
Volume IV

L'examen des questions clés

Octobre 1996

Table des matières

Avant-propos

- 1 La responsabilité ministérielle**
 - 2 Perceptions de la prestation des services gouvernementaux**
 - 3 Examen et analyse des changements récemment effectués dans la prestation des services gouvernementaux**
 - 4 Introduire les réformes et les appliquer : régler les contradictions**
-

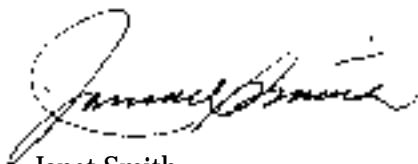
Avant-propos

Aux termes du mandat confié au Groupe de travail, nous devons nous pencher sur les questions de la responsabilité et des pouvoirs. Le mandat nous demandait également de chercher une approche intégrée pour répondre aux besoins des citoyens et c'est ainsi que nous avons été amenés à examiner la question des partenariats et de la protection des fiefs. Une série de sujets d'intérêt n'ont pas tardé à émerger sous la forme de questions pratiques telles que :

Quel cadre de responsabilité faut-il mettre en place pour permettre l'émergence d'un service axé sur les citoyens?

- Que pensent les citoyens des services gouvernementaux et comment ces services se comparent-ils à ceux des autres secteurs?
- Comment les fonctionnaires perçoivent-ils leur rôle et quelles sont leurs valeurs par rapport au service aux citoyens?
- Quelles initiatives a-t-on récemment mises de l'avant au Canada ou à l'étranger au chapitre du renouveau de l'appareil gouvernemental ou des services? Quelles leçons pouvons-nous tirer de ces expériences?
- Qu'avons-nous retenu des efforts déployés pour instaurer de façon permanente le renouveau de l'appareil gouvernemental et des services?

Les réponses à ces questions ne sont certainement pas évidentes et certaines de nos pistes d'enquête ont débouché sur des terrains plus fertiles que d'autres. À cet égard, une observation de l'un de mes collègues du Groupe de travail me vient à l'esprit : « Les étudiants de la gestion publique cherchent les réponses à certaines de ces questions depuis que le monde est monde. Comment pouvons-nous espérer trouver le Saint-Graal, la réponse finale? » Personnellement, j'estime que dans un monde où la société, la technologie et les nations ne cessent d'évoluer, la recherche de l'amélioration ne peut que se poursuivre. De plus, il vaut mieux consacrer nos énergies à bâtir une culture d'apprentissage continu plutôt qu'à essayer de trouver une panacée. La perfection n'est pas de ce monde, mais nous espérons avoir contribué un peu à l'avancement des connaissances.



Janet Smith
Présidente, Groupe de travail sur la prestation des services

1

La responsabilité ministérielle

**Roger Tassé, o.c., c.r.
Malcolm Rowe, c.r.**

Table des matières

INTRODUCTION	7
Objet de l'étude	7
Portée du travail	7
Structure du rapport	8
LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES	8
Importantes observations canadiennes	8
La responsabilité et l'organisation du gouvernement	8
Nature et importance de la responsabilité	11
LES POUVOIRS LÉGAUX.	12
Les règles juridiques fondamentales	12
Le modèle typique	13
Les pouvoirs légaux qui accordent une certaine marge de manoeuvre	14
LA LOI SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE L'ALBERTA	17
Marge de manoeuvre dans des questions organisationnelles	17
Pouvoirs communs confiés à tous les ministres	18
QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DU PERSONNEL	
Gestion des finances publiques	18
La gestion du personnel	19
La responsabilité civile de l'État	20
LES GRANDES QUESTIONS	20
L'acceptabilité	21
La gestion du risque	22
L'asymétrie (à l'intérieur des provinces et parmi les provinces)	22
LA RESPONSABILITÉ ET AUTRES RÉFORMES	24
La réforme de la fédération	24
La séparation des politiques et des opérations	25
Les organismes de services spéciaux	26
RECOMMANDATIONS	27
La gamme complète des pouvoirs légaux	27
Cadre stratégique/liste de vérification	29
Le besoin de souplesse sur le plan financier	33
RÉSUMÉ.	34

INTRODUCTION

Objet de l'étude

- Le Groupe de travail a commandé la présente étude afin de faire rapport sur les conséquences pour la responsabilité ministérielle des différents modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail.
- Dans l'exécution de cette étude, nous avons cherché à tenir compte de la mission générale du Groupe de travail et des objectifs qu'il cherche à atteindre.
- Au nombre de ces objectifs, citons :
 - (i) mettre l'accent sur les clients, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la prestation des services;
 - (ii) une fonction publique de taille réduite pour exécuter les fonctions gouvernementales de base;
 - (iii) la réforme de la fédération.
- La réforme de la fédération est une question qu'il faut examiner principalement à la lumière du discours prononcé le 24 octobre par le premier ministre, dans lequel il affirme :

C'est ainsi que nous faisons des changements... pour donner plus de flexibilité à notre fédération et bâtir une coopération efficace entre les gouvernements.

Tous les niveaux de gouvernement doivent trouver les moyens de rapprocher la prise de décision des citoyens. Ce désir d'une plus grande décentralisation de la part des citoyens est un défi auquel tous nos gouvernements, fédéral et provinciaux, doivent s'attaquer.

Cette réalité est encore plus pressante à cause des contraintes budgétaires des gouvernements. Il faut voir si les services sont dispensés au bon niveau de gouvernement. Il faut également évaluer si certains services ne seraient pas mieux livrés par le secteur privé.

Portée du travail

- La présente étude examine la responsabilité ministérielle dans le contexte des cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail :
 - (i) responsables provenant de plusieurs ministères fédéraux;
 - (ii) responsables fédéraux et provinciaux-municipaux;
 - (iii) responsables fédéraux et secteur privé;
 - (iv) responsables provinciaux;
 - (v) le secteur privé (entreprises commerciales ou organismes sans but lucratif).

- Notre étude ne s'attarde pas sur des modes de prestation de services autres que les cinq modèles retenus par le Groupe de travail. Par ailleurs, elle n'aborde que brièvement la question de la responsabilité dans le contexte des organismes de service spéciaux.

Structure du rapport

- Le présent rapport traite de ces questions dans l'ordre suivant :
 - (i) la responsabilité des ministres;
 - (ii) les pouvoirs légaux;
 - (iii) la Alberta Government Organization Act (Loi sur l'organisation du gouvernement de l'Alberta);
 - (iv) la gestion des finances publiques et du personnel;
 - (v) les grandes questions entourant la responsabilité;
 - (vi) la responsabilité et autres réformes;
 - (vi) les recommandations.

- Cette structure vise à présenter les faits et l'analyse d'une manière qui permet d'énoncer clairement les choix qui s'offrent au gouvernement et les conséquences de chacun de ces choix. Il y a souvent plusieurs moyens de parvenir à une fin. La clarté des objectifs constitue le point le plus important.

LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

Importantes observations canadiennes

En dernière analyse, l'ultime sauvegarde tient au régime politique lui-même, à la responsabilité des ministres, individuellement et collectivement, envers le Parlement et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers la population. L'expansion et la complexité croissante du gouvernement, qui ont suscité de nouveaux problèmes à la direction des services publics, pourraient aussi en créer de nouveaux à l'égard de la responsabilité vis-à-vis du public et de ses représentants élus. Telle a été, en fait, l'expérience d'autres systèmes parlementaires qui ont dû recourir, de plus en plus ces dernières années, à de nouvelles méthodes d'examen de l'activité administrative. (Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement : Commission Glassco, 1962).

Cette notion de responsabilité ministérielle signifie que le Parlement a la possibilité de s'assurer que ces pouvoirs sont exercés conformément à la loi. Les ministres doivent répondre au Parlement des actions de leurs subordonnés et sont tenus personnellement responsables des activités relevant de leur autorité. Cela constitue un principe fondamental dans un gouvernement responsable; si l'on veut que les ministres puissent exercer les responsabilités qui leur sont conférées par le Parlement, il faut qu'ils soient en mesure de parler avec confiance des actions de leurs subordonnés. (Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité : Commission Lambert, 1979).

La responsabilité individuelle du ministre veut qu'il réponde personnellement des mesures prises sous son autorité... Le Parlement a toujours insisté pour que les ministres soient choisis parmi ses membres afin qu'ils lui rendent compte directement. Il s'ensuit qu'un ministre peut être attaqué chaque jour au sujet de ses propres actions comme des actions de ses subordonnés...

La responsabilité directe et quotidienne qu'assument les ministres envers le Parlement constitue la force essentielle de notre système. La vitalité de ce système est fonction de l'aptitude des ministres à répondre des activités entreprises sous leur autorité. (La responsabilité constitutionnelle : Bureau du Conseil privé, 1993).

La responsabilité et l'organisation du gouvernement

- La responsabilité ministérielle telle que nous la concevons aujourd'hui a vu le jour en Grande-Bretagne au XIXe siècle.
- Auparavant, bien souvent, les personnes chargées des décisions au sein du gouvernement britannique n'étaient pas des ministres. Elles étaient membres d'institutions comme le Board of Trade (Chambre de commerce).
- Ces personnes ne siégeaient pas au Parlement. On n'y voyait pas là une nécessité pour l'exercice du type de pouvoirs que les ministres exercent aujourd'hui. Ces personnes étaient plutôt nommées par la Couronne pour s'occuper de la conduite des affaires publiques. Bien souvent, ces titulaires de charges publiques rendaient compte directement au Parlement par l'intermédiaire de ses comités.
- Vers le milieu du XIXe siècle, l'établissement d'institutions de la fonction publique relevant directement des ministres a été à l'origine d'une réorientation fondamentale de la responsabilité. Ce changement dans l'organisation du gouvernement a donné naissance à la responsabilité ministérielle telle que nous la connaissons aujourd'hui.
- Lorsque le Parlement conférait des pouvoirs à des titulaires de charges publiques ne relevant pas d'un ministre, les ministres ne pouvaient pas être tenus de répondre des actions de ces titulaires. C'étaient plutôt ces derniers qui étaient responsables envers le Parlement. Lorsque le Parlement conférait des pouvoirs à un ministre, c'était le ministre qui était alors responsable envers le Parlement.
- Par exemple, en 1847, on a établi sous la direction d'un ministre un nouvel office d'assistance publique (Poor Law Board). Auparavant, l'office chargé de l'application de la loi sur les pauvres fonctionnait de manière plus ou moins autonome selon les pouvoirs que lui conférait le Parlement. En vertu du nouvel arrangement, le ministre jouissait des pouvoirs permettant d'administrer la loi sur les pauvres et pouvait donc être tenu de répondre de cette administration.
- Le principe en cause ici est clair. La responsabilité ministérielle découle des pouvoirs ministériels. En Grande-Bretagne, au cours du XIXe siècle, plus les pouvoirs des ministres augmentaient, plus leur responsabilité augmentait également. Aujourd'hui, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, c'est l'inverse qui se produit. Plus les pouvoirs ministériels diminuent, plus la responsabilité ministérielle diminue également.

- En Grande-Bretagne, ce revirement s'est produit lorsqu'on a établi les agences exécutives, entités auxiliaires des ministères, quasi autonomes et à vocation opérationnelle. Les directeurs généraux de ces agences exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par les ministres, mais dès qu'ils ont signé leurs contrats annuels visant la prestation de certains services précis, l'agence relève de leur compétence et non plus de celle du ministre.
- Les auteurs du rapport Next Steps (Les étapes suivantes) (qui recommandait la création des agences exécutives) avaient préconisé un changement, imposé par la loi si nécessaire, pour que les ministres cessent d'avoir à répondre de tout ce qui se faisait en leur nom; on faisait valoir dans ce rapport que « la responsabilité ministérielle vieux style devrait disparaître ». (D. Woodhouse, Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 235).
- Le gouvernement Thatcher a approuvé les changements à l'organisation du gouvernement; depuis 1988, une centaine d'agences exécutives ont été créées. (Les agences exécutives ressemblent à des sociétés d'État, en ce sens que le ministre n'intervient pas dans leurs activités courantes).
- Cependant, le gouvernement n'a pas accepté que la présence de ces nouvelles entités puissent modifier sensiblement la responsabilité ministérielle. Il en a résulté des explications alambiquées dans la Chambre des communes (Woodhouse, p. 235-236):

Je dirais que les modalités officielles de la responsabilité restent les mêmes et il n'y a pas de doute qu'il faut des changements. [C'est nous qui soulignons]

[Le principe de la responsabilité ministérielle serait conservé], mais les mécanismes changeraient. [C'est nous qui soulignons]

Dans les situations où il est évident qu'un fonctionnaire est responsable dans le contexte des aspects opérationnels, il peut sans doute être préférable de s'adresser directement à cette personne, de lui écrire pour s'enquérir des circonstances, plutôt que de s'adresser au ministre.

- Une observation révélatrice nous vient de Sir Robin Butler, ancien chef de la fonction publique britannique (Woodhouse, p. 236):

Je crois que la structure de responsabilité demeure; son fonctionnement sera changé [...]. [C'est nous qui soulignons]

- On semble reconnaître ici que si la **forme** de la responsabilité ministérielle demeure, le **fond** n'est plus le même dans le cas des agences exécutives. Il est clair que les ministres demeurent responsables des politiques que les agences exécutives mettent en oeuvre; ce qui n'est pas clair, c'est jusqu'à quel point ils demeurent responsables de la mise en oeuvre de ces politiques.
- En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a été moins réticent à reconnaître que si les structures et les pouvoirs changent, la responsabilité change également. Les « entreprises d'État » sont plus ou moins l'équivalent des agences exécutives en Grande-Bretagne, mais leur autonomie est plus clairement définie.
- La State-Owned Enterprises Act de 1986 contient même des dispositions sur la « responsabilité » qui définissent les liens avec le « ministre actionnaire ». Le « ministre compétent d'une entreprise d'État » achemine du conseil d'administration de l'entreprise d'État à la Chambre des représentants, les renseignements concernant le fonctionnement de l'entreprise.
- De plus, la State Sector Act de 1988, dans la Partie II (« Directeurs généraux »), accorde au directeur général d'un ministère une autonomie administrative considérable par rapport au ministre. Les ministres sont censés se concentrer sur les grandes orientations générales et laisser l'administration aux directeurs généraux.
- Toutes les situations qui viennent d'être décrites sont bien différentes du modèle qui prévaut au Canada. La loi canadienne typique (il en sera question plus loin) confère au ministre tous les pouvoirs concernant son ministère. Le ministre peut intervenir et intervient souvent non seulement dans les questions d'orientation et de principe, mais aussi dans les aspects du fonctionnement du ministère qui l'intéressent particulièrement. C'est ainsi que les ministres canadiens sont responsables envers le Parlement de tous les aspects du travail de leur ministère.

Nature et importance de la responsabilité

- Il y a bien des manières de décrire la responsabilité. On retrouve trois éléments dans les énoncés classiques en la matière :
 - (i) le Parlement confère des pouvoirs;
 - (ii) il en résulte une responsabilité correspondante de rendre compte de l'exercice de ces pouvoirs;
 - (iii) la négligence dans l'exercice de ces pouvoirs ou dans la surveillance de l'exercice de ces pouvoirs entraîne des sanctions.
- La responsabilité des ministres est un élément essentiel de l'appareil d'un gouvernement responsable dans une démocratie parlementaire.
- Tous les quatre ans (environ), l'électorat choisit un gouvernement. C'est là que la responsabilité trouve son ultime expression.
- Entre les élections, l'agitation de la période des questions, l'action inquisitrice des médias et les attentes du public tournent toutes autour de la responsabilité ministérielle. C'est un élément central de notre système gouvernemental et politique.

LES POUVOIRS LÉGAUX

Les règles juridiques fondamentales

- Les ministres exercent les pouvoirs que les lois leur confèrent. Les lois reflètent le principe de la responsabilité ministérielle à l'égard de l'exercice de ces pouvoirs. L'arrangement le plus simple et le plus commun est de confier tous les pouvoirs au ministre.
- Le pouvoir discrétionnaire (c.-à-d. la prise de décision) qu'une loi confère à un ministre ne peut être exercé que par le ministre ou un responsable compétent du ministère. Il n'est pas nécessaire de procéder à la délégation. Les fonctionnaires ministériels peuvent exercer ces pouvoirs selon les principes de la common law (voir les décisions dans les affaires Carltona et Harrison) et le paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*.

- Cependant, pour que d'autres personnes (des fonctionnaires fédéraux ne faisant pas partie du ministère, des fonctionnaires provinciaux ou des représentants du secteur privé) puissent exercer les pouvoirs que le Parlement confère à un ministre, la loi doit comporter des dispositions explicites à cet effet.
- Certaines lois le permettent mais la plupart sont muettes à ce sujet. Il y a là un frein considérable à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par des personnes autres que les fonctionnaires du ministère.
- Les deux principaux moyens de remédier à la situation sont les suivants :
 - (i) inclure les dispositions nécessaires dans les lois ministérielles, ou
 - (ii) adopter une nouvelle loi qui traite de ces questions en général (la *Loi sur l'organisation du gouvernement de l'Alberta*, décrite plus loin, en est un exemple).
- Il n'est question dans ce qui précède que des pouvoirs discrétionnaires (c.-à-d. la prise de décision); il n'est pas question des activités opérationnelles où la prise de décision n'intervient pas, par exemple fournir des renseignements au public ou exploiter un service de traversier.
- Les activités opérationnelles peuvent être effectuées par des personnes autres que les fonctionnaires du ministère sans que cela soit stipulé par la loi. Le ministre et ses fonctionnaires peuvent conclure des marchés ou des protocoles d'entente pour faire fournir ces services.
- En résumé, pour qu'une personne autre qu'un fonctionnaire du ministère puisse exercer un pouvoir de décision, il faut que la loi contienne une disposition précise à cet égard. Cependant, dans le cas des activités opérationnelles, les règles sont moins sévères et il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition pour en permettre l'exécution par des personnes autres que des fonctionnaires du ministère.

Le modèle typique

- Étant donné que les fonctionnaires du ministère sont sous « la direction et la gestion » du ministre (par l'intermédiaire du sous-ministre) et exercent des pouvoirs en son nom, le ministre peut être appelé à rendre compte au Parlement non seulement de ses actions mais aussi de celles de ses fonctionnaires.

- Voici un ensemble typique de dispositions, provenant de la *Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration* :
 - 3(1) Est constitué le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, placé sous l'autorité du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.
 - 3(2) Le ministre occupe sa charge à titre amovible; il assure la direction et la gestion du ministère.
 - 5 Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés :
 - (a) à la création, la mise en oeuvre et l'optimisation des moyens humains au Canada;
 - (b) aux services de placement;
 - (c) à l'assurance-chômage;
 - (d) à l'immigration. [C'est nous qui soulignons]

Des pouvoirs légaux qui accordent une certaine marge de manoeuvre

- Lorsque le gouvernement veut conclure un arrangement en vue de l'exécution d'un programme qui
 - (i) implique des décisions et non seulement des activités opérationnelles et
 - (ii) doit être exécuté par une personne autre qu'un fonctionnaire relevant du ministre compétent,la loi doit contenir des dispositions en ce sens.

- De telles dispositions se répartissent en trois grandes catégories :
 - (i) la délégation;
 - (ii) la désignation;
 - (iii) un accord fédéral-provincial.

- Par la délégation, un ministre fédéral confie à une autre personne (bien souvent un autre ministre fédéral ou provincial) un pouvoir que le Parlement lui a conféré. Il peut être précisé ou non dans la disposition que le ministre peut déléguer son pouvoir à seulement certaines personnes. La délégation peut se faire selon des conditions adaptées à l'arrangement pour tenir compte des circonstances.

- La délégation au sein de l'administration fédérale peut être illustrée, par exemple, par les pouvoirs que le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux délègue aux fins de l'approvisionnement à d'autres ministres conformément à l'article 7 de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*.

Le ministre peut, pour les périodes et selon les modalités qu'il estime appropriées, déléguer une partie des attributions que lui confère la présente loi à un ministre compétent, au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques.

- La désignation ressemble à la délégation. Certaines lois autorisent un ministre à désigner des personnes (en les nommant ou en en indiquant le groupe) pour leur confier un ensemble de pouvoirs que la loi confère à des titulaires de charges publiques. On en trouve un exemple à l'article 5.01 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire* :

Le ministre peut désigner des inspecteurs pour fournir les services d'inspection qu'il estime nécessaires à l'application de toute loi lui conférant des attributions.

- Un autre exemple est la désignation en Ontario d'agents provinciaux de protection de la faune pour agir à titre d'agents de pêche fédéraux aux fins de la pêche intérieure sous le régime de la Loi sur les pêches. Ces responsables provinciaux exercent le même ensemble de pouvoirs que les agents de pêche du ministère des Pêches et des Océans, notamment en matière de fouille, de perquisition et de saisie.

- Les accords fédéraux-provinciaux prévoyant « la réalisation de programmes [fédéraux] » par les gouvernements provinciaux permettent d'adapter considérablement les arrangements aux circonstances. C'est le cas notamment de l'article 6 de la *Loi sur le ministère des Communications* :

Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec les gouvernements des provinces ou leurs organismes des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence.

- Les ententes qu'Environnement Canada conclut avec les gouvernements provinciaux pour l'exécution des programmes fédéraux en matière environnementale constituent un exemple d'accord fédéral-provincial.
- Le projet de loi C-96, la nouvelle *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines*, contient deux dispositions de portée exceptionnelle : l'article 20 prévoit que le gouvernement fédéral peut conclure des accords avec les gouvernements provinciaux et des organismes du secteur privé et l'article 21 prévoit la délégation de pouvoirs à des responsables fédéraux.

20 En vue de faciliter la formulation, la coordination et l'application des politiques et programmes relatifs aux attributions énoncées à l'article 6, le ministre peut conclure un accord avec une province, un groupe de provinces, un organisme public provincial, une institution financière ou toute personne ou organisme de son choix. [C'est nous qui soulignons]

21 Le ministre peut déléguer ses attributions, à titre individuel ou collectif, au ministre du Travail, à la Commission ou *toute autre personne ou organisme qu'il désigne*. [C'est nous qui soulignons]

- Enfin, l'alinéa 4.2 m) de la *Loi sur l'aéronautique* prévoit l'établissement d'arrangements entre le gouvernement fédéral et le secteur privé à des fins particulières.

[Le ministre peut] conclure des ententes [...] avec toute personne ou tout organisme en mesure de [...] fournir [les services météorologiques nécessaires à la sécurité, à la régularité et à l'efficacité de l'utilisation des aéronefs] aux lieux et selon les modalités qu'il estime nécessaires.

- Si l'on fait preuve d'un peu de créativité, la délégation, la désignation et les accords fédéraux-provinciaux peuvent être utilisés de manière interchangeable. Ils peuvent également se compléter dans le cas d'arrangements conçus pour répondre à des situations bien précises.
- L'usage particulier que l'on peut faire de chacun de ces moyens est secondaire; l'essentiel est de savoir si un ministère dispose ou non de ces trois moyens (ou de l'un ou l'autre). Dans bien des cas, il n'en est rien. Il est impossible de discerner une tendance, du moins dans les lois ministérielles.
- Des modifications ont été apportées aux lois de façon ponctuelle pour permettre de recourir à ces trois types de dispositions. Cette méthode ponctuelle semble avoir donné les résultats pratiques voulus. Plusieurs de ces arrangements sont en place, dont un grand nombre engagent la participation des gouvernements provinciaux.
- Certains de ces arrangements sont réciproques; c'est le cas, par exemple, de la pêche intérieure. La gestion des ressources est une responsabilité fédérale, mais elle est effectuée par des fonctionnaires provinciaux désignés agents de pêche fédéraux (comme nous l'avons mentionné plus haut).
- L'inspection du poisson transformé relève en partie de la compétence fédérale et en partie de la compétence provinciale. Dans certaines provinces, les agents d'inspection de Pêches et Océans sont désignés inspecteurs provinciaux et sont ainsi habilités à inspecter le poisson transformé, que l'inspection s'effectue sous le régime fédéral ou provincial.
- Il semble y avoir une lacune dans les pouvoirs légaux fédéraux, en ce sens que nous n'en avons décelé aucun qui permette au gouvernement fédéral (ou à ses agents) d'exercer un pouvoir conféré par un gouvernement provincial (comme c'est le cas, par exemple, de l'inspection du poisson transformé).

LA LOI SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE L'ALBERTA

La *Loi sur l'organisation du gouvernement* de l'Alberta contient une gamme de pouvoirs qui dépassent le champ d'application nécessaire pour mettre en oeuvre les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail. Néanmoins, il est utile de l'examiner de près.

Objet de la loi

- (1) Elle remplace les lois constitutives des ministères (le lieutenant-gouverneur en conseil est habilité à créer des ministères; leurs mandats sont définis dans des annexes à la loi).
- (2) Elle confère à tous les ministres un ensemble de pouvoirs communs (p. ex. pour la délégation).
- (3) Elle offre au lieutenant-gouverneur en conseil une marge de manoeuvre considérable dans les questions organisationnelles (p. ex. le transfert entre ministres d'attributions relatives à des lois, à des programmes et à des crédits).

Marge de manoeuvre dans les questions organisationnelles

- (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut créer des ministères (paragraphe 2(1)).
- (2) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut transférer entre les ministères : des attributions relatives à des lois (article 16), à des programmes (article 17) et aux crédits y afférents (article 18).
- (3) La loi contient quatorze annexes où sont énoncées les diverses attributions ministérielles, par exemple l'Agriculture :

La partie de l'administration du gouvernement qui concerne l'Agriculture relève du ministre, à moins que l'administration soit confiée explicitement à une autre personne aux termes de la présente loi ou d'une autre loi.

Pouvoirs communs confiés à tous les ministres

Un ministre peut :

- (1) établir des programmes pour « exécuter les activités placées sous son administration » (paragraphe 8(1))
- (2) déléguer tout pouvoir, toute tâche ou toute fonction conféré par une loi ou un règlement (paragraphe 9(1))
- (3) conclure des accords fédéraux-provinciaux, interprovinciaux ou internationaux (paragraphe 10(1) et (2))
- (4) exiger des droits pour un service ou une fonction, (paragraphe 12(1))

- (5) verser des octrois ou des subventions en application d'un règlement pris par le lieutenant-gouverneur en conseil, à la condition que la dépense est autorisée par un crédit voté (article 13)
- On s'est adressé aux conseillers législatifs des autres provinces pour savoir si une loi comparable à celle de l'Alberta avait été adoptée. La réponse a été négative dans tous les cas.

QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DU PERSONNEL

Gestion des finances publiques

- Le Parlement autorise les dépenses par le truchement du budget des dépenses et des lois de crédits. Le Conseil du Trésor surveille les dépenses autorisées par le Parlement. *La Loi sur la gestion des finances publiques* énonce les pouvoirs et les responsabilités du Conseil du Trésor à cet égard.
- Il semble que *La Loi sur la gestion des finances publiques* ne contiennent pas de dispositions empêchant la mise en place d'arrangements pour les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail.
- À certains égards, cette loi accorde une certaine marge de manoeuvre; par exemple, à l'article 31 (portant sur les dotations), il est question de « l'administrateur général ou autre responsable chargé d'un service » et, à l'article 33 (portant sur les demandes de paiement), il est question « du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite ». La loi ne précise en aucun cas que la « personne » doit être un fonctionnaire du ministère en question.
- Cependant, dans le cas de la gestion du personnel, l'article 12 présente un obstacle en ce sens que les administrateurs généraux ne peuvent déléguer les pouvoirs en la matière qu'à « leurs subordonnés ».
- Néanmoins, il semble que la *Loi sur la gestion des finances publiques* renferme de nombreux obstacles au recours à différents modes de prestation de services si ce ne sont pas des fonctionnaires du ministère qui s'en chargent. La raison à cela pourrait être :

- (1) la présence dans la loi d'un plus grand nombre d'obstacles que l'on pourrait croire;
 - (2) la présence d'obstacles dans le règlement; ou
 - (3) des directives d'application de la loi et du règlement qui créent des obstacles.
- Les moyens à prendre pour corriger les situations décrites ci-dessus diffèrent dans chaque cas :
- (1) dans la mesure où la loi contient des obstacles, des modifications législatives seraient nécessaires;
 - (2) dans la mesure où le règlement contient des obstacles, ce dernier pourrait être modifié par le Conseil du Trésor; et
 - (3) dans la mesure où les directives d'application de la loi et du règlement créent des obstacles, le Conseil du Trésor pourrait décider de modifier ces directives.
- L'examen en profondeur de ces questions déborde le cadre de la présente étude. Il semble essentiel cependant d'effectuer un tel examen pour que le gouvernement puisse procéder rapidement à la mise en place d'arrangements permettant d'adopter les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail.

La gestion du personnel

- Le recrutement, la promotion, etc. des fonctionnaires se font sous l'autorité de la Commission de la fonction publique, en application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère au Conseil du Trésor les pouvoirs en matière de gestion du personnel.
- À bien des égards, ces pouvoirs sont délégués aux ministères.
- La négociation collective et les griefs relèvent de la Commission des relations de travail dans la fonction publique en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

- Les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail ont des répercussions sur la situation de l'emploi des fonctionnaires (p. ex. la sécurité d'emploi, l'évaluation du rendement, la mobilité au sein de la fonction publique, les pensions, les procédures de règlement des griefs, les droits en matière de négociations collectives).
- Il s'agit là de questions importantes mais qui n'ont pas de rapport avec la responsabilité des ministres et débordent donc le cadre de l'étude. Comme dans le cas de la gestion des finances publiques, les questions entourant la gestion du personnel devraient être examinées en profondeur afin de relever les obstacles aux cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail et d'y trouver des solutions.

La responsabilité civile de l'État

- Le principe général est que l'État et ses mandataires sont soumis à une obligation délictuelle ou contractuelle pour tout acte fautif. L'État ne peut être tenu responsable d'actes fautifs de la part de ses entrepreneurs (sauf si ceux-ci en sont mandataires).
- On peut s'en remettre aux règles de common law ou aux lois pour établir qui est mandataire de l'État. Il peut être nécessaire de tirer au clair, dans la loi ou les arrangements conclus avec les gouvernements provinciaux ou le secteur privé, quelle est la responsabilité civile de l'État dans le contexte des modes substitutifs de prestation de services qui sont envisagés.
- Il est important d'établir la responsabilité civile de l'État dans le cas des modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail, mais cette question s'éloigne de celle de l'obligation de rendre compte et c'est pourquoi on ne s'y attardera pas davantage dans la présente étude.

LES GRANDES QUESTIONS

L'acceptabilité

- La responsabilité ministérielle découle des pouvoirs ministériels. Cependant, il n'en est ainsi que dans la mesure où le Parlement, les médias et le public **acceptent** un transfert donné (ou un partage) des pouvoirs ministériels.

- S'ils n'acceptent pas un tel transfert, le ministre continuera dans la pratique à être responsable, quels que soient ses pouvoirs. Toute la question tourne en fait autour de la connaissance de l'actualité et de la politique.
- Un élément central des liens à établir de façon pratique entre les pouvoirs ministériels et la responsabilité est la transparence qui existe dans les arrangements mis en place.
- Un ministre qui répond à la Chambre des communes qu'un dossier donné n'est plus de sa compétence parce que les pouvoirs ont été délégués recevra vraisemblablement un mauvais accueil si ce fait n'est pas bien compris à l'avance.
- Non seulement les arrangements devraient être publiés, mais ils devraient être facilement accessibles à quiconque veut savoir de quoi il retourne.
- À l'heure actuelle, cela peut présenter des difficultés, car il n'existe pas de dépôt central des documents établissant de tels arrangements. C'est le cas pour l'ensemble de l'administration publique et il semble que ce soit le cas également pour les ministères.
- De plus, il ne semble pas y avoir d'exigences ni de modalités établies pour le dépôt de tels documents au Parlement.
- Il paraîtrait utile que de tels documents soient déposés au Parlement et conservés dans des services centraux de documents (p. ex. dans chaque ministère).
- De plus, il pourrait s'avérer utile de consulter les groupes touchés avant l'adoption de tels arrangements et de leur fournir des renseignements concernant les arrangements une fois que ces derniers sont en place.
- Outre les mesures à prendre pour informer le Parlement et les citoyens touchés de ces arrangements, il semblerait prudent d'intégrer aux arrangements des moyens permettant au ministre fédéral de régler les problèmes qui se présentent.
- Il pourrait s'agir de modalités exigeant qu'on remette les renseignements nécessaires au ministre fédéral qui les demande et qu'on procède aux consultations qui s'imposent dans les dossiers qui intéressent le ministre fédéral et permettant à ce dernier de modifier (ou même d'abroger) l'arrangement lorsque cela semble nécessaire pour régler les problèmes.

- L'intégration de telles modalités aux arrangements devrait permettre d'établir concrètement des liens entre les pouvoirs ministériels et la responsabilité ministérielle. (Ces modalités sont abordées plus en profondeur dans les recommandations.)

La gestion du risque

- Il se produit rarement qu'un ministre démissionne à cause de problèmes dans le traitement des dossiers qui relèvent de sa compétence, mais ces problèmes peuvent nuire à sa carrière.
- Le système actuel de pouvoirs est conçu de manière à maximiser le contrôle et donc à minimiser le risque.
- Pour adopter l'un ou l'autre des cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail, les ministres devront exercer moins de contrôles directs et il en résultera une augmentation du degré de risque.
- L'augmentation du degré de risque est moins une fonction du mode de prestation de services que des modalités de l'arrangement qui l'instaurent.
- Par exemple, la simple délégation à un ministre provincial du pouvoir d'un ministre fédéral, sans que des mesures soient prises pour s'assurer que les responsables provinciaux possèdent les compétences voulues pour s'acquitter des responsabilités et pour mettre en place des mécanismes de règlement des problèmes, etc., exposerait le ministre fédéral à un risque considérable.
- Le cadre stratégique et la liste de vérification décrits plus loin dans les recommandations devraient aider à réduire le risque à des niveaux acceptables.

L'asymétrie (à l'intérieur des provinces et entre celles-ci)

- Les modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail produiront dans certains cas des conditions d'asymétrie à l'intérieur des provinces et entre celles-ci.
- Par exemple, certaines provinces pourraient préférer se charger des fonctions fédérales une fois que les pouvoirs ministériels fédéraux auraient été délégués: certaines provinces pourraient préférer conclure des arrangements de partenariat avec le gouvernement fédéral; d'autres provinces encore pourraient préférer que le gouvernement fédéral se charge lui-même d'assurer le service sur leur territoire. C'est ainsi qu'une asymétrie considérable pourrait surgir entre les provinces.
- Si le gouvernement fédéral conclut des arrangements de partenariat avec le secteur privé dans plusieurs domaines à l'intérieur d'une province, il pourrait très bien se produire une situation de prestation asymétrique de services à l'intérieur d'une province.
- Bien sûr, nombre d'arrangements asymétriques existent déjà. C'est le cas par exemple des services de police; certaines provinces recourent pour cela à la GRC, tandis que d'autres ne le font pas. L'immigration, surtout l'arrangement conclu avec le Québec, constitue un autre exemple. C'est le cas également dans cette province de l'arrangement conclu pour la perception des taxes (dans le contexte de l'harmonisation de la taxe de vente provinciale et de la taxe sur les produits et services).
- Il est plus probable que l'asymétrie entre les provinces sera acceptée avec moins de réticence si un arrangement semblable est offert à toutes les provinces, par exemple l'harmonisation de la taxe de vente provinciale et de la T.P.S., même si elles ne s'en prévalent pas toutes. L'asymétrie sera vraisemblablement moins bien accueillie si un arrangement est mis en place pour une province mais n'est pas offert aux autres; c'est le cas par exemple de l'immigration au Québec.
- Lorsque des arrangements asymétriques entre les provinces sont envisagés, il y a lieu de tenir compte de l'effet cumulatif de l'ensemble des arrangements de cette nature. On tient vraisemblablement à conserver dans toutes les provinces une présence fédérale minimale.

- Outre cet aspect, l'acceptation d'arrangements asymétriques offre vraisemblablement un important point de départ pour les efforts visant à implanter une structure fédérale plus efficace et plus adaptée aux besoins, sans que l'on ait à recourir à la réforme constitutionnelle. C'est un élément du renouveau de la fédération qui recevrait un accueil favorable dans toutes les régions du pays.
- L'acceptabilité des arrangements asymétriques à l'intérieur d'une province pourrait vraisemblablement devenir beaucoup plus grande si ces arrangements n'étaient mis en place qu'à la suite de consultations avec le gouvernement provincial. Bien sûr, ce serait toujours au gouvernement fédéral de décider d'instaurer ou non de tels arrangements; cependant, le gouvernement fédéral pourrait certainement s'aviser d'inclure dans les arrangements à l'intérieur des provinces des modalités communes visant à répondre aux préoccupations exprimées par le gouvernement provincial.

LA RESPONSABILITÉ ET AUTRES RÉFORMES

La réforme de la fédération

- Le discours du premier ministre du 24 octobre (dont des passages ont été cités plus haut) aborde la question de la réforme de la fédération dans le but de :
 - (i) donner plus de flexibilité à notre fédération;
 - (ii) bâtir une coopération efficace entre les gouvernements;
 - (iii) rapprocher la prise de décision des citoyens;
 - (iv) [parvenir à] une plus grande décentralisation;
 - (v) [tenir compte dans les activités] de la réalité... des contraintes budgétaires des gouvernements;
 - (vi) [fournir des services] dispensés au bon niveau de gouvernement;
 - (vii) [offrir] certains services [qui] seraient... mieux livrés par le secteur privé.
- Les modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail sont de précieux outils pouvant permettre d'atteindre ces sept objectifs.

- Ces modes offrent la possibilité de réagir aux aspirations et circonstances différentes qui existent dans les diverses régions du pays, tout en préservant, par la mise en place d'arrangements soigneusement conçus, le rôle permanent qui revient au gouvernement fédéral.
- Il est particulièrement utile de procéder ainsi dans le contexte de partenariats fédéraux/provinciaux fondés sur une approche fonctionnelle aux problèmes plutôt que sur une approche tenant compte simplement des secteurs de compétence.
- Ces modes offrent un moyen de démontrer que le fédéralisme canadien peut s'adapter aux circonstances changeantes, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des changements constitutionnels.
- De plus, ces modes apportent d'autres solutions que le simple transfert de pouvoirs fédéraux (bien qu'il puisse y avoir lieu de procéder ainsi dans certaines circonstances).
- C'est ainsi qu'il importe grandement de définir les moyens à prendre pour faciliter la mise en place d'arrangements fédéraux/provinciaux et autres.
- Les mesures pour y parvenir sont décrites à la section des recommandations.

La séparation des politiques et des opérations

- Différents moyens peuvent être utilisés pour séparer les fonctions d'orientation et de réglementation du gouvernement de la prestation des services.
- Les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail comptent parmi les moyens que l'on peut prendre à cet égard. C'est le cas également des organismes de service spéciaux ainsi que des nouvelles agences de services spéciaux et sociétés de services qui sont proposées (décrites brièvement plus loin).
- Les cinq modes pourraient être utilisés pour séparer la politique et les opérations comme suit :
 - (i) **fonctionnaires fédéraux de plusieurs ministères**
 - ▶ Les fonctionnaires de plusieurs ministères pourraient être regroupés pour former des ensembles fonctionnels, par exemple pour offrir des services à une clientèle commune.

- ▶ Ces unités pourraient être chargées de l'exécution de programmes fondés sur les politiques formulées dans les ministères (plus petits) dont ils faisaient partie auparavant.
- (ii) fédéral-provincial
 - ▶ Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux travailleraient dans des unités isolées de leurs anciens ministères afin de fournir les services que les deux niveaux de gouvernement décideraient d'offrir.
- (iii) fonctionnaires fédéraux et secteur privé
 - ▶ Les fonctionnaires fédéraux et des représentants du secteur privé (sociétés sans but lucratif ou commerciales) travailleraient dans des unités extérieures aux ministères, qui continueraient à se charger des fonctions d'orientation et de réglementation.
- (iv) prestation de services par les fonctionnaires provinciaux
 - ▶ Il ne s'agirait pas d'un transfert pur et simple des pouvoirs, en ce sens que les fonctions d'orientation et de réglementation continueraient de relever du gouvernement fédéral, tandis que les services seraient fournis par des fonctionnaires provinciaux.
- (v) prestation de services par le secteur privé
 - ▶ Il s'agirait ici de séparer les fonctions d'orientation et de réglementation de la prestation des services, en ce sens que les fonctionnaires cesseraient de participer à la prestation de services.

Les organismes de service spéciaux

- La présente étude porte sur les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail et non pas sur le recours aux organismes de service spéciaux (ou aux nouvelles agences de services spéciaux ou sociétés de services qui sont proposées). Les observations concernant ces entités seront donc brèves.
- La responsabilité et les organismes de service spéciaux ont déjà été abordés jusqu'à un certain point dans les paragraphes portant sur les agences exécutives en Grande-Bretagne et les entreprises d'État en Nouvelle-Zélande.

- Il existe des différences importantes entre ces organismes et ceux du Canada, mais ils ont tous un élément essentiel en commun : leurs directeurs généraux dirigent l'organisme sans être soumis à l'autorité directe du ministre.
- Il est essentiel de définir clairement et publiquement les pouvoirs qui restent entre les mains des ministres et ceux qui sont confiés aux directeurs généraux de ces organismes.
- Si on omet de le faire, le Parlement, les médias et le public continueront à tenir concrètement les ministres responsables du fonctionnement des organismes, même si les ministres ne possèdent pas les pouvoirs leur permettant d'avoir autorité sur ces organismes.
- Une telle situation peut être une source de confusion considérable et peut créer beaucoup d'embarras pour les ministres et provoquer la désaffection générale du public pour un mécanisme qui, dans des conditions favorables, pourrait permettre d'obtenir des gains d'efficacité dans la prestation des services.

RECOMMANDATIONS

La gamme complète des pouvoirs légaux

- Comme on l'a déjà mentionné, lorsque le gouvernement désire conclure un arrangement visant l'exécution d'un programme dans lequel
 - (i) il faut prendre des décisions en plus de s'occuper des aspects purement opérationnels, et
 - (ii) des personnes autres que les fonctionnaires du ministre compétent se chargent de fournir les services,la loi doit contenir des dispositions précises à cet effet.
- Ces dispositions sont regroupées sous trois grandes catégories :
 - (i) la délégation;
 - (ii) la désignation;
 - (iii) les accords fédéraux-provinciaux.

- Jusqu'ici, on a recouru à des modifications législatives ponctuelles pour mettre en place ces trois types de dispositions. Cette approche semble avoir donné les résultats voulus en pratique.
- La modification des lois de manière ponctuelle pour autoriser de tels arrangements convient dans la mesure où la mise en place de ces arrangements est relativement peu fréquente. Dans de telles circonstances, faire adopter une modification législative ne présente sans doute pas une grande difficulté, surtout si les nouvelles dispositions ne semblent pas susceptibles de soulever la controverse.
- Cependant, si un nombre beaucoup plus considérable de ces arrangements doivent être mis en place, une telle approche est susceptible de causer des lenteurs considérables. Il se produira un engorgement au Parlement si un trop grand nombre de ces modifications sont proposées une à la fois. De plus, si on constate qu'un grand nombre d'amendements de cette nature sont déposés au Parlement, on pourrait bien s'aviser d'examiner chacun de plus près.
- Par ailleurs, si une nouvelle approche est adoptée pour étendre le recours à de tels arrangements, il semblerait préférable que le Parlement les avalise par l'intermédiaire de mesures législatives clairement destinées à la mise en oeuvre de telles politiques.
- On peut déduire de ce qui précède qu'il serait utile de disposer de mesures législatives mettant à la disposition des ministères toute la gamme des pouvoirs légaux (délégation, désignation et accords fédéraux-provinciaux) qui leur permettraient d'adopter l'un ou l'autre des cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail.
- De telles mesures législatives pourraient permettre d'aborder également un autre point connexe; diverses lois fédérales prévoient l'exercice de pouvoirs fédéraux par des gouvernements provinciaux, mais il semble qu'aucune ne traite de l'exercice par le gouvernement fédéral de pouvoirs que lui confierait une province.
- Il reviendrait au ministère de la Justice de définir les modalités législatives particulières. Cependant, deux grandes approches semblent s'imposer.
- La première serait un projet de loi qui apporterait une série de modifications de même nature à un ensemble de lois. Il s'agirait d'une mesure législative omnibus authentique, en ce sens qu'elle viserait à répondre à un besoin particulier, mais il faut pour cela modifier de nombreuses lois.

- La seconde approche serait un projet de loi visant à créer une loi distincte qui conférerait au gouvernement le pouvoir de recourir à un des cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail. Cette loi serait du même ordre que la *Loi sur l'organisation du gouvernement* de l'Alberta, mais les pouvoirs qu'elle conférerait au gouvernement n'auraient sans doute pas une portée aussi vaste.
- La *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* constitue sans doute le précédent qui se rapproche le plus d'une telle situation au niveau fédéral. Elle confère au gouverneur en conseil le pouvoir de :
 - (a) transférer des pouvoirs, des tâches, des fonctions ou le contrôle ou la supervision d'une partie quelconque de la fonction publique d'un ministre à un autre, d'un ministère à un autre ou d'une partie de la fonction publique à une autre;
 - (b) amalgamer ou combiner deux ou plusieurs ministères sous la direction d'un seul ministre et d'un seul sous-ministre.

Ces dispositions permettent au gouvernement de faire passer des pouvoirs d'un ministère à un autre, mais il n'y est pas question du partage de pouvoirs entre des ministères ou avec d'autres niveaux de gouvernement ou le secteur privé.

- Sous réserve de l'opinion du ministère de la Justice, le deuxième type de projet de loi qui vient d'être décrit constituerait une approche plus facile et plus directe. Cependant, la forme d'une telle mesure a moins d'importance que son objet, soit la décision de principe fondamentale à prendre à ce sujet.
- L'acceptabilité d'une telle mesure législative est liée au sujet suivant, abordé dans les présentes recommandations : l'adoption d'un cadre stratégique à l'intérieur duquel seraient exercés les pouvoirs conférés aux termes de cette législation.

Cadre stratégique/liste de vérification

- Que l'on adopte l'approche ponctuelle pour procéder aux modifications ou (comme on le préconise ci-dessus) que l'on adopte une approche globale visant toutes les lois pertinentes, il semblerait utile d'établir un cadre stratégique servant à mettre en place les cinq types d'arrangements examinés par le Groupe de travail.

- Ce cadre stratégique pourrait comprendre une liste de vérification des aspects dont le gouvernement devrait tenir compte chaque fois qu'il envisage un arrangement de prestation de services autre que l'arrangement dans lequel les fonctionnaires ministériels sont chargés de cette prestation.
- La liste de vérification servirait à confirmer que tout arrangement de cette nature :
 - (i) atteint les objectifs des lois pertinentes;
 - (ii) atteint les autres objectifs fédéraux;
 - (iii) est une mesure dont on peut démontrer le caractère raisonnable et prudent.

Elle énoncerait essentiellement les points dont on devrait tenir compte pour mettre en place des arrangements qui répondent aux préoccupations en matière de responsabilité.

- Ce cadre stratégique et cette liste de vérification pourraient s'appliquer aussi bien aux arrangements engageant des prises de décision qu'aux arrangements qui sont strictement opérationnels.
- Un exemple d'un arrangement engageant des prises de décision est celui où le ministre du Développement des ressources humaines a délégué à des fonctionnaires albertains des Centres de service Canada-Alberta le pouvoir d'offrir aux prestataires d'assurance-chômage la formation que prévoit l'article 26 de la Loi sur l'assurance-chômage.
- Un exemple d'arrangement n'engageant que des aspects opérationnels est le Centre de services gouvernementaux de Winnipeg exploité conjointement par le gouvernement fédéral et la province. L'objet de cet arrangement est de mettre à la disposition de la petite entreprise un guichet unique pour les programmes tant fédéraux que provinciaux.
- Au Centre de Winnipeg, les fonctionnaires fédéraux continuent à prendre les décisions concernant les programmes fédéraux et les fonctionnaires provinciaux font de même pour les programmes provinciaux.

- Cependant, même lorsqu'il sera question d'aspects purement opérationnels comme la diffusion de renseignements, il conviendra que le gouvernement fédéral veille, par exemple, à ce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les langues officielles* soient respectées, compte tenu des politiques et des dispositions législatives en vigueur. Les ministres continuent à être responsables envers le Parlement de l'application de ces lois, entre autres, sans égard à ce que les renseignements sur les programmes fédéraux soient fournis par des responsables provinciaux ou fédéraux.
- Ce qu'il importe de retenir ici est le fait que les ministres continuent à être responsables envers le Parlement dans les situations où a été conclu un arrangement mettant en cause plusieurs ministères fédéraux ou un gouvernement provincial ou le secteur privé. Toutefois, une fois qu'un tel arrangement est en place, il y a déplacement, dans une certaine mesure, de leur champ de responsabilité.
- Les ministres devraient répondre de :
 - (i) la mise en place d'arrangements appropriés;
 - (ii) du règlement efficace des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent dans l'exécution des arrangements; et
 - (iii) des renseignements sur ces arrangements à mettre à la disposition du Parlement.

L'objet du cadre stratégique et de la liste de vérification qui sont proposés est de favoriser la réalisation de ces trois fonctions.

- Dans la description suivante du cadre stratégique et de la liste de vérification, il est surtout question des arrangements engageant la prise de décision. Ces arrangements sont manifestement plus délicats que ceux qui ne traitent que de questions opérationnelles. De nombreux éléments de la description s'appliquent aussi aux arrangements comportant des aspects opérationnels.

(I) L'ARRANGEMENT PERMET-IL D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA LOI POUR LESQUELS IL A ÉTÉ CONÇU?

- Les personnes chargées d'en exécuter les modalités possèdent-elles toutes les compétences voulues et ont-elles reçu toute la formation nécessaire, etc.?
- Des dispositions sont-elles prises pour surveiller leur travail?
- Les mécanismes appropriés sont-ils en place pour permettre la réception des rapports sur l'exécution des tâches et pour le traitement des problèmes qui se présentent?

(II) L'ARRANGEMENT PERMET-IL D'ATTEINDRE ÉGALEMENT LES OBJECTIFS D'AUTRES LOIS ET POLITIQUES FÉDÉRALES PERTINENTES?

- Il peut s'agir par exemple de la Loi sur les langues officielles, de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

(III) PEUT-ON OBTENIR FACILEMENT TOUS LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'ARRANGEMENT?

- Avant d'adopter l'arrangement, a-t-on consulté suffisamment les citoyens touchés?
- L'arrangement est-il caractérisé par la transparence, c'est-à-dire ses modalités et toutes les données essentielles concernant l'exécution sont-elles bien documentées publiquement pour que les citoyens y aient accès?
- Les renseignements concernant l'arrangement sont-ils mis à la disposition du Parlement au moment de son adoption (p. ex. le dépôt officiel à la Chambre des communes) et, par la suite, à intervalles réguliers (p. ex. en en faisant état dans le rapport annuel du ministère)?

-
- S'il est possible de répondre « oui » à chacune de ces grandes questions, chaque fois que le ministre responsable sera appelé à rendre des comptes au Parlement (ou aux médias ou aux citoyens) à l'égard de l'arrangement et de son application, le ministre devrait être en mesure d'affirmer sans crainte de démenti que les mesures prises par le gouvernement fédéral étaient prudentes et raisonnables.

- Un cadre stratégique et une liste de vérification de cette nature ne sont pas une panacée. On ne pourra éviter les problèmes et les accusations injustifiées. Les ministres seront inévitablement critiqués lorsque les arrangements ne donneront pas les résultats voulus.
- Cependant, un cadre stratégique et une liste de vérification de cette nature devraient aider le gouvernement à prendre les mesures nécessaires au moment de l'adoption de l'arrangement et ultérieurement afin de rendre compte convenablement des gestes du gouvernement fédéral et de les défendre efficacement.
- Un cadre stratégique et une liste de vérification de cette nature devraient également faciliter l'adoption par le Parlement de mesures législatives (à caractère ponctuel ou général) dans le but d'autoriser les cinq types d'arrangements examinés par le Groupe de travail.

Le besoin de souplesse sur le plan financier

- *Loi sur la gestion des finances publiques* ne permet pas toute la souplesse voulue (dans le domaine de la gestion du personnel, notamment, l'article 12 est un obstacle en ce sens qu'il ne permet à un sous-ministre de déléguer ses pouvoirs qu'à un « subordonné »). Toutefois, la plupart des obstacles semblent se trouver dans le règlement d'application de cette loi ou dans les directives établies pour en assurer l'observation. Il est nécessaire de les examiner avec soin afin d'en éliminer les obstacles.
- La clé de la responsabilité sur le plan financier est de veiller à ce que les dépenses soient effectuées conformément aux pouvoirs conférés par le Parlement.
- Pour y parvenir, il ne s'agit pas de s'en remettre à un ensemble complexe de règles qui limitent la souplesse dans la prestation des services. Il faut plutôt privilégier trois pistes d'action qui se renforcent mutuellement.
- La première est l'établissement d'arrangements limpides pour le Parlement et pour le public. (Voir ci-dessus « PEUT-ON OBTENIR FACILEMENT TOUS LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'ARRANGEMENT? »)
- La deuxième est l'explicitation au Parlement, par le biais des budgets de dépenses et des lois de crédits, des fins et des moyens que prévoient les divers arrangements pour assurer la prestation des services.
- La troisième est l'adoption d'arrangements qui contiennent des dispositions permettant au ministre compétent de rendre compte convenablement des dépenses effectuées dans le cadre de ces arrangements. Il revient au Conseil du Trésor de décider des modalités particulières à adopter à cet égard.

- Des mesures de cette nature devraient constituer un élément du cadre stratégique et de la liste de vérification. Elles devraient comprendre un ensemble de procédures d'application générale établies à l'avance facilement applicables par les ministères qui envisagent de mettre en place des arrangements pour les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail.
- Il ne devrait pas être nécessaire de réinventer la roue à chaque fois. En effet, si un ministère intègre à un arrangement un tel ensemble de procédures d'application générale établies à l'avance, cela devrait suffire à répondre aux exigences en matière de responsabilité financière.
- Bien entendu, le Conseil du Trésor devrait examiner les arrangements proposés pour s'assurer que les procédures d'application générale établies à l'avance y ont été intégrées de manière appropriée. Ce travail ne devrait pas causer de retards ni entraîner des difficultés si l'ensemble de procédures est bien conçu.

RÉSUMÉ

- La responsabilité ministérielle découle des pouvoirs ministériels. Tout changement apporté à l'organisation gouvernementale modifiant les pouvoirs ministériels a nécessairement des répercussions sur la responsabilité ministérielle.
- Cela s'étend aux cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail. C'est le cas également des autres modes substitutifs de prestation de services, notamment les organismes de service spéciaux (ainsi que les agences de services spéciaux et les sociétés de services qui ont été proposées).
- Les cinq modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail sont des outils précieux et même indispensables pour donner suite aux déclarations que le premier ministre a faites dans son discours du 24 octobre.
- Cependant, pour être en mesure d'adopter sans peine ces cinq modes, on devra modifier les pouvoirs légaux et régler d'autres questions concernant la gestion des finances publiques et du personnel.
- De plus, pour encourager l'acceptation des cinq modes de prestation de services et pour en assurer le fonctionnement efficace, il serait utile de mettre en place un cadre stratégique et une liste de vérification pour ces arrangements.

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

ET

L'INITIATIVE DE RENOUVELLEMENT

AXÉE SUR LES CITOYENS

ROGER TASSÉ, o.c., c.r.
Gowling, Strathy & Henderdon

le 9 juillet 1996

Table des matières

INTRODUCTION	1
La responsabilité ministérielle et la gouvernance	1
L'initiative de renouvellement axée sur les citoyens	2
La responsabilité et la primauté du droit	3
A. Pour assurer la reddition de comptes dans l'organisation du gouvernement	4
1. L'approche ministérielle	4
(1) La structure traditionnelle	5
(2) Techniques légales procurant une marge de manoeuvre	7
(i) La délégation de pouvoirs	7
(ii) La désignation de responsables non ministériels	9
(iii) Arrangements conclus avec les gouvernements provinciaux et autres instances	10
2. Autres approches	12
3. Le cas des sociétés d'État	13
4. Conclusion	13
B. Pour préserver la reddition de comptes dans les arrangements horizontaux	14
1. Le besoin d'un cadre d'action et d'une liste de vérification	15
2. Proposition de plan d'action et de liste de vérification	16
(1) Décisions initiales à prendre	16
(2) Liste de vérification d'autres questions clés	17
3. Faut-il modifier les lois	20
4. Gestion des finances publiques	21
5. Gestion du personnel	23
C. Conclusion et recommandations	23

**LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE
ET
L'INITIATIVE DE RENOUVELLEMENT AXÉE SUR LES CITOYENS**

INTRODUCTION

- La responsabilité ministérielle et la gouvernance

Dans le régime canadien de gouvernement responsable, la conduite des affaires publiques est en général une fonction remplie par l'exécutif sous l'autorité conférée par la législature. Bref, le Parlement confère les pouvoirs et l'exécutif gouverne. L'exécutif (ou le gouvernement) doit, en retour, répondre de ses actions à la législature. En d'autres mots, l'exécutif reçoit du Parlement le mandat d'administrer et d'appliquer les lois et les programmes adoptés par le Parlement. L'exécutif doit répondre au Parlement de sa conduite des affaires publiques.

Il y a plusieurs façons de décrire la responsabilité. Les descriptions traditionnelles, ramenées à leur plus simple expression, mentionnent trois éléments :

- (i) le Parlement confère des pouvoirs;
- (ii) il en résulte une responsabilité correspondante obligeant les personnes investies des pouvoirs de rendre compte de l'exercice de ces pouvoirs;
- (iii) la négligence dans l'exercice de ces pouvoirs ou dans la surveillance de l'exercice de ces pouvoirs entraîne des sanctions.

La responsabilité des ministres est un élément essentiel de l'appareil de gouvernement responsable dans une démocratie parlementaire - un système où le contrepoids du pouvoir est la responsabilité. Tous les quatre ans, l'électorat choisit un gouvernement. C'est là que la responsabilité trouve sa plus forte expression. Toutefois, entre les élections, l'agitation de la période des questions, l'action inquisitrice des médias et les attentes du public tournent toutes autour de la responsabilité ministérielle. C'est un élément central de notre régime gouvernemental et politique.

La forme d'organisation la plus commune dont se sert le Parlement pour assurer l'administration rigoureuse et responsable des lois et des programmes adoptés par le Parlement est le «ministère», placé sous l'autorité d'un ministre qui doit répondre directement au Parlement de ses actions et de celles de toutes les personnes qui relèvent de lui. Il y a cependant d'autres formes d'organisation qui ont été élaborées.

Au fil des ans, diverses structures et techniques ont été mises au point et adoptées pour faire en sorte que les personnes chargées de l'exécution de fonctions gouvernementales complexes aient toujours des comptes à rendre au Parlement et, simultanément, que ceux qui gouvernent disposent de la marge de manoeuvre leur permettant d'assurer les services gouvernementaux.

- L'initiative de renouvellement axée sur les citoyens

Les méthodes que les ministères ont toujours employées pour organiser et fournir les services sont une source de frustrations pour le public. Bien souvent, elles sont également à l'origine de pratiques non efficaces. Là où la chose est possible et logique, il faut réorganiser la prestation des services autour des citoyens plutôt qu'autour de structures et de procédures ministérielles artificielles.

Les services axés sur les citoyens obligent les fournisseurs de services gouvernementaux à travailler en collaboration et en partenariat avec d'autres ministères, d'autres gouvernements et le secteur privé. Pour instaurer de tels services, il peut être nécessaire de réunir les fonctionnaires de plusieurs ministères en groupements fonctionnels en vue de servir, par exemple, une clientèle commune. Un autre scénario pourrait être celui où des fonctionnaires fédéraux et provinciaux travaillent à partir d'unités séparées de leurs ministères d'attache afin de fournir les services à une clientèle commune. Dans d'autres situations encore, il pourrait être nécessaire de faire participer

aux travaux de ces unités des personnes venant du secteur privé (entreprises commerciales ou sans but lucratif). Selon ces arrangements, des fonctionnaires provinciaux ou le secteur privé pourraient être chargés de la prestation de services fédéraux.

Tous les arrangements de cette nature exigeraient la mise au point et l'adoption de modalités horizontales ou intersectorielles; une question clé est de savoir si l'on peut procéder ainsi tout en respectant intégralement le principe de la responsabilité ministérielle envers le Parlement.

La thèse fondamentale du présent document est que la responsabilité ministérielle peut être préservée lorsque l'on adopte des arrangements intersectorielles ou « horizontaux » dans le but de fournir des services « axés sur les citoyens ». Pour y parvenir, il faudra adopter dans l'élaboration de ces arrangements une démarche qui met l'accent sur la présence de rapports hiérarchiques clairs et d'une mission et d'objectifs précis et sur un haut degré de transparence pour obtenir l'appui du Parlement et du public.

C'est ainsi que l'objet du présent document est d'examiner certaines des structures et des techniques adoptées par le Parlement pour assurer la responsabilité et la souplesse dans l'organisation du gouvernement et de décrire les méthodes employées pour que ces structures et techniques parviennent à créer l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs, la responsabilité et la souplesse. Le document propose également une approche tirant parti de cette expérience pour préserver et, si possible, renforcer la responsabilité fondamentale envers le Parlement lorsque l'on cherchera à définir et à adopter les arrangements horizontaux appuyant l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens menée par le gouvernement fédéral.

- La responsabilité et la primauté du droit

L'autorité et les pouvoirs conférés aux ministres et aux fonctionnaires ainsi qu'aux titulaires de charges publiques et aux organismes pour assurer la bonne conduite des affaires publiques ont leur source dans les lois adoptées par le Parlement. Les ministres, les fonctionnaires, etc., sont chargés par le Parlement, agissant par l'intermédiaire de ses lois, d'exercer l'autorité et les pouvoirs de l'État. Tout compte fait, c'est à eux qu'il revient de répondre au Parlement des actions et des décisions prises sous cette autorité et dans l'exercice de ces pouvoirs. Le présent document porte avant tout sur l'aspect légal des règles régissant la

responsabilité et la reddition de comptes que le Parlement même est en droit d'attendre des responsables au bout du compte dans la filière hiérarchique.

Le document aborde d'abord les diverses structures gouvernementales et techniques adoptées par le Parlement pour faire respecter l'obligation de rendre compte dans les organismes gouvernementaux (Partie A). Vient ensuite une discussion sur les modalités qu'il est possible d'adopter pour préserver la reddition de comptes dans l'élaboration et l'adoption des arrangements qui sont nécessaires pour appuyer l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens (Partie B). Des recommandations et observations finales sont présentées à la fin du document (Partie C).

A. Pour préserver la reddition de comptes dans l'organisation du gouvernement

Nous nous proposons dans cette partie d'examiner les différents modèles organisationnels et les techniques légales qui ont été adoptés pour assurer la conduite efficace des affaires publiques assortie de la reddition de comptes. Notre analyse portera notamment sur l'approche ministérielle, qui est la plus commune, ainsi que sur d'autres approches. Le cas des sociétés d'État présente un intérêt particulier dans le contexte de nos travaux et sera abordé brièvement. Enfin, nous dégagerons certaines conclusions de cet examen.

1. L'approche ministérielle

L'approche ministérielle est toujours celle qui est la plus commune au Canada, mais elle n'est pas aussi rigide et immuable qu'on pourrait le croire à première vue. En effet, il y a des techniques, par exemple la délégation de pouvoirs, la désignation de fonctionnaires non ministériels et des arrangements entre les gouvernements et d'autres instances, qui offrent une certaine marge de manoeuvre dans l'organisation institutionnelle. Ce sont là les questions qui seront abordées dans la présente partie.

(1) La structure traditionnelle

La structure organisationnelle traditionnelle au Canada, et celle qui est toujours la plus représentative, est l'approche ministérielle. Selon cette approche, l'exécutif est divisé en ministères, chacun dirigé par un ministre qui est à la fois membre du Cabinet (le pouvoir exécutif) et député au Parlement (le pouvoir législatif). Selon cette structure, le ministre exerce des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. L'arrangement le plus simple et le plus commun consiste à faire de la fonction de ministre le siège exclusif de tout le pouvoir à l'égard d'un ministère. C'est ainsi que les lois constitutives des ministères stipulent ordinairement que le ministre assure la direction et la gestion de son ministère et énoncent les pouvoirs, les devoirs et les fonctions du ministre à l'égard de domaines qui sont de la compétence du Parlement; bien souvent, la loi décrit explicitement ces domaines. Par exemple, la *Loi sur le Ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration* contient les dispositions suivantes :

- 3(1) *Est constitué le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, placé sous l'autorité du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.*
- 3(2) *Le ministre occupe sa charge à titre amovible; il assure la direction et la gestion du ministère.*
5. *Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés :*
- a) *à la création, la mise en oeuvre et l'optimisation des moyens humains au Canada;*
 - b) *aux services de placement;*
 - c) *à l'assurance-chômage;*
 - d) *à l'immigration.*

Le principe est donc que le ministre doit répondre au Parlement de ses actions en sa qualité de chef du ministère ainsi que des décisions ou actions prises sous son autorité et de tous les aspects des travaux du ministère. Selon un autre principe, corrélatif, le ministre ne peut pas être tenu responsable des actions de personnes qui ne relèvent pas de lui.

Les pouvoirs qu'une loi peut conférer à un ministre et un ministère ne sont pas tous les mêmes. Aux fins de notre étude, il convient d'en retenir deux en particulier : les pouvoirs discrétionnaires et les pouvoirs opérationnels. En général, le pouvoir discrétionnaire concerne la prise de décisions touchant les droits ou les intérêts des citoyens. Les pouvoirs opérationnels concernent des activités comme la communication de renseignements ou l'exploitation d'un service de traversier, par exemple.

Les pouvoirs discrétionnaires (c'est-à-dire la prise de décision) conférés par une loi à un ministre ne peuvent être exercés que par le ministre ou un fonctionnaire compétent du ministère. Un fonctionnaire ministériel est habilité à exercer un tel pouvoir en vertu de la common law et du paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*. L'exercice de ces pouvoirs n'exige pas de délégation expresse de pouvoirs du ministre à des fonctionnaires.

Cependant, dans le cas d'autres personnes, par exemple, des fonctionnaires fédéraux ne faisant pas partie du ministère, des fonctionnaires provinciaux ou des représentants du secteur privé, l'exercice de pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre par le Parlement exige des dispositions précises à cet effet dans la loi. Il en est ainsi parce que, en droit, une personne à qui des pouvoirs ont été délégués ne peut pas déléguer ces pouvoirs à une autre personne à moins d'en recevoir l'autorisation expresse.

En revanche, les actions opérationnelles n'engageant pas la prise de décisions discrétionnaires peuvent être effectuées par des personnes autres que les fonctionnaires du ministre sans que cela ne soit stipulé par la loi. Les fonctionnaires du ministre peuvent conclure des protocoles d'entente prévoyant la prestation de ces services, mais le ministre désignera ordinairement un fonctionnaire de son ministère chargé d'agir en son nom.

Plutôt que de conférer directement des pouvoirs à un ministre, le Parlement peut, par l'intermédiaire d'une loi, créer une charge et conférer directement au titulaire de cette charge des pouvoirs qui ne peuvent être exercés que par celui-ci ou que par des personnes qui relèvent de lui. Des exemples de cette situation sont le surintendant des faillites et le directeur des enquêtes et des recherches sur les coalitions.

(2) Techniques légales procurant une marge de manoeuvre

Dans le contexte général de l'approche ministérielle, toute une gamme de techniques légales sont utilisées pour procurer une certaine marge de manoeuvre et permettre au ministre de s'en remettre à des fonctionnaires non ministériels ou à des personnes ne relevant pas de lui pour faire exécuter des fonctions ministérielles. Au nombre de ces techniques, mentionnons :

- (i) la délégation de pouvoirs;
- (ii) la désignation de personnes compétentes;
- (iii) des arrangements conclus avec les provinces et autres instances.

(i) La délégation de pouvoirs

Il y a délégation lorsqu'un ministre confie à quelqu'un (un autre ministre fédéral ou provincial ou un organisme du secteur public ou du secteur privé) un pouvoir discrétionnaire que le Parlement lui a conféré. La délégation n'est possible que lorsque le Parlement l'a incluse dans la loi constitutive du ministère; autrement, la délégation n'est pas autorisée.

Les lois qui autorisent la délégation peuvent définir la portée de celle-ci ou en énoncer les modalités et les conditions; d'autre part, le ministre qui délègue ses pouvoirs peut fixer les limites de cette délégation et en énoncer les modalités et les conditions.

La délégation au sein de l'administration fédérale pourrait être illustrée, par exemple, par les pouvoirs que le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux délègue aux fins de l'approvisionnement à d'autres ministres conformément à l'article 7 de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services* :

« Le ministre peut, pour les périodes et selon les modalités qu'il estime appropriées, déléguer une partie de ses attributions que lui confère la présente loi à un ministre compétent, au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques ».

Fait intéressant, mais guère surprenant, la délégation ne peut se faire qu'à d'autres ministres fédéraux. L'article précise également que le ministre qui délègue ses pouvoirs peut fixer les modalités et les conditions qui s'appliquent à la délégation.

L'article 21 de la nouvelle *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines* prévoit la délégation de pouvoirs à des responsables autres que fédéraux. Cet article est formulé ainsi :

21. *« Le ministre peut déléguer ses attributions, à titre individuel ou collectif, au ministre du Travail, à la Commission [de l'emploi du Canada] ou à toute autre personne ou organisme qu'il désigne. » [C'est nous qui soulignons]*

Un ministre qui délègue ses pouvoirs doit répondre au Parlement de l'utilisation de son pouvoir de délégation et est également toujours tenu de répondre au Parlement de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires délégués. Cependant, dans le cas où le pouvoir est délégué à un autre ministre, on peut s'attendre à ce que, pour des raisons pratiques, le ministre auquel le pouvoir a été confié soit tenu lui aussi de répondre au Parlement de l'exercice de ce pouvoir.

(ii) La désignation de responsables non ministériels

La désignation ressemble à la délégation. Ordinairement, lorsqu'il y a désignation, un ensemble de pouvoirs énoncés dans la loi pertinente sont confiés à la personne désignée, mais ce n'est pas toujours le cas. Selon cette technique, un responsable (ordinairement le ministre) est autorisé par le Parlement à confier des pouvoirs législatifs discrétionnaires à certaines personnes. Lorsque des pouvoirs discrétionnaires sont en cause, la désignation de responsables autres que ministériels (c.-à-d. des personnes ne relevant pas du ministre) n'est permise que lorsque le Parlement l'autorise explicitement ou implicitement, dans la loi. La désignation de responsables autres que ministériels est autorisée implicitement par exemple, dans les cas où elle se fait à l'entière discrétion du ministre, c'est-à-dire sans qu'il y ait de restriction quant aux personnes qu'il peut désigner, de sorte qu'il pourrait s'agir d'un responsable provincial ou d'un membre d'un organisme privé. La loi peut cependant stipuler que seuls des titulaires de certaines charges publiques ou certaines catégories de personnes peuvent être désignés.

À titre d'exemple, certaines lois autorisent un ministre à désigner des personnes (ou des catégories de personnes) pour leur confier un ensemble de pouvoirs que la loi confère à des titulaires de charges publiques. On en trouve un exemple à l'article 5.01 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire* :

« Le ministre peut désigner des inspecteurs pour fournir les services d'inspection qu'il estime nécessaire à l'application de toute loi lui conférant des attributions. » [C'est nous qui soulignons]

Aux termes de la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches *«peut désigner toute personne ou catégories de personnes à titre d'agents des pêches ou de gardes-pêche pour l'application de la présente loi et peut restreindre, de la façon qu'il estime indiquée, les pouvoirs qu'un agent des pêches ou un garde-pêche est autorisé à exercer sous le régime de cette loi ou de toute autre loi fédérale.»* [C'est nous qui soulignons] Les agents provinciaux de la faune ont été désignés pour agir à titre d'agents des pêches fédéraux aux fins de la pêche intérieure sous le régime de la *Loi sur les pêches*. D'autres dispositions de la *Loi sur les pêches* énoncent les pouvoirs qu'un agent des pêches ou un garde-pêche peut exercer aux termes de la *loi*. De la même manière, des agents

des pêches fédérales peuvent être nommés par un ministre provincial aux fins de l'application de la loi provinciale en matière de protection de la faune. Les désignations qui viennent d'être décrites sont souvent appelées des désignations intersectorielles.

(iii) Arrangements conclus avec les gouvernements provinciaux et autres instances

Selon une autre technique, la loi peut autoriser le ministre (ou un organisme) à conclure des accords ou des arrangements selon lesquels des fonctions ou des pouvoirs confiés au ministre sont exécutés par des gouvernements provinciaux (ou des municipalités ou des tierces parties du secteur privé).

L'étendue précise du pouvoir confié à un ministre pour lui permettre de conclure ce type d'arrangements ou d'accords dépendra du libellé de la loi pertinente. Dans certains cas, le libellé de la loi sera assez général pour couvrir non seulement les activités opérationnelles mais aussi les pouvoirs discrétionnaires.

L'article 6 de la *Loi sur le ministère des Communications* illustre un type particulier de disposition législative :

« Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec les gouvernements des provinces ou leurs organismes des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence. »

La portée d'une telle disposition est assez considérable, mais il est peu probable qu'elle soit suffisamment précise pour servir de fondement à un arrangement dans lequel les pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre pourraient être exercés par le gouvernement d'une province ou par un organisme de celui-ci. Un tel arrangement exigerait l'adoption d'autres dispositions législatives autorisant clairement la délégation (ou la désignation) de pouvoirs discrétionnaires.

L'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, qui reprend la formulation de l'article 6 de la *Loi sur le ministère des Communications*, a servi de fondement à des accords conclus avec plusieurs gouvernements provinciaux pour l'exécution de programmes environnementaux fédéraux.

La nouvelle *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines* présente également un intérêt particulier parce qu'elle contient deux dispositions de portée exceptionnelle qui peuvent se compléter : l'article 20 prévoit que le gouvernement fédéral peut conclure des accords avec les gouvernements provinciaux et des organismes du secteur privé et l'article 21 prévoit la délégation de pouvoirs à des responsables autres que fédéraux (ce dernier article a déjà été cité à la page 7). L'article 20 est libellé comme suit :

« En vue de faciliter la formulation, la coordination et l'application des politiques et programmes relatifs aux attributions énoncées à l'article 6, le ministre peut conclure un accord avec une province, un groupe de provinces, un organisme public provincial, une institution financière ou toute personne ou organisme de son choix. »

Un exemple de disposition portant sur des activités opérationnelles est l'alinéa 4.2 m) de la *Loi sur l'aéronautique* qui prévoit l'établissement d'arrangements entre le gouvernement fédéral et le secteur privé en vue de la prestation de services météorologiques nécessaires au transport aérien :

« [Le ministre peut] conclure des ententes [...] avec toute personne ou tout organisme en mesure de [...] fournir [les services météorologiques nécessaires à la sécurité, à la régularité et à l'efficacité de l'utilisation des aéronefs] aux lieux et selon les modalités qu'il estime nécessaires. »

(3) Observation générale

Selon le libellé utilisé par le Parlement dans les lois pertinentes, la délégation, la désignation et les accords fédéraux-provinciaux peuvent très bien être utilisés de manière interchangeable. Ils peuvent également se compléter dans le cas de certains arrangements.

L'usage particulier que l'on peut faire de chacun de ces moyens est secondaire; l'essentiel est de savoir si un ministre dispose ou non de ces trois instruments ou de l'un ou l'autre d'entre eux. Dans bien des cas, il n'en est rien.

Il semble en fait que les dispositions législatives prévoyant ces instruments ont été adoptées de façon ponctuelle selon les besoins du moment. Nos lois ne contiennent aucune disposition d'application générale concernant ces instruments. Ces derniers n'ont été établis qu'en fonction des besoins de ministères ou d'organismes particuliers. Cette méthode ponctuelle semble avoir donné les résultats pratiques voulus.

2. Autres approches

Bien sûr, pour la conduite des affaires de l'État, le Parlement ne s'est pas limité à la création de ministères placés sous la gestion et la direction d'un ministre. En effet, le Parlement a établi divers types d'entités, administratives ou quasi judiciaires, pour s'occuper de fonctions gouvernementales précises. Dans ces situations, les fonctions, tâches et pouvoirs pertinents ont été confiés directement aux termes d'une loi à un organisme ou à un organe public plutôt qu'à un ministre. Ces organismes et les titulaires de charges publiques peuvent être autorisés par la loi à déléguer leurs pouvoirs ou la prise de décision ou à désigner des personnes qu'ils autorisent à exécuter leurs fonctions ou à exercer leurs pouvoirs. Dans ces situations, l'obligation de rendre compte au Parlement revient directement en général à l'organisme ou au titulaire de charges publiques et toute responsabilité résiduelle appartenant au ministre dépendra du libellé de la loi.

Au nombre des exemples de ce type de dispositions, citons la *Commission de l'assurance-emploi du Canada* et les *conseils d'arbitrage*.

3. Le cas des sociétés d'État

Avec la prolifération des sociétés d'État dans les années 70 et au début des années 80, le Parlement a adopté un nouveau régime en modifiant en 1985 la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dans le but, entre autres, d'assurer une meilleure reddition de comptes de la part des sociétés d'État et d'éclaircir les règles concernant la responsabilité respective des sociétés d'État et des ministres compétents. L'objet de ces nouvelles dispositions légales était notamment de préciser les rôles respectifs des sociétés d'État et des ministres dans la gestion de ces sociétés et la responsabilité des uns et des autres envers le Parlement. L'obligation de fournir des renseignements clés concernant les objectifs d'entreprise, la situation financière et les plans de la société d'État avait pour but de rehausser la transparence dans l'application des règles et de mettre en valeur le principe de la responsabilité.

En général, aux termes de ces arrangements, les sociétés d'État doivent s'occuper de leurs activités courantes et en rendre compte sans ingérence ministérielle. Il y a cependant des dispositions concernant la gestion et le contrôle financiers de ces sociétés, car, dans les grands dossiers, les ministres compétents et le gouverneur en conseil peuvent intervenir dans ces domaines, à l'égard desquels ils demeurent directement responsables.

4. Conclusion

L'approche ministérielle est toujours la plus répandue dans l'appareil gouvernemental fédéral. La rigidité d'une structure ministérielle peut être surmontée au moyen de techniques comme la délégation de pouvoirs, la désignation de responsables non ministériels dotés de pouvoirs et d'attributions précises et l'établissement d'accords horizontaux ou intersectoriels.

Ces techniques sont compatibles avec le principe de la responsabilité ministérielle et en fait peuvent servir à renforcer concrètement la reddition de comptes à la condition d'être convenablement articulées. La partie suivante du présent document offre des suggestions quant aux moyens à prendre à cet égard dans le contexte de l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens.

B. Pour préserver la reddition de comptes dans les arrangements horizontaux

L'opportunité de placer les citoyens au centre de la prestation des services gouvernementaux est ce qui motive toute l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens. Pour parvenir à ce but, il faut trouver des moyens de surmonter la rigidité et les limitations des structures ministérielles traditionnelles, mais ces moyens doivent comporter des chaînes claires et directes de responsabilité et de reddition de comptes au ministre et au Parlement.

Pour que l'Initiative de renouvellement réussisse, il faudra que les services de différents ministères ou de différents ordres de gouvernement, ou fournis par le secteur privé, soient regroupés afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacé des services offerts aux citoyens, et ce travail devra se faire en partenariat.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les règles concernant l'organisation ministérielle traditionnelle n'empêcheraient pas, dans le cas d'activités opérationnelles, l'adoption d'arrangements conclus avec des parties provenant de l'extérieur du ministère. Ce serait normalement le cas pour la création d'un centre de diffusion de renseignements fédéraux, provinciaux et municipaux sur la création d'entreprises.

Cependant, dans le cas de pouvoirs discrétionnaires, des dispositions législatives spéciales seraient nécessaires si les pouvoirs étaient exercés par quelqu'un qui ne travaille pas sous la gestion et la direction d'un ministre. Comme on l'a déjà mentionné, il est possible à cet égard de recourir à trois instruments : la délégation de pouvoirs, la désignation de responsables non ministériels ou des arrangements conclus avec les gouvernements provinciaux ou municipaux ou avec d'autres organismes ou instances.

Plusieurs lois prévoient déjà une partie ou la totalité de ces instruments. Toutefois, bon nombre de ministères ne disposent pas de tels pouvoirs.

Une importante question de principe qui intervient à propos de ces instruments est leur impact sur la responsabilité ministérielle. De toute évidence, il est plus facile pour le Parlement de tenir les ministres responsables de la gestion et de la direction de leur ministère lorsque toutes les personnes qui exercent des pouvoirs ou des fonctions en leur nom font partie du ministère.

Le point essentiel que le présent document cherche à faire valoir est qu'il n'y a pas nécessairement de changement sur ce plan lorsque l'on recourt à l'un ou l'autre des trois instruments. En fait, il est possible non seulement de préserver la responsabilité ministérielle, mais aussi de la renforcer.

La présente partie offre des suggestions sur les moyens pouvant permettre de préserver et de renforcer la responsabilité ministérielle. Elle portera également sur la question de savoir si des modifications législatives seraient nécessaires ou non pour traiter de la responsabilité ministérielle dans le contexte de l'appui à accorder à l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens. Enfin, cette partie contient quelques brefs commentaires sur la gestion des finances et du personnel.

1. Le besoin d'un cadre d'action et d'une liste de vérification

Il faut reconnaître dès le départ que chaque initiative de coopération ou de partenariat visant à augmenter l'efficacité et l'efficacités des services gouvernementaux offerts aux citoyens doit d'abord être évaluée selon son propre mérite. Après avoir décidé provisoirement que tels ou tels services gouvernementaux devraient être fournis en collaboration ou dans le cadre d'un partenariat, on doit tenir compte de plusieurs questions clés pour s'assurer que la responsabilité ministérielle peut être préservée et sera préservée.

Les arrangements de coopération ou de partenariat qui existent à l'heure actuelle entre les ministères fédéraux et entre les gouvernements contiennent une bonne part d'improvisation. Il est difficile par exemple d'obtenir des renseignements sur leurs modalités. Il n'y a pas de règles claires concernant la responsabilité ministérielle et la reddition de comptes. Les mécanismes de surveillance, là où il y en a, ne sont pas uniformes. On y retrouve rarement des procédures

précises de règlement des plaintes des citoyens et de désignation des personnes chargées de s'occuper de ces plaintes.

À cause de tous ces facteurs, la reddition de comptes est aléatoire et les citoyens eux-mêmes ont de la difficulté à savoir qui est responsable de tels ou tels services. En effet, il est absolument nécessaire, pour que les personnes auxquelles des pouvoirs et des charges ont été confiés puissent rendre des comptes, qu'il y ait un maximum de transparence dans tout arrangement modifiant les chaînes traditionnelles de responsabilité et de reddition de comptes. L'adoption d'un cadre d'action ou d'une liste de vérification permettrait de veiller, compte tenu des particularités et des exigences de chaque cas, à ce que des conditions minimales existent pour permettre l'exécution en règle de l'obligation de rendre compte.

L'élaboration et l'adoption d'un cadre d'action et d'une liste de vérification de cette nature sembleraient essentielles pour s'assurer que le Parlement et la population en général seront prêts à appuyer le recours à ces instruments pour parvenir à une plus grande souplesse institutionnelle.

2. Proposition de plan d'action et de liste de vérification

(1) Décisions initiales à prendre

Afin d'orienter les décisions concernant les questions de responsabilité dans l'élaboration d'initiatives axées sur les citoyens, il conviendrait sans doute de tenir compte des questions suivantes :

1. Les services gouvernementaux en question engagent-ils des «pouvoirs discrétionnaires de prise de décision» ou concernent-ils simplement des activités opérationnelles?
2. Si des « pouvoirs discrétionnaires de prise de décision » sont en cause et que ces pouvoirs sont exercés par des personnes qui ne travaillent pas sous

« la direction et la gestion » du ministre, il faut déterminer si des dispositions législatives sont en place pour permettre

- soit la délégation de pouvoirs;
- soit la désignation de responsables non ministériels;
- soit des arrangements intersectoriels (arrangements entre ministères ou gouvernements ou avec des organismes non gouvernementaux).

3. Il faut tenir compte des dispositions législatives en place pour décider de la technique à utiliser. Si les dispositions législatives ne permettent pas le recours à l'un ou l'autre des trois instruments, on devrait envisager de faire modifier la loi.

S'il est décidé d'aller de l'avant, il y aurait un certain nombre d'autres questions à régler.

(2) Liste de vérification d'autres questions clés

Le cadre d'action proposé pourrait comprendre une liste de vérification des aspects dont on devrait tenir compte chaque fois qu'un ministère envisage un arrangement dans lequel ses services seront fournis par quelqu'un qui n'est pas un fonctionnaire ministériel et dans lequel l'exercice de pouvoirs discrétionnaires est en cause.

La liste de vérification servirait à confirmer que tout arrangement de cette nature :

- (i) atteint les objectifs des lois pertinentes;
- (ii) atteint les autres objectifs fédéraux;
- (iii) est une mesure dont on peut démontrer le caractère raisonnable et prudent.

La liste de vérification énoncerait essentiellement les points dont on devrait tenir compte pour mettre en place des arrangements qui répondent aux exigences en matière de responsabilité.

Cette liste de vérification pourrait s'appliquer aussi bien aux arrangements engageant la prise de décision qu'aux arrangements strictement opérationnels.

Même lorsqu'il est question d'activités opérationnelles comme la diffusion de renseignements ou de services non discrétionnaires, il conviendra sans doute que le gouvernement fédéral veille, par exemple, à ce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les langues officielles* soient respectées, compte tenu des politiques et des dispositions législatives en vigueur. Les ministres continuent à être responsables envers le Parlement de l'application de ces lois, entre autres, sans égard à ce que les renseignements sur les programmes fédéraux soient fournis par des responsables provinciaux ou fédéraux.

Ce qu'il importe de retenir ici est le fait que les ministres continuent à être responsables envers le Parlement même dans les situations où a été conclu un arrangement mettant en cause plusieurs ministères fédéraux ou un gouvernement provincial ou le secteur privé. Toutefois, compte tenu des modalités de l'arrangement mis en place, il peut y avoir des différences quant aux aspects à l'égard desquels les ministres doivent rendre des comptes.

Les ministres doivent notamment continuer à répondre :

- (i) de la mise en place d'arrangements appropriés;
- (ii) du règlement efficace des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent dans l'exécution des arrangements; et
- (iii) des renseignements sur ces arrangements à mettre à la disposition du Parlement.

L'objet de la liste de vérification proposée est de favoriser la réalisation de ces trois fonctions.

Dans la description suivante du contenu de la liste de vérification, il est surtout question des arrangements engageant la prise de décision. Ces arrangements sont manifestement plus délicats que ceux qui ne traitent que de questions opérationnelles.

Proposition de liste de vérification

- (i) Le ministre est-il convaincu que l'arrangement permettra d'atteindre les objectifs de la loi pour lesquels il a été conçu?
 - En particulier, le ministre est-il convaincu que les personnes chargées d'en exécuter les modalités possèdent toutes les compétences voulues et ont reçu toute la formation nécessaire, etc.?
 - Des mécanismes de surveillance, de contrôle, etc., du travail sont-ils nécessaires et, dans l'affirmative, l'arrangement contient-il les modalités permettant de les mettre en place?
 - Les mécanismes appropriés sont-ils en place pour permettre la réception des rapports sur l'exécution des tâches et le traitement des problèmes qui se présentent?
- (ii) L'arrangement énonce-t-il les responsabilités de chaque partie, les objectifs à atteindre et les renseignements à obtenir et à distribuer pour surveiller l'exécution de l'arrangement?
- (iii) L'arrangement permet-il d'atteindre également les objectifs d'autres lois et politiques fédérales pertinentes?
 - Il peut s'agir, par exemple, de la *Loi sur les langues officielles*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.

- (iv) Peut-on obtenir facilement tous les renseignements relatifs à l'arrangement, qu'ils soient de nature financière ou autre?
- Plus particulièrement, a-t-on consulté suffisamment les citoyens touchés avant d'adopter l'arrangement?
 - L'arrangement est-il caractérisé par la transparence, c'est-à-dire ses modalités et toutes données essentielles concernant l'exécution de celles-ci sont-elles bien documentées publiquement pour que les citoyens y aient facilement accès?
 - Les renseignements concernant l'arrangement sont-ils mis à la disposition du Parlement au moment de son adoption (p. ex. le dépôt officiel à la Chambre des communes) et, par la suite, à intervalles réguliers (p. ex. en en faisant état dans le rapport annuel du ministère).

Si le ministre obtient la réponse qui convient pour chacune des grandes questions ci-dessus, chaque fois qu'il sera appelé à rendre des comptes au Parlement (ou aux médias ou aux citoyens) à l'égard de l'arrangement et de son application, il devrait être en mesure d'affirmer sans crainte de démenti que les mesures prises par le gouvernement fédéral étaient prudentes et raisonnables.

Évidemment, un tel cadre d'action assorti de la liste de vérification proposée n'est pas une panacée. On ne pourra éviter les problèmes et les accusations injustifiées. Les ministres seront inévitablement critiqués lorsque les arrangements ne donneront pas les résultats voulus. Cependant, le cadre d'action et la liste de vérification proposée devraient aider le gouvernement à prendre les mesures nécessaires au moment de l'adoption de l'arrangement et ultérieurement afin de rendre compte convenablement des actions du gouvernement fédéral et de les défendre efficacement.

3. Faut-il modifier les lois

Les dispositions législatives concernant la délégation des pouvoirs ministériels, la désignation de responsables non ministériels chargés d'exécuter des pouvoirs et des charges ministériels et l'établissement d'arrangements intersectoriels ou horizontaux ont été adoptées de

façon ponctuelle, vraisemblablement en réponse aux impératifs de l'heure et à des occasions qui se sont présentées au moment où les propositions législatives étaient à l'étude.

Cette approche pragmatique adoptée à l'égard de ces instruments semble avoir donné de bons résultats jusqu'à présent, car le Parlement a mis en place les dispositions législatives nécessaires chaque fois que le besoin se présentait.

Il s'agit d'une approche qui pourrait fort bien se poursuivre, quitte à reconnaître qu'il peut arriver que des initiatives très utiles axées sur les citoyens aient à attendre que le Parlement puisse les examiner et approuver l'instrument législatif nécessaire.

Une autre approche que l'on pourrait envisager serait une loi distincte s'appliquant à tous les ministères qui conférerait aux ministres le pouvoir d'utiliser les trois instruments décrits dans le présent document. Ce type de législation ressemblerait à la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique* et énoncerait de façon générique les pouvoirs permettant aux ministres de recourir à ces instruments.

Une telle approche pourrait finir par s'imposer si l'on parvenait à démontrer que cette souplesse est indispensable à l'exécution de plusieurs initiatives d'intérêt certain. S'il devait s'avérer que des modifications législatives ne sont nécessaires que pour un nombre restreint de projets, il pourrait être préférable de maintenir l'approche ponctuelle.

4. Gestion des finances publiques

La *Loi sur la gestion des finances publiques* contient des dispositions qui limitent la marge de manoeuvre. L'article 12 notamment présente un obstacle en ce sens qu'un administrateur général ne peut déléguer ses pouvoirs en matière de gestion du personnel qu'à ses « *subordonnés* ». Toutefois, la plupart des obstacles semblent se trouver dans le règlement d'application de cette loi et dans les directives établies pour en assurer l'observation. Pour éliminer ces obstacles, il faut procéder à un examen approfondi du règlement et de ses directives.

La clé de la responsabilité sur le plan financier est de veiller à ce que les dépenses soient effectuées conformément aux pouvoirs conférés par le Parlement.

Il ne s'agit pas de s'en remettre pour cela à un ensemble complexe de règles qui limitent la souplesse dans la prestation des services. Il faut plutôt, à notre avis, privilégier trois pistes d'action qui se renforcent mutuellement.

La première est l'établissement d'arrangements dont les modalités, notamment celles qui concernent les aspects financiers et le pouvoir de dépenser, devraient être limpides pour le Parlement et pour le public. (Voir ci-dessus « Peut-on obtenir facilement tous les renseignements relatifs à l'arrangement? »)

La deuxième est l'explicitation au Parlement, par le biais des budgets de dépenses et des lois de crédits, des fins et des moyens que prévoient les divers arrangements pour assurer la prestation des services.

La troisième est l'adoption d'arrangements qui contiennent des dispositions permettant au ministre compétent de rendre compte convenablement des dépenses effectuées dans le cadre des arrangements. Il revient au Conseil du Trésor de décider des modalités particulières à adopter à cet égard et celles-ci devraient faire partie de la liste de vérification proposée. Elles devraient comprendre un ensemble de procédures d'application générale établies à l'avance et facilement applicables par les ministères qui envisagent de mettre en place des arrangements comme ceux qui sont décrits ici.

À notre avis, il ne devrait pas être nécessaire de réinventer la roue à chaque fois. En effet, si un ministère intègre à un arrangement un tel ensemble de procédures d'application générale établies à l'avance, cela devrait suffire pour répondre aux exigences en matière de responsabilité financière.

Bien sûr, le Conseil du Trésor devrait examiner les arrangements proposés pour s'assurer que les procédures d'application générale établies à l'avance y ont été intégrées de manière appropriée et qu'il n'y a pas d'autres modalités à y ajouter. Ce travail ne devrait pas causer des retards ni entraîner de difficultés si l'ensemble de procédures est bien conçu.

5. Gestion du personnel

Le recrutement, la promotion, etc., des fonctionnaires se font sous l'autorité de la *Commission de la fonction publique*, en application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère au Conseil du Trésor les pouvoirs en matière de gestion du personnel. À bien des égards, ces pouvoirs sont délégués aux ministères.

La négociation collective et les griefs relèvent de la *Commission des relations de travail dans la fonction publique* en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Les modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail peuvent avoir des répercussions sur la situation de l'emploi des fonctionnaires (p. ex. la sécurité d'emploi, l'évaluation du rendement, la mobilité au sein de la fonction publique, les pensions, les procédures de règlement des griefs, les droits en matière de négociation collective).

Il s'agit là de questions importantes mais qui n'ont pas de rapport avec la responsabilité des ministres et débordent donc le cadre du présent document. Comme dans le cas de la gestion des finances publiques, les questions entourant la gestion du personnel devraient être examinées en profondeur afin de repérer les obstacles aux modes de prestation de services examinés par le Groupe de travail et d'y trouver des solutions.

C. Conclusion et recommandations

En conclusion, le Parlement a reconnu que la souplesse devrait être une caractéristique de l'organisation du gouvernement. Il a cherché à y parvenir en recourant à différentes techniques. Toutes ces techniques tiennent compte de l'obligation parallèle de respecter les principes de la responsabilité en cherchant à doter l'organisation de la souplesse nécessaire. Dans le contexte des nouvelles mesures et des nouveaux arrangements adoptés pour appuyer l'Initiative de renouvellement axée sur les citoyens, il importe de toujours garder à l'esprit ces techniques grâce auxquelles la souplesse peut être instaurée et la responsabilité peut être reconnue et préservée.

Les trois instruments décrits dans le présent document (la délégation, la désignation et les arrangements intersectoriels ou horizontaux), s'ils sont agencés de manière judicieuse et efficace, permettront non seulement de préserver, mais aussi de renforcer la responsabilité que le Parlement est en droit d'attendre au bout du compte.

L'adoption par le gouvernement d'un plan d'action et d'une liste de vérification appropriée permettrait en fait de s'assurer que toute l'attention voulue est accordée en temps opportun à l'ensemble des questions essentielles qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre le principe de la responsabilité ministérielle envers le Parlement. Un cadre d'action et une liste de vérification de cette nature sont essentiels pour doter ces arrangements de toute la transparence qui leur est indispensable pour empêcher que la responsabilité demeure dans les faits un objectif insaisissable.