
Améliorer la responsabilisation gouvernementale

par Peter Aucoin

Le présent article résume l'évolution récente en matière de responsabilisation. L'auteur examine les caractéristiques institutionnelles qui réduisent la capacité du Parlement de tenir les ministres et les fonctionnaires responsables de leurs actes et envisage les possibilités d'amélioration de la responsabilisation.

La Commission Gomery s'était vu confier deux mandats : enquêter et présenter un rapport sur les personnes responsables du scandale des commandites; puis, dans un second rapport, formuler des recommandations pour corriger les erreurs du système de gouvernance et de responsabilisation. La création de la Commission d'enquête et le choix d'un juge comme unique commissaire reconnaissent les limites perçues des processus parlementaires lorsqu'il s'agit de tenir les ministres et les fonctionnaires responsables de leurs gestes. C'est ce qui explique le besoin d'un commissaire « indépendant », de préférence une personne appartenant au pouvoir judiciaire.

La Commission a accompli ce que l'on attendait d'elle. Elle a nommé de nombreuses personnes responsables d'une façon quelconque, elle a blâmé un plus petit nombre de gens et elle a couvert de honte un nombre encore moindre. Nous pouvons nous passer de répéter les verdicts. Il convient toutefois de souligner que, dans le volume 1, le juge Gomery conclut ce qui suit : « j'ai recensé trois grands facteurs ayant contribué aux problèmes décrits ». Ce sont :

- la décision sans précédent [du premier ministre] de diriger le Programme de commandites à partir du CPM, c'est-à-dire en court-circuitant tous les systèmes et mécanismes de contrôle ministériels que le sous-ministre de Travaux publics et

Services gouvernementaux Canada aurait normalement dû appliquer;

- le fait que le sous-ministre de TPSGC n'a pas exercé une surveillance ni appliqué des sauvegardes administratives pour éviter le détournement des deniers publics;
- l'absence délibérée de transparence dans la façon dont le programme a été lancé, financé et administré.

L'aspect important ici est la juxtaposition de la gestion politique (le rôle du CPM) et des échecs de la fonction publique professionnelle (la mise en évidence des obligations du sous-ministre) qui a mené au secret délibéré du fonctionnement du gouvernement. Bref, il ne pouvait y avoir de mauvaise administration que si la fonction publique était disposée à accepter la volonté des ministres et de leur personnel politique.

Des personnes ont été nommées, blâmées et couvertes de honte. Mais, autre détail tout aussi important, la structure du pouvoir a été mise en doute. En fait, on se demandait comment des ministres, et encore moins leur personnel politique, pouvaient considérer normal de ne pas tenir compte des structures d'autorité établies pour la gestion des ressources financières et humaines déployées pour la prestation de services publics. Le juge Gomery a été tout aussi bouleversé et consterné que la vérificatrice générale l'a été lorsque celle-ci a pris connaissance des résultats de la vérification effectuée par son bureau.

Le gouvernement libéral a tenté de prendre le devant sur le juge Gomery en se concentrant sur des changements destinés à « renforcer la gestion du secteur public ». Implicitement, ce sont des fonctionnaires, et non des ministres, qui ont été blâmés pour la mauvaise administration, même si seuls quelques

Peter Aucoin occupe la chaire commémorative Eric Dennis de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Voici une version révisée de sa communication présentée le 11 mai 2006 à Ottawa, dans le contexte de la série de conférences « Les petits déjeuners sur la Colline » de la Fédération canadienne des sciences humaines et sociales.

bureaucrates « malhonnêtes » ont été blâmés pour corruption. Il s'en est suivi une multitude de nouvelles règles et de nouveaux règlements « de commandement et de contrôle » et la promesse d'un nouveau régime de vérification interne. L'adjectif « excessive » a été le plus employé pour qualifier cette initiative. Au même moment, le gouvernement refusait d'apporter des modifications à la doctrine officielle de responsabilité ministérielle ou à la responsabilisation de la fonction publique.

Lors de la parution du second volume de la commission Gomery, tout avait changé. Le Parti conservateur avait fait d'une loi sur l'imputabilité le point central de son programme électoral de 2005-2006, puis il a remporté l'élection de 2006.

Les conservateurs ont montré qu'ils appréciaient les éléments fondamentaux de la responsabilisation gouvernementale, lorsqu'ils ont rédigé leur projet de loi fédérale sur la responsabilité. Il n'est pas surprenant qu'ils aient été sensibles au besoin de freins et contrepoids améliorés au sein du système, étant donné que, à quelques rares exceptions près, l'expérience de leur direction et de leur personnel de soutien se limitait à faire partie de l'opposition. De plus, ils connaissaient les limites auxquelles le Parlement se heurte lorsqu'il veut obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre des comptes.

On pourrait presque dire que les députés ont « imparti » aux hauts fonctionnaires du Parlement la responsabilité de tenir les ministres et les fonctionnaires responsables de leurs actes.

En outre, ces propositions ont été rédigées non seulement alors qu'ils constituaient l'opposition officielle d'un gouvernement minoritaire, mais aussi à une époque où les sondages d'opinion laissaient entendre que leur situation ne serait pas différente après l'élection. Les propositions énoncées dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, devenue projet de loi du gouvernement, représentent essentiellement des améliorations de la responsabilisation gouvernementale inspirées par l'opposition. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire, telle est la valeur d'un point de vue « extérieur », c'est-à-dire extérieur à l'arène de la fonction publique.

Les propositions des conservateurs reconnaissent que la responsabilisation gouvernementale, dans un système parlementaire de gouvernement responsable, doit être assortie de la capacité du Parlement *d'exiger des comptes du gouvernement*. En fait, les propositions de la campagne ne font nullement mention des efforts considérables déployés par des administrations canadiennes successives afin d'améliorer la responsabilisation du gouvernement au moyen de meilleurs comptes rendus du rendement ou des résultats, c'est-à-dire par

un peaufinage de la reddition de comptes par les ministres et leurs ministères.

Pour le Parti conservateur du Canada dans l'opposition, la façon proposée d'améliorer la capacité du gouvernement de tenir celui-ci responsable consistait principalement à raffermir celles des hauts fonctionnaires du Parlement, de la presse et du public.

- d'examiner minutieusement et de revoir le comportement des ministres et des fonctionnaires,
- de vérifier l'administration publique,
- d'évaluer les renseignements gouvernementaux,
- d'obtenir des renseignements du gouvernement,
- de protéger (et de récompenser) les fonctionnaires disposés à dénoncer les gestes malhonnêtes du gouvernement ou de ses administrateurs.

Ce qu'il convient de souligner ici, c'est que la capacité du gouvernement de tenir les ministres et les hauts fonctionnaires responsables est considérée presque exclusivement en fonction des hauts fonctionnaires du Parlement et non des députés proprement dits. Or, dans la tradition canadienne — tradition qui n'est *pas* entièrement partagée par d'autres systèmes de type Westminster — ces hauts fonctionnaires sont réputés être « indépendants », c'est-à-dire non assujettis aux directives et au contrôle des députés. Dans le cadre de leur mandat conféré par la loi, ils peuvent accomplir leurs fonctions de surveillance, de vérification, d'enquête et d'examen comme bon leur semble. Il n'est donc pas surprenant de voir les conservateurs proposer, pour la responsabilisation du gouvernement, des réformes qui s'inspirent du modèle du vérificateur général, haut fonctionnaire du Parlement indépendant par excellence.

Le régime canadien de responsabilisation

Cet accent mis par le Parti conservateur sur la surveillance indépendante ne devrait surprendre personne. Il est largement reconnu, y compris par les députés, que le Parlement canadien n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être quand il s'agit de tenir les ministres et les fonctionnaires responsables de leurs actes.

Comparativement, le système canadien de responsabilisation possède certains aspects vraiment solides. Ainsi, malgré toutes ses lacunes prétendues et évidentes en pratique, il y a la période des questions, d'une conception efficace. La vérificatrice générale dispose d'un mandat étendu, du moins à l'égard des ministères et des organismes fédéraux, et elle bénéficie d'un très bon financement. Les ressources mises à la disposition des députés et des comités parlementaires sont généreuses, par rapport aux normes internationales. Et,

malgré ses faiblesses, il existe un régime d'accès à l'information gouvernementale depuis deux décennies.

Malgré cela, le Parlement canadien compte au moins trois principales caractéristiques institutionnelles qui réduisent son efficacité à obliger les ministres et les fonctionnaires à rendre des comptes.

Tout d'abord, le Sénat ne possède pas la légitimité voulue pour forcer le gouvernement à rendre des comptes, même si ses comités ont souvent la réputation d'être plus compétents que ceux de la Chambre des communes en matière d'examen. Un sénat élu, surtout s'il est conçu de manière à minimiser la possibilité d'être contrôlé par le gouvernement en vertu du système électoral, éliminerait cette faiblesse. Un sénat contrôlé par le gouvernement est loin d'être une solution favorisant une meilleure démocratie par des freins et contrepoids, même s'il avait pour effet de modifier l'équilibre régional des pouvoirs au Canada.

Deuxièmement, la Chambre des communes est habituellement contrôlée par le gouvernement. Et, dans un tel cas, sauf sous le gouvernement d'union au cours de la Première Guerre mondiale, le gouvernement a toujours été formé par un seul parti, ses députés étant majoritaires à la Chambre. Dans de telles circonstances, tenir le gouvernement responsable de ses gestes est une initiative que très peu de députés, s'il en est, ont été portés à entreprendre.

Chaque gouvernement a toujours préféré voir ses députés aider à nuire à l'efficacité des députés de l'opposition à obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Les rares fois où le Canada a été gouverné par un gouvernement minoritaire, le gouvernement a habituellement éprouvé de la difficulté à faire adopter son programme à la Chambre sans compromis. Or, aucune innovation importante n'est issue de ces situations, pour ce qui est de responsabiliser plus efficacement le gouvernement. Dans les années 1950, 1960 et 1970, et de nouveau dans les années 2000, ces gouvernements minoritaires étaient généralement considérés comme des situations temporaires ou provisoires, c'est-à-dire qu'on attendait un retour à la « normalité » par l'élection d'un gouvernement majoritaire formé d'un seul parti. Voilà qui décrit la situation actuelle. Le premier ministre, par exemple, après qu'un comité de la Chambre des communes a rejeté son candidat à la présidence de la Commission des nominations publiques qui était proposée a laissé entendre que la réforme à cet égard devrait attendre la formation d'un gouvernement majoritaire, c'est-à-dire un gouvernement dont le premier ministre peut s'attendre que les députés de la majorité appuient les mesures qu'il prend sans les contester.

Autrement dit, le Canada n'a pas encore profité du changement de l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement et le Parlement, changement qui peut provenir d'un gouvernement minoritaire ou d'un gouvernement majoritaire par coalition, si un tel résultat est considéré comme normal, c'est-à-dire non seulement temporaire ou provisoire. Cette situation contraste avec celle de la Nouvelle-Zélande, par exemple, où les gouvernements minoritaires ou de coalition sont maintenant considérés comme normaux. Cet état de choses découle de l'adoption, par ce pays, il y a une décennie, d'un système électoral de représentation proportionnelle qui a mis fin à une tradition de gouvernement parlementaire dominé par le pouvoir exécutif, que l'on pourrait qualifier de plus extrême que la tradition canadienne.

La taille de la Chambre des communes constitue la troisième caractéristique importante du Parlement canadien. Partant de 308 députés, une fois que nous éliminons du caucus gouvernemental les ministres et les secrétaires parlementaires, le nombre de députés ministériels qui désirent jouer un rôle majeur dans la responsabilisation du gouvernement a toujours été minuscule (même lorsque le parti au pouvoir comportait un vaste caucus, comme en 1968 et en 1984). Vu que très peu de députés du gouvernement sont disposés à agir indépendamment du gouvernement et de ses whips, même seulement à l'occasion, la capacité des comités des Communes d'effectuer des examens sérieux est gravement compromise.

Par contraste, la Chambre des communes britannique compte plus du double de députés que son homologue canadienne. On y trouve une longue tradition consistant à prendre au sérieux la tâche d'exiger des comptes du gouvernement, même de la part des députés du parti au pouvoir. Il ne faudrait pas, comme on le fait parfois, trop exagérer la différence entre les situations britannique et canadienne à cet égard, mais il s'agit quand même d'un élément important. Quelques députés britanniques seulement prennent ce travail au sérieux (peut-être même que ce nombre diminue), mais cette quantité, en comptant les députés du gouvernement, a toujours suffi à rendre les comités britanniques assez efficaces.

On reconnaît depuis longtemps que la partisanerie réduit la capacité des députés canadiens de tenir le gouvernement responsable de ses actes. Depuis maintenant un certain temps, la principale recommandation visant à réduire le prétendu effet pervers de la partisanerie sur la bonne gouvernance a été de préconiser un système de « votes libres » pour toutes les décisions, sauf pour les votes de confiance explicites. Le Parti conservateur, dans son programme de 2006, à la rubrique intitulée « Améliorer la démocratie », promettait de faire « de tous les votes au Parlement, à l'exception du vote sur le budget et le budget principal des dépenses, des votes libres pour les députés »¹. Cette initiative a longtemps été au centre du projet de réforme démocratique préconisé par l'aile réformiste du Parti conservateur. La promesse a essentiellement été vidée de

son contenu par le nouveau gouvernement conservateur, lorsqu'il a ajouté les votes sur « les éléments prioritaires du programme d'action du gouvernement » aux votes sur le budget et le budget des dépenses comme étant assujettis à la discipline du Parti conservateur². La situation, par suite de cette décision, ramène le rôle de la discipline de parti à ce qu'il était lorsque le gouvernement libéral de Paul Martin a adopté les « trois catégories de votes³ ».

Perspectives d'amélioration de la responsabilisation

La réforme du Sénat finira peut-être par équilibrer le contrôle que le gouvernement exerce sur la Chambre, mais il semble peu probable que le nombre de députés augmente, que le système électoral soit modifié pour la Chambre des communes ou que les députés du gouvernement soient plus disposés à tenir celui-ci responsable de ses actes.

Les perspectives d'amélioration de la responsabilisation du gouvernement sont néanmoins bonnes. Si nous faisons abstraction du fait qu'une ou plusieurs des dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (le projet de loi C-2), comme la modification de la *Loi électorale du Canada* concernant les contributions aux campagnes électorales, ont peu ou n'ont rien à voir avec la responsabilisation du gouvernement en soi, la capacité du Parlement, en tant que complexe institutionnel regroupant des hauts fonctionnaires indépendants du Parlement, sera rehaussée. Si l'on considère le projet dans son ensemble, on peut espérer plus d'ouverture et de transparence et plus de surveillance. En fait, la surveillance, à elle seule, augmentera l'ouverture et la transparence, compte tenu des pouvoirs et des ressources des divers organismes de surveillance.

Au même moment, la barre de ce qui constitue une responsabilité gouvernementale efficace a été relevée, si ce n'est du fait que les attentes du public ont été augmentées. Politiquement parlant, il s'agit alors de savoir si les nombreux menus détails des dispositions du projet de loi sont perçus comme un retour en arrière ou un revirement, comme certains l'estiment, en ce qui concerne l'accès à l'information, par exemple. Étant donné les promesses explicites et le degré de rhétorique associé aux propositions électorales, le gouvernement risque fortement d'alimenter le cynisme de la population si celle-ci perçoit qu'il renie ses engagements.

Les conservateurs ont nommé, blâmé et couvert de honte les libéraux pour le scandale des commandites, entre autres débâcles. On leur a conseillé de continuer ainsi jusqu'après la prochaine élection. Dans la mesure où les conservateurs blâment les libéraux, toutefois, l'accent s'est éloigné des structures du pouvoir, qu'ils affirment vouloir modifier afin de transformer le mode de fonctionnement de l'État fédéral. Leur solution consiste à améliorer les freins et contrepoids du système en améliorant la transparence, l'ouverture et la surveillance par des organismes indépendants. Mais ces

changements en eux-mêmes n'occasionneront aucune transformation. La plupart des dispositions qui seront adoptées sont déjà en place quelque part, et nulle part ont-elles transformé les processus de reddition de comptes du gouvernement, même si individuellement et collectivement, elles constituent une amélioration⁴.

Le changement le plus susceptible d'avoir de l'effet est la proposition de désigner les sous-ministres « administrateurs des comptes », personnellement responsables et redevables devant les comités du Parlement quant à leur rendement dans l'exercice de leurs propres pouvoirs de gestion. Cette innovation est importante, car elle devrait permettre aux députés, entre autres, de mieux établir une distinction entre les pouvoirs et les responsabilités respectifs des ministres et des sous-ministres. Bref, elle devrait, au besoin, aider à nommer, à blâmer et à couvrir de honte certaines personnes, dans le contexte de l'obligation des ministres et des fonctionnaires à rendre des comptes. Elle n'éliminera pas toutes les tentatives par les ministres ou les fonctionnaires de se renvoyer la balle, mais elle contribuera à fournir des éclaircissements fort nécessaires du fait de la précision des obligations des sous-ministres dans la loi.

Voilà la disposition importante du projet d'administrateurs des comptes. La disposition dite de résolution des conflits, à mon avis, est secondaire. Bien que les sous-ministres aient, depuis longtemps, été assignés à comparaître devant des comités parlementaires, le changement majeur est la reconnaissance du fait que les sous-ministres sont personnellement responsables devant ces comités. En pratique, cela signifie que, si un comité parlementaire ne considère pas le sous-ministre responsable, il s'ensuit que le ministre doit être tenu responsable et redevable.

La nouvelle gouvernance publique

Cette disposition est également importante, précisément parce qu'elle met en évidence les nouvelles structures du pouvoir de la gouvernance publique et de la responsabilisation. Dans toutes les démocraties occidentales, on a beaucoup de difficulté à tenir les gouvernements responsables de leurs actes en raison de la consolidation de ce que j'ai appelé ailleurs la *nouvelle gouvernance publique*⁵. Cela suppose l'évolution suivante :

- la concentration du pouvoir chez le premier ministre et son entourage de quelques ministres, aides politiques et fonctionnaires choisis;
- l'accroissement du nombre, des rôles et de l'influence du personnel politique;
- l'attention personnelle accrue que porte le premier ministre à la nomination des hauts fonctionnaires que celui-ci a le pouvoir de nommer;

- la pression accrue de voir la fonction publique donner une interprétation favorable au gouvernement, dans ses communications;
- les attentes plus fortes de voir la fonction publique afficher de l'enthousiasme à l'égard du programme du gouvernement.

Aucun de ces éléments n'est entièrement nouveau, bien sûr. La consolidation de ces nombreux éléments a toutefois augmenté l'intensité des pressions politiques sur la fonction publique, au point où le prétendu « marché » qui devrait régir les rapports entre un gouvernement élu démocratiquement et sa fonction publique professionnelle et impartiale est mis en cause, contesté, astreint à de fortes pressions ou même « rompu »⁶.

À mon avis, le leadership politique ne peut se soustraire aux pressions qui engendrent la nouvelle gouvernance publique. Elles font partie du contexte que les gouvernements ne peuvent contrôler du tout ou ne peuvent bien contrôler, peu importe les efforts déployés pour ce faire. Ces pressions sont issues, entre autres :

- de la transparence engendrée par la révolution dans les communications électroniques contemporaines;
- de l'assertivité et de l'agressivité accrue des médias de masse, phénomène occasionné par une plus forte concurrence;
- de l'exigence d'une plus grande ouverture, qui émane de la reconnaissance par le public de son droit d'accès aux renseignements du gouvernement;
- de la création ou de l'expansion d'une foule d'organismes indépendants de vérification et d'examen, dans la foulée de la reconnaissance du besoin d'une surveillance par des experts;
- de l'exposition publique des ministres et des fonctionnaires lors de leur comparution devant des comités parlementaires ainsi que lors de leur participation à des consultations publiques ou à des initiatives de mobilisation;

d'un public moins respectueux qui exige qu'on lui rende davantage des comptes.

La nouvelle gouvernance publique n'est manifestement pas un phénomène unique au Canada ni aux récents gouvernements libéraux, comme il devrait maintenant être nettement évident aux yeux de tous, étant donné les pratiques de gouvernance du nouveau gouvernement conservateur. C'est un phénomène international indépendant des partis. En Grande-Bretagne, par exemple, de nombreux observateurs concluraient que le gouvernement travailliste de M. Blair a succombé encore plus à ces pressions que ne l'ont fait les

gouvernements conservateurs de Mme Thatcher et de M. Major. Les gouvernements ne subissent pas tous cette influence de la même façon, bien sûr, car leurs modes institutionnels et leurs pratiques politiques sont différents, même dans la famille des systèmes de type Westminster.

La *Loi fédérale sur la responsabilité* aidera d'une certaine façon à relever le défi de la nouvelle gouvernance publique. Comme nous l'indiquions, le concept d'administrateur des comptes aidera à préciser les obligations respectives, et ainsi, la responsabilité des ministres et des sous-ministres. Les membres du personnel politique vont perdre leur accès spécial à des postes de la fonction publique, ce qui réduit la possibilité d'une politisation non reconnue de la dotation en personnel de la fonction publique⁷. En outre, une meilleure réglementation du lobbyisme, de la publicité du gouvernement et des sondages d'opinion publique devrait aussi aider, vu que chacun de ces éléments fait partie intégrante des pressions qui produisent la nouvelle gouvernance publique. En grande partie, néanmoins, la structure du pouvoir demeure la même.

Le règlement du déséquilibre du pouvoir

Le juge Gomery s'est éloigné de l'approche préconisée par le Parti conservateur et le gouvernement, et d'ailleurs, par le gouvernement libéral précédent, en ce sens qu'il a considéré le problème du scandale des commandites comme étant attribuable à un *déséquilibre du pouvoir* entre le gouvernement et le Parlement, et entre le gouvernement et la fonction publique, et ainsi, par extension, entre le Parlement et la fonction publique. Il a donc insisté sur le besoin de renforcer la capacité du Comité des comptes publics d'accomplir son mandat de tenir les sous-ministres responsables de l'exécution des pouvoirs et des obligations qui leur sont conférés par la loi et délégués.

Selon l'analyse du volume I du rapport Gomery, une bonne partie du problème est liée aux rapports entretenus par le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux avec les hauts fonctionnaires du ministère, le ministre et son personnel politique, le premier ministre et son personnel politique, le greffier du Conseil privé et d'autres hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé. En fait, tout le récit de la mauvaise administration du programme peut s'écrire du point de vue du sous-ministre de TPSGC. L'élément corruption du récit a peut-être entraîné la défaite du gouvernement libéral, mais, sous certains aspects importants, il n'était que le malencontreux sous-produit de la mauvaise administration. La corruption était, sans le moindre doute, une aberration, mais la mauvaise administration constituait une preuve supplémentaire de lacunes systémiques qui découlent de l'incapacité de la fonction publique de faire la différence entre la réceptivité à l'égard des ministres et la promotion d'intérêts partisans. Le scandale des commandites ne représente aucunement l'unique élément de ce scénario.

Les principales recommandations du juge Gomery cherchent donc à modifier l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la fonction publique, y compris les organismes gouvernementaux indépendants. Il a proposé des changements radicaux aux régimes de dotation des postes de sous-ministre et au processus de nomination des membres du conseil et du premier dirigeant des sociétés d'État.

Le juge Gomery a tenté de réduire radicalement et, dans certains cas, d'éliminer le pouvoir de nomination discrétionnaire du premier ministre.

Ces propositions n'ont pas été incorporées à la *Loi fédérale sur la responsabilité* des conservateurs. Le programme électoral des conservateurs passait sous silence la question de la dotation des postes de sous-ministre. Il mentionnait toutefois que l'adoption du projet d'administrateur des comptes réglerait l'estompement de la démarcation entre les fonctions des ministres et celles des fonctionnaires non partisans qui, à leur avis, s'est produit sous les libéraux, en rétablissant une hiérarchie claire des responsabilités⁸. On a sans doute supposé que cette mesure suffirait à réaliser l'indépendance non partisane nécessaire aux sous-ministres et, par conséquent, à la fonction publique qu'ils dirigent. Je crois que la mesure va aider et qu'elle constitue une condition essentielle à l'obtention d'un meilleur équilibre du pouvoir. Mais, à mon avis, elle ne suffit pas.

Je crois aussi qu'un processus plus indépendant de dotation et de gestion des postes de sous-ministre sera, de toute façon, élaboré dans un avenir pas si lointain. Le modèle néo-zélandais, adopté au cours des années 1980, est l'option évidente à imiter⁹, même si le régime d'un système doit toujours être adapté aux circonstances d'un autre. L'évolution de la réforme au Canada, au cours du dernier siècle, a permis de constater une baisse progressive de la discrétion administrative du premier ministre et du gouvernement en matière de gestion. Étant donné que, au Canada, les sous-ministres ont toujours été considérés comme les dirigeants de la fonction publique professionnelle et impartiale, l'idée de modifier son régime de dotation constituerait à peine une déviation des valeurs de la fonction publique canadienne. En fait, elle représenterait une plus forte reconnaissance de ces valeurs. D'après celles-ci, l'équipe de sous-ministres ainsi nommée serait non moins attentive aux ministres que dans la norme actuelle reconnue. Au même moment toutefois, les sous-ministres seraient plus en mesure de résister aux ordres explicites ou implicites qui, comme le faisait remarquer un ancien sous-ministre, les forcent à faire abstraction ou à ne pas tenir compte de leurs devoirs d'origine législative, de leurs obligations professionnelles à

titre de dirigeants de la fonction publique non partisane, ni des valeurs de la fonction publique canadienne.

En ce qui concerne la nomination des membres du conseil et du premier dirigeant des sociétés d'État, le projet de Commission des nominations publiques, qui fait maintenant partie de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, constitue un important premier pas, mais seulement le premier. L'hypothèse maîtresse est que l'on a besoin d'un processus transparent pour que les personnes nommées par le gouvernement soient jugées qualifiées par quelqu'un d'autre que le premier ministre. En ce sens, la nomination repose sur le mérite, mais seulement dans ce sens. Nul ne peut prétendre que la partisanerie entourant les nominations sera, par le fait même, éliminée, comme le démontre amplement la nomination du premier président de la Commission par le premier ministre.

Il faut toutefois souligner fortement que ce dont on s'est rendu compte, pendant tout le scandale des commandites, c'est que la question de la partisanerie domine de beaucoup la question du mérite. Très peu, s'il en est, des personnes considérées comme responsables en l'occurrence ont été jugées non qualifiées ou incompétentes pour occuper leur poste. Dans presque chaque cas, le problème a plutôt été attribué aux conséquences ou aux effets de nominations partisans. En réalité, la mauvaise administration ou la corruption a pris du temps à faire surface précisément parce que ces personnes étaient compétentes. Ils étaient des copains compétents du parti!

En Grande-Bretagne, où une commission des nominations publiques existe depuis quelque temps, des plaintes sont formulées, même par les commissaires, quant à la participation indue des ministres au processus de nomination. Certaines des personnes nommées par le gouvernement Blair dans le cadre de ce nouveau processus, comme on pouvait s'y attendre, se sont vues attribuer le qualificatif de « Tony's cronies » ou « copains de Tony ».

Une leçon tirée de l'Australie

Dans le système parlementaire australien, la responsabilisation gouvernementale a encaissé un dur coup, l'an dernier, lorsque le gouvernement a pris le contrôle du Sénat. Pendant plus de 30 ans, le degré d'exposition à la responsabilisation publique des ministres et des fonctionnaires n'avait cessé d'augmenter. Et, pendant pratiquement cette même période, le gouvernement, qu'il s'agisse du Parti travailliste ou d'une coalition (libéraux-nationaux), avait dû affronter un sénat au sein duquel il n'était pas majoritaire. Depuis juillet 2005, le gouvernement de coalition détient ce contrôle. Comme les comités du Sénat, qu'ils soient chargés de l'examen du budget ou d'enquêtes spéciales, comptaient, depuis longtemps, parmi les plus importants instruments de la responsabilisation du gouvernement dans le système parlementaire australien, la capacité, pour le gouvernement, de

restreindre la surveillance, les enquêtes et l'examen des pratiques gouvernementales par les comités du Sénat équivalait à une réduction importante de la responsabilisation du gouvernement. Cette possibilité s'est concrétisée dès le premier jour du nouvel équilibre du pouvoir, alors qu'un projet d'enquête proposé par le Sénat a été rejeté aux voix.

Ce changement en Australie est important pour deux raisons. Premièrement, l'Australie est un chef de file international en matière d'amélioration de la responsabilisation gouvernementale, surtout dans la famille des systèmes de type Westminster. L'Australie se trouve au premier plan en raison de l'efficacité avec laquelle le Sénat australien est parvenu, au cours des trois dernières décennies, à examiner minutieusement, à enquêter et à étudier de près le rendement des ministres et de la fonction publique. Le Sénat a surtout été en mesure de procéder ainsi parce qu'il n'était pas contrôlé par le gouvernement. L'opposition était collectivement majoritaire au sein du Sénat élu. Ce résultat est partiellement attribuable au système électoral différent utilisé pour élire les sénateurs, par rapport à celui employé pour élire les députés de la Chambre des représentants.

Le Sénat australien, si nous utilisons les termes canadiens, est un modèle de Sénat selon la proposition des trois e : élu et, par conséquent, légitime; égal, au chapitre de la représentation des États australiens; efficace, lorsqu'il s'agit de s'opposer au contrôle exercé par le gouvernement sur la Chambre des représentants. Il a été particulièrement efficace quand il fallait obliger les ministres et les fonctionnaires à rendre des comptes. Sa capacité à cet égard démontre bien que la responsabilité gouvernementale efficace est accrue dans la mesure où il existe une opposition qui possède le pouvoir d'exiger des ministres et des fonctionnaires qu'ils rendent compte de leurs gestes. Autrement dit, il existait un équilibre des forces qui rendait efficaces les freins et contrepoids souhaités. Cette condition essentielle a été considérablement réduite, lorsque le gouvernement est devenu majoritaire au Sénat, en juillet 2005. L'Australie ressemble maintenant un peu plus au Canada.

Deuxièmement, ce changement démontre que la partie du processus de responsabilisation qui consiste à « tenir responsable », est la plus importante de ce processus à deux volets. L'autre partie — celle consistant à « rendre des comptes » — est de moindre importance. Si les ministres et fonctionnaires sont tenus responsables, ils seront obligés de rendre des comptes. Par contre, si les ministres et les fonctionnaires ne font que rendre des comptes, le processus de responsabilisation est invariablement réduit soit à un exercice de relations publiques, au cours duquel on se félicite des résultats que l'on a déclarés soi-même, soit à une situation où les ministres « acceptent la responsabilité » pour un cas de mauvaise administration ou même pour un acte répréhensible, mais sans admettre leur culpabilité et ainsi accepter le besoin de subir des conséquences personnelles. Autrement dit, un système efficace de responsabilisation gouvernementale

nécessite plus qu'une simple tribune ou un processus permettant aux ministres et aux fonctionnaires de présenter un rapport. Il doit exister des institutions et des processus permettant de tenir les ministres et les fonctionnaires effectivement responsables de leurs gestes. Pour qu'un processus de responsabilisation soit efficace, il doit exister un équilibre des pouvoirs.

Conclusion

Les deux projets les plus significatifs des dernières années en matière de réforme de la responsabilisation du gouvernement (les recommandations de la commission Gomery et la *Loi fédérale sur la responsabilité* des conservateurs) possèdent au moins un élément en commun : ils dérangent l'« establishment ». Il convient particulièrement de souligner qu'ils se sont tous deux entendus sur le besoin de voir les sous-ministres être publiquement responsables devant les députés de l'exercice des pouvoirs substantiels que le Parlement, et non seulement les ministres, a conférés à ces hauts fonctionnaires. Ce faisant, tous deux soulèvent la question de la façon par laquelle on peut aider la fonction publique non partisane et professionnelle à résister aux pressions politiques que les gouvernements leur imposent, du fait qu'ils sont maintenant eux-mêmes l'objet d'incessantes pressions importunes comme jamais auparavant.

La commission Gomery est plus radicale dans ses recommandations, du moins en ce qui concerne les relations entre le gouvernement, plus particulièrement la personne du premier ministre, et les sous-ministres. Le juge a reconnu que, pour que la responsabilisation soit efficace, il faut que les détenteurs des pouvoirs et des responsabilités disposent de l'indépendance voulue pour se décharger de leurs devoirs et obligations conformément à la loi et aux valeurs qui visent à régir leur comportement. Dans le cas des fonctionnaires, les ministres et leur personnel politique doivent respecter les obligations des fonctionnaires non partisans. Dans le monde réel du gouvernement contemporain, une telle situation exige des changements majeurs. Le gouvernement libéral et son personnel politique font peut-être maintenant partie de l'histoire, mais les pressions de la nouvelle gouvernance publique n'ont pas disparu avec eux.

La *Loi fédérale sur la responsabilité* des conservateurs ne transformera pas le système canadien, du moins pas en modifiant sensiblement l'équilibre du pouvoir, mais les conservateurs ont indiqué comprendre ce qu'il faudrait changer pour obtenir une transformation efficace. La réforme du Sénat est au menu, étant donné qu'elle figure depuis si longtemps au programme de réforme du Parti réformiste. Un sénat élu a joué un rôle essentiel dans la responsabilisation efficace du gouvernement, en Australie. Des élections à date fixe peuvent également aider, surtout si le projet supprime le droit du premier ministre de dissoudre la Chambre des

communes et ainsi de provoquer une élection, à la suite d'un vote de censure. Si une convention ou un protocole exigeait du gouverneur général qu'il consulte le chef de l'opposition après une telle défaite d'un gouvernement, afin de déterminer s'il est possible de former un nouveau gouvernement sans élection, on éliminerait aussi la discrétion de la part du gouverneur général. Le processus pourrait être rendu plus démocratique en exigeant des chefs de parti à la Chambre qu'ils acceptent publiquement la responsabilité de la formation et de la défaite des gouvernements et le déclenchement d'élections entre les dates d'élection fixes¹⁰. Enfin, on devrait songer sérieusement à instaurer un mécanisme permettant de donner à une minorité de députés, notamment en comités, le pouvoir d'entamer des enquêtes et de faire comparaître des témoins dans le cadre de l'application du principe de responsabilisation. Le pouvoir d'une majorité parlementaire, au Parlement ou dans les comités, de limiter les examens et les enquêtes ne milite pas en faveur de l'obligation fondamentale des députés de tenir le gouvernement et les fonctionnaires responsables de leurs actes.

Notes

1. Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai : Programme électoral du Parti conservateur du Canada, 2006*, p. 44.
2. Voir Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, *Pour un gouvernement responsable : un guide à l'intention des ministres*, Ottawa, 2006, p. 14.
3. Peter Aucoin et Lori Turnbull, « The democratic deficit: Paul Martin and parliamentary reform », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 4 (hiver 2003), p. 427-449.
4. Peter Aucoin et Mark Jarvis, *Modernizing Government Accountability: An Agenda for Reform*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005.
5. Peter Aucoin, « The New Public Governance and the Public Service Commission », *Optimum Online: The Journal of Public Sector Management*, vol. 36, n° 1 (mars 2006), 12 pages; « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », dans Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Études*, vol. 1, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 331-374.
6. Voir Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
7. Ils pourront toutefois se porter candidats pour des postes de la fonction publique.
8. La *Loi fédérale sur l'imputabilité*, Parti conservateur du Canada, 5 novembre 2004, p. 13.
9. Ironiquement, la réforme opérée en Nouvelle-Zélande, dans les années 1980, a été adoptée afin de conférer une plus grande influence aux ministres, pour la dotation en personnel de leurs équivalents à nos sous-ministres, contrairement au club étanche de la vieille clique qui disposait de tous les pouvoirs pour nommer les cadres de la haute direction. Voir Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaisons avec d'autres régimes de type Westminster et propositions de réforme ».
10. Voir Peter Aucoin et Lori Turnbull, « Réforme électorale, gouvernement minoritaire et déficit démocratique : Retrait aux premiers ministres du droit de facto de déclencher des élections », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 2 (été 2004).