

---

# Le Cabinet du Premier ministre de l'Ontario de 1945 à 2010 : qui conseille réellement?

---

Patrice Dutil et Peter P. Constantinou

*Dans le présent article, les auteurs portent un regard sur la composition du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario pour placer l'influence des conseillers en contexte d'un point de vue institutionnel. Ils s'attardent aux pratiques de dotation du Cabinet et aux dépenses inscrites dans les Comptes publics. Ils font valoir que le nombre de conseillers et le rôle de ceux-ci au sein de la hiérarchie décisionnelle exercent une influence concrète sur la quantité et la qualité des conseils prodigués au premier ministre. Entre autres choses, ils montrent que la division classique entre la politique et l'administration n'était pas clairement définie en Ontario. Il s'est plutôt installé une tendance à l'expérimentation qui donne davantage d'importance à l'un ou à l'autre de ces deux pôles selon la personnalité du premier ministre, les compétences des conseillers politiques et administratifs, et l'étape où se trouve le gouvernement dans son cycle de vie. On note des tendances perceptibles en ce qui concerne l'embauche du personnel politique et la croissance des dépenses qui indiqueraient que le Cabinet du Premier ministre était davantage préoccupé par la préparation des campagnes électorales et des questions externes que par la lutte contre l'influence de la bureaucratie. Comparativement à Ottawa, où les structures du Cabinet du Premier ministre et du Bureau du Conseil privé étaient plus clairement distinctes à la même époque, l'histoire du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario est marquée par une constante expérimentation.*

Pendant près de deux générations, des observateurs de tout genre ont déploré presque à l'unanimité l'influence croissante des conseillers du premier ministre. Des députés et des fonctionnaires se sont récriés que de jeunes conseillers arrogants aient eu la prétention de parler au nom du « pouvoir » et d'affirmer que leurs « vérités » avaient plus de poids et de pertinence que tous les autres conseils. Des universitaires ont conclu que la force des conseillers du premier ministre constitue un indicateur de la volonté de « centraliser le pouvoir ». Au Canada, le défenseur le plus reconnu de ce modèle a été Donald Savoie, qui a décelé une

tendance croissante à la « centralisation des pouvoirs » et l'émergence d'une nouvelle forme de « gouvernement de cour » qui doit s'entourer d'un grand nombre de conseillers<sup>1</sup>.

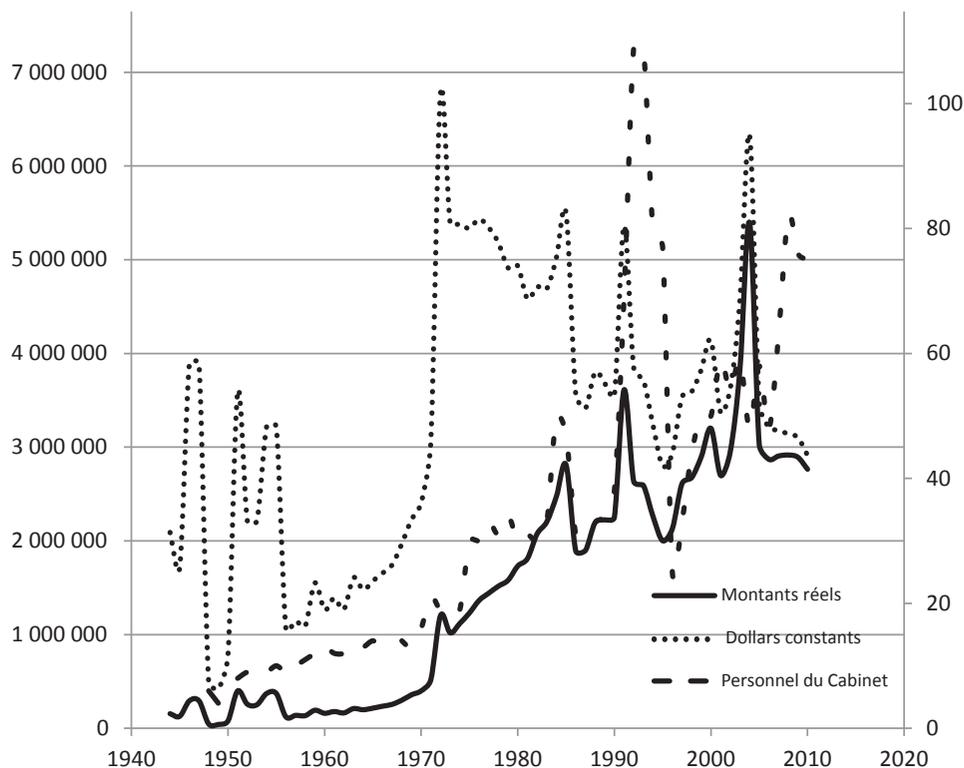
Dans l'étude qu'elle a menée pour la Commission Gomery, Liane Benoit a noté que le personnel ministériel (ou « personnel exonéré ») jouait un rôle important dans ses conseils aux premiers ministres. Paul Thomas s'est montré plus dur à l'égard des attachés politiques, estimant qu'ils devraient rendre des comptes et que leur fonction devrait être réglementée<sup>2</sup>. Plus récemment, Ian Brodie a défendu le rôle du personnel ministériel, mais a admis qu'une formation sur ce plan lui serait profitable<sup>3</sup>. En Ontario, Graham White a retracé l'évolution du rôle non officiel de conseiller du premier ministre, mais il n'a pas examiné en détail la nature du travail des attachés politiques<sup>4</sup>.

Dans la foulée des conclusions présentées par Savoie et dans celle de la Commission Gomery sur le scandale des commandites, qui a mis au jour des cas d'ingérence politique indue dans un programme gouvernemental<sup>5</sup>, Peter Aucoin a présenté un nouveau concept, la « nouvelle gouvernance publique », qui sous-entend « la concentration du pouvoir chez le premier ministre et son entourage de quelques ministres, aides politiques et fonctionnaires choisis<sup>6</sup> ». Aucoin remarque

---

*Patrice Dutil est professeur, directeur intérimaire du Département de science politique et d'administration publique, et membre de la Yeates School of Graduate Studies de l'Université Ryerson. Peter P. Constantinou est chargé de cours à temps partiel à l'École de politique et d'administration publiques de l'Université York. Les auteurs remercient David Agnew, Sean Conway, le regretté J. Stefan Dupré, Ali Ghiassi, David Lindsay, Ian MacDonald, Graham Murray, le sénateur Hugh Segal et Don Stevenson d'avoir généreusement fait part de leurs réflexions sur le sujet. Ils expriment également leur reconnaissance à Susan Katz, bibliothécaire au ministère des Finances de l'Ontario, pour son aide précieuse dans la recherche des documents nécessaires à la rédaction du présent article.*

**Diagramme 1 : Budget et niveaux de dotation, Cabinet du Premier ministre, 1945-2010**



que ces pressions, issues des exigences croissantes en matière de reddition de comptes, de cohérence, de transparence et d'ouverture, placent un fardeau sans précédent sur les épaules du premier ministre<sup>7</sup>. Le modèle d'Aucoin, qui a permis de décrire une réalité qu'observaient de nombreux journalistes depuis des décennies, n'était toutefois pas étayé de preuves empiriques. Comment mesurer la « concentration du pouvoir »? Peut-on démontrer que le personnel ministériel a acquis plus de poids et de pouvoir? Peut-on prouver que les premiers ministres passent aujourd'hui plus de temps à examiner les compétences des mandarins qui relèvent de lui? Existe-t-il des preuves que l'on contraint davantage les fonctionnaires à se conformer à la ligne tracée par le gouvernement ou à se montrer enthousiastes à l'égard des projets et des priorités du gouvernement?

### **Leadership du secteur public au sein du Cabinet du Premier ministre**

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le « Cabinet du Premier ministre » est bien installé dans l'aile est du palais législatif de Queen's Park. George Drew, premier ministre de l'Ontario d'août 1943 à octobre 1948, est entouré d'un petit nombre d'employés de bureau. Les fonctionnaires les plus haut placés relèvent officiellement du secrétaire provincial, un poste du Cabinet, et non du premier ministre lui-même.

Le court passage de Thomas Kennedy au pouvoir modifie clairement la structure en place : un « Bureau du Conseil des ministres » officiel est créé au sein du ministère du secrétaire

provincial, et Lorne R. McDonald est nommé sous-ministre et secrétaire du Cabinet. Lui qui occupait auparavant le poste d'adjoint au secrétaire provincial relève alors techniquement de Dana Porter, le secrétaire provincial. Il est essentiel de noter que les titres, bien qu'importants, ont toujours fait l'objet de manipulations et qu'ils peuvent induire en erreur. Ce qui compte réellement n'est pas le titre du poste occupé, mais bien la personne qui prodigue des conseils<sup>8</sup>. McDonald conseille de plus en plus le premier ministre directement, une pratique qui diffère fortement de celle de ses prédécesseurs.

Leslie Frost devient premier ministre en 1951 et agrandit largement son cabinet, tant sur le plan du personnel que du budget, afin d'obtenir systématiquement de meilleurs conseils. M. McDonald est officiellement reconnu comme « sous-ministre du premier ministre et secrétaire du Cabinet ». Il est maintenant évident qu'il relève du premier ministre. En outre, l'ancien poste de « greffier du Conseil exécutif » (occupé par H. A. Stewart, qui faisait partie du Bureau du secrétaire provincial, est intégré au Cabinet du Premier ministre. Dans les faits, le Cabinet du Premier ministre devient le secrétariat du Cabinet, ce qui démontre le désir de centraliser la prise de décision dans l'aile est de Queen's Park. (M. Frost ajoute même à son cabinet la Commission des courses de l'Ontario en 1952-1954 afin de gérer les dossiers personnellement.<sup>9</sup>)

En 1954, W.M. McIntyre remplace M. McDonald comme secrétaire du Cabinet sans toutefois hériter du titre de sous-

---

ministre du premier ministre. M. Frost ajoute plutôt à son cabinet en 1955 le poste d'attaché de Cabinet, confié à D.J. Collins. En 1958, M. Frost lui-même s'accorde officiellement le titre de « président du Conseil ». Selon Allan Grossman, ministre sans portefeuille au cours de la dernière année du gouvernement Frost, le premier ministre « faisait cavalier seul<sup>10</sup> ». En 1960, on ajoute un secrétaire adjoint du Cabinet et, en 1961, on modifie le titre du fonctionnaire le plus haut placé : W. M. McIntyre devient secrétaire du Cabinet et directeur du Bureau du Conseil exécutif.

John Robarts devient premier ministre en 1961 et adopte au départ la structure établie par son prédécesseur. En 1963, M. McIntyre occupe officiellement trois postes : celui de secrétaire du Cabinet, de sous-ministre et de directeur du Bureau du Conseil exécutif. L'année suivante, on crée le ministère du Premier ministre, qui divise officiellement le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du Premier ministre. M. McIntyre, à titre de sous-ministre, devient chef administratif du ministère, mais il concentre son travail sur ses fonctions de secrétaire du Cabinet.

En 1965, on nomme Keith Reynolds, un autre fonctionnaire, au nouveau poste de chef de Cabinet. Il dirige en réalité le groupe des collaborateurs personnels du premier ministre et de ses conseillers. Plus particulièrement, il coordonne les demandes adressées au premier ministre « de manière à réduire au minimum les demandes que doit traiter le premier ministre et à produire les meilleurs résultats possibles<sup>11</sup> ». Toutefois, comme M. Frost, M. Robarts aime recevoir des conseils de nombreuses sources. Comme le note l'un de ses biographes, « le réseau politique [de M. Robarts] dépassait les limites du Cabinet pour s'étendre à son cercle politique ainsi qu'au personnel de son bureau.

M. Frost avait peu de conseillers et beaucoup de connaissances, tandis que M. Robarts, lui, a plutôt tendance à s'entourer d'un plus grand nombre de conseillers sur lesquels il exerce un contrôle beaucoup moins serré que son prédécesseur<sup>12</sup>. » Par conséquent, le nombre d'employés à temps plein du Cabinet du Premier ministre demeure sensiblement le même, et le budget comporte des augmentations ne dépassant que légèrement le taux d'inflation. La création du poste de chef de Cabinet provoque certaines tensions, puisque M. Reynolds devient la principale personne-ressource en ce qui concerne les dossiers politiques. Il acquiert ainsi une grande influence auprès du premier ministre, malgré le fait qu'il relève techniquement de M. McIntyre. Au départ à la retraite de ce dernier en 1969, M. Robarts promeut M. Reynolds au poste de secrétaire du Cabinet et abolit le poste de chef de Cabinet, ce qui met fin à une période d'expérimentation où le Cabinet comprenait deux conseillers principaux. Keith Reynolds est qualifié « d'adjoint principal » et ses fonctions le mènent vers le processus de prise de décisions politiques, à un point tel qu'au printemps 1970, il discute de nominations au Cabinet directement avec les ministres<sup>13</sup>.

Au cours de la même année, le rapport du Comité sur la productivité du gouvernement note que le mandat du Cabinet du Premier ministre consiste à servir le premier ministre dans ses trois rôles distincts de « premier ministre du Cabinet », de « chef du gouvernement et principal porte-parole législatif de celui-ci » et de « représentant élu ». Dans son rapport, le Comité souligne que le Cabinet du Premier ministre se concentre principalement sur les deux derniers rôles et qu'il délaisse celui de « premier ministre du Cabinet ». Le principal conseiller du premier ministre à l'époque est le sous-ministre du Cabinet du Premier ministre, alors que la responsabilité d'appuyer le rôle de « premier ministre du Cabinet » revient au Bureau du Conseil des ministres, dirigé par le titulaire du poste de sous-ministre du Cabinet du Premier ministre. « Cette concentration des responsabilités autour d'un seul poste facilite la relation fonctionnelle entre le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du Premier ministre<sup>14</sup>. » Les responsabilités du Cabinet du Premier ministre, clairement définies, consistent à « formuler des conseils sur des dossiers politiques et à offrir un soutien administratif au premier ministre ».

Lorsque M. Robarts prend sa retraite en 1971, la structure de son cabinet est très similaire à celle qui était en place au moment de son arrivée au pouvoir en 1961 (à l'exception d'un nouveau poste de responsable des communications). En réalité, le Cabinet du Premier ministre n'est rien d'autre qu'un appendice du Bureau du Conseil des ministres, et cette organisation se maintient au cours des 15 années suivantes. Cette structure laisse croire à de nombreuses personnes que, puisque le Bureau du Conseil des ministres est largement composé de fonctionnaires, même les personnes qui y sont nommées pour des raisons politiques prodiguent des conseils impartiaux. Quoi qu'il en soit, M. Robarts se lasse des conseils provenant de fonctionnaires. En 1970, il hésite devant le désir de mettre sur pied un nouveau Conseil du Trésor plus rigoureux inspiré du modèle fédéral et doté d'un solide personnel. Bien que le projet de loi ait été rédigé et que des locaux aient été attribués, il ordonne que le projet de loi soit mis au rancart, car il estime que le projet est « appuyé par des bâtisseurs d'empire, ce qui fait, de toute évidence, référence à [Carl] Brannan [secrétaire du Cabinet], et peut-être même à JKR [Reynolds]<sup>15</sup> ». À ses yeux, la « bureaucratisation » du Cabinet du Premier ministre avait franchi une étape de trop.

M. Davis adopte une approche entièrement différente concernant le Cabinet. Après son élection en 1971, il ajoute trois postes d'adjoints spéciaux et fait passer le nombre d'attachés de Cabinet à cinq. Keith Reynolds demeure sous-ministre afin d'assurer une bonne transition, mais les fonctions du secrétaire du Cabinet constituent un poste à part entière attribué à C.E. [Carl] Brannan. Le Bureau du Conseil des ministres est reconnu officiellement pour la première fois, mais il fait encore partie du Cabinet du

---

Premier ministre. James Fleck, professeur à l'Université York et principal architecte du Comité sur la productivité du gouvernement, est invité à se joindre au Cabinet du Premier ministre en 1972 à titre de chef de cabinet (le titre de sous-ministre du premier ministre est aboli). Il exige alors que tous les discours des ministres soient approuvés par son bureau avant d'être prononcés (et largement ignorés)<sup>16</sup>.

En 1972, le Cabinet du Premier ministre compte alors 20 personnes, dont 8 attachés de Cabinet, et son nom anglais, « Office of the Prime Minister », devient « Premier's Office ». Clare Westcott est nommé directeur administratif et adjoint administratif du premier ministre, et les adjoints spéciaux deviennent des fonctionnaires en affectation spéciale, ce qui laisse entendre que l'on alloue délibérément des ressources à des activités que l'on pourrait qualifier de partisans. Afin d'harmoniser davantage la collaboration horizontale interministérielle, Edward E. Stewart, ancien sous-ministre de l'Éducation qui connaît personnellement M. Davis, obtient le poste de sous-ministre du Premier ministre au cours de l'été 1974 et M. Fleck est nommé secrétaire du Cabinet. En 1975, au moment où le gouvernement se prépare à une élection, le Cabinet du Premier ministre compte 30 employés. La « Big Blue Machine » de M. Davis s'en tire mal : le gouvernement perd 27 sièges et, du coup, sa majorité à la Chambre (il ne conserve que 51 des 125 sièges). Contraint d'affronter l'opposition du NPD de Stephen Lewis, dont les rangs se sont étoffés, le gouvernement sent le besoin pressant de centraliser ses efforts, de la même manière que l'élection de 1967 avait déstabilisé le gouvernement de M. Robarts. Comme le note Edward Stewart, « le premier ministre commence alors à élargir le processus consultatif et à se tourner vers de nouvelles sources<sup>17</sup> ».

M. Davis réaménage alors le Cabinet : il commence par changer son nom pour « Cabinet du Premier ministre et Bureau du Conseil des ministres ». M. Fleck, qui a peu de patience pour les politiciens, est relevé de ses fonctions en raison des nombreuses plaintes des membres du caucus. Le premier ministre fait alors appel à son ancien sous-ministre de l'Éducation, Ed Stewart, et le nomme sous-ministre et secrétaire du Cabinet. M. Stewart embauche à son tour Hugh Segal, secrétaire de campagne de M. Davis au cours des dernières élections, pour son expérience au sein du cabinet de Robert Stanfield et au sein d'un gouvernement minoritaire. M. Segal travaille au sein du Bureau du Conseil des ministres et relève de M. Stewart, et non de Clare Westcott. Malgré sa nomination, il est embauché comme membre du personnel exonéré. En d'autres mots, bien qu'il soit un employé de la Couronne, il n'est pas embauché comme fonctionnaire.

Pour sa part, M. Westcott réorganise son bureau. Il place Sally Barnes à la direction des communications et embauche sept « agents de liaison avec le public » et quatre « fonctionnaires en affectation spéciale ». M. Stewart est une anomalie : considéré par bon nombre de personnes

comme un loyal fonctionnaire impartial<sup>18</sup>, il est pourtant entièrement dévoué au succès personnel de Bill Davis et du Parti progressiste-conservateur<sup>19</sup>. Comme l'écrit Hugh Segal, « lorsque Ed Stewart remplace M. Fleck au poste de sous-ministre du Cabinet du Premier ministre et, par la suite, à celui de secrétaire du Cabinet, tout est en place pour un réel réaménagement et l'établissement d'un processus de prise de décisions politiques pragmatique<sup>20</sup> ». En effet, M. Segal est également secrétaire du Comité des politiques du Parti progressiste-conservateur. En veillant à ce que ses principaux adjoints occupent des postes importants au sein du Bureau du Conseil des ministres, M. Davis configure l'agence centrale de son gouvernement de manière à ce qu'il fonctionne en harmonie avec son cabinet personnel.

Bill Davis déclenche une élection en juin 1977. Malgré une remontée à la Chambre, il lui manque encore cinq sièges pour décrocher la majorité. Le premier ministre apporte de nouveaux changements pour resserrer la coordination de son équipe. M. Stewart est nommé sous-ministre du premier ministre, secrétaire du Conseil des ministres et greffier du Conseil exécutif en 1978. Comme il l'indique lui-même, « les deux organismes sont de nouveau liés ». Il s'efforce alors de renforcer la capacité. Ironiquement, c'est le chef de la fonction publique qui établissait les structures nécessaires à la prestation de conseils politiques<sup>21</sup>. Comme Edward Stewart l'écrira plus tard, le Cabinet du Premier ministre « posait, pour certains, un autre problème important, plus particulièrement en ce qui concernait la capacité des personnes qui souhaitaient ou devaient rencontrer le premier ministre à communiquer avec lui<sup>22</sup> ». En fait, même après dix ans, M. Stewart pouvait encore défendre la fusion des fonctions politiques et administratives.

L'élection de mars 1981 donne enfin aux progressistes-conservateurs la majorité désirée depuis 1975. M. Davis apporte quelques autres changements au Cabinet. Il crée deux postes pour faciliter la communication de conseils politiques. Il maintient Clare Westcott au poste de directeur administratif et nomme John Tory premier secrétaire du premier ministre (un titre emprunté d'Ottawa). Il établit en outre une pratique qui demeurera en place au cours des 30 prochaines années, à savoir nommer deux principaux conseillers politiques à différents postes (directeur administratif, premier secrétaire ou chef de Cabinet). La répartition des tâches entre les deux postes dépend entièrement des compétences et de l'expérience des titulaires. Certains se concentrent sur des questions liées au parti politique, tandis que d'autres s'occupent des questions relatives aux politiques, et ces deux pôles sont appelés à changer à mesure que les élections approchent.

Après son élection en 1985, David Peterson apporte des changements considérables au Cabinet du Premier ministre et au Bureau du Conseil des ministres. Sur le plan structurel, le gouvernement cesse d'attribuer les postes de secrétaire du Cabinet et de sous-ministre du premier ministre à une seule

### Conseillers des premiers ministres de l'Ontario, 1945-2010

Premier ministre	Sous-ministre	Greffier du Conseil exécutif	Secrétaire du Cabinet	Directeur, Bureau administratif	Directeur de cabinet	Adjoint principal	Directeur administratif	Premier secrétaire	Chef de cabinet
George Drew	None	H.A. Stewart							
Thomas Kennedy	L.R. McDonald		L.R. McDonald						
Leslie Frost	L.R. McDonald		L.R. McDonald						
			W.M. McIntyre	W.M. McIntyre	D.J. Collins				
John Robarts	W.M. McIntyre		W.M. McIntyre	W.M. McIntyre	Keith Reynolds				
	W.M. McIntyre		Keith Reynolds			Keith Reynolds			
William Davis	Keith Reynolds		C.E. Brannan		James Fleck				
			James Fleck						
	Ed Stewart		Ed Stewart				Clare Westcott	John Tory	
David Peterson			Robert Carman Peter Barnes				Gordon Ashworth	Herschell Ezrin Vince Borg Daniel Gagnier	
Bob Rae			Peter Barnes David Agnew				Richard McLelland	David Agnew Melody Morrison	
Mike Harris			Rita Burak Andromache Karakatsanis					David Lindsay John Weir	Ron McLaughlin Guy Giorno
Ernie Eves			Andromache Karakatsanis					Jeff Bangs	Steve Pengelly
Dalton McGuinty			Tony Dean Shelly Jamieson					David McNaughton Gerald Butts Jamison Steeve	Don Guy Peter Wilkinson Chris Morely

personne. Le Bureau du Conseil des ministres est dirigé par le secrétaire du Cabinet, Robert Carman, un fonctionnaire de carrière. Le Cabinet du Premier ministre, quant à lui, est dirigé par le premier secrétaire du premier ministre, Hershell Ezrin, ancien fonctionnaire fédéral, qui supervise les services des politiques, des lois et des communications (en 1988, il est suivi à ce poste par Vince Borg, loyal adjoint de M. Peterson, puis par Daniel Gagnier, qui obtient le titre de chef de Cabinet en 1989). Au moment de la défaite du gouvernement libéral en 1990, 38 personnes travaillent au Cabinet du Premier ministre.

C'est sous le gouvernement de Bob Rae, qui se méfie énormément de la fonction publique et qui ne croit pas qu'elle puisse mener à bien les projets du gouvernement, que

le Cabinet du Premier ministre prend le plus d'ampleur<sup>23</sup>. Quelques mois après l'arrivée du nouveau premier ministre, l'effectif du Cabinet double presque, passant de 38 à 69 en 1991, à 102 en 1992 et à 109 en 1993. M. Rae abolit l'appellation de « chef de Cabinet » pour son principal conseiller politique. Il nomme David Agnew, son adjoint de longue date, au poste de premier secrétaire ainsi qu'une autre personne au poste de directeur administratif. Il maintient en poste, à contrecœur, Peter Barnes, secrétaire du Cabinet nommé par David Peterson, pendant deux ans. En 1992, s'inspirant d'une pratique des gouvernements néo-démocrates de la Saskatchewan et du Manitoba, il nomme M. Agnew aux postes de secrétaire du Cabinet et de greffier du Conseil exécutif, afin d'inciter la fonction publique à

---

mieux respecter les souhaits du gouvernement. M. Agnew met alors fin à son adhésion au NPD.

Trois ans plus tard, on renverse encore la tendance. Élu en 1995, le gouvernement de Mike Harris vise à réduire la taille et les dépenses du gouvernement, et le Cabinet du Premier ministre n'échappe pas au couperet. Au cours de la première année complète du premier mandat du gouvernement Harris, l'effectif du Cabinet est réduit des deux tiers, le nombre d'employés étant alors comparable à celui du Cabinet des premières années du gouvernement Davis<sup>24</sup>. En 2003, les libéraux de Dalton McGuinty réduisent l'effectif du Cabinet à 48 employés.

### **L'évolution du budget**

Les conseillers peuvent être embauchés, mais on peut également faire appel à leurs services de manière ponctuelle. Il est donc important d'examiner les sommes d'argent que les premiers ministres ont consacrées à leur cabinet. En 1945, la première année visée par la présente étude, le budget du Cabinet du Premier ministre s'élève à 127 798 \$ (1,7 million de dollars indexés). Au cours des deux années suivantes, les dépenses font plus que doubler et atteignent 292 900 \$ par année. De toute évidence, M. Drew a consacré une vaste somme d'argent (même selon les normes de 2010) au personnel occasionnel et aux rencontres visant à obtenir des conseils. M. Frost utilise, lui aussi, son budget à d'autres fins que l'embauche de personnel. Alors que s'approchent les élections de 1951, les dépenses du Cabinet du Premier ministre atteignent 399 142 \$, malgré le fait qu'il ne compte que sept employés. La plus grande partie de ces fonds publics servent aux déplacements du premier ministre, des principaux ministres du Cabinet et membres du personnel ainsi qu'aux conseils politiques de tous genres. Les dépenses sont réduites au cours des années suivantes, mais elles augmentent de nouveau lors de la campagne électorale de 1955 pour atteindre 371 511 \$. L'année suivante, les dépenses du Cabinet du Premier ministre chutent considérablement pour s'établir à 121 576 \$. Elles demeurent peu élevées jusqu'à l'élection de 1959 (192 917 \$). Après la dernière élection de M. Frost en 1960, elles sont encore une fois légèrement réduites à 160 248 \$, mais s'élèvent à 178 694 \$ en 1961, dernière année de M. Frost au pouvoir, puisque le gouvernement se prépare à l'élection d'un nouveau chef.

En 1970, après neuf ans sous la gouverne de M. Robarts, le Cabinet du Premier ministre compte 10 employés, mais ses dépenses sont très élevées et atteignent 500 000 \$ (2,9 millions de dollars indexés). En un an, ces chiffres doublent en raison des dépenses importantes que Bill Davis effectue. À la fin de la dynastie conservatrice en 1985, le budget du Cabinet du Premier ministre atteint presque 3 millions de dollars (5,8 millions de dollars indexés). Un an après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Peterson, le Cabinet compte 31 employés, et, en 1990, ce nombre passe

à 38 et le budget atteint 2 251 132 \$. Le gouvernement Rae investit grandement dans le Cabinet du Premier ministre. En 1991, le budget passe de 2 251 132 \$ à 3 611 438 \$ par suite de l'intégration au Cabinet de différents bureaux chargés de la liaison avec le gouvernement. (Il faudra attendre l'arrivée au pouvoir des libéraux pour que les coûts de fonctionnement du Cabinet n'atteignent les mêmes sommets. On dépensera alors 5 392 121 \$.) En un an, l'effectif passe à 109 employés, une augmentation de 63 %, mais le budget ne reflète pas cette hausse. En effet, le budget est réduit alors que l'effectif augmente, ce qui indique encore une fois que le gouvernement, comme à l'époque de M. Frost, obtenait des employés en détachement dont le salaire était assuré par leur ministère d'attache. Cette pratique est abandonnée en 1995 et un certain équilibre est rétabli en raison des efforts que déploie le gouvernement pour réduire les dépenses. L'effectif est réduit à 80 en 1994 et à 77 en 1995, mais les dépenses dépassent encore les 2 millions de dollars.

Au cours de sa première année au pouvoir, en 2003, le premier ministre McGuinty réduit l'effectif de son cabinet à 48 employés, mais le budget passe de 3 831 077 \$ à 5 392 121 \$, une explosion des dépenses qui ne saurait être expliquée par les salaires des employés. L'effectif augmente avant l'élection de 2006 pour atteindre 63 employés, puis augmente de nouveau en 2007 jusqu'à 82 employés (une augmentation de 30 %), avant de diminuer et de s'établir à 75 employés.

### **Conclusion**

Les premiers ministres de l'Ontario ont toujours eu besoin de conseils politiques. Avec le temps, selon leurs caractères, leurs besoins et les circonstances, ils se sont tournés vers des cercles plus ou moins larges : leur famille, leurs loyaux amis, leurs alliés politiques au sein de leur parti, des ministres, des dirigeants de la fonction publique, des députés, des magnats des affaires, des leaders syndicaux, des représentants de groupes d'intérêts et des représentants locaux (politiques et communautaires). À mesure que se sont multipliés les dossiers complexes engendrés par les conséquences économiques, sociales et environnementales du développement de l'infrastructure, par la forte expansion des services gouvernementaux et par la réglementation d'une vaste gamme d'activités socioéconomiques, les premiers ministres en sont venus à dépendre davantage d'une information de qualité pour affronter l'opposition, elle-même préparée, informée et à l'écoute de la société civile. Les premiers ministres ont donc dû embaucher des conseillers politiques au sein de leur cabinet<sup>25</sup>.

L'évolution du gouvernement ontarien vers une « nouvelle gouvernance publique » au cours des 50 dernières années illustre certaines réalités. Tout d'abord, il a fallu donner davantage d'envergure au Cabinet du Premier ministre, en ce qui concerne tant le nombre d'employés à temps plein

---

que le budget. Au cours des 55 années visées par l'étude, les modifications budgétaires correspondaient vaguement aux changements au sein de l'effectif. Toutefois, pour de nombreuses années, il est clair que les gouvernements faisaient appel à des fonctionnaires en détachement au Cabinet du Premier ministre, comme le montrent les moments où l'effectif était élevé par rapport au budget. Par opposition, il est arrivé que les dépenses dépassent largement les salaires des employés. Ces montants étaient consacrés à une multitude d'activités, généralement au cours des années d'élections : sondages, consultations, déplacements. Il est saisissant de remarquer que, en dollars indexés, le Cabinet du Premier ministre a dépensé moins d'argent au cours des cinq dernières années comparativement aux années 1940 et 1950 et à une grande partie des années 1970 et 1980.

L'effectif du Cabinet du Premier ministre a augmenté à mesure que les opérations gouvernementales ont pris de l'envergure. Il n'existe toutefois pas de corrélation directe entre leur croissance respective. L'augmentation relative de l'effectif du Cabinet ne permet pas de tirer aussi aisément de conclusions. Lorsque le budget du gouvernement de l'Ontario atteint 1 milliard de dollars en 1960, le Cabinet du Premier ministre compte moins de 10 employés. Quarante ans plus tard, le budget du gouvernement s'approche des 120 milliards de dollars (une augmentation de près de 12 000 %), mais l'effectif du Cabinet, lui, n'a augmenté que de 650 %. Alors que les embauches au sein de la fonction publique atteignent leur point culminant au début des années 1990 (on compte alors 90 000 fonctionnaires), 110 personnes relèvent directement du premier ministre, ce qui représente un rapport de 0,001: 1. En 2010, environ 60 000 personnes figurent au livre de paie du gouvernement (sans compter les employés des 635 organismes, commissions et fondations du gouvernement de l'Ontario), et 75 personnes travaillent au Cabinet du Premier ministre. Le rapport reste le même, soit 0,001: 1.

L'effectif du Cabinet du Premier ministre a toujours été relativement faible, peu importe l'angle sous lequel on l'examine. À l'exception de la forte augmentation ponctuelle sous Bob Rae ou de l'augmentation tout aussi spontanée du budget du Cabinet du Premier ministre au début des années 2000, la croissance a été progressive et sans surprise.

D'après les données des 55 dernières années, il est clair que le budget du Cabinet du Premier ministre augmente presque systématiquement au cours des années d'élections (1945, 1948, 1951, 1955, 1959, 1963, 1971, 1975, 1977, 1981, 1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007), ce qui laisse croire que la priorité du Cabinet consiste à communiquer avec le public lorsque l'électorat se montre réceptif plutôt qu'à influencer la fonction publique. Le fait que le cycle des embauches s'accroisse vers la fin du mandat du gouvernement nous permet d'affirmer qu'il existe un modèle tripartite d'attachés politiques au sein du Cabinet du Premier ministre, ce qui

infirme l'hypothèse acceptée selon laquelle les embauches servent uniquement à répondre à des besoins administratifs. Au contraire, la plupart des personnes embauchées sont des propagandistes chargés de faire connaître aux divers groupes visés les réussites et les intentions du gouvernement. D'autres ont plutôt le rôle d'agents de liaison chargés de comprendre les opinions des intervenants sur les priorités et les mesures du gouvernement. Les conseillers sont passés maîtres dans l'art de recueillir les opinions d'une multitude d'intervenants et de résumer les enjeux aux hauts dirigeants politiques surchargés. En raison de ce double rôle, les employés du Cabinet sont, si l'on peut dire, de jeunes ambassadeurs de la « cour<sup>26</sup> ».

Le troisième groupe est composé d'un très petit nombre de conseillers responsables de prodiguer des conseils sur des énoncés de politique ou des questions d'ordre politique ou administratif. Avec le temps, par contre, très peu d'entre eux se sont montrés en mesure de fournir de leur propre chef des conseils sur les politiques et d'exercer l'influence nécessaire pour freiner des initiatives. On a toutefois pu compter sur eux pour donner une coloration politique aux idées et aux conseils des autres et veiller à ce qu'il n'y ait aucune surprise.

Nous estimons que, même si certains conseillers (au sein du Cabinet du Premier ministre ou ailleurs) ont plus de poids que d'autres, rien n'indique que les conseillers ont plus d'influence aujourd'hui qu'ils n'en avaient dans le passé. Les chiffres, dans le cas qui nous intéresse, sont révélateurs. Depuis les années 1940, le nombre de conseillers embauchés au sein du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario reflète à peu près la croissance du gouvernement. Toutefois, les conseillers ne sont pas tous embauchés. Certains sont acquis par d'autres moyens. Les documents montrent que des premiers ministres ont dépensé considérablement plus que leurs prédécesseurs pour obtenir des conseils politiques. Rien n'indique toutefois que les conseillers ont plus d'influence aujourd'hui qu'ils n'en avaient hier. Le Cabinet en compte bien sûr plus qu'auparavant, mais il convient de noter de nouveau que le gouvernement s'occupe maintenant d'un plus grand nombre de dossiers et qu'il a pris de l'ampleur avec le temps.

Nous estimons en outre que l'Ontario a suivi les tendances internationales en ce qui a trait à la composition du cabinet du principal dirigeant politique et que, à bien des égards, il a reflété et même devancé la centralisation du pouvoir à Ottawa, phénomène recensé au cours des années 1970 et 1980<sup>27</sup>. Le Cabinet du Premier ministre a entamé sa lente évolution au cours des années 1960, à mesure que l'on embauchait des adjoints politiques professionnels afin de s'adapter à l'accélération du cycle des nouvelles. Au fil des ans, les premiers ministres ont senti le besoin de contrebalancer la croissance fulgurante de la fonction publique en cherchant des conseils de l'extérieur. Pour la fonction publique de l'Ontario, il était légitime de

préparer des séances d'information pour le premier ministre (ou les ministres) sur les conséquences d'une politique gouvernementale. En effet, la fusion même des postes de sous-ministre (Cabinet du Premier ministre) et de secrétaire du Cabinet facilitait la coordination des conseils prodigués. Ceux-ci provenaient également d'autres sources, comme les « cabinets officieux », les entretiens personnels avec les députés, les réunions des caucus et les voyages d'études. En somme, le Cabinet du Premier ministre connaît plus de stabilité que de désordre depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. De toute évidence, le nombre d'employés a augmenté à mesure que le gouvernement a acquis de nouvelles responsabilités, mais les statistiques montrent que les premiers ministres ont consacré énormément d'argent à leur cabinet au cours des cinquante dernières années. Mis ensemble, ces facteurs contribuent à la complexité de la discussion sur l'avènement d'une « nouvelle gouvernance publique » puisqu'ils montrent que le style propre à l'Ontario en matière de gestion gouvernementale peut revêtir la même importance que les tendances internationales.

## Notes

- 1 Voir Donald Savoie, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; et *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.
- 2 Paul Thomas « Qui reçoit le message? Les communications au centre du gouvernement », *Les questions de politiques publiques et la Commission Oliphant : études indépendantes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.
- 3 Ian Brodie, « Plaidoyer pour le personnel ministériel », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 35, n° 3 (automne 2012), p. 35-41.
- 4 Graham White, « Governing from Queen's Park : The Ontario Premiership », dans Leslie A. Pal et David Taras, dir., *Prime Minister and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Toronto, Prentice-Hall, 1998.
- 5 Liane Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », *Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 – Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.
- 6 Peter Aucoin, « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, n° 3 (automne 2006), p. 23.
- 7 *Ibid.*, p. 23-24. Voir également l'article posthume de Peter Aucoin, « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk », *Governance*, vol. 25, n° 2 (avril 2012), p. 177-199. Jonathan Boston et J.R. Nethercote critiquent sévèrement la position d'Aucoin dans le même numéro. Voir « Reflections on "New Political Governance in Westminster Systems" », p. 201-207.
- 8 F.F. Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 45.
- 9 Voir Roger Graham, *Old Man Ontario: Leslie Frost*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 259-262.
- 10 *Ibid.*, p. 173.
- 11 *Ibid.*, p. 133-34.
- 12 *Ibid.* p. 88.
- 13 Journal d'Allan Grossman, cité dans Peter Oliver, *Unlikely Tory: The Life and Politics of Alan Grossman*, Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1985, p. 236.
- 14 Comité sur la productivité du gouvernement.
- 15 *Ibid.*, p. 239-240.
- 16 Peter Oliver, op. cit., p. 295. Eddie Goodman, *Life of the Party: The Memoirs of Eddie Goodman*, Toronto, Key Porter, 1988, p. 222. Goodman indique que Fleck était appuyé par John Cronyn, un haut dirigeant des Brasseries Labatt de London.
- 17 Edward E. Stewart, *Cabinet Government in Ontario: A View from Inside*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989, p. 55.
- 18 Hugh Segal, *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Toronto, HarperCollins, 1996, p. 64-65; Goodman, op. cit., p. 261 : Goodman a littéralement conseillé au premier ministre Davis de ne pas aller en politique fédérale en partie parce que « Stewart ne viendra pas avec vous à Ottawa ».
- 19 Voir, par exemple, Ian Scott (avec Neil McCormick), *To Make a Difference: A Memoir*, Toronto, Stoddart, Toronto, 2001, p. 119. Selon Scott, Stewart n'est rien de moins que le « bras droit de Davis ».
- 20 Voir Hugh Segal, op. cit., p. 57; Eddie Goodman, op. cit., p. 224, 237.
- 21 Edward E. Stewart, op. cit., p. 41.
- 22 *Ibid.*, p. 20.
- 23 Bob Rae, *From Protest to Power: Personal Reflections on a Life in Politics*, Toronto, Viking, 1996, p. 130.
- 24 David Cameron et Graham White, *Cycling into Saigon: The Conservative Transition in Ontario*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 112.
- 25 John Halligan, « Le rôle-conseil de la fonction publique », dans B.G. Peters et Donald Savoie, dir., *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion; Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1995.
- 26 Donald Savoie, *Court Government*. Michael Prince analyse les différences entre les conseillers qui « parlent franchement aux personnes qui détiennent le pouvoir » et ceux qui « communiquent l'opinion d'autres intervenants » dans « Soft Craft, Hard Choices, Altered Context: Reflections on Twenty-Five Years of Policy Advice in Canada », dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock, dir., *Policy Analysis: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.
- 27 Marc Lalonde, « The Changing Role of the Prime Minister's Office », *Administration publique du Canada*, vol. 14, no 4 (décembre 1971), p. 509-537.