances l'exigent.

Que faire lorsqu'il n'existe aucune possibilité de présenter ses arguments aux législateurs ou que, si cette possibilité existe, elle n'aboutit à rien? Les agents doivent-ils faire des déclarations publiques? Un ancien agent fédéral pense ne pas avoir eu d'autre choix que de s'exprimer publiquement pour défendre son organisation lorsque son budget a été réduit de 30 % par le gouvernement, peu de temps après la création de son poste. Cette démarche controversée a permis de rétablir le financement, renforçant ainsi l'opinion selon laquelle les agents sont des défenseurs légitimes de leurs propres intérêts.

Les agents doivent soumettre des rapports annuels sur leurs activités et occasionnellement remettre des rapports spéciaux au Parlement ou à l'Assemblée législative, en fonction de leur mandat. Toutefois, à quelques exceptions notables près, rien ne garantit que ces rapports seront soumis à un examen parlementaire ou à une audience de comité spécifique. Ce manque d'attention peut entraîner une frustration chez les agents ainsi qu'un manque de reddition de comptes sur leur rendement auprès des députés fédéraux ou provinciaux.

Le vérificateur général fournit le meilleur exemple de surveillance qui fonctionne bien. Au palier fédéral comme provincial, un comité des comptes publics se réunit fréquemment pour examiner les rapports du vérificateur général. Ces comités, présidés par un membre de l'opposition, travaillent diligemment.

En Ontario, le Comité des comptes publics de l'Assemblée législative se réunit une fois par semaine et sa première heure de délibérations se déroule à huis clos. Cela encourage ses membres à débattre franchement et réduit la partisanerie. Toutefois, un ancien vérificateur général de l'Ontario fait remarquer qu'il serait

impossible pour les députés provinciaux d'accorder autant de temps et d'effort au travail de chacun des neuf agents de l'Ontario qu'ils le font pour le vérificateur général.

Qui vérifie les vérificateurs?

« Qui vérifie les vérificateurs [agents]? » Cette question a souvent été posée par d'anciens hauts fonctionnaires et représentants élus. Certains croient que les agents du Parlement échappent au type de contrôle et d'évaluation du rendement auxquels sont soumis les hauts fonctionnaires, comme en témoigne le fait qu'un agent ne se voie contraint de quitter ses fonctions que dans des circonstances exceptionnelles.

En 2003, le commissaire fédéral à la protection de la vie privée a démissionné après la publication d'un rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes exposant ses habitudes de dépenses excessives. Le Comité a ensuite reconnu le commissaire coupable d'outrage au Parlement pour avoir émis de fausses déclarations de dépenses dans l'intention de l'induire en erreur, et cette condamnation était une première au Parlement en 90 ans. En 2010, la commissaire à l'intégrité du secteur public fédéral a démissionné. On a découvert par la suite qu'elle avait intimidé ses employés et que ses enquêtes sur des actes répréhensibles n'étaient pas menées correctement, ce qui revenait à se livrer au type de comportement que son bureau est censé combattre.

Hormis ces situations extraordinaires, les agents ne sont soumis à aucun contrôle ni à aucune évaluation du rendement cohérente. Un ancien législateur fait observer que les agents doivent être soumis à un processus d'évaluation renforcé, semblable à celui qui est imposé aux sous-ministres. « Pourquoi les agents seraient-ils différents [des sous-ministres]? », demande un ancien haut fonctionnaire fédéral.

Mais les agents estiment qu'une surveillance et des examens du rendement traditionnel menacent leur indépendance. Un agent insiste sur le fait que les agents du Parlement « doivent être libres de fixer leurs objectifs et de pouvoir réagir aux questions soulevées par le public au moyen de plaintes. » Un autre agent déclare : « J'ai des comptes à rendre au personnel de mon bureau. J'ai des comptes à rendre au public. J'ai des comptes à rendre à tous les membres de l'Assemblée... Je suis CPA [comptable public accrédité]. J'ai des comptes à rendre à ma profession. »

Il existe toutefois peu de mécanismes permettant d'obliger les agents à rendre des comptes. Le public ne dispose pas de moyens d'examiner le rendement d'un agent ni de s'en plaindre. Le comité permanent auquel l'agent rend des comptes, comme le Comité des comptes publics, examine seulement les rapports de l'agent et non son rendement. Un corps professionnel peut demander à un agent de rendre des comptes seulement sur la base de ses obligations et responsabilités professionnelles, et non en qualité d'agent d'une assemblée législative ou du Parlement.

Pour finir, un agent doit rendre des comptes à la législature, et c'est à elle de déterminer la manière de l'évaluer et les circonstances dans lesquelles il pourrait être révoqué pour des motifs valables. Toutefois, selon un agent, la nature partisane des comités législatifs a une incidence sur leur capacité d'examiner le travail d'un agent. Le désintérêt et le manque de compétences des membres constituent une autre lacune

de la surveillance exercée par les comités législatifs, fait observer un ancien agent provincial. La situation est exacerbée par un manque de capacités de recherche au sein du système de comités.

Les lois portant création des postes d'agent prévoient parfois un examen périodique de la loi, habituellement après cinq ans. Cet examen est l'occasion d'audiences de comité et donne parfois lieu à des mesures législatives pour modifier la loi initiale, bien qu'il arrive que ce processus n'aboutisse pas à grand-chose. Cet examen juridique est distinct de l'examen périodique des activités d'un bureau. Et si des examens devaient être effectués, qui s'en chargerait?

D'après un ancien haut fonctionnaire, l'idée d'un examen du rendement d'un agent en particulier est un leurre et, de plus, les juges et les titulaires de postes quasi judiciaires ne sont pas soumis à des examens de ce type. Des dispositions doivent toutefois être prises pour révoquer un agent dans les rares cas où il existe des motifs valables de le faire, et le même fonctionnaire est d'avis qu'il devrait y avoir des examens périodiques du bureau de l'agent, au moins en ce qui concerne le budget et la gestion du personnel.

Améliorer la reddition de comptes

En 2011, après le rapport spécial du vérificateur général sur le commissaire à l'intégrité du secteur public faisant état de sérieuses préoccupations au sujet du comportement du commissaire, les députés ont demandé si les agents étaient suffisamment surveillés. Dans une lettre conjointe aux députés responsables du dossier, les sept agents du Parlement ont alors clarifié leurs points de vue et proposé des changements au régime de reddition de comptes. Ils concluaient que le système de reddition de comptes des agents était « solide » et insistaient sur le fait qu'ils étaient soumis à d'autres mécanismes de surveillance, y compris leurs propres comités de vérification ministériels, des vérifications internes, des vérifications annuelles des comptes par le vérificateur général, des vérifications de la dotation par la Commission de la fonction publique et d'autres examens possibles par d'autres agents.

Ils formulaient cependant un certain nombre de recommandations : que les comités parlementaires utilisent le processus d'octroi de crédits budgétaires pour organiser des « séances de responsabilisation » avec les agents; qu'un processus de nomination plus rigoureux soit adopté; et que le groupe consultatif sur les agents du Parlement soit maintenu. Ils proposaient également que le vérificateur général procède à des examens du rendement spéciaux.

Leurs recommandations ont généralement été ignorées. Sept ans plus tard, les questions relatives à la reddition de comptes des agents restent sans réponse, et le groupe parlementaire sur les agents du Parlement n'est pas rené de ses cendres.

Les examens par les pairs sont une méthode de renforcement de la responsabilisation. Pour les vérificateurs fédéraux et provinciaux, ces examens sont effectués par des équipes d'administrations coopératives. Des mesures du rendement de ces agents sont également définies à l'échelle internationale. En 2014, reflet de la croissance rapide dans les pays de l'OCDE de postes d'agent tels que celui de directeur parlementaire du

budget au Canada, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une série de Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes.

Le rapport de l'OCDE invite ces institutions à « développer un mécanisme d'évaluation externe de leur travail dont l'exécution sera confiée à des experts locaux ou internationaux. Cela peut prendre plusieurs formes : examen de certaines parties du travail; évaluation annuelle de la qualité de l'analyse, un groupe ou un conseil consultatif permanent, ou un examen par des pairs d'une institution budgétaire indépendante d'un autre pays. » Au Royaume-Uni, l'Office for Budget Responsibility, organisme semblable au bureau du directeur parlementaire du budget au Canada, est tenu par la loi de se soumettre tous les cinq ans à un examen externe portant sur le contenu et la qualité de ses rapports. Un processus similaire pourrait être institué pour les agents au Canada.

« Tout le monde a besoin d'un chef et doit rendre des comptes à quelqu'un », estime un ancien haut fonctionnaire. Un ancien agent déclare n'avoir aucune objection à l'instauration d'un mécanisme d'examen. Si le bureau ne respecte pas son mandat, dit-il, « autant s'en débarrasser ».

À l'heure actuelle, il est difficile de traiter les plaintes graves concernant des agents, à moins de licencier un agent pour incompétence ou comportement inapproprié. On devrait envisager pour les plaintes graves un processus rigoureux auquel participerait la législature.

S'attaquer aux conflits et les résoudre

Les conflits entre les agents du Parlement, le pouvoir exécutif et les législateurs semblent inévitables. L'accès à l'information est un point sensible, les agents se querellant avec des ministères pour obtenir des documents ou des données auxquels ils croient avoir droit, tandis que les gouvernements insistent sur le fait que l'information est protégée par la confidentialité du cabinet ou par d'autres exemptions aux règles sur l'accès à l'information. Il arrive qu'on recoure aux tribunaux, car la loi habilitante des commissaires fédéraux à la protection de la vie privée et à l'accès à l'information autorise l'examen judiciaire des décisions, si les parties concernées les contestent.

Il arrive que des différends notables apparaissent au sujet des pratiques et des vérifications comptables. La vérificatrice générale de l'Ontario a exprimé une réserve quant aux états financiers du gouvernement de l'Ontario en 2015-2016 et 2016-2017, en raison de la façon dont la province comptabilisait les revenus des caisses de retraite, que la vérificatrice générale qualifiait de différente des normes comptables canadiennes du secteur public. Accepter le point de vue général de la vérificatrice générale entraînerait une hausse considérable du déficit de la province. En 2016, le gouvernement a chargé son propre groupe d'experts d'étudier la question. Le groupe a accepté l'interprétation du gouvernement, mais la vérificatrice générale est restée ferme et a étayé son point de vue de l'avis d'autres experts. À l'heure actuelle, ces états financiers sont toujours assortis d'une réserve.

Sans formuler de commentaires sur une situation en particulier, une des personnes interviewées a souligné que les agents devraient rechercher « un compromis raisonnable » avec le gouvernement en cas de

désaccords. « L'objectif est de servir le Parlement et d'améliorer le système. Je ne suis pas sûr qu'il faille en faire une guerre thermonucléaire. » Un haut fonctionnaire ajoute : « Je pense que les différends qui s'éternisent nuisent à la confiance publique. »

Afin d'encourager le règlement des conflits, une des personnes interviewées propose une stratégie utilisée dans les litiges commerciaux, où un comité de trois personnes est créé, chaque partie y nommant un représentant, le président en étant désigné conjointement (il n'est pas sûr que cela fonctionnerait dans le cas de désaccords d'ordre comptable). D'autres semblent penser que les tribunaux ou l'opinion publique sont des arbitres appropriés. D'autres encore pensent qu'il ne faut pas s'inquiéter outre mesure des désaccords et qu'il faut les laisser suivre leur cours. « Les différends ne sont pas une mauvaise chose si, au bout du compte, ils permettent au gouvernement de s'améliorer. » Un autre agent déclare qu'il est « très sain » d'avoir des tensions et que ces désaccords finissent par être résolus avec le temps.

« Il faut choisir ses batailles », déclare un ancien vérificateur général. Lorsqu'un différend éclate avec le gouvernement au sujet d'une vérification, « si c'est sur un point très technique, la population ne comprendra pas et le gouvernement pourra faire ce qu'il veut ». Il est essentiel que les agents expliquent franchement leur position au Comité des comptes publics, mais ils doivent comprendre qu'ils servent les parlementaires. « On est là pour les aider à faire leur travail, commente l'ancien vérificateur général. Si on cherche à se mettre en avant, les députés n'apprécieront pas. »

Alors que les désaccords ne sont pas intrinsèquement malsains, ils sont nuisibles s'ils persistent. Le problème peut être exacerbé lorsque les agents, les hauts fonctionnaires et les représentants élus commencent à s'intéresser personnellement à l'issue du litige. Dans ce cas, le désir de l'emporter prend trop de place et les participants oublient que la défense de l'intérêt public doit être le principal objectif.

3. RELATIONS

Le niveau de confiance entre les agents et leurs interlocuteurs varie en fonction de la nature du problème, du contexte de la discussion et même des personnalités en présence.

Les hauts fonctionnaires sont plus susceptibles de parler de façon positive de leurs relations avec le vérificateur général qu'avec d'autres agents. Cela tient en partie à ce que le vérificateur général fait partie du système depuis le XIX^e siècle et que son travail est accepté comme faisant partie intégrante du gouvernement. On ne peut pas en dire autant des autres agents. Les hauts fonctionnaires pensent souvent que leurs exigences, qu'il s'agisse de l'accès à l'information ou d'autres questions, ajoutent à leur fardeau redditionnel et les distraient de leurs objectifs et responsabilités.

Les hauts fonctionnaires estiment que le travail des agents leur complique la vie et qu'il rend plus confuses leurs responsabilités traditionnelles envers leur ministre dans le système de Westminster. Ils sont agacés qu'une autre autorité puisse leur demander des comptes, et ils ont parfois l'impression de s'être fait piéger lorsqu'un agent publie sans les en aviser un rapport négatif. Un rapport critique peut gravement nuire à la

réputation de hauts fonctionnaires, qui trouvent difficile de contrer la publicité négative initiale que suscite leur publication. En tant que fonctionnaires anonymes, ils ne peuvent pas se défendre publiquement et ils doivent compter sur leur ministre pour le faire. Ils préfèrent le processus que suivent les vérificateurs généraux, qui fournissent traditionnellement des rapports préliminaires aux ministères concernés et acceptent de les rencontrer afin de discuter ou de trouver des réponses avant la publication d'un rapport final.

Toutefois, les fonctionnaires doivent être ouverts aux approches critiques et différentes que peuvent apporter les agents. Un agent qui a travaillé au palier fédéral et provincial souligne que la bureaucratie d'Ottawa protège avec zèle son propre intérêt. « Les initiatives législatives ou politiques que la fonction publique fédérale considère comme étant contraires à ses intérêts sont contestées et étouffées, en particulier celles qui encouragent la transparence et la responsabilité. À Ottawa, pour moi, c'était clairement le monde à l'envers. »

Il ne s'agit pas de la seule évaluation sévère des relations entre les agents et les hauts fonctionnaires. Ces relations tendues étaient un des thèmes des entrevues et des tables rondes. Les agents pensent faire un travail essentiel en défendant les droits et les intérêts des citoyens et citoyennes face à une fonction publique puissante qui résiste au changement, tandis que les hauts fonctionnaires considèrent les agents comme des fouineurs dont les enquêtes et les rapports nuisent à la bonne marche du gouvernement.

Un haut fonctionnaire fait remarquer que le travail des agents peut développer chez les fonctionnaires une aversion aux risques. Lorsque les fonctionnaires tentent d'être plus agiles en prenant des décisions « sans cocher toutes les cases », ils craignent de se faire taper sur les doigts parce qu'ils n'ont pas suivi toutes les règles. « C'est ce qui fait bondir la bureaucratie. »

Bâtir un lien de confiance avec les fonctionnaires

Une approche plus constructive est nécessaire. Cela peut être aussi simple qu'organiser régulièrement des réunions entre les agents et les hauts fonctionnaires, pratique depuis longtemps courante entre le vérificateur général et les sous-ministres au palier fédéral. L'habitude prise par l'ancienne vérificatrice générale fédérale, Sheila Fraser, de rencontrer régulièrement les sous-ministres pour une discussion générale sur son plan de travail et son approche globale de la vérification, et pas seulement pour parler d'une vérification problématique, est souvent mentionnée. D'autres agents pourraient adopter cette approche pour bâtir un lien de confiance avec les hauts fonctionnaires. Autrement, il est facile pour la fonction publique de vite « se fermer » et de rendre difficile le travail des agents. Les agents doivent être prêts à bâtir un lien de confiance avec les fonctionnaires dans le cadre du processus de transition lorsqu'ils entrent en fonction.

Le style de leadership d'un agent peut être essentiel à son succès à son poste. Un style combatif peut attirer l'attention du public et du pouvoir exécutif sur le rôle de l'agent, mais il risque d'éloigner à la fois le ministre

et les hauts fonctionnaires et d'entraîner des formes de résistance active et passive face au travail de l'agent. L'équilibre est délicat.

Les fonctionnaires craignent d'être piégés par la publication sans avertissement d'un rapport critique. Cette crainte s'estompe lorsque des ébauches de rapport sont remises aux fonctionnaires, comme dans le cas des rapports du vérificateur général. Cela permet au ministère concerné de commenter et de réagir rapidement lorsque le rapport est publié. Un ancien agent souligne qu'il pouvait faire part de ses constatations aux ministères quand il se trouvait confronté à des problèmes systémiques, mais pas quand il examinait les plaintes des particuliers. Dans ce cas, la première responsabilité de l'agent est de répondre au plaignant et de prévenir le gouvernement seulement après la publication des conclusions.

Les hauts fonctionnaires estiment qu'il est parfois difficile d'obtenir la collaboration des agents du Parlement sur des politiques et des projets de loi à la phase de conception. La collaboration des agents permettrait de traiter de manière proactive des préoccupations potentielles sur des questions telles que la transparence financière et l'accès à l'information. Un ancien haut fonctionnaire déclare qu'il aimerait voir les agents exercer non seulement une « fonction de remise en question » pour le pouvoir exécutif et les représentants, mais également une « fonction d'aide » par une approche plus coopérative à une étape plus précoce.

Les agents répondent qu'il peut être délicat ou même contraire à l'éthique de fournir des conseils sur la conception de programmes qu'ils seront par la suite obligés d'évaluer. « Il faut veiller, quand on est amené à trancher une question », à ne pas rendre une décision anticipée, indique un ancien agent. Afin d'éviter ce conflit potentiel, les agents offrent parfois des conseils informels aux ministères. Les commissaires à la protection de la vie privée consultent fréquemment les gouvernements afin de s'assurer qu'il est bien tenu compte des préoccupations liées à la protection de la vie privée dans les nouvelles politiques ou les nouveaux projets de loi. Un autre agent ajoute la mise en garde suivante : « Il faut être suffisamment indépendant pour être coopératif. » Le manque de confiance entre les agents et la fonction publique contribue à une culture du « nous » et « eux ». En plus de ce gouffre, les mouvements de personnel entre le noyau de la fonction publique et le bureau des agents sont parfois découragés, car les fonctionnaires ambitieux peuvent considérer un transfert au bureau d'un agent comme un frein à leur carrière. Il en résulte moins d'échanges qu'il ne serait souhaitable entre les agents et le gouvernement pour bâtir un lien de confiance et renforcer l'appréciation des rôles de chacun. Ce problème est exacerbé par le fait que dans certaines administrations, les employés d'agents tels que le vérificateur général travaillent officiellement pour un employeur distinct, ce qui complique les transitions vers et depuis le noyau de la fonction publique. Ce problème mérite de faire l'objet des recherches empiriques de la part de la Commission de la fonction publique.

Les participants ont fait part de leur préoccupation devant un manque de collaboration entre les agents qui amène parfois à faire le travail en double. L'absence de responsabilités clairement définies, associée à de vastes mandats législatifs, peut entraîner des chevauchements et le sentiment que les agents dictent leurs propres règles sans se rendre pleinement compte de l'incidence sur le système en général. À titre d'exemple

notable, en novembre 2016, la vérificatrice générale de l'Ontario, le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario et le commissaire à l'environnement ont publié trois rapports distincts sur le même sujet : le système de plafonnement et d'échanges de la province relatif aux crédits de carbone mis en place pour lutter contre les changements climatiques. Les rapports, publiés pratiquement au même moment, présentaient chacun leurs propres conclusions.

En publiant trois rapports distincts, les agents en ont réduit l'incidence et rendu plus difficile, voire impossible, une réponse coordonnée du gouvernement. Ils ont également donné l'impression d'un travail fait en triple aux frais des contribuables. Si les agents souhaitent présenter une critique cohérente d'un domaine stratégique important, pourquoi ne pas unir leurs forces et réaliser ensemble une étude, plutôt que de publier des rapports séparés plus susceptibles d'être ignorés?

Les agents expliquent qu'ils travaillent occasionnellement ensemble, même si la fréquence de leurs rencontres ou du partage de leurs plans de travail n'est pas claire. Le FPP n'a trouvé aucune preuve d'un calendrier de collaboration ou de consultation régulière, bien qu'il en existe des exemples ponctuels. Ainsi, l'ombudsman des patients de l'Ontario (qui n'est pas un véritable agent du Parlement, mais un fonctionnaire qui relève du ministre de la Santé) coopère avec le commissaire à la langue française de la province dans l'examen des plaintes au sujet des services en langue française dans les hôpitaux ontariens.

Toutefois, il peut y avoir des limites à la coopération légale des agents entre eux ou à l'échange d'information. Certains estiment que leur loi habilitante leur interdit de collaborer avec un autre agent sur une étude ou sur un rapport.

4. PROCESSUS DE NOMINATION

Les participants étaient pratiquement unanimes lors de nos entrevues et tables rondes sur le fait que le processus de nomination des agents du Parlement au niveau fédéral ne fonctionne pas et doit absolument être amélioré. Les nominations retardées entraînent des prolongations répétées de mandats pour certains agents et de longues périodes pendant lesquelles le bureau est dirigé par un agent intérimaire, parfait cocktail pour une paralysie administrative. De plus, il a beaucoup été question du fait curieux que dans certaines administrations, le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant dans le choix des agents du Parlement ou des assemblées législatives. « Tout le processus est un véritable gâchis », confie un agent. « Le système laisse à désirer », ajoute un autre.

En 2017, à un moment donné, des processus de sélection étaient en cours pour cinq des huit agents fédéraux du Parlement, dont plusieurs des mois même après le départ de l'agent sortant. Comme l'ont indiqué les participants à nos tables rondes, les agents sont nommés pour une durée déterminée et, à moins de circonstances extraordinaires, tout le monde sait précisément quand leur mandat prend fin. Il s'agit

simplement de démarrer le processus assez tôt pour s'assurer qu'un successeur soit nommé avant le départ de l'agent sortant.

Le directeur des élections du Canada est un cas typique extrême. En juin 2016, Marc Mayrand a informé le premier ministre et le président de la Chambre des communes de son intention de quitter le poste à la fin 2016, juste deux mois avant d'y avoir passé 10 ans. Cela n'avait rien d'une surprise, mais M. Mayrand a rendu son intention publique pour donner suffisamment de temps au gouvernement pour lui trouver un successeur. Toutefois, plus de 18 mois après l'annonce de M. Mayrand, aucun successeur n'a encore été choisi. Le poste est actuellement occupé par un directeur intérimaire.

M. Mayrand a exprimé publiquement sa déception de voir que le gouvernement n'a encore nommé personne à la tête d'Élections Canada, surtout en connaissant l'ampleur de la planification nécessaire pour l'organisation des prochaines élections générales fédérales, à l'automne 2019. La préparation des élections prend au moins deux ans, et ce serait mieux qu'un directeur des élections permanent supervise le travail, déclare-t-il.

Le processus de nomination de plusieurs autres agents pâtit aussi de ce genre de retard. « Comment faire pour créer un processus où il ne faut pas deux ans pour nommer quelqu'un? », s'interroge l'un des participants, exaspéré, qui souligne qu'étant donné que les agents sont nommés pour des durées déterminées, il est facile de savoir quand les postes seront vacants.

L'incohérence du processus de nomination n'aide pas à améliorer la réputation des agents dans l'esprit des législateurs, des fonctionnaires et du public. D'ailleurs, certains disent redouter qu'à cause de ces retards de nomination répétés, il soit encore plus difficile d'attirer les meilleurs candidats pour ces postes. Une des personnes interviewées a été choisie pour un poste d'agent clé à Ottawa au terme d'un processus de sélection, puis n'a plus eu de nouvelles du Bureau du Conseil privé. Ce n'est que six mois plus tard qu'on lui a appris que la nomination était confirmée et qu'une annonce allait être faite. Il a dû refuser ce poste parce que, pendant cette longue période d'incertitude, ne voulant pas mettre sa vie entre parenthèses tandis que le gouvernement tardait et tergiversait, il en a accepté un autre.

Qui voudrait se porter candidat à un poste d'agent, seulement pour se rendre compte que le processus est retardé de plusieurs mois et que le choix définitif est immédiatement soumis à un examen public et fait l'objet de critiques? C'est inquiétant si on souhaite attirer pour ces postes des candidats du secteur privé.

Améliorer le processus de nomination

D'un point de vue plus structurel, il est préoccupant qu'à Ottawa, l'exécutif contrôle dans une large mesure le processus de nomination, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé et du Cabinet du premier ministre. Ces bureaux traitent les nominations d'agent essentiellement de la même manière que les nominations par décret à un ministère, un organisme ou une société d'État.

Deux problèmes se posent. Premièrement, une des principales fonctions des agents est de surveiller l'exécutif, mais ce même exécutif décide de leur nomination. Deuxièmement, l'influence du pouvoir exécutif peut laisser l'impression que le calcul politique et la partisanerie sont indissociables de la nomination d'un agent. Comme l'ont mentionné des participants, le gouvernement est sans doute dans l'obligation de consulter les députés de l'opposition au sujet de la nomination d'un nouvel agent, mais la consultation se limite généralement à un appel téléphonique à l'opposition pour l'aviser que le candidat retenu est sur le point d'être nommé au poste. Comme le dit un des participants aux tables rondes, il suffit de regarder le travail bâclé qui devait mener à la nomination de l'ancienne ministre libérale de l'Ontario, Madeleine Meilleur, au poste de commissaire aux langues officielles en 2017, pour savoir comment ne pas gérer la nomination d'un agent du Parlement.

Le gouvernement actuel a aggravé ces retards, mais les défaillances du processus de nomination sont visibles depuis un moment. En 2011, la nomination du vérificateur général Michael Ferguson par le premier ministre Harper a été controversée à cause de l'unilinguisme de M. Ferguson. Le gouvernement n'a pas respecté ses propres critères de recherche lorsqu'il l'a choisi et d'aucuns ont demandé un nouveau processus. Les libéraux, alors dans l'opposition, ont boycotté le vote de confirmation de la nomination à la Chambre des communes et le NPD a déposé une plainte officielle auprès du commissaire aux langues officielles.

Comme les agents et d'autres personnes l'ont souligné dans les entrevues et les tables rondes, un agent a besoin du soutien de tous les partis dès le début de son mandat pour légitimer son travail et éviter les débats partisans que suscitent parfois ses constatations et ses décisions. Un ancien agent raconte que lorsqu'on lui a proposé un poste d'agent, il a bien fait comprendre qu'il ne l'accepterait que s'il obtenait un soutien unanime de tous les partis à sa nomination, y compris de l'opposition. Les agents provinciaux ont exprimé le même point de vue.

Selon les participants, le pouvoir exécutif doit se distancier des nominations des agents lorsque ceux-ci sont chargés de surveiller le rendement et le comportement de l'exécutif, comme dans le cas des commissaires à l'éthique et à l'intégrité. Qu'y aurait-il de plus conflictuel que de voir le commissaire fédéral à l'éthique enquêter sur le comportement d'un premier ministre qui doit décider au même moment de prolonger son mandat ou de nommer un nouveau commissaire?

« Le Parlement devrait choisir le commissaire à l'éthique, estime un ancien député. Un processus multipartite serait bénéfique... Il faudrait choisir une personne au-dessus de tout soupçon et par-delà la politique partisane. »

Certains participants sont convaincus qu'il devrait revenir aux députés fédéraux et provinciaux de nommer les agents du Parlement et des assemblées législatives. Cependant, certains se demandent si les législateurs ont le temps, les compétences ou l'envie nécessaires pour procéder à ces sélections.

Au moins un haut fonctionnaire provincial estime qu'il serait impossible pour les législateurs de sa province de nommer des agents de manière non partisane en raison de la culture politique ambiante. Au Manitoba, il a fallu deux ans et demi à la législature pour nommer le directeur général d'Élections Manitoba, à cause d'un blocage partisan entre les deux principaux partis siégeant à un comité multipartite. Un ancien haut fonctionnaire doute que les délais de nomination soient raccourcis si les députés sont impliqués. « Il est très difficile de convaincre les politiciens de prêter attention à quelque chose qui arrivera dans 18 mois. »

Même si on dépasse la partisanerie, les représentants élus ont-ils les compétences nécessaires pour prendre des décisions de recrutement concernant des professionnels aux qualifications spécialisées, comme un vérificateur général ou un commissaire à l'environnement? Plusieurs participants suggèrent que les législateurs fassent appel à la Commission de la fonction publique ou à un cabinet de recrutement externe pour établir les critères de recrutement, placer des annonces et procéder aux premières étapes de la recherche. On pourrait aussi faire appel à d'anciens agents ou à des experts professionnels externes dans le processus décisionnel.

Les processus où les postes sont annoncés de manière conventionnelle, aussi bien dans les journaux qu'en ligne, bénéficient d'un soutien, mais certaines des personnes interviewées insistent sur le fait que ce genre de recherche ne serait pas suffisant pour attirer les meilleurs candidats à un poste d'agent. C'est particulièrement vrai lorsqu'on cherche dans le secteur privé un candidat qui gagne probablement beaucoup plus que ce que lui rapporterait le poste d'agent à pourvoir, selon un ancien agent. Dans ce cas, il est nécessaire de diffuser activement l'annonce, en recourant à un cabinet de chasseurs de têtes pour trouver les meilleurs candidats possibles et les persuader de postuler.

En Saskatchewan et en Ontario, le processus de sélection du vérificateur général se fait en deux temps. Le greffier de l'Assemblée législative et un universitaire extérieur, ainsi qu'un représentant de chaque parti politique, font une première sélection des candidats. Un comité législatif multipartite examine ces candidatures, et le candidat retenu, habituellement choisi à l'unanimité, est soumis au vote de l'Assemblée législative.

Certains participants sont favorables à la remise sur pied d'une commission des nominations, peut-être fondée sur le modèle britannique, qui est efficace. Il a été question de créer une telle commission sous le gouvernement Harper, mais son choix du président de la commission était jugé partisan, ce qui a finalement torpillé le projet.

Alors qu'une commission des nominations pourrait éliminer certaines des carences perçues du système, elle pourrait également faire obstacles à la reddition de comptes des agents aux législateurs.

Durée des mandats

Il y a un manque d'uniformité dans la durée des mandats des agents. Au niveau fédéral, ils varient de sept ans à un maximum de 10 ans, et seuls le vérificateur général et le directeur des élections ont un mandat de

10 ans. Au niveau provincial, les mandats sont souvent de cinq ou sept ans, mais le mandat des vérificateurs généraux provinciaux peut aller jusqu'à 10 ans.

Il y a consensus sur le fait que les mandats devraient être plus longs que la durée moyenne des mandats électoraux, afin d'avoir pour les agents un cycle différent des calendriers électoraux. Les participants estiment aussi que les mandats plus longs sont essentiels pour permettre aux agents de s'acclimater à leur nouveau rôle. En fait, certains agents mentionnent qu'il leur a fallu deux ans pour être pleinement opérationnels à leur poste. En général, les personnes interviewées et les participants jugent préférables des mandats plus longs, mais ils sont réticents à l'idée que des agents occupent le même poste pendant plus de 10 ans.

Mais qu'en est-il des renouvellements de mandat? Bien que très peu de participants ne voient aucun problème à renouveler le mandat d'un agent très compétent, la plupart pensent qu'un seul mandat suffit, surtout s'il dure au moins sept ou huit ans. Les mandats répétés peuvent nuire à l'indépendance et à l'objectivité des agents. Un ancien agent rapporte qu'un de ses collègues s'attendait à un second mandat et se demandait s'il devait se montrer plus souple avec le gouvernement pour l'obtenir. « Un mandat à durée déterminée permet de rester concentré », ajoute un autre ancien agent, qui pense que le mandat d'un agent ne devrait pas être renouvelé.

Ces dernières années, les prolongations de mandat sont devenues courantes à Ottawa, surtout en raison de l'incapacité du gouvernement à nommer des successeurs en temps opportun. Cependant, les participants sont préoccupés par les prolongations répétées de mandats à court terme qui ont pratiquement pour effet de renouveler le mandat. L'autre solution d'Ottawa consiste à nommer des agents intérimaires en attendant de choisir un nouvel agent, mais les participants se demandent si les agents intérimaires ne sont pas là que pour expédier les affaires courantes, sans pouvoir apporter de changements importants.

Orientation des agents

Les agents notent également qu'il est difficile pour les nouveaux agents d'apprendre en quoi consiste leur rôle, notamment leurs pouvoirs et responsabilités, en particulier s'ils viennent du secteur privé. Une absence de planification de la transition dans les deux ordres de gouvernement rend la passation de témoin plus difficile qu'elle ne devrait l'être. Toutefois, il convient de noter que les employés des agents sont là pour apporter des compétences sur le fonctionnement interne des bureaux.

Selon certains, il pourrait être utile que chaque administration crée une documentation qui énonce les rôles et responsabilités des nouveaux agents, étant donné que les ministres reçoivent des cahiers d'information lorsqu'ils sont nommés au cabinet. Ces documents d'orientation pourraient être préparés et mis à jour de façon périodique par le bureau du Président en collaboration avec les agents.

Étude de cas : l'Alberta

Comme l'ont souligné des participants à la table ronde d'Edmonton, l'Assemblée législative de l'Alberta offre un modèle utile de législateurs prenant en charge le processus de nomination de manière compétente et non partisane. Lorsque vient le moment de nommer un nouvel agent, elle désigne un comité spécial dont l'unique tâche est de rechercher un nouvel agent. Une fois qu'il a trouvé un bon candidat, il le soumet à l'approbation finale de l'Assemblée législative.

Le comité spécial chargé de trouver un vérificateur général, nommé en juin 2017, comptait six députés de la majorité et trois de l'opposition, tous membres du comité des bureaux de l'Assemblée. Le comité a défini les critères de recherche et demandé à une société d'experts-conseils en ressources humaines de l'aider à évaluer les candidats. Le comité a décidé quels candidats devraient faire l'objet d'une entrevue téléphonique, et après ces entrevues, il a dressé une liste des candidats sélectionnés pour passer une entrevue en personne. Après un total de six réunions, le comité a publié son rapport final en décembre 2017 et recommandé à l'unanimité à l'Assemblée législative la nomination de W. Doug Wylie au poste de vérificateur général de l'Alberta pour un mandat de huit ans.

« Toutes les discussions se font à huis clos. Ainsi, les effets de manche deviennent inutiles et la discussion peut être franche », indique un membre du comité, qui précise que le principal objectif était d'arriver à une recommandation unanime.

Un processus similaire a été utilisé pour choisir un nouvel ombudsman et un nouveau commissaire à l'intérêt public de l'Alberta, et ce même processus est maintenant utilisé pour choisir le tout premier commissaire aux élections de la province. Dans le cas de l'ombudsman, le comité a organisé deux journées d'entrevues avec des candidats. « Notre processus fonctionne bien », confie un ancien législateur et ministre de l'Alberta.

Tout en se montrant enthousiastes au sujet du fonctionnement du processus de sélection, les personnes interviewées et les participants à la table ronde de l'Alberta ont proposé quelques améliorations à apporter. Un agent estime ainsi que les comités de sélection de l'Assemblée législative pourraient davantage faire appel à un professionnel extérieur ou à un ancien agent. « Ils [les membres du comité] bénéficieraient d'un regard extérieur », dit-il. Un ancien législateur déclare ne pas avoir d'objection à une sélection préalable à la vérification des compétences, avec une aide extérieure, afin d'arriver à une liste restreinte, comme c'est le cas dans les processus de sélection des juges. Le comité législatif s'occuperait ensuite de la sélection finale.

PRINCIPES

Les agents du Parlement sont devenus un précieux élément de notre système démocratique au Canada, car ils assurent une surveillance indépendante, non partisane des actions du gouvernement pour le bénéfice des législateurs et agissent en tant que défenseur important des citoyens et citoyennes dans leurs interactions avec le gouvernement. Leur indépendance est capitale et mérite d'être appréciée.

Pourtant, le nombre même des agents, souvent nommés de façon ponctuelle, et l'expansion rapide de leur champ d'action sont sources de tensions et de malentendus au sein de notre régime de Westminster. Le manque de surveillance législative du travail de certains agents contrarie à la fois les agents, qui pensent qu'on n'accorde pas l'attention voulue à leur travail, et les critiques, qui se plaignent que les agents n'aient de comptes à rendre à personne et certainement pas aux législateurs qu'ils sont censés servir.

Au cours de ce projet, plusieurs principes importants sont apparus, principes qui ont inspiré les recommandations du FPP.

Principe 1

Les agents encouragent l'intégrité et l'honnêteté au sein du gouvernement en offrant aux législateurs des conseils indépendants et non partisans qui les aident à faire rendre compte de ses actions au pouvoir exécutif.

Principe 2

Les agents relèvent du Parlement ou de l'Assemblée législative qui les a créés.

Principe 3

La nomination des agents et leur surveillance devraient incomber principalement aux législateurs.

Principe 4

Les agents devraient examiner minutieusement les actions du pouvoir exécutif, mais le pouvoir exécutif n'a pas de comptes à leur rendre.

Principe 5

Les agents devraient régulièrement faire rapport au Parlement, préférablement par l'intermédiaire d'un comité [législatif] « d'appartenance » qui suit le travail de l'agent et constitue un lieu de soutien et de responsabilisation.

Principe 6

Le principal devoir des fonctionnaires est de servir l'exécutif, mais ils devraient également établir des relations de travail respectueuses avec les agents et leurs employés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au cours des 30 dernières années, l'augmentation du nombre d'agents du Parlement et des assemblées législatives et l'élargissement de leur champ d'action ont ajouté une nouvelle dimension au système gouvernemental du Canada. Sans surprise, ces changements ont nécessité une adaptation et causé des tensions à mesure que les agents se taillaient une place dans le système et que les acteurs du gouvernement se faisaient à leur présence. De mauvaises pratiques sont apparues. Nos neuf recommandations visent à renforcer les fonctions des agents, à clarifier les limites de la reddition de comptes et à permettre aux agents, aux fonctionnaires et aux représentants élus de mieux collaborer. La mise en œuvre de ces recommandations améliorerait, au final, la démocratie au Canada.

1. Il doit incomber aux législateurs de désigner les agents, puisqu'ils élaborent la loi habilitante portant création de leurs postes avant de l'adopter. Comme l'indique leur titre, ce sont des agents du Parlement ou de l'Assemblée législative et non des agents du pouvoir exécutif.

Recommandation : La création de nouveaux postes d'agent relève de la compétence du Parlement et des Assemblées législatives et non du pouvoir exécutif. Une majorité des représentants élus d'au moins deux partis officiels devraient approuver la désignation d'un nouvel agent.

De nouveaux postes sont parfois créés en réponse à des pressions politiques de courte durée sur les gouvernements, même si ces agents restent en place longtemps après que la crise est passée. C'est pourquoi la création de postes d'agent doit faire l'objet d'un examen attentif.

2. L'augmentation du nombre d'agents met à l'épreuve la capacité des législateurs de donner suite comme il convient à leurs rapports et de surveiller leur travail. Ces facteurs de stress ne feront qu'empirer si les législateurs ajoutent de nouveaux agents, tout en continuant d'essayer de gérer la charge accrue de travail que représentent déjà pour eux les agents en poste.

Recommandation : Des agents moins nombreux mais renforcés serviraient mieux les représentants élus et renforceraient la reddition de comptes. Les législateurs doivent mettre la barre très haut en ce qui concerne la création des postes d'agent. Une attention particulière doit être portée au regroupement des fonctions d'agents aux mandats similaires.

3. Le système fédéral de nomination des agents ne fonctionne pas. Le système actuel de « consultation » superficielle de l'opposition avant les nominations ne constitue pas ce qu'une personne raisonnable qualifierait de consultations multipartites adéquates. Il entraîne des divisions partisans au sujet des nominations, au lieu de susciter le soutien de tous les partis qui est essentiel au succès du mandat des agents.

Recommandation : Il doit incomber aux législateurs de nommer les agents, afin d'obtenir le soutien de tous les partis au choix final. Le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du premier

ministres devraient se retirer complètement du processus de nomination. Un comité parlementaire spécial devrait examiner les types de processus de sélection en place dans des provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan.

4. Les législateurs ont une expérience limitée du recrutement et de l'embauche, particulièrement pour des postes de premier plan. De plus, les bureaux de plus petite taille de certains agents, aussi bien au fédéral qu'au provincial, manquent souvent, par nature, de ressources et de compétences.

Recommandation : Le bureau du Président doit mettre en place pour les agents un secrétariat disposant des ressources appropriées. Ce bureau surveillera leur recrutement avec l'aide de la Commission de la fonction publique, gèrera les relations avec les sociétés de recrutement, offrira aux nouveaux agents une formation de transition et organisera des services communs pour les plus petits agents, p. ex. pour les TI et les ressources humaines.

5. Les mandats des agents doivent être relativement longs afin qu'ils maîtrisent leurs fonctions souvent uniques, mettent de côté d'autres possibilités professionnelles, et bénéficient de la stabilité de fonction nécessaire pour travailler en toute indépendance. En même temps, ils ne devraient pas se trouver dans une position où leur rendement est influencé par la perspective d'un renouvellement de mandat éventuel.

Recommandation : Les agents devraient accomplir un seul mandat et il ne devrait y avoir de renouvellement de leur mandat d'une année au maximum que lorsque des élections sont imminentes ou dans d'autres circonstances extraordinaires. Les mandats devraient être au minimum de cinq ans et au maximum de 10 ans. Un déclencheur automatique du processus de sélection de nouveaux agents à un moment prédéterminé avant la fin du mandat en cours du titulaire du poste devrait être mis en place.

6. Certains agents ne font l'objet d'aucune surveillance spécifique du Parlement ou des assemblées législatives, ce qui compromet la responsabilisation. Si les législateurs ne souhaitent pas confier la responsabilité d'un agent à un comité particulier, ils devraient déterminer si le poste mérite d'être un poste d'agent du Parlement ou des assemblées législatives.

Recommandation : Les agents travaillent pour les représentants élus. Ce ne sont pas des agents libres. C'est pourquoi tous doivent relever de comités d'appartenance, comme c'est le cas du vérificateur général par rapport au Comité des comptes publics.

7. Les agents doivent respecter les règles budgétaires de l'ensemble du gouvernement, mais il devrait y avoir un processus budgétaire distinct, mené par les législateurs, afin de s'assurer que leur indépendance est préservée, particulièrement pendant les périodes d'austérité.

Recommandation : Le budget d'un agent devrait être autorisé par un comité parlementaire ou législatif. Il faut trouver un équilibre entre la responsabilité du gouvernement de gérer les dépenses et la nécessité pour les agents d'être à l'abri de tout risque de pressions financières politiquement motivées. À Ottawa, les députés devraient relancer le Groupe consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement.

8. L'indépendance des agents leur permet de remplir de manière non partisane et efficace les fonctions énoncées dans leur loi habilitante. Toutefois, ils doivent rendre des comptes sur le rendement de leur bureau, y compris leurs employés et leurs budgets.

Recommandation : Afin de garantir que les agents remplissent leur rôle de façon adéquate, ils devraient faire régulièrement (p. ex. tous les cinq ans minimum) l'objet d'examen par des pairs. Si ce n'est pas déjà le cas, le rendement des postes d'agent devrait être examiné à mi-mandat par des experts externes qui remettent un rapport au comité parlementaire chargé de surveiller l'agent en question.

9. Les agents et les hauts fonctionnaires devraient veiller à adopter une approche plus coopérative dans leurs relations. Les agents devraient également travailler de manière plus coopérative avec les autres agents pour permettre une meilleure coordination de leur travail et un partage des meilleures pratiques.

Recommandation : Les agents et les sous-ministres devraient se réunir régulièrement pour faciliter la compréhension des rôles et des plans de travail de chacun et encourager les affectations dans le cadre d'échanges de personnel entre différents bureaux d'agent et ministères, le cas échéant. Au gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait être chargé de rôles de coordination. Les provinces devraient, quant à elles, désigner une autorité responsable similaire.

ANNEXE : AGENTS DU PARLEMENT ET DES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

Poste	CA	C-B	AB	SK	MB	ON	QC	N-B	N-É	Î-P-É	T-N-L	YK	TN-O	NU
Total	9	8	7	7	6	9	5	8	4	5	7	3	5	5
Commissaire à la protection de la vie privée	X	X	X	X	X	X				X	X		X	X
Commissaire à l'environnement						X								
Commissaire à l'équité salariale													X	
Commissaire à l'éthique			X				X	X						X
Commissaire à l'intégrité du secteur public	X	X				X								
Commissaire à l'intérêt public			X	X										
Commissaire au lobbying	X			X*			X							
Commissaire aux conflits d'intérêt		X		X*	X				X	X	X		X	
Commissaire aux langues	X					X		X					X	X
Commissaire aux plaintes contre la police		X												

Poste	CA	C-B	AB	SK	MB	ON	QC	N-B	N-É	Î-P-É	T-N-L	YK	TN-O	NU
Commission des indemnités et allocations										X				
Défenseur des aînés								X			X			
Défenseur du consommateur en matière d'assurances								X						
Directeur général des élections	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Directeur parlementaire du budget	X					X								
Ombudsman		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		
Représentant ou défenseur des enfants et des jeunes		X	X	X	X	X		X			X			
Vérificateur général	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X

* Le commissaire aux conflits d'intérêts en SK est aussi responsable du lobbying

ANNEXE : GROUPE CONSULTATIF ET LISTE DES PARTICIPANT(E)S

Groupe consultatif

Alan Freeman

Journaliste et écrivain; ancien sous-ministre adjoint, ministère des Finances (Canada)

Steve MacDonald

Chef de la direction, Emissions Reduction Alberta; ancien sous-ministre (Alberta)

Joy MacPhail

Ancienne ministre du cabinet, vice-première ministre, chef de l'opposition et députée à l'Assemblée législative (Colombie-Britannique)

Robert Marleau

Ancien greffier de la Chambre des communes; ancien commissaire à l'information; ancien commissaire à la protection de la vie privée par intérim (Canada)

Jodi White

Chercheuse éminente, Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton; présidente émérite, Forum des politiques publiques; ancienne chef de cabinet du premier ministre du Canada (Canada)

David Zussman (président)

Chercheur principal, Université d'Ottawa; président émérite, Forum des politiques publiques; ancien secrétaire adjoint du Cabinet (Canada)

Liste des participant(e)s

Helen Angus

Sous-ministre
Secrétariat du Conseil du Trésor (Ontario)

Maria Barrados

Ancienne présidente et présidente du conseil d'administration
Commission de la fonction publique (Canada)

Margaret Bloodworth

Ancienne secrétaire associée du Cabinet et conseillère à la sécurité nationale auprès du premier ministre (Canada)

Philip Bryden

Sous-ministre de la Justice et sous-solliciteur général (Alberta); ancien doyen de la faculté de droit, Université de l'Alberta

Mel Cappe

Professeur, School of Public Policy and Governance, Université de Toronto; ancien haut-commissaire au Royaume-Uni; ancien greffier du Conseil privé (Canada)

Gus Chagani

Vérificateur général adjoint
Bureau du vérificateur général (Ontario)

Zac DeLong

Responsable des politiques
Forum des politiques publiques

Richard Dicerni

Ancien sous-ministre, conseil exécutif et chef de la fonction publique (Alberta)

Adam Dodek

Doyen, section de la common law, faculté de droit,
Université d'Ottawa

Paul Dubé

Ombudsman (Ontario)

Vanessa Dupuis

Conseillère stratégique et des opérations auprès du
vérificateur général, Bureau du vérificateur général
(Ontario)

Janet Ecker

Présidente, Kilwaugher Consulting; ancienne
ministre du cabinet et députée provinciale
(Ontario)

Christine Elliott

Ancienne ombudsman des patients (Ontario);
ancienne députée provinciale (Ontario)

Graham Fraser

Ancien commissaire aux langues officielles
(Canada)

Sheila Fraser

Ancienne vérificatrice générale (Canada)

Alan Freeman

Journaliste et écrivain; ancien sous-ministre
adjoint, ministère des Finances (Canada)

Tanya Gracie

Responsable des politiques, Forum des politiques
publiques

Del Graff

Intervenant en faveur des enfants et des jeunes
Bureau du défenseur des enfants et des jeunes
Alberta)

Ian Greene

Professeur, School of Public Policy and
Administration, Université York

Ed Greenspon

Président directeur-général
Forum des politiques publiques

David Hancock

Avocat, Dentons Canada LLP; ancien premier
ministre de l'Alberta et ancien membre de
l'Assemblée législative de l'Alberta

Renaud Lachance

Professeur agrégé, département de sciences
comptables, HEC Montréal; ancien vérificateur
général (Québec)

Lana Lougheed

Sous-ministre et commissaire de la fonction
publique (Alberta)

David Loukidelis

Président, David Loukidelis Consulting & Legal
Services; ancien sous-procureur général et sous-
ministre de la Justice; ancien commissaire à
l'information et à la protection de la vie privée
(Colombie-Britannique)

Bonnie Lysyk

Vérificatrice générale (Ontario); ancienne
vérificatrice provinciale (Saskatchewan); ancienne
sous-vérificatrice générale (Manitoba)

Steve MacDonald

Chef de la direction, Emissions Reduction Alberta;
ancien sous-ministre (Alberta)

Robert Marleau

Ancien greffier de la Chambre des communes;
ancien commissaire à l'information; ancien
commissaire par intérim à la protection de la vie
privée (Canada)

Jim McCarter

Ancien vérificateur général Ontario)

John Milloy

Professeur adjoint, Department of Political Science,
Université Wilfrid Laurier; ancien ministre du
cabinet et député provincial (Ontario)

Jim Mitchell

Conseiller en politiques et professionnel en
résidence, Université d'Ottawa; ancien Secrétaire
adjoint du Cabinet (Canada)

Steve Orsini

Secrétaire du Conseil des ministres, chef de la fonction publique et greffier du Conseil exécutif (Ontario)

Kevin Page

Président et chef de la direction, Institut des finances publiques et de la démocratie, Université d'Ottawa; ancien directeur parlementaire du budget(Canada)

Jay Porter

Directeur, Direction des stratégies et de l'innovation, Bureau du Conseil des ministres (Ontario)

Byron Rafuse

Sous-ministre des Finances et Conseil du Trésor de la Nouvelle-Écosse

James Rajotte

Vice-président, Relations gouvernementales, provinciales et municipales, Rogers Communications; ancien député et ancien président du Comité permanent des finances (Canada)

Merwan Saher

Vérificateur général (Alberta)

David Shepherd

Député et président du Comité permanent des bureaux législatifs, Assemblée législative (Alberta)

Ian Stedman

Avocat et candidat au doctorat, Osgoode Hall Law School

Julie Sunday

Directrice exécutive, Planification, responsabilités et comités, Secrétariat du Conseil du Trésor (Canada)

Marguerite Trussler

Commissaire à l'éthique (Alberta)

Jodi White

Chercheuse éminente, Norman Patterson School of International Affairs, Université Carleton; présidente émérite, Forum des politiques publiques; ancienne chef de cabinet du premier ministre du Canada (Canada)

Frank Work

Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Première Nation de Sawridge; ancien commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (Alberta)

Wayne Wouters

Conseiller en politiques stratégiques, McCarthy Tétrault; ancien greffier du Conseil privé (Canada)

David Zussman (président)

Professionnel en résidence, Université d'Ottawa; président émérite, Forum des politiques publiques; ancien secrétaire adjoint du Cabinet (Canada)



**FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**