

Probablement l'ouvrage le plus approfondi sur la responsabilisation du secteur public qui ait été rédigé dans le contexte canadien. Non seulement les auteurs examinent avec lucidité nos perceptions erronées et les lacunes de nos mécanismes en matière de responsabilisation, mais ils offrent des suggestions réalistes pour les améliorer. Tous les fonctionnaires, députés ou étudiants en administration publique devraient lire cet ouvrage.

Susan Phillips, professeure associée de l'École de politique et d'administration publique de l'Université Carleton et collaboratrice émérite de l'École de la fonction publique du Canada.

Dans cet ouvrage perspicace et facile à consulter, MM. Aucoin et Jarvis réussissent très bien à clarifier la théorie et la pratique liées à la responsabilisation, et proposent des solutions constructives pour effectuer des réformes en cette matière. On devrait inviter les leaders politiques et administratifs du gouvernement à lire cette étude.

Paul G. Thomas, Duff Roblin Professor of Government, Université du Manitoba, St. John's College

Aucun sujet lié à l'administration publique canadienne n'a suscité autant de confusion et de discussions pour mener à si peu de changements véritables. Nous avons maintenant à notre disposition un diagnostic comparatif de qualité sur les principes, les réalités et les problèmes complexes de la responsabilisation en gouvernance canadienne, ainsi que des recommandations sages et pratiques pour effectuer des améliorations. Cette publication importante et en temps opportun doit être lue non seulement par tous les fonctionnaires, mais aussi par les ministres, les députés et les représentants des médias. Cet ouvrage les aidera à approfondir leurs connaissances en la matière et rehaussera la qualité des débats; il pourrait aussi constituer un outil positif pour amorcer les changements nécessaires.

David A. Good, professeur en administration publique, Université de Victoria, et ancien sous-ministre fédéral

À propos des auteurs

Peter Aucoin est titulaire de la Chaire Eric Dennis, professeur en gouvernement et en sciences politiques et professeur en administration publique à l'Université Dalhousie. Il est aussi un collaborateur émérite de l'École de la fonction publique du Canada.

Mark D. Jarvis est analyste de recherche à l'École de la fonction publique du Canada.

RECHERCHE DE BASE

Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement :

Un cadre de réforme

**Peter Aucoin et
Mark D. Jarvis**

Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires de l'École de la fonction publique du Canada.

Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca

Télécopieur : (613) 992-1736

Téléphone : (613) 943-8370

Cette publication peut être consultée gratuitement au :

www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/publications/complete_list_f.html

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada ni du Gouvernement du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2005

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Aucoin, Peter, 1953-

Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme

Publ. aussi en anglais sous le titre :

Modernizing government accountability.

Disponible également sur l'Internet.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-79504-0

No de cat. SC1-3-15/2005F

1. Gouvernement représentatif – Canada.
2. Cabinet – Canada.
3. Responsabilité ministérielle – Canada.
4. Canada – Parlement – Réforme.
 - I. Jarvis, Mark D.
 - II. École de la fonction publique du Canada.
 - III. Titre.

JL65.A92 2005 320.471 C2005-980098-4

Internet (PDF) :

ISBN 0-662-79505-9

No de cat. SC103-15/2005F-PDF

Internet (HTML) :

ISBN 0-662-79506-7

No de cat. SC103-15/2005F-HTML

Coût unitaire pour édition et impression : \$10.00 (CDN)

Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme

Peter Aucoin et
Mark D. Jarvis

Table des matières

Préface : Un mot de l'École	4
Remerciements	6
I. Introduction	7
Objectifs et synthèse	8
II. Assises d'un gouvernement démocratique	13
La démocratie représentative : l'obligation de rendre compte	13
La responsabilité ministérielle en tant qu'obligation ministérielle de rendre compte : de la doctrine à la réalité	14
Les mécanismes de reddition de comptes	22
Le système américain à titre de comparaison	24
Le Parlement : amener les ministres et le gouvernement à rendre des comptes	26
III. Responsabilisation, hiérarchie et contrats	32
La hiérarchie composée de supérieurs et de subalternes : à la fois simple et complexe	33
La responsabilisation dans le cadre des relations mandant-mandataire : contrats au lieu d'une hiérarchie	35
Les partenariats : responsabilisation partagée entre pairs?	37
La chaîne cruciale d'autorité, de responsabilité et de responsabilisation déléguées	38
Boucler la boucle de la responsabilisation : rapports, examens et mesures correctives	39
Conclusion : conditions et instruments de la reddition de comptes efficace	41
IV. Le cadre redditionnel est-il défectueux?	45
La responsabilité ministérielle : confusion durable	45
Le gouvernement majoritaire et la discipline de parti : un mal canadien? ..	49
La responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement	52
La responsabilisation de la fonction publique au sein du gouvernement ..	63
La reddition de comptes axée sur les résultats à la rescousse?	72
La gouvernance déléguée : qui est responsable des organismes autonomes?	76
V. Moderniser l'obligation de rendre compte	80
L'examen parlementaire : amener les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre des comptes	80
Améliorer l'obligation de rendre compte du sous-ministre : un nouveau modèle canadien	86
Une fonction publique plus indépendante : un nouveau régime de nomination des sous-ministres	90
Améliorer l'examen parlementaire au moyen d'un examen du rendement	94
La gouvernance déléguée : un élargissement du cadre redditionnel	96
VI. Conclusion	100
Annexe I : Glossaire des termes	103
Annexe II : Quelques faits sur le gouvernement exécutif et le Parlement	120
Annexe III : Ressources supplémentaires	123

Préface : Un mot de l'École

Depuis quelques années, la responsabilisation au sein du gouvernement a suscité un intérêt et une préoccupation de plus en plus marqués. La notion et la pratique de l'obligation de rendre compte en démocratie représentent non seulement les fondements d'un bon gouvernement et de la confiance du public, mais ils prêtent aussi parfois à confusion en raison de la complexité de notre système parlementaire et bureaucratique. Comme les auteurs de la présente publication l'indiquent, « Pratiquement toutes les personnes à qui il faut rendre compte doivent elles aussi rendre compte de leurs actes à une personne d'un échelon supérieur » [TRADUCTION]. À la suite des récentes controverses, il devient plus important que jamais de bien comprendre les fondements de la responsabilisation, de réfléchir à ce que représente cette responsabilisation eu égard aux rôles professionnels et d'amorcer une discussion sur la responsabilisation comme moyen de renforcer davantage la démocratie canadienne.

Une analyse et un examen approfondi de ce régime complexe exigent d'effectuer des recherches intensives qui dépassent l'anecdote et l'opinion pour étayer un dialogue, un débat et des décisions éclairés. Le Programme de recherche sur la gouvernance de l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) cherche à établir une base de connaissances et à conduire des recherches de qualité qui appuieront le travail effectué par le personnel du gouvernement fédéral (www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/index_f.html).

Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme est la publication la plus récente du Programme de recherche sur la gouvernance de l'École. Les auteurs sont Peter Aucoin, l'un des plus éminents chercheurs dans le domaine des sciences politiques et de l'administration publique au Canada, et Mark Jarvis, un analyste du Programme de recherche sur la gouvernance. Des réflexions et des commentaires d'une

grande valeur fournis par des universitaires et des fonctionnaires ont contribué à enrichir ce travail, même si les opinions exprimées dans cet ouvrage sont entièrement celles des auteurs.

Ce document vise à examiner la structure fondamentale de la responsabilisation au sein du système de gouvernance canadien, en tenant compte des changements effectués dans la pratique de l'administration publique, et à suggérer des moyens de renforcer cette responsabilisation. Le présent ouvrage, qui fait suite au rapport *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement* — le premier rapport publié dans le contexte du Programme de recherche sur la gouvernance de l'EFPC — s'inspire des fondements d'un gouvernement responsable pour explorer les mécanismes existants de la responsabilisation afin de « promouvoir le contrôle, la conformité et l'amélioration continue de l'usage qui est fait des ressources et des pouvoirs publics en démocratie » [TRADUCTION]. Cet enjeu est d'une grande importance non seulement pour les représentants élus, les fonctionnaires et les universitaires, mais aussi pour tous les citoyens canadiens.

Grâce à une meilleure compréhension de la responsabilisation et des notions qui s'y rattachent, les fonctionnaires en particulier peuvent mieux assumer leur rôle qui est d'une importance cruciale dans la démocratie parlementaire du Canada; ils peuvent aussi offrir le meilleur soutien et les meilleurs services possibles aux ministres, aux députés et aux citoyens.

L'École de la fonction publique du Canada est heureuse de vous offrir cette publication qui, j'en suis certaine, contribuera grandement à enrichir le dialogue national en cours sur la responsabilisation et la démocratie au Canada.



Janice Cochrane
Présidente
École de la fonction publique du Canada

Remerciements

Nous aimerions profiter de cette occasion pour remercier les personnes suivantes, qui nous ont fait bénéficier de leurs commentaires perspicaces et éclairés :

Herman Bakvis	Evert Lindquist
David Good	John Mayne
Ken Kernaghan	Paul Thomas
Arthur Kroeger	Sam Wex

Nous sommes également reconnaissants envers un grand nombre de fonctionnaires qui, suivant l'esprit de cette publication, conservent l'anonymat.

Nous remercions Leslie Krukoff pour l'aide inestimable qu'elle nous a apportée tout au long du processus de publication.

I. Introduction

Il arrive que des députés ne réussissent pas à représenter leurs électeurs et électrices comme ces derniers sont en droit d'attendre, que les ministres fassent un mauvais usage de leurs pouvoirs exécutifs et que des fonctionnaires manquent à leur devoir. Plus généralement, les politiques gouvernementales n'atteignent pas toujours leurs objectifs et les services fournis au public ne respectent pas toujours les normes d'efficacité, d'efficience et de qualité que les citoyens attendent.

Ces faiblesses de la gouvernance et de l'administration publique au Canada, comme partout ailleurs, font partie du cours normal des choses. Bien entendu, le rendement atteint est souvent raisonnablement bon, voire très bon ou excellent selon les points de repères comparatifs : les députés sont réceptifs, les ministres gouvernent de manière responsable, les fonctionnaires sont compétents, les politiques de l'État produisent des résultats qui sont appréciés des citoyens, et les services au public sont excellents et axés sur les citoyens. Toutefois, il arrive aussi que le rendement soit moins bon à quelques égards, voire carrément mauvais. À l'occasion, il peut être terrible.

On ne peut attribuer toutes les lacunes de la gouvernance et de l'administration publique à un seul facteur. Néanmoins, toutes choses étant égales par ailleurs, l'efficacité de la conception et de la pratique de la reddition de comptes dans le cadre de la gouvernance et de l'administration publique a invariablement une incidence sur le comportement et le rendement. Lorsque le public s'aperçoit que de nombreuses faiblesses ou lacunes existent au sein de l'administration, il demande une responsabilisation accrue ou plus forte. Le raisonnement du public est clair : l'obligation de rendre des comptes vise à promouvoir le contrôle, la conformité et l'amélioration continue de l'usage qui est fait des ressources et des

pouvoirs publics en démocratie¹. L'obligation de rendre compte est au cœur de la démocratie représentative.

L'obligation de rendre des comptes dans le cadre de la gouvernance démocratique et de l'administration publique exige des personnes qui exercent des pouvoirs publics qu'elles soient soumises à l'examen méticuleux et à l'évaluation d'un responsable public ou d'un organisme public supérieur. La responsabilisation comporte des obligations : les personnes qui exercent une autorité doivent rendre des comptes à leurs supérieurs, et les supérieurs doivent obtenir ces comptes rendus et porter un jugement sur eux. Lorsque ce jugement est négatif, les supérieurs prennent des mesures correctives ou appliquent des sanctions, comme ils l'estiment nécessaire.

Dans le contexte de la gouvernance et de l'administration publique au Canada, la reddition de comptes est complexe et se joue à plusieurs niveaux. Presque tous ceux à qui l'on doit des comptes doivent également faire rapport à un niveau de direction plus élevé. L'autorité absolue est l'électorat : les citoyens détiennent le droit constitutionnel de porter un jugement sur ceux qu'ils ont élus à la Chambre des communes et, indirectement, sur leur gouvernement. Par conséquent, ils ont bien entendu le droit inconditionnel de changer qui est au pouvoir. Seuls les citoyens, en ce sens, n'ont de compte à rendre à aucune autorité supérieure. Toute autre instance participant à la gouvernance, y compris l'administration, relève de quelqu'un d'autre, en quelque sorte².

Objectifs et synthèse

Dans la présente publication, nous analysons la structure fondamentale de l'obligation de rendre compte dans le système canadien de gouvernance et de gestion publique³ à la lumière de l'évolution des pratiques en matière de

¹ Voir Peter AUCOIN et Ralph HEINTZMAN, « The dialectics of accountability for performance in public management reform », *Revue canadienne des sciences de l'administration*, vol. 66, n° 1, mars 2000, p. 45-56.

² L'organe judiciaire est la partie du gouvernement qui bénéficie de la plus grande indépendance, et ses décisions ne sont pas tributaires d'une autorité supérieure, en dehors du système d'appel à un tribunal supérieur. Les juges doivent rendre compte de leur conduite à des conseils de la magistrature et peuvent être destitués, mais seulement à la suite d'une procédure comportant suffisamment de freins et contrepoids pour préserver leur indépendance fondamentale par rapport aux processus politiques.

³ Ceci est la première d'une série de publications distinctes qui porteront sur la responsabilisation interne de la fonction publique, la responsabilité devant le Parlement, la reddition de comptes axée sur les résultats et la responsabilisation en matière de gouvernance partagée ou déléguée.

gouvernance et d'administration publique. Cette structure repose sur les fondements du « gouvernement responsable », la convention constitutionnelle qui établit le principe démocratique du régime parlementaire canadien⁴. L'exercice du pouvoir nous a montré, au cours des dernières décennies, que la compréhension de cette convention constitutionnelle s'est effritée dans plusieurs milieux; à certains égards, la formulation doit donc changer pour mieux représenter les nouvelles pratiques. Pour de nombreux commentateurs, cette convention constitutionnelle est déphasée par rapport à la réalité contemporaine; pour d'autres, c'est un échec pur et simple puisqu'elle ne fait pas en sorte que les hauts fonctionnaires élus ou nommés soient obligés de rendre compte. Il apparaît clairement que l'efficacité de la responsabilisation dans le cadre de la gouvernance et de l'administration publique au Canada est remise en cause.

D'après l'analyse faite dans ce rapport et en tenant compte de l'évolution des pratiques de gouvernance et de gestion publique observée ces dernières décennies, nous en avons conclu qu'il était nécessaire de mieux formuler la façon dont nous comprenons, élaborons et mettons en pratique les composantes essentielles de notre responsabilité à l'égard du public dans le contexte de la gouvernance et de l'administration publique. La confusion à ce sujet est trop importante. À plusieurs égards, la responsabilisation s'est grandement améliorée. Dans certains domaines, le gouvernement a pris les devants. Dans d'autres, la réforme a été initiée par des forces politiques ou indépendantes, notamment les médias. Quel que soit le cas, il existe maintenant plus de mécanismes de responsabilisation que jamais. Comme il fallait s'y attendre, ces changements ont complexifié encore davantage l'appareil gouvernemental.

Néanmoins, deux facteurs ont nécessité de nouvelles améliorations : d'abord, l'évolution des circonstances entourant la gouvernance et l'administration publique, ensuite, les cas de mauvaise administration ou d'actes fautifs allégués ou avérés. Bien que ce dernier facteur provoque des scandales politiques de plus grande envergure, le premier a exercé au fil du temps une pression constante.

À l'heure qu'il est, une forte pression interne s'exerce tout naturellement sur le système en vue de combler les lacunes par le renforcement des *mécanismes de contrôle*, y compris les éléments de contrôle relatifs à la responsabilisation, tels que

⁴ Peter AUCOIN, Jennifer SMITH et Geoff DINSDALE, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.

les vérifications et examens imposés aux ministères et aux organismes autonomes. Bien que certains de ces changements puissent être souhaitables, d'autres changements améliorant la responsabilisation peuvent être nécessaires pour atteindre les deux principaux objectifs de la responsabilisation :

- 1) fournir *l'assurance* au Parlement et au public que les ressources et les pouvoirs publics sont utilisés à bon escient;
- 2) favoriser *l'amélioration continue* de la gouvernance et de l'administration publique.

Aucun des changements qui pourraient être apportés au système politique n'est simple. En effet, plusieurs constituent de sérieux casse-tête — ce sont des questions difficiles sans réponse évidente. C'est particulièrement vrai pour les changements visant le renforcement de l'efficacité des automatismes régulateurs du gouvernement, dont le plus essentiel porte sur la capacité politique du Parlement à obliger le gouvernement et la fonction publique à rendre des comptes.

La capacité politique du Parlement est largement déterminée par la place qu'y occupe le gouvernement. Au Canada, la norme historiquement établie est un gouvernement à majorité unipartite formé de membres de la Chambre des communes, et un Sénat sans légitimité démocratique chargé de surveiller le gouvernement. En raison du roulement élevé à la Chambre des communes, dû au résultat des élections dans la plupart des circonscriptions électorales, beaucoup de députés sont relativement peu expérimentés. En outre, les structures de la direction de parti qui donnent au premier ministre un ascendant considérable sur son parti ont entraîné une situation où les députés ne souhaitent pas ou ne sont peut-être pas en mesure de rendre le gouvernement et la fonction publique comptables de leurs actes.

Les modifications apportées en vue d'améliorer cette situation devraient invariablement comporter les éléments suivants : réforme du système électoral de la Chambre des communes; des sénateurs élus au moyen d'un système électoral crédible; réforme des partis politiques afin de renforcer la position des députés par rapport à leur chef de parti (y compris un chef de parti qui est aussi le premier ministre); et réformes parlementaires pour renforcer la position des députés en général par rapport à leur leader parlementaire, afin de diminuer la façon dont la discipline de parti mine la capacité du Parlement de tenir le gouvernement et la fonction publique responsables. Ce sont des problèmes épineux pour lesquels il n'existe pas de solutions toutes faites.

Le problème ne se simplifie pas plus lorsque l'on étudie d'autres dimensions critiques du cadre redditionnel. Néanmoins, nous sommes venus à la conclusion que des changements sont nécessaires dans certains domaines pour préserver les fondements du système et en rehausser la crédibilité. En particulier, nous pensons que le moment est venu de reconnaître que les sous-ministres sont directement et personnellement responsables devant le Parlement en ce qui a trait aux pouvoirs qui leur sont assignés explicitement (en vertu de la loi) par le Parlement, et aux pouvoirs délégués qui leur sont octroyés directement par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. Ces pouvoirs sont octroyés directement aux sous-ministres et non à leur ministre. Ils portent sur des aspects cruciaux de l'administration des ressources financières et humaines, qui sont des questions d'intérêt public de premier ordre. Ces pouvoirs sont entièrement distincts de toute délégation de pouvoirs accordée par un ministre chargé d'un ministère à son sous-ministre en vue de la gestion d'un ministère et de ses programmes.

Le fait de reconnaître cette responsabilité introduirait une nouvelle dynamique de responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement (et sans aucun doute, par extrapolation, de la fonction publique envers les comités parlementaires en général), même si, *dans les faits*, les députés tiennent parfois les sous-ministres (et d'autres représentants officiels) comptables devant le Parlement et ses comités. Pour que cette nouvelle dynamique se concrétise, cette reconnaissance devrait s'accompagner de deux réformes connexes. Tout d'abord, un ensemble de protocoles est nécessaire pour influencer et guider les députés lorsqu'ils demandent des comptes aux sous-ministres au sein des comités parlementaires. Ces protocoles seraient également appliqués aux sous-ministres et aux ministres (et peut-être aux agents parlementaires qui vérifient et examinent le rendement des sous-ministres). Ensuite, une nouvelle procédure est nécessaire pour doter et gérer les postes de sous-ministre de façon à assurer l'indépendance et la neutralité d'une fonction publique professionnelle. Les sous-ministres sont non seulement le pont entre les politiciens partisans du gouvernement et la fonction publique professionnelle, mais ils assurent également le leadership de cette dernière. Ils doivent être, dans les faits et en apparence, indépendants de toute politique partisane, tant dans l'arène parlementaire qu'au sein de l'organe exécutif du gouvernement. À notre avis, les traditions qui ont bien servi le Canada en ce sens doivent maintenant passer par des procédures officielles de sorte que le niveau d'indépendance adéquat soit préservé et mieux défendu.

Une responsabilisation accrue du gouvernement et de la fonction publique nécessite un renforcement de la capacité du Parlement d'obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre des comptes. Le cadre actuel de présentation de l'information sur le rendement par les ministères et les organismes est clairement insuffisant, puisque ces rapports constituent une autovérification. Ceux-ci ne représentent que la moitié du processus de responsabilisation. Ils doivent être conjugués à des examens de rendement indépendants pour que soient évalués les programmes ministériels et leur gestion. Ces examens devraient être différents des vérifications de l'optimisation des ressources (ou du rendement), qui ont un autre objectif et une autre raison d'être.

Bien que les comités parlementaires recevraient le résultat de ces examens, ils ne devraient pas les réaliser eux-mêmes : les députés d'un côté ou de l'autre de la Chambre des communes sont rarement indépendants. Ces examens devraient être entrepris par des experts professionnels, qui sont des « pairs » des fonctionnaires professionnels qui gèrent les ministères et les programmes. Des fonctionnaires en détachement ou retraités pourraient effectuer ces examens. Un nouvel organisme parlementaire devrait être instauré pour en surveiller la bonne marche.

Enfin, nous pensons qu'il existe plusieurs façons d'imposer un cadre redditionnel plus efficace et rigide aux organismes gouvernementaux autonomes. Ces organismes ne devraient pas être exemptés de ces éléments de responsabilité à l'égard du public, qui favorisent la transparence et assurent la probité de l'usage qui est fait des fonds publics. Simultanément, d'autres changements pourront être apportés pour favoriser encore davantage l'indépendance de ces organismes par rapport aux politiques partisanes, puisque les ministres ne sont pas pleinement responsables du fonctionnement journalier dans le cas des sociétés d'État, ou des décisions issues de commissions de réglementation et de tribunaux administratifs.

II. Assises d'un gouvernement démocratique

La démocratie représentative : l'obligation de rendre compte

L'obligation de rendre compte est un principe fondamental de la gouvernance et de l'administration publique *démocratiques* dans toutes les démocraties représentatives. Dans tous ces systèmes, les représentants élus exercent des pouvoirs publics – les pouvoirs de l'État – au sein des organes exécutif et législatif du gouvernement, mais demeurent soumis à la souveraineté ultime du peuple, par le truchement du processus électoral démocratique. Les représentants élus exercent les pouvoirs de l'État *au nom* du peuple, et non dans leur propre intérêt. Les représentants élus qui gouvernent ont toujours l'obligation de rendre compte aux citoyens, qui peuvent se prononcer sur leur façon de gouverner et les remplacer s'ils le désirent.

Même si le Canada est officiellement décrit comme une « monarchie constitutionnelle », puisque le chef d'État est la Reine, il s'agit bien d'une démocratie représentative. C'est également une fédération avec ses deux ordres constitutionnels de gouvernement, le fédéral et le provincial. À l'échelle fédérale, les Canadiens sont gouvernés démocratiquement par leurs représentants élus à la Chambre des communes et par le gouvernement, qui doit toujours détenir la confiance de la majorité des députés de la Chambre. Puisque ces députés sont les représentants élus par les citoyens à la Chambre des communes et que le gouvernement est directement responsable envers eux, tant les députés que les ministres du gouvernement doivent être prêts à rendre compte au public de leur usage des pouvoirs législatifs et exécutifs, et tenus comptables de leurs actes devant les citoyens.

Le système constitutionnel canadien de gouvernement responsable repose sur le principe de responsabilité, car le gouvernement doit toujours être présent à la Chambre des communes pour rendre compte de ses actions, lorsque cela s'avère nécessaire, et amené à rendre des comptes à la Chambre des

L'obligation de rendre compte est un principe fondamental de la gouvernance et de l'administration publique démocratiques dans toutes les démocraties représentatives. Dans tous ces systèmes, les représentants élus exercent des pouvoirs publics – les pouvoirs de l'État – au sein des organes exécutif et législatif du gouvernement, mais demeurent soumis à la souveraineté ultime du peuple, par le truchement du processus électoral démocratique.

Le système constitutionnel canadien de gouvernement responsable repose sur le principe de responsabilité, car le gouvernement doit toujours être présent à la Chambre des communes pour rendre compte de ses actions, lorsque cela s'avère nécessaire, et amené à rendre des comptes à la Chambre des communes. La règle du gouvernement responsable veut que le gouvernement doive toujours avoir la confiance de la majorité des députés à la Chambre.

communes. Le régime constitutionnel du Canada fait appel à la reddition de comptes, même lorsque le gouvernement est majoritaire à la Chambre des communes. La règle du gouvernement responsable veut que le gouvernement doive toujours avoir la confiance de la majorité des députés à la Chambre.

Lorsque la Chambre des communes déclare qu'elle a perdu confiance envers le gouvernement, le premier ministre doit soit aviser le gouverneur général de dissoudre le Parlement, auquel cas une élection générale sera déclenchée en vue de former une nouvelle législature, soit démissionner, auquel cas un nouveau gouvernement sera formé à partir de l'Opposition sans que ne soit tenue une élection générale. La première option est la coutume au Canada; en effet, il n'y a qu'en 1926 qu'un nouveau gouvernement a été formé sans que ne soient déclenchées des élections.

Les élections démocratiques sont la pierre angulaire de la responsabilité à l'égard du public. L'opinion publique, exprimée par l'entremise des médias de masse, les groupes d'intérêt ou les mouvements sociaux, est importante pour assurer un gouvernement à l'écoute des citoyens; mais rien ne surpasse les

élections pour garantir la responsabilisation de ceux qui détiennent le pouvoir. Les élections ne sont toutefois pas suffisantes; la compétition politique est essentielle. Un gouvernement bien campé dans ses positions en raison de l'absence de compétition est un gouvernement potentiellement non responsable. En plus des élections périodiques, il faut aussi des procédures et des exigences qui assurent la disponibilité de l'information et des preuves dont les citoyens ont besoin pour juger de la compétence de ceux qui sont investis d'un mandat électif. De plus, des mécanismes institutionnels de responsabilisation doivent bien entendu être appliqués entre les élections à tous ceux qui sont investis de pouvoirs publics ou qui participent à l'exercice du pouvoir.

La responsabilité ministérielle en tant qu'obligation ministérielle de rendre compte : de la doctrine à la réalité

Dans le contexte de l'obligation permanente de rendre compte, on attend de chacun des ministres qu'il soit tenu de rendre des comptes au sein de et devant la Chambre,

en particulier par l'Opposition. C'est ce qu'on appelle la notion de « responsabilité ministérielle ». La Chambre exige des ministres qu'ils rendent des comptes, en particulier lorsqu'il y a des problèmes dans leur sphère de responsabilités. Les ministres doivent rendre compte de la façon dont eux-mêmes et leurs fonctionnaires font usage de l'autorité ministérielle dans l'exercice de leurs responsabilités expressément conférées – et la Chambre des communes juge leurs actes.

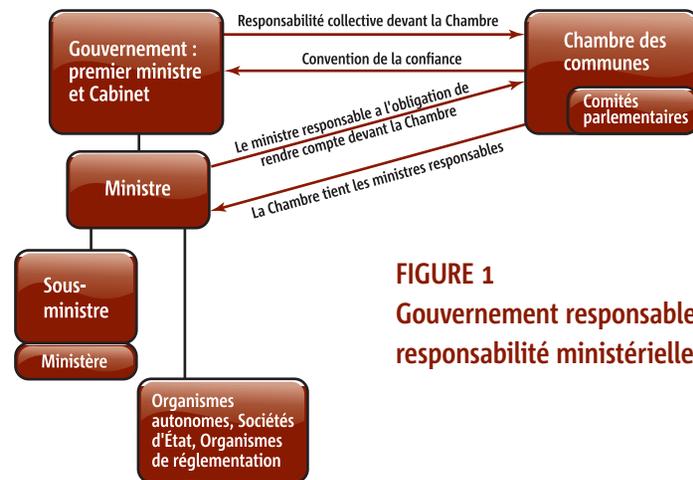


FIGURE 1
Gouvernement responsable / responsabilité ministérielle

La responsabilité ministérielle s'appuie sur la pratique qui veut que chacun des ministres, en plus de faire partie du gouvernement, détient des responsabilités et des pouvoirs exécutifs précis qui lui sont conférés par la loi pour diriger les affaires émanant du gouvernement. Par conséquent, la responsabilité d'un ministre signifie trois choses : premièrement, le ministre est le premier dirigeant d'un ministère, la personne responsable des hauts fonctionnaires, celle qui détient les *pouvoirs conférés par la loi*, pour agir dans le sens de la loi. Deuxièmement, le ministre s'est vu assigner les devoirs et les obligations qui sont également énoncés dans la législation. Troisièmement, le ministre doit *rendre compte* et peut être appelé à *répondre de ses actions* ou des actions des fonctionnaires, qu'il soit au courant ou non de ces actions. Bref, le terme « responsable » englobe trois dimensions de la responsabilité ministérielle : l'autorité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte.

Bien que la Chambre des communes puisse porter un jugement sur le gouvernement en place au moyen d'un vote de censure, elle ne peut pas destituer, renvoyer ou exiger la démission de ministres. Ceux-ci sont nommés et destitués par le premier ministre, en tant que chef du gouvernement. Cependant, il arrive que la Chambre des communes soit en mesure d'invoquer la pression de l'opinion publique pour forcer un ministre à démissionner, ou le premier ministre à démettre un ministre de ses fonctions. Lorsqu'un ministre est en butte aux critiques, le premier ministre doit toujours rester à l'affût d'une éventuelle perte de confiance de la Chambre envers le gouvernement lui-même, ou du moins de l'opinion publique générale à l'endroit du gouvernement si les actions d'un ministre discréditent l'ensemble du gouvernement.

Délégation de pouvoirs aux hauts fonctionnaires.

Pour l'administration des affaires publiques, les ministres délèguent leurs pouvoirs à leurs hauts fonctionnaires, de manière explicite ou implicite, et ces derniers sont censés exercer ce pouvoir ministériel. Ils agissent au nom de leur ministre. Généralement, le ministre n'intervient pas personnellement et ne sait pas précisément quelles mesures sont prises. Un ministre doit donner les grandes lignes, recevoir des rapports, poser des questions et intervenir dans les affaires qui requièrent une intervention de sa part, y compris les situations qui ont mal tourné et qui nécessitent une action corrective.

Dans le cours normal des choses, des fonctionnaires représentent leur ministre devant les comités parlementaires, pour appuyer la responsabilité de leur ministre à l'endroit du Parlement. Cependant, lorsqu'ils répondent à des questions qui leur sont adressées par les députés, les fonctionnaires doivent toujours répondre par des faits documentés à propos des activités ministérielles. Ils ne sont pas là pour défendre ou justifier une politique gouvernementale, les programmes ou les actions des ministres. Autrement dit, ils doivent répondre aux questions, et non « rendre compte », car ce n'est pas de leur ressort. Ils sont les agents de leur ministre (à l'exception des sous-ministres pour certaines questions, comme nous le verrons plus tard). Ils ne doivent pas non plus rendre de comptes au nom de leur ministre. Les ministres doivent présenter leur propre compte rendu, et défendre ou justifier leur action ou inaction ainsi que celles de leurs fonctionnaires.

La doctrine de la responsabilité ministérielle s'adapte à la délégation de pouvoirs et de responsabilités aux représentants officiels d'un ministre en ne permettant pas à celui-ci de déléguer son obligation de rendre compte. Ainsi, lorsque quelque chose

tourne mal, et même si le ministre n'était ni personnellement impliqué ni au courant – ni censé l'être – il doit tout de même répondre aux questions qui demandent des explications. Même lorsque l'autorité du ministre est déléguée, celui-ci conserve entièrement le pouvoir d'agir. Dans ce genre de circonstances, le ministre doit :

- 1) fournir une description ou une explication factuelle de ce qui s'est produit;
- 2) indiquer, le cas échéant, quelle action corrective il ou elle ordonnera;
- 3) justifier ou défendre cette action corrective ou la décision de ne pas agir.

Responsabilité et obligation de s'expliquer.

On dit que les ministres eux-mêmes peuvent parfois avoir « l'obligation de rendre compte » sans être « tenus responsables ». Par exemple, le *Guide du ministre* stipule que les ministres ont simplement « l'obligation de rendre compte au Parlement de l'exercice des pouvoirs conférés aux organismes qui lui rendent compte par leur entremise »⁵, ce qui contraste avec leur responsabilité « devant le Parlement de l'exercice des pouvoirs que leur confère la loi [c.-à-d. aux ministres] »⁶. La logique décrite ici est simple : « La responsabilité parlementaire reconnaît que seule la personne investie du pouvoir peut prendre des mesures »⁷. Il s'ensuit que :

- les ministres investis de pouvoirs par la loi sont tenus responsables;
- les ministres qui ne sont pas investis de pouvoirs par la loi ne sont pas tenus responsables – ils sont, tout au plus, obligés de s'expliquer.

Dans le cas des organismes autonomes, les ministres ont bien entendu certains pouvoirs. Toutefois, puisque ces pouvoirs sont limités, leur « responsabilité est limitée »⁸.

Lorsqu'un ministre est simplement obligé de s'expliquer, c'est-à-dire qu'il doit répondre à des questions au sujet des activités des organismes autonomes sur lesquels il a un pouvoir limité, il doit fournir des renseignements documentés ou des explications descriptives, et s'abstenir de défendre ou de justifier les actions en question. Dans de tels cas, le conseil d'administration est responsable des activités de l'organisme devant le Parlement, puisqu'il détient le pouvoir et la responsabilité

⁵ Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, 2004, p. 3. Souligné dans l'original.

⁶ Ibid., p. 3. Souligné dans l'original.

⁷ Ibid., p. 18.

⁸ Ibid., p. 18.

Les termes responsabilité et obligation de s'expliquer sont souvent interchangeables, même parfois dans un propos visant à les distinguer! Il n'est donc pas surprenant qu'ils prêtent souvent à confusion. Parfois, cette confusion est délibérée. Il arrive aussi que la confusion soit due à l'ignorance ou à la méconnaissance.

eu égard aux questions en jeu. Par conséquent, le conseil doit fournir les arguments de défense ou de justification, et être amené à rendre des comptes par le Parlement.

Lorsqu'un ministre refuse de reconnaître sa responsabilité personnelle (au sens de l'imputabilité) pour une situation qui a mal tourné dans son ministère — en raison de quelque chose que ses fonctionnaires ont pu faire sans qu'il ne leur ait donné de consignes à cet effet ou à son insu — le ministre doit tout de même répondre aux questions, tel que mentionné dans la section précédente. Toutefois, lorsque le ministre est, ou devrait être, au courant de l'affaire, il devient responsable de toute mesure corrective nécessaire, le cas échéant, parce qu'il en a le pouvoir et la responsabilité.

Enfin, la distinction entre les notions de responsabilité et d'obligation de s'expliquer s'applique également lorsque les activités en question ont eu lieu avant que le ministre n'intègre ses fonctions. Dans ces circonstances, seul le ministre en poste est tenu de s'expliquer, puisque lui seul peut agir. À compter de ce moment, le titulaire devient personnellement responsable des décisions et des actions correctives. (Comme nous le verrons plus tard, l'ancien ministre peut être amené à rendre des comptes sur les actions en question par le Parlement, un comité parlementaire ou une commission d'enquête, même si cette personne n'exerce plus les fonctions de ministre.)

Nous devons conclure cette section en faisant remarquer que les termes responsabilité et obligation de s'expliquer sont souvent interchangeables, même parfois dans un propos visant à les distinguer! Il n'est donc pas surprenant qu'ils prêtent souvent à confusion. Parfois, cette confusion est délibérée; par exemple, lorsqu'une personne devant rendre compte tente de nier sa responsabilité personnelle ou sa culpabilité. Par ailleurs, il arrive aussi que la confusion soit due à l'ignorance ou à la méconnaissance de qui détient le pouvoir et la responsabilité conférés par la loi, et, par conséquent, de qui est tenu de rendre des comptes. Parfois même, comme il en sera question plus tard, elle découle d'un refus de reconnaître que les sous-ministres ont des pouvoirs et des responsabilités délégués par la loi, distincts de ceux délégués par le ministre dont ils relèvent, et pour lesquels ils ont l'obligation de rendre compte devant le Parlement et devraient être tenus responsables. Ceux pour qui ces termes et leurs différentes significations prêtent à confusion devraient peut-être être excusés; en effet, les personnes mieux renseignées n'ont pas fait tout le nécessaire pour aider à clarifier les choses.

Limites de la responsabilité et des pouvoirs ministériels.

Nonobstant la doctrine de la responsabilité ministérielle, le système canadien a imposé trois limites importantes aux pouvoirs et à la responsabilité des ministres pour ce qui est de l'orientation et de l'administration de leur ministère. Celles-ci s'ajoutent aux limites de leurs pouvoirs et de leur responsabilité eu égard aux organismes autonomes de leur portefeuille.

D'une part, les ministres ne sont pas chargés de la dotation de leur ministère. Le premier ministre a le pouvoir de nommer les sous-ministres et les sous-ministres délégués, et la Commission de la fonction publique, un organisme exécutif indépendant, procède à la dotation des postes subalternes, bien qu'elle délègue bon nombre de ses pouvoirs aux sous-ministres. D'autre part, le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet composé de ministres, est investi d'un vaste éventail de responsabilités et de pouvoirs conférés par la loi en vue de régir la gestion des ressources humaines et financières ainsi que les diverses pratiques administratives. Le Conseil du Trésor délègue lui aussi une bonne partie de ses pouvoirs aux sous-ministres. Enfin, une partie des responsabilités et pouvoirs administratifs est octroyée aux sous-ministres en vertu d'une loi du Parlement.

Dans chacun de ces trois champs d'activités, les pouvoirs des ministres sont limités par les responsabilités et les pouvoirs administratifs octroyés à d'autres, y compris leur propre sous-ministre. Certains pouvoirs sont attribués à d'autres personnes afin qu'elles gèrent et utilisent les ressources financières et humaines des ministères. Le premier ministre et le Conseil du Trésor ont la responsabilité et l'obligation de rendre compte des leurs, et la Commission de la fonction publique relève du Parlement, non pas des ministres.

Pour les sous-ministres, la situation est claire pour ce qui est de leur responsabilité envers le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique dans le cadre des pouvoirs délégués aux sous-ministres. Dans ces circonstances, ils ne sont pas tenus de rendre compte à leur ministre étant donné que ce dernier n'a pas le pouvoir d'ordonner au sous-ministre de prendre des mesures correctives. C'est particulièrement vrai en ce qui a trait à la dotation de la fonction publique. En ce qui concerne les responsabilités et pouvoirs directement attribués aux sous-

Nonobstant la doctrine de la responsabilité ministérielle, le système canadien a imposé trois limites importantes aux pouvoirs et à la responsabilité des ministres : d'une part, les ministres ne sont pas chargés de la dotation de leur ministère; d'autre part, le Conseil du Trésor est investi d'un vaste éventail de responsabilités et de pouvoirs conférés par la loi; enfin, une partie des responsabilités et pouvoirs administratifs est octroyée aux sous-ministres en vertu d'une loi du Parlement.

ministres en vertu d'une loi du Parlement, les eaux sont pour le moins troubles. Les ministres n'ont aucun pouvoir ni aucune responsabilité en la matière; ils ne doivent pas rendre de comptes. Les sous-ministres le sont, mais envers qui? Devraient-ils être tenus responsables devant les comités parlementaires en ce qui a trait aux pouvoirs qui leur sont directement octroyés par le Parlement? La reddition de comptes du sous-ministre à son ministre suffit-elle? La position officielle veut qu'un sous-ministre n'ait l'obligation de rendre compte qu'à l'interne, au « Conseil du Trésor ainsi qu'à son ministre eu égard aux responsabilités qui lui sont déléguées et à celles qui lui sont conférées directement par la loi »⁹. Cette position constitue un problème épineux parce que les sous-ministres n'ont pas l'obligation de rendre compte au Parlement quant aux pouvoirs qui leur sont conférés par la loi.

Organismes autonomes.

Les lois qui instituent les organismes autonomes confèrent des pouvoirs directement au conseil d'administration de ces organismes, limitant ainsi la responsabilité ministérielle. Les conseils d'administration des sociétés d'État, de même que les commissions de réglementation et les tribunaux, ont des responsabilités et des pouvoirs qui leur assurent une certaine indépendance par rapport aux ministres. Les pouvoirs donnés au conseil des sociétés d'État font en sorte que les ministres ne doivent pas intervenir dans la gestion de ces sociétés, sauf pour s'assurer que l'intérêt public n'est pas mis à risque ou sapé. Toutefois, les ministres ont suffisamment d'autorité pour pouvoir diriger et contrôler ces organisations. Ils détiennent le pouvoir de nommer les membres du conseil et le président-directeur général de la société; d'approuver le plan d'entreprise annuel, les budgets d'immobilisations et, au besoin, les subventions d'exploitation annuelles; et de communiquer des directives d'orientation ayant force exécutoire. Les ministres sont responsables de l'exercice de ces pouvoirs ou de leur incapacité à les exercer, et devraient être tenus de rendre des comptes à cet égard. En somme, les ministres sont censés employer une approche passive dans la supervision des sociétés d'État de leur portefeuille, bien qu'ils aient l'autorité nécessaire pour diriger et contrôler ces organisations, même s'ils doivent le faire de façon plus indirecte que dans le cas de leur ministère. Pour ce qui est de leurs responsabilités générales relatives aux sociétés d'État, les ministres sont responsables de l'exercice de ces pouvoirs ou de leur échec à les exercer, et devraient être tenus de rendre des comptes à cet égard.

⁹ Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Parallèlement, les conseils de ces sociétés ont l'obligation de rendre compte, habituellement par l'entremise de leur président, au Parlement. Il font rapport au Parlement « par l'entremise » d'un ministre, ce qui signifie que leur ministre responsable doit déposer ses rapports au Parlement. Ces rapports, ainsi que toute réponse aux questions adressées au président ou aux cadres dirigeants de la société dans le contexte des comités parlementaires, constituent les compte rendus du conseil au Parlement. Pour toutes les questions qui relèvent de sa sphère d'autorité et de responsabilité, le conseil est entièrement tenu de rendre compte au Parlement. Le conseil a également l'obligation de rendre compte au ministre et au gouvernement, et il doit répondre de lui-même lorsqu'il demande des autorisations auprès de ces derniers. Qui plus est, le ministre et le gouvernement peuvent prendre les mesures correctives qui s'imposent, y compris la destitution du président-directeur général, qui est généralement nommé par le gouvernement.

Prérogative du premier ministre.

En vertu de la Constitution canadienne, le premier ministre a la prérogative d'intervenir dans le portefeuille de tout ministre¹⁰. Ce faisant, bien entendu, le premier ministre devient responsable et tenu de rendre compte de toutes les actions qu'il pose. Les pouvoirs du premier ministre ont été bien illustrés au cours des décennies, alors que les premiers ministres qui se sont succédés ont pris des décisions unilatérales importantes sur des questions qui auraient normalement été du ressort d'un autre ministre, dans certains cas sans même avoir consulté le ministre en question¹¹.

Personnel politique.

Tous les ministres, y compris le premier ministre, emploient du personnel politique dans leur bureau personnel, qu'ils nomment directement sans avoir recours au processus de dotation qui relève de la Commission de la fonction publique. Le personnel politique est exempté des dispositions législatives qui régissent la dotation en personnel dans la fonction publique. Ils ne sont pas considérés comme des fonctionnaires ou des hauts fonctionnaires de ministère. Ils n'ont aucune autorité sur ces derniers. Cependant, ils peuvent agir et parler au nom des ministres, s'adressant parfois aux fonctionnaires du ministère. Les membres du personnel politique du Cabinet du premier ministre peuvent parler aux fonctionnaires de toute l'administration publique au nom du premier ministre, ce qu'ils font par ailleurs.

¹⁰ J.R. MALLORY, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Macmillan, 1971, p. 85-88.

¹¹ Donald J. SAVOIE, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

Bien que ce personnel politique soit parfois convoqué devant les comités parlementaires, il n'a de toute évidence pas la même relation avec un ministre que les fonctionnaires. Les ministres doivent être tenus responsables de toutes les actions posées par leurs collaborateurs partisans. Ceux-ci sont nommés par le ministre et exercent leurs fonctions à sa convenance. Au contraire des hauts fonctionnaires, aucune limite n'est imposée à l'autorité effective, et donc à la responsabilité, du ministre sur son personnel politique. L'accroissement du personnel politique et de son influence réelle sur le gouvernement complique l'obligation de rendre compte dans la mesure où les ministres ne répondent pas entièrement de ce personnel. Quand ils ne le font pas, il se crée un déficit de responsabilisation, comme cela s'est vu récemment en Australie¹².

Pouvoir de destitution.

La Chambre n'a pas le pouvoir constitutionnel de démettre de leurs fonctions les titulaires de charge publique nommés par le premier ministre, le Cabinet ou un ministre, y compris les sous-ministres et leurs délégués, le personnel politique et les présidents, membres du conseil et PDG d'organismes autonomes. La Chambre n'a pas non plus le pouvoir de destituer les fonctionnaires qui sont nommés par ou sous l'autorité de la Commission de la fonction publique. Des pouvoirs disciplinaires sur ces fonctionnaires, notamment le pouvoir de destitution, sont dévolus au sous-ministre de chaque ministère.

Les mécanismes de reddition de comptes

Les composantes de base du système canadien de responsabilisation des ministres et du gouvernement comprennent :

- les votes de confiance accordés au gouvernement par la Chambre des communes;
- la période des questions à la Chambre des communes, durant laquelle les ministres répondent aux questions des députés des deux côtés de la Chambre, en particulier celui de l'Opposition;
- l'examen minutieux effectué par les comités permanents du Parlement, dont le Comité des comptes publics de la Chambre des communes et le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires;

¹² Michael KEATING, « In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 3, 2003, p. 92-97.

- la publication annuelle pour le compte du Parlement des plans ministériels et des rapports sur le rendement rédigés par les ministères et les organismes;
- l'évaluation, par le premier ministre, du rendement et des actions de chacun des ministres et des personnes nommées par décret;
- la surveillance, par le Conseil du Trésor, du rendement des sous-ministres, des ministres et des organismes autonomes;
- la vérification et la surveillance, par la Commission de la fonction publique, de la dotation ministérielle des postes de fonctionnaires déléguée par la Commission;
- l'évaluation interne du rendement des fonctionnaires par leurs supérieurs administratifs;
- les vérifications du Bureau du vérificateur général sur l'administration des affaires publiques en général et sur la gestion des fonds publics en particulier;
- les examens de l'administration de lois particulières par les agents parlementaires, y compris le Commissaire à l'information, le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à la protection de la vie privée;
- le contrôle judiciaire des décisions administratives par les tribunaux et les tribunaux quasi judiciaires;
- les commissions publiques d'enquêtes dans les cas d'allégation de mauvaise administration;
- le droit du public à l'accès à l'information gouvernementale.

Les dimensions démocratiques de ce système reposent tant sur la saine concurrence électorale que sur un milieu de la presse vigilant et dynamique.

Le système de responsabilisation donne la priorité à :

- la transparence des dossiers, des fichiers et des données;
- la vérification indépendante des états financiers, des systèmes de gestion et des transactions;
- l'examen indépendant des décisions et comportements en vue de la conformité aux lois et à la politique;
- le questionnement sur la place publique des ministres et des hauts fonctionnaires au sujet de leurs politiques et mesures administratives.

La transparence, la vérification, l'examen et le questionnement sont au cœur de la responsabilisation pour au moins deux raisons. D'abord, l'évaluation de l'efficacité

des politiques ministérielles et du rendement des ministres et de leurs agents de l'administration des affaires publiques n'est pas toujours facile si les compte rendus ne sont faits par les ministres ou leurs agents que de leur propre chef ou sur les tribunes de leur choix. Ensuite, une grande partie du comportement des ministres et des hauts fonctionnaires n'est pas facilement observable pour les personnes extérieures au milieu exécutif et administratif. Il s'ensuit que ceux qui demandent directement ou indirectement des comptes aux ministres et aux hauts fonctionnaires doivent les mettre au défi. Ils doivent exiger d'eux qu'ils défendent, justifient et établissent le bien-fondé des politiques ou des comportements à l'examen. Autrement dit, l'autovérification des personnes au pouvoir ne devrait jamais être considérée comme suffisante.

L'interaction entre les parties d'un rapport de responsabilisation n'est pas toujours de nature partisane, même dans les milieux parlementaires. Toutefois, la structure fondamentale du système parlementaire de style Westminster est caractérisée par une division entre le gouvernement et l'Opposition, suivant les lignes partisans.

L'interaction entre les parties dans une relation de responsabilisation n'est pas toujours de nature partisane, même dans les milieux parlementaires. Toutefois, la structure fondamentale du système parlementaire de style Westminster est caractérisée par une division entre le gouvernement et l'Opposition, suivant les lignes partisans. Alors que le gouvernement constitue un organe exécutif distinct et qu'il est en mesure de diriger une grande partie des affaires publiques sans s'en remettre constamment au Parlement, ses ministres sont issus du Parlement et doivent rendre des comptes à la Chambre des communes, en particulier aux députés de l'Opposition. Le premier ministre et les ministres du gouvernement sont également députés et, par conséquent, sont présents à la Chambre pour être questionnés par les députés de l'Opposition et leur rendre des comptes¹³.

Le système américain à titre de comparaison

De nombreux Canadiens se servent du système de gouvernement américain comme base de comparaison pour une large gamme de questions de gouvernance. Certains considèrent que le système américain, avec ses nombreux freins et contrepoids

¹³ Les ministres peuvent être nommés par le Sénat, mais la norme démocratique veut que les ministres soient élus. Au Canada, cela signifie qu'ils doivent être députés à la Chambre des communes. À moins qu'il ne soit nécessaire pour des raisons politiques de nommer des sénateurs à la fonction de ministre afin de garantir la représentation de régions sans député au gouvernement, la norme est d'avoir un sénateur au Cabinet, qui agit à titre de leader du gouvernement au Sénat.

appliqués à l'usage des pouvoirs exécutifs et législatifs, est supérieur au système du gouvernement responsable. Quoi qu'il en soit, il est clair que le système parlementaire de responsabilisation de style Westminster diffère radicalement du cadre reditionnel américain. Au lieu du principe voulant que le gouvernement ait la confiance de la Chambre en tout temps, le système américain repose sur la séparation des organes exécutif et législatif du gouvernement. Ils sont élus séparément pour un mandat défini. Le président ne dépend pas de la confiance de la Chambre des représentants ou du Sénat, les deux chambres du Congrès¹⁴.

Bien qu'ils soient élus séparément, il se fait un partage de pouvoirs entre les organes exécutif et législatif, qui constitue le système de freins et contrepoids. Le « partage des pouvoirs » qui caractérise cet arrangement constitutionnel donne au président un droit de veto sur les projets de loi émanant du Congrès, et donne au Sénat un droit de veto sur la nomination par le président des membres de l'organe exécutif et de l'organe judiciaire du gouvernement. Dès lors, dans ce système, le président n'a pas l'obligation de rendre compte au Congrès.

Qui plus est, puisque le président n'est membre d'aucune des deux chambres du Parlement ni tenu de leur rendre compte, il n'est pas exposé aux questions de la Chambre des représentants ou du Sénat. Rien dans le système américain ne correspond au cadre reditionnel direct auquel est soumis le premier ministre à la Chambre des communes, en particulier lors de la période des questions. Par ailleurs, les comités du Congrès (*congressional committees*) sont extrêmement puissants et ont une grande visibilité dans le système américain; les autres membres de l'organe exécutif du gouvernement, en particulier les hauts fonctionnaires relevant du Cabinet, doivent fréquemment répondre aux questions de ces comités.

Les présidents américains sont ouverts aux questions directes de la part des médias seulement, mais uniquement lorsqu'ils acceptent d'être questionnés et selon les règles qu'ils établissent. Le contraste entre la responsabilisation politique directe et permanente d'un premier ministre devant la Chambre des communes et la protection dont bénéficie un président américain contre tout questionnement des opposants au Congrès a été mis en lumière récemment par les expériences

¹⁴ Le Congrès peut demander la démission du président, mais d'une façon qui diffère de la convention de la confiance du régime parlementaire. De nombreux observateurs sont d'avis que la procédure de destitution du président Bill Clinton (de qui l'on a réclamé la démission mais qui n'a pas été reconnu coupable lors de l'instruction du Sénat) avait l'allure d'un vote de confiance représentant essentiellement les lignes de parti du Congrès.

respectives du premier ministre Tony Blair et du président George W. Bush eu égard aux mesures qu'ils ont prises au sujet de la guerre en Irak.

Le Parlement : amener les ministres et le gouvernement à rendre des comptes

L'assurance d'une responsabilisation significative dans un système parlementaire dépend essentiellement de deux facteurs.

D'une part, il y a la capacité de l'Opposition à obtenir des comptes rendus des ministres à la Chambre des communes, et sa capacité à les responsabiliser.

Le second facteur permettant de déterminer la valeur de cette responsabilisation est la vigueur des structures et des procédures d'examen parlementaire à la Chambre des communes et au sein de ses comités.

L'assurance d'une responsabilisation significative dans un système parlementaire dépend essentiellement de deux facteurs. D'une part, il y a la capacité de l'Opposition à obtenir des comptes rendus des ministres à la Chambre des communes, et sa capacité à les responsabiliser en appliquant une pression politique, particulièrement par le biais des médias de masse. La compétence du leadership de l'Opposition se manifeste souvent le mieux pendant la période des questions.

Bien qu'il y ait parfois des occasions qui permettent aux députés d'arrière-ban de l'Opposition et même du gouvernement de se faire entendre, la période des questions est surtout une tribune pour les députés de premier rang. L'aspect le plus important de ce mécanisme de responsabilisation est que le gouvernement ne peut pas contrôler ce qui se dit durant cette période, même lorsqu'il est majoritaire. Les députés de l'Opposition ont le droit de poser aux ministres n'importe quelle question touchant leur portefeuille de responsabilités¹⁵. Cependant, puisque les ministres ne sont pas tenus de répondre à ces questions directement ou entièrement au cours de la période des questions, la mesure dans laquelle les députés de l'Opposition sont capables de responsabiliser les ministres et d'obtenir des comptes rendus de leur part dépend de leurs habiletés intellectuelles et du travail de préparation accompli en vue de cibler et de formuler leurs questions. Trop souvent, les

efforts de l'Opposition consistent à assiéger des ministres, aux dépens du traitement de nombreux enjeux importants, ce qui limite l'efficacité de cet instrument de responsabilisation. Néanmoins, la fréquence de la période de questions à la Chambre des communes signifie que les ministres, y compris le

¹⁵ Au Canada, au contraire de la Grande-Bretagne, les chefs de parti, y compris le premier ministre, exercent un contrôle serré sur leurs propres députés durant la période de questions afin de gérer la situation, mais le gouvernement ne peut pas contrôler ce que les chefs de l'Opposition croient justifié de demander.

premier ministre, savent qu'ils seront constamment soumis à des questions, à tout le moins sur ce que l'Opposition et les médias considèrent comme étant les points faibles du rendement de leur gouvernement.

D'autre part, le second facteur permettant de déterminer la valeur de cette responsabilisation est la vigueur des structures et des procédures d'examen parlementaire à la Chambre des communes et au sein de ses comités¹⁶. La vigueur dépend de plusieurs facteurs, y compris le nombre total de députés à la Chambre des communes, le degré d'indépendance des simples députés du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et devoirs d'examen, l'expérience parlementaire et ministérielle des députés, l'efficacité des règles et des procédures de questionnement des ministres et des hauts fonctionnaires, et le nombre de députés du gouvernement au Parlement et dans les comités parlementaires.

En Grande-Bretagne, une vaste Chambre des communes comptant 659 députés donne souvent lieu à un nombre suffisant de simples députés du gouvernement et de l'Opposition qui souhaitent prendre au sérieux la fonction d'examen de la reddition de comptes et sont en mesure de le faire. Bon nombre de ces députés le veulent et le peuvent parce que non seulement leurs chances d'être réélus dans une circonscription sûre sont assez bonnes, mais ils sont aussi pleinement conscients que leurs chances d'être nommés ministre sont faibles, même ministre de second rang. Beaucoup de ces députés sont des députés d'expérience, qui prennent leur rôle parlementaire au sérieux, et certains sont d'anciens ministres qui ont quitté le gouvernement pour une question de principe. Les rangs de l'Opposition comptent souvent plusieurs anciens ministres.

En revanche, la Chambre des communes canadienne ne compte que 308 députés, et un fort taux de roulement comparativement à la Grande-Bretagne (et aux autres pays, du reste)¹⁷. En outre, une proportion bien plus grande de députés peuvent espérer accéder à un poste de ministre, étant donné ce qu'on est convenu d'appeler « l'impératif de représentativité » du Cabinet. En vertu de cet impératif, un premier

¹⁶ Les commissions sénatoriales au Canada servent souvent de tribunes importantes pour l'examen de la politique gouvernementale et des questions de gouvernance, d'où l'importance de leur contribution au débat public. Comme mécanismes de reddition de comptes, toutefois, ils sont rarement très efficaces. Cette situation contraste avec celle de l'Australie, où les commissions sénatoriales jouent un rôle de premier plan dans la responsabilisation des ministres et du gouvernement, en particulier en ce qui a trait à la procédure de prévisions budgétaires annuelles. Le fait que le Sénat australien soit une assemblée élue (et qu'il soit fondé sur un système de représentation proportionnelle) a une importance considérable.

¹⁷ Jonathon MALLOY, « The House of Commons under the Chretien Government », *How Ottawa Spends, 2003-2004*, éd. G. Bruce Doern, Don Mills, ON, Oxford University Press, 2003.

ministre doit essayer, autant que possible, de nommer des ministres de toutes les provinces et de toutes les régions des grandes provinces, et veiller à ce que la formation du Cabinet représente la diversité du Canada du point de vue du sexe, de la race, de l'origine ethnique et de la langue¹⁸. Étant donné que le public manifeste peu d'enthousiasme à l'idée d'une Chambre des communes élargie, il est peu probable que l'examen parlementaire minutieux soit renforcé de cette façon. La réforme du Sénat pour en faire une assemblée législative élue pourrait grandement améliorer la capacité générale du Parlement à tenir les ministres et les hauts fonctionnaires responsables, tout comme le Sénat élu en Australie, mais il faudrait que la réforme soit nécessaire pour d'autres raisons également.

Pour établir une tradition d'indépendance des députés d'arrière-ban du gouvernement, il faut que les partis politiques au pouvoir refusent ou soient incapables d'exercer un contrôle politique total sur leurs simples députés au Parlement. En Grande-Bretagne, étant donné la taille de la Chambre des communes, le gouvernement a souvent eu un grand caucus parlementaire bénéficiant d'une majorité confortable, avec pour résultat un contexte où les députés du gouvernement sont beaucoup plus libres d'esprit, agissant indépendamment de leur chef. En outre, les caucus du Parti conservateur et du Parti travailliste ont un certain contrôle sur leur chef de parti, étant donné qu'ils peuvent modérer et même détrôner un chef. L'un des effets de ces multiples facteurs est que seulement quelques votes sont déclarés comme des votes de confiance envers le gouvernement, que tous les députés du gouvernement doivent appuyer. Ces pratiques britanniques ont façonné une culture politique qui, du moins en comparaison, accorde une haute importance au rôle du Parlement dans la reddition de comptes du gouvernement, et qui diminue la légitimité du recours à une discipline de parti en tant que moyen partisan d'atténuer l'obligation de rendre compte¹⁹.

Au Canada, en plus d'une Chambre des communes représentant moins de la moitié de son pendant britannique, le fort roulement électoral des députés des deux partis au pouvoir – les libéraux et les conservateurs – a fait en sorte que la première

¹⁸ Colin CAMPBELL, « Cabinet committees in Canada: pressures and dysfunctions stemming from the representational imperative », Thomas T. Mackie et Brian W. Hogwood (éd.), *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*, éd. Thomas T. Mackie et Brian W. Hogwood, London: Sage, 1985, p. 61-85.

¹⁹ De nombreux commentateurs et spécialistes britanniques brosseraient un tableau beaucoup plus critique de l'expérience de la Grande-Bretagne, en particulier ces quelques dernières décennies. Ils n'auraient pas nécessairement tort compte tenu de leurs propres normes d'évaluation, par opposition à des normes comparatives. Voir, par exemple, *Parliamentary Affairs*, n° 4, vol. 57, 2004, un numéro entièrement consacré à une évaluation du régime parlementaire britannique.

condition, celle de l'indépendance des députés, s'impose rarement, bien que le roulement se soit atténué lors des élections générales de 1997 et 2000. De même, ce qui est peut-être plus important encore, les caucus parlementaires ont perdu le pouvoir de destituer leur chef de parti depuis que celui-ci est choisi au moyen d'un congrès d'investiture national. Cela s'est produit peu après la Première Guerre mondiale. En transférant du caucus parlementaire aux membres du parti en général l'autorité sur le chef de parti, les partis ont en effet accru l'autorité des chefs de parti sur les députés d'arrière-ban. Finalement, jusqu'à l'adoption par le premier ministre Paul Martin, en 2003, du vote de troisième catégorie selon le modèle britannique, les députés d'arrière-ban du gouvernement devaient appuyer le vote du gouvernement à la Chambre des communes et dans ses comités, sauf dans les cas occasionnels de vote libre. Pour toutes ces raisons, une culture politique qui confierait au Parlement un rôle important dans la responsabilisation du gouvernement n'a pas été établie. Pour ce qui est des députés eux-mêmes, la fonction d'examen de la reddition de comptes est très loin dans leur liste de priorités, et vient bien après la volonté de prendre part à l'élaboration des politiques et de servir leurs électeurs grâce à leurs relations au gouvernement²⁰.

Enfin, il y a la question du poids du parti au pouvoir au sein du Parlement et des comités parlementaires. La norme, au Canada comme en Grande-Bretagne, est un gouvernement à majorité unipartite, où le gouvernement contrôle tant le Parlement que ses comités. Au Canada, le Sénat n'a pas de poids politique. En revanche, ce dernier quart de siècle, en Australie, un gouvernement majoritaire formé d'un seul parti (Travailliste) ou formé de la coalition de deux partis (Libéral-National) a exercé un contrôle sur la Chambre des communes mais pas sur le Sénat, où l'alliance des partis d'opposition a maintenu un avantage²¹. L'incapacité du gouvernement à contrôler le Sénat est importante, car le Sénat australien est une institution puissante, en particulier pour ce qui est de la reddition de comptes des ministres et des hauts fonctionnaires. En raison de l'obligation de rendre compte, les comités parlementaires les plus importants sont les commissions sénatoriales.

En Nouvelle-Zélande, la tradition, jusqu'en 1996, était presque identique à celle du Canada. En effet, compte tenu de la taille relativement réduite de la Chambre, la capacité de l'Opposition était minime et le gouvernement et les députés d'arrière-

²⁰ David DOCHERTY, *Mr. Smith Goes to Ottawa: life in the House of Commons*, Vancouver, UBC Press, 1997.

²¹ La position des partis au Sénat, à la suite de l'élection d'octobre 2004, pourrait donner au gouvernement moins d'opposition que jamais au cours des 25 dernières années, puisque l'équilibre des pouvoirs sera assuré par un parti conservateur mieux disposé à l'égard de la coalition de partis Libéral-National au pouvoir.

ban du gouvernement avaient une indépendance restreinte. En 1996, cependant, la Chambre des représentants a été élue selon un nouveau régime de représentation proportionnelle, et beaucoup de choses ont alors changé. La norme est devenue un gouvernement minoritaire formé d'une coalition multipartite, le gouvernement étant minoritaire tant à la Chambre des représentants qu'au sein de ses comités. Aux fins de reddition de comptes, les comités de la Chambre ont acquis une importance capitale. Ils ne sont plus uniquement considérés comme un prolongement du gouvernement.

Au Canada, sous un gouvernement à majorité unipartite qui constitue la norme, les comités de la Chambre des communes ont coutume de représenter un prolongement du gouvernement, qui se sert de sa majorité pour contrôler les comités. À quelques exceptions près, les comités n'ont pas pu assurer efficacement la reddition de comptes des ministres et des fonctionnaires²². Les ministres se présentent rarement devant les comités, et lorsqu'ils le font, ils sont rarement forcés de rendre des comptes. Les comités passent le plus clair de leur temps à questionner les fonctionnaires, mais ils obtiennent un succès minime dans leurs efforts pour amener le gouvernement à rendre des comptes, en partie parce que le temps accordé aux députés laisse peu de place à un interrogatoire soutenu. Même le Comité des comptes publics, présidé par un membre de l'Opposition, ne réussit que partiellement à obtenir des comptes rendus, malgré l'aide apportée par le travail de la vérificatrice générale. Les ministres ne comparaissent habituellement pas devant ce comité parce que les sous-ministres sont censés « rendre compte de leur gestion du ministère »²³.

L'élection de juin 2004 a eu pour résultat le premier gouvernement unipartite minoritaire depuis 1979. L'absence d'une majorité parlementaire peut entraîner l'examen parlementaire efficace, à moins que la situation ne soit perçue que comme temporaire. C'est ce qui s'est passé au Canada. Un seul gouvernement minoritaire (le gouvernement libéral de Lester Pearson, de 1963 à 1968) a duré quelques années, et même lui a tenté de changer de statut en déclenchant des élections précoces en 1965, après seulement deux années de son mandat²⁴.

²² Canada, Bibliothèque du Parlement, *Un Parlement selon nos vœux – Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2003.

²³ Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

²⁴ Le gouvernement a déclenché une élection en 1965, espérant qu'il aurait l'appui du public nécessaire pour former un gouvernement majoritaire. Il n'a pas obtenu la majorité escomptée. Sous un nouveau premier ministre, Pierre E. Trudeau, les Libéraux ont remporté la majorité aux élections générales qui ont suivi, en 1968.

Dans les régimes politiques où les gouvernements minoritaires sont courants, comme ceux où les gouvernements à majorité unipartite sont rares, les partis d'opposition peuvent ensemble exiger la reddition de comptes des ministres, avec un dynamisme qui ne peut être soutenu que par une opposition composée de plusieurs partis dont les membres réunis constituent une majorité. Bien que, dans ces circonstances, les gouvernements minoritaires ne soit pas dénués de poids politique, le gouvernement ne peut pas traiter les comités parlementaires comme un véritable prolongement du gouvernement.

Le gouvernement minoritaire élu lors de l'élection de 2004 pourrait rapprocher le Canada des expériences récentes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, où les gouvernements sont régulièrement soumis à l'examen minutieux des comités parlementaires. Qui plus est, ce gouvernement minoritaire sera le premier à être confronté à l'élargissement du mandat de vérification exhaustive de « l'optimisation des ressources » du Bureau du vérificateur général et à l'examen approfondi du régime d'accès à l'information gouvernementale²⁵. Toutefois, puisque les gouvernements minoritaires sont rares dans le système électoral actuellement en vigueur au Canada, ils tendent à se comporter différemment des gouvernements minoritaires évoluant dans un système électoral où l'éventualité d'un gouvernement à majorité unipartite est faible.

²⁵ Le gouvernement conservateur minoritaire élu en 1979 a eu un mandat si court que le nouveau mandat (1977) du Bureau du vérificateur général n'a pas réellement eu d'effet. Le régime d'accès à l'information n'est entré en vigueur qu'au cours de la décennie suivante.

III. Responsabilisation, hiérarchie et contrats

Malgré la responsabilisation des ministres dans un gouvernement responsable, il n'existe pas de modèle universel de responsabilisation qui puisse s'appliquer à tous les rapports de responsabilisation dans un gouvernement contemporain parlementaire de style Westminster²⁶. Les modèles de responsabilisation varient puisque les gouvernements sont structurés différemment. En Europe continentale, en particulier, les autorités judiciaire et quasi judiciaire jouent un rôle de premier plan en veillant à ce que les fonctionnaires observent la loi. Le droit administratif est également une composante importante de la réforme de l'obligation de rendre des comptes au public en Australie. Le système américain repose largement sur un mécanisme de poids et de contrepoids grâce à une structure de pouvoirs partagés. Les régimes parlementaires de style Westminster s'appuient sur la responsabilisation des ministres devant la Chambre des communes et devant l'électorat.

La responsabilisation en matière de gouvernance et d'administration publique comporte habituellement les cinq éléments suivants :

- une structure de gouvernance des relations supérieur-subordonné;
- les supérieurs délèguent des pouvoirs à des subordonnés pour mener à bien les responsabilités attribuées;
- les subalternes font rapport à leurs supérieurs de l'usage qu'ils font de leur autorité pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- les supérieurs surveillent de près le rendement des subalternes;
- les supérieurs se servent de l'évaluation du rendement des subalternes pour décider de mesures correctives, de sanctions, ou de gratifications²⁷.

²⁶ Richard MULGAN, *Holding Power to Account*, London, Palgrave, 2003.

²⁷ Voir, par exemple, Canada, vérificateur général, « La reddition de comptes dans le secteur public », *Rapport à la Chambre des communes*, chapitre 9, décembre 2002.

La hiérarchie composée de supérieurs et de subalternes : à la fois simple et complexe

L'obligation de rendre compte signifie habituellement une distribution des pouvoirs dans des hiérarchies de supérieurs et de subalternes. Ces hiérarchies peuvent être simples ou complexes.

Hiérarchies simples.

Les hiérarchies simples peuvent présenter plusieurs niveaux de relations supérieur-subordonné, mais chaque subordonné relève d'un seul supérieur, quel que soit le nombre de niveaux dans la hiérarchie. Cette structure s'applique aux différents niveaux de ce que l'on convient d'appeler l'autorité hiérarchique verticale dans la bureaucratie gouvernementale typique. Dans le modèle Westminster, le ministre siège au sommet de la hiérarchie, le sous-ministre se trouvant un palier plus bas et les autres niveaux de la hiérarchie ministérielle se succédant jusqu'à celui des fonctionnaires des points de service. L'obligation de rendre compte va du bas vers le haut de la hiérarchie. Dans chaque relation supérieur-subordonné, l'importance de l'obligation de rendre compte dépend de l'étendue des pouvoirs qui ont été délégués, de façon officielle ou officieuse. L'obligation de rendre compte ne peut évidemment pas être déléguée, ce qui reviendrait à dire que le supérieur a renoncé à son autorité pour l'attribuer à un subalterne, ce qui transformerait foncièrement la relation supérieur-subordonné.

FIGURE 2
Hiérarchie simple

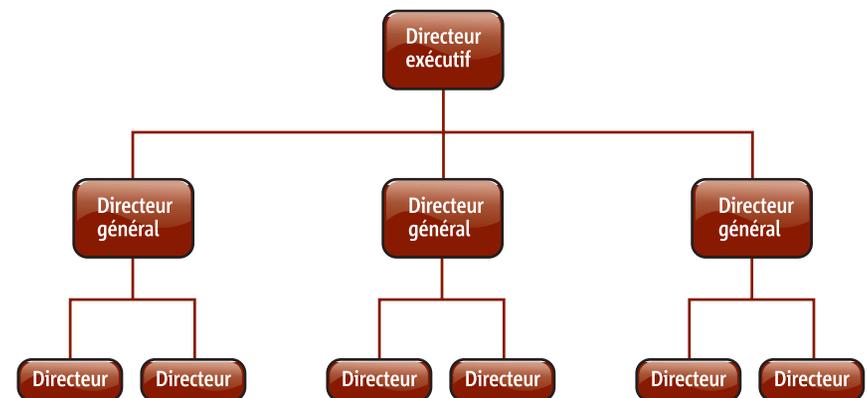
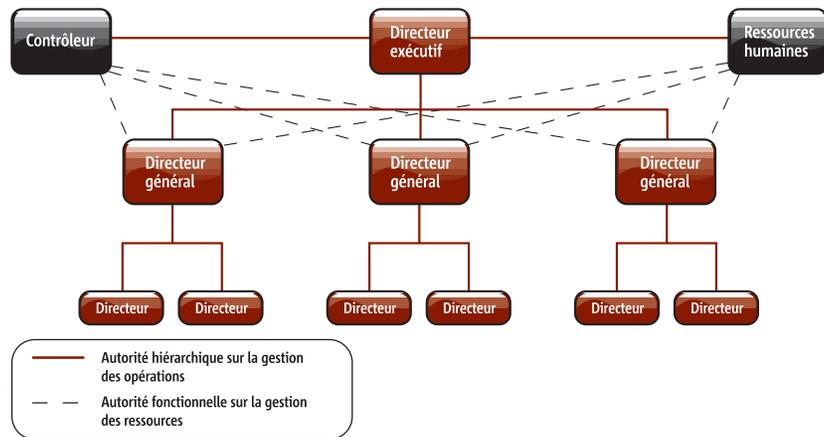


FIGURE 3
Hiérarchie complexe



Hiérarchies complexes.

Les hiérarchies complexes présentent des relations verticales d'autorité et de reddition de compte hiérarchiques, tel que précisé ci-dessus, auxquelles viennent s'ajouter un deuxième type de relations supérieur-subordonné pour certaines fonctions particulières d'une organisation. On parle alors d'autorité « fonctionnelle » par opposition à l'autorité « hiérarchique ». Il s'agit de fonctions de gestion ou administratives, et non de fonctions d'exécution; par exemple, la gestion financière, la gestion des ressources humaines ou la gestion de l'information. Les personnes investies d'une autorité hiérarchique fonctionnelle ont le pouvoir de donner des ordres à leurs subalternes seulement pour ce qui touche ces fonctions particulières. Les hiérarchies complexes dotées de structures d'autorité hiérarchiques et fonctionnelles sont monnaie courante dans les bureaucraties modernes du secteur public. En effet, elles constituent la principale architecture organisationnelle de la bureaucratie dans l'administration fédérale, à grande comme à petite échelle.

À grande échelle, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique représentent des structures d'autorité fonctionnelle dont la portée s'étend sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental. À l'échelle des ministères hiérarchiques, l'autorité fonctionnelle est exercée par les directions ou directions générales administratives du ministère. À partir des sous-ministres et en descendant dans la hiérarchie, les gestionnaires de l'État sont en fait les subordonnés de deux types de supérieurs : un cadre hiérarchique, qui supervise le

travail de son organisation ou service, et un ou plusieurs gestionnaires fonctionnels, qui sont leurs supérieurs eu égard à différentes dimensions de l'administration. On a donc affaire à une hiérarchie complexe lorsque plusieurs subordonnés relèvent de deux supérieurs ou plus. La manifestation la plus récente est l'exigence de nommer des contrôleurs ministériels dotés de responsabilités à la fois à l'égard de leur ministère et à l'égard des autorités fonctionnelles centrales.

Enfin, nous devons signaler qu'un niveau supérieur de complexité s'ajoute lorsque le personnel politique du premier ministre et des ministres chargés d'un ministère cherchent à influencer l'administration publique par le biais de fonctionnaires. Bien que le personnel politique n'ait officiellement aucune autorité hiérarchique ou fonctionnelle sur les fonctionnaires, il exerce souvent une forme d'influence officieuse, en particulier lorsqu'il laisse sous-entendre qu'il parle au nom d'un ministre et que les fonctionnaires ne le remettent pas en question.

La responsabilisation dans le cadre des relations mandant-mandataire : contrats au lieu d'une hiérarchie

L'expansion du mouvement de la nouvelle gestion publique au cours des trois dernières décennies a amené une deuxième façon de caractériser les rapports de responsabilisation, qui s'est progressivement popularisée dans bon nombre des pays de l'OCDE. En Nouvelle-Zélande, en particulier, cette formule a été explicitement adoptée comme base théorique pour une bonne partie de la restructuration du régime de pouvoir-responsabilité-cadre redditionnel²⁸. Dans cette formule, la relation fait intervenir des « mandants » qui passent des marchés avec des « mandataires » afin qu'ils accomplissent des tâches pour lesquelles ils manquent d'expertise ou de temps. Ce modèle ressemble beaucoup à une relation client-professionnel.

Dans ce type de relation, le mandant est le supérieur, mais il ne prétend pas être en mesure de gérer les subalternes qui s'acquitteront du travail. En effet, le mandant doit déléguer des pouvoirs au mandataire afin qu'il puisse agir pour son compte, et celui-ci doit décider ce qui doit être fait pour défendre au mieux les intérêts du mandant. La relation prend donc la forme d'un contrat plutôt que d'une hiérarchie. Toutefois, le mandant conclut un marché pour obtenir l'expertise du mandataire et son

²⁸ Pour une analyse critique de ce modèle, voir Jonathan BOSTON, John MARTIN, June PALLOT et Pat WALSH, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996, p. 16-40.

jugement professionnel. Il ne s'agit pas d'un contrat de services dans lequel le mandant précise à l'avance ce qui doit être fait, comme lorsqu'un ministère donne en sous-traitance les services de nettoyage des bureaux, mais le mandant garde généralement la position dominante du fait qu'il a « engagé » le mandataire et qu'il peut le remercier.

Ce modèle de gouvernance et de gestion publique était attrayant pour les principaux réformateurs de la gestion publique, y compris les politiciens – en particulier ceux de Grande-Bretagne et de Nouvelle-Zélande –, pour au moins deux raisons²⁹. D'abord, il clarifie pourquoi les supérieurs délèguent des pouvoirs aux subalternes, à savoir pour des raisons de temps et d'expertise. Pleinement réalisée, cette théorie dépeint les citoyens et les mandants qui choisissent des représentants pour qu'ils réalisent la gouvernance en leur nom, tout en conservant le droit de les juger et de les remplacer. Ces représentants deviennent à leur tour les mandants des ministres, qui sont leurs mandataires aux fins de la gouvernance exécutive. Les ministres du gouvernement exécutif établissent ensuite des relations mandant-mandataire avec des fonctionnaires. En résumé, l'enjeu réside non seulement dans le degré de délégation mais aussi dans la nature de la relation, qui est passée d'une relation *hiérarchique* entre supérieurs et subalternes à une relation *contractuelle* entre mandants et mandataires.

Le deuxième intérêt de ce modèle est qu'il explique pourquoi ceux qui délèguent des pouvoirs ont de la difficulté à obtenir des comptes rendus de ceux à qui ils les délèguent. Trop souvent, le mandant est désavantagé : il n'a pas l'occasion d'observer ce qui est fait ou d'évaluer le rendement du mandataire, sans compter qu'il n'a pas la même expertise que le mandataire, ni le même temps à consacrer au travail en question. De plus, le travail nécessite l'exercice d'un jugement et d'un pouvoir discrétionnaire professionnels, et ne peut donc pas être réalisé selon des règles ou des procédures normalisées. La gestion publique moderne donne lieu à des relations qui s'apparentent davantage à des relations mandant-mandataire qu'à des relations supérieur-subordonné, ce qui explique en partie le défi de la responsabilisation.

En même temps, la théorie des relations mandant-mandataire repose sur le principe que les mandants et les mandataires sont motivés par leur intérêt personnel. Elle met en garde les mandants contre les dangers de faire confiance à leurs mandataires. En pratique, la théorie a amené les ministres à présumer qu'ils

²⁹ Allen SCHICK, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington, State Services Commissioner, 1996.

ne pouvaient pas avoir confiance en leurs fonctionnaires. Le prix de la méfiance est très élevé. En Nouvelle-Zélande, par exemple, beaucoup de temps et d'efforts ont été nécessaires pour gérer les transactions associées à l'utilisation d'un système officiel de contrats et d'ententes écrites entre les ministres et les sous-secrétaires d'État des ministères et organismes de leur portefeuille. L'emploi accru de systèmes de gestion du rendement a encore compliqué le travail et accru le fardeau de la responsabilisation de tous les fonctionnaires. On attend des ministres et de leurs fonctionnaires qu'ils fassent la preuve de la valeur publique de leurs programmes et services, et qu'ils démontrent que la prestation de ces programmes et services leur permet d'atteindre les résultats attendus. Au mieux, il n'a pas encore été possible de déterminer si la responsabilisation a été rehaussée.

Les partenariats : responsabilisation partagée entre pairs?

Depuis un certain temps, il y a eu un accroissement du nombre d'accords de collaboration où les relations de gouvernance se font essentiellement entre pairs, à titre de partenaires. Au contraire des relations supérieur-subordonné ou même mandant-mandataire, les parties partagent ici le pouvoir et la responsabilité rattachés à une entreprise conjointe. Elles peuvent se considérer responsables l'une envers l'autre pour l'exécution de leurs obligations respectives, dans un rapport de responsabilisation « horizontal » (d'égal à égal) plutôt que « vertical » (supérieur-subordonné ou mandant-mandataire). Cependant, cette relation ne peut que compléter, et non remplacer, les exigences actuelles en matière de responsabilisation qui lient les deux parties. Une fois de plus, la complexité de la responsabilité à l'égard du public est accrue.

Les partenariats sont des structures organisationnelles distinctes uniquement lorsqu'elles sont caractérisées par l'autorité partagée à l'égard de responsabilités partagées. Autrement, ce qui pourrait être appelé un partenariat sera simplement une entente contractuelle. Bien que les experts juridiques du gouvernement du Canada ne prônent pas l'emploi du terme « partenariat » pour décrire ce que le Bureau du vérificateur général (BVG) a intitulé « accords de collaboration », ce mot met en évidence l'absence d'une hiérarchie organisationnelle de supérieurs et de subalternes. En outre, et bien que chaque partenaire compte ses propres supérieurs au sein de son organisation, ceux-ci peuvent éprouver de la difficulté à les tenir responsables lorsqu'ils sont en retrait des opérations du processus de collaboration. Sans compter que même si les participants peuvent informer leurs supérieurs

respectifs qu'ils ont des « responsabilités partagées » en vue des résultats ou du rendement de leur accord de collaboration, des lacunes peuvent se produire dans le processus de reddition de comptes si les supérieurs et même les subordonnés ne prennent pas de mesures pour les éviter. Ce type de situation requiert un système efficace d'examen détaillé.

La chaîne cruciale d'autorité, de responsabilité et de responsabilisation déléguées

Dans le système canadien, la responsabilisation est une composante essentielle du système démocratique de gouvernement responsable, car elle présuppose que pour que les affaires gouvernementales soient menées de manière efficace et efficiente, l'autorité en matière de gestion et de direction des affaires publiques doit être largement déléguée, même aux organismes autonomes et aux partenariats. En effet, même les hiérarchies font rarement appel à la direction et au contrôle direct des supérieurs. Les supérieurs détiennent réellement divers types de pouvoirs de direction et de contrôle, mais pour la plupart, ils les délèguent à des subalternes puis leur demandent de rendre des comptes. Lorsqu'il n'y a aucune délégation, les supérieurs conservent la pleine responsabilité étant donné que leurs subordonnés ne sont censés agir que selon les directives reçues.

La structure fondamentale du système canadien comprend les rapports d'autorité, de responsabilité et de responsabilisation suivants :

- les citoyens se gouvernent eux-mêmes indirectement par l'entremise de leurs représentants élus à la Chambre des communes;
- le gouvernement formé par la Chambre des communes et tenu de lui rendre des comptes est également distinct de celle-ci dans l'exercice des pouvoirs exécutifs de la Couronne et des pouvoirs exécutifs conférés aux ministres par la loi;
- la Commission de la fonction publique détient l'autorité exclusive de doter la fonction publique en personnel (aux échelons inférieurs à celui de sous-ministre et de sous-ministre délégué, qui sont nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre), et la Commission doit déléguer ses pouvoirs aux sous-ministres afin qu'ils affectent du personnel à leur ministère;
- le Parlement confie au Conseil du Trésor et aux sous-ministres des responsabilités et une autorité conférées par la loi sur une gamme de questions administratives, et le Conseil délègue plusieurs de ses pouvoirs aux sous-ministres;

- les fonctionnaires, tout en étant soumis à la direction et au contrôle des ministres du gouvernement exécutif, remplissent leurs obligations administratives en faisant usage de pouvoirs ministériels;
- les conseils d'administration dirigent et surveillent les organismes gouvernementaux qui sont établis par le Parlement pour fonctionner de façon autonome par rapport aux ministres, et rendent des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre.

À tous ces égards, la responsabilisation est critiquée parce que l'autorité publique est conférée, attribuée ou déléguée d'une autorité supérieure à une organisation ou une personne désignée.

Les responsabilités attribuées peuvent être générales ou très détaillées, et peuvent s'avérer floues ou imprécises. En outre, elles sont habituellement imposées par un supérieur et ne sont pas sujettes à l'approbation des subordonnés, bien que certaines personnes considèrent que l'accord de ces derniers serait idéal³⁰. Certaines responsabilités sont conférées par la loi, un règlement ou une politique administrative, et s'appliquent à l'ensemble du gouvernement. Curieusement, les responsabilités sont plus susceptibles de faire l'objet d'un accord dans le cadre d'ententes de collaboration entre parties égales qui sont pleinement conscientes de la nécessité de fixer autant de dispositions que possible dans un accord de type contractuel.

Boucler la boucle de la responsabilisation : rapports, examens et mesures correctives

Lorsqu'une autorité supérieure délègue ses pouvoirs, elle ne cesse pas d'être l'instance supérieure et ne renonce pas à son pouvoir en permanence ou inconditionnellement. Elle conserve plutôt le droit et l'obligation de vérifier et de superviser ceux à qui l'autorité a été déléguée, et réagit par des mesures correctives, des sanctions ou des gratifications au besoin.

³⁰ Le vérificateur général définit la responsabilisation comme une relation qui comprend des « attentes convenues ». Voir « La reddition de comptes dans le secteur public : Vers une modernisation », *Rapport à la Chambre des communes*, décembre 2002. Paul Thomas est d'accord : « L'attribution ou la négociation, par une personne ou une instance en position d'autorité, de responsabilités déléguées à d'autres, idéalement en fonction d'attentes et de normes de rendement mutuellement convenues ». Voir Paul Thomas, « Control, Trust, Performance and Accountability: The Changing Meaning of Four Key Administrative Values » (document présenté lors du Forum sur le rendement et la planification – Symposium 2004, Ottawa, les 27 et 28 mai), p. 14.

Ces vérifications et contrôles devraient comprendre ce qui suit :

- rapports des subordonnés sur l'usage des pouvoirs et l'acquiescement des responsabilités, en fonction des exigences établies par le supérieur;
- vérifications et examens indépendants de ces rapports et des questions de conformité et de rendement, selon les exigences du supérieur;
- réponses des subalternes à ces examens et vérifications, selon les exigences du supérieur;
- questions des supérieurs adressées aux subalternes, et réponses des subalternes sur toute question jugée pertinente.

Le rapport de responsabilisation se veut permanent et interactif. La reddition de comptes est insuffisante en elle-même, puisqu'il s'agit d'autovérification, même lorsque le supérieur établit l'obligation de rendre compte. La vérification indépendante des énoncés, des données, des analyses et de la méthodologie des rapports est également insuffisante, aussi importante soit-elle. En effet, même lorsque des examens et vérifications externes rigoureux sont effectués, le supérieur doit toujours exiger des comptes rendus afin de s'assurer que la procédure d'examen minutieux est suffisamment étendue et approfondie pour qu'il puisse porter des jugements et réagir de la manière appropriée.

Le supérieur ne doit pas seulement surveiller mais également contrôler l'usage qui est fait des pouvoirs. Comme nous l'avons fait remarquer, ceux à qui les pouvoirs ont été délégués sont eux-mêmes subordonnés à une instance supérieure³¹. L'élément de hiérarchie existe précisément pour assurer que le contrôle démocratique sur les pouvoirs de l'État n'est pas perdu ou compromis³². Le contrôle exercé par une instance supérieure fait appel, au besoin, à une ou plusieurs des mesures correctives suivantes :

- changement des personnes qui occupent les postes ou fonctions en question, par une défaite électorale ou un renvoi;
- annulation de la délégation de pouvoirs en tout ou en partie;
- imposition de restrictions sur l'usage des pouvoirs;

³¹ Les quelques exceptions sont ceux qui occupent des fonctions judiciaires, quasi judiciaires ou de réglementation pour lesquelles des pouvoirs sont dévolus, de telle façon que les décisions prises en vertu de cette autorité sont considérées définitives et indépendantes de tout pouvoir législatif ou exécutif. Les appels de ces décisions, de ce fait, seraient des appels de contestation judiciaire interjetés à des niveaux plus élevés au sein de la magistrature du gouvernement, comme la Cour fédérale.

³² En ce sens particulier de responsabilisation démocratique, il n'y a pas de relation entre pairs ou partenaires comme dans la collaboration interorganisations. Les partenariats public-privé, de même que les partenariats intergouvernementaux, ont lieu en dehors du domaine de l'autorité-responsabilité-responsabilisation, même si les parties gouvernementales en question ont des supérieurs à qui ils doivent rendre des comptes.

- imposition de mesures disciplinaires ou de sanctions aux personnes ayant commis des fautes ou présentant des faiblesses, y compris la suspension de la rémunération au rendement.

Au sein du service administratif de la fonction publique, la responsabilisation peut également apporter une dynamique constructive, prévoyant des gratifications et des récompenses pour un travail bien fait. Toutefois, à presque tous les égards, particulièrement sur les tribunes parlementaires et publiques, la responsabilisation est invariablement centrée sur l'exercice abusif ou malveillant du pouvoir ou sur le mauvais rendement. Dans ces circonstances, la responsabilisation recèle une connotation négative ou punitive, où les sanctions dépassent les gratifications, et où les dénonciations et les blâmes occupent une place importante.

Conclusion : conditions et instruments de la reddition de comptes efficace

L'importance de la responsabilisation en matière de gouvernance et de gestion publique se manifeste plus clairement lorsque les choses vont mal. Et les choses tendent à empirer lorsque les conditions qui font de la responsabilisation une composante efficace de la bonne gouvernance et de la saine gestion publique sont insuffisantes ou amenuisées. Ces conditions et instruments comprennent :

- un processus électoral suffisamment robuste pour assurer la concurrence entre les partis politiques;
- une opposition parlementaire capable et souhaitant obtenir des comptes rendus de la part du gouvernement;
- des ministres ayant la motivation politique de prendre leurs responsabilités au sérieux et de tenir leurs ministères et organismes autonomes comptables;
- des vérifications et examens de rendement externes réalisés sur l'administration des services publics;
- des évaluations indépendantes des politiques et programmes;
- des capacités internes de vérification, de surveillance et de contrôle tant dans les organismes centraux que les ministères de services;
- l'accès public à l'information gouvernementale;
- la protection des fonctionnaires qui divulguent de l'information pour réagir de façon éthique à des actes fautifs non dévoilés;

- des procédures parlementaires qui exigent des ministères et organismes d'État qu'ils rédigent des rapports sur le rendement aux fins d'examen minutieux par les comités parlementaires;
- des protocoles portant explicitement ou implicitement sur les obligations mutuelles de toutes les parties prenantes des rapports de responsabilisation.

Ces conditions et instruments sont interdépendants, et les faiblesses des uns compromettent l'utilité des autres. Au cours des quatre dernières décennies, les mécanismes de responsabilisation du gouvernement canadien ont immensément changé avec :

- la nouvelle structure des comités parlementaires;
- l'élargissement du mandat de vérification de la vérificatrice générale;
- des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques* eu égard aux sociétés d'État;
- le droit du public d'avoir accès à l'information gouvernementale;
- les révisions apportées aux pouvoirs et aux mandats de la Commission de la fonction publique;
- l'adoption d'une déclaration des valeurs et de l'éthique de la fonction publique³³.

À presque tous les égards, les modifications ont effectivement porté principalement sur la responsabilisation de la fonction publique plutôt que sur celle des ministres. Les comités parlementaires, par exemple, ont considérablement accru la visibilité des fonctionnaires, même si les ministres représentent l'autorité exécutive des ministères et qu'ils proposent les mesures législatives étudiées par les comités parlementaires. Le mandat élargi du vérificateur général et le régime d'accès à l'information ont eu le même effet.

Bien que l'efficacité de certains de ces instruments se soit émoussée à certains moments, il est clair que les attentes du public se sont accrues de pair avec le rehaussement des normes de responsabilisation. Il n'est pas évident de savoir si l'augmentation des attentes dépasse la hausse des normes, bien que bon nombre des personnes qui sont soumises à une responsabilisation accrue concluraient sans aucun doute que c'est le cas. Qui plus est, l'agressivité accrue des médias, qui

manifestent une attitude critique, voire hostile envers les politiciens et les bureaucrates, fait douter bien des fonctionnaires de la valeur de l'accroissement de la transparence.

Il apparaît clairement que le simple fait de multiplier et de renforcer les mécanismes de responsabilisation ne peut à lui seul assurer la culture de la fonction publique et les comportements voulus. Il est important que les composantes élémentaires de la responsabilisation soient non seulement présentes mais également équilibrées et tenues à jour. Dans un sens, la responsabilisation est à la gouvernance et à la gestion publique ce que la concurrence est aux marchés. Dans un cas comme dans l'autre, un monopole n'est pas souhaitable. Toutefois, il est nécessaire, pour garantir un examen et une évaluation suffisamment rigoureux de la part des instances supérieures, de porter une attention constante aux faits nouveaux qui altèrent la distribution et l'usage effectif des pouvoirs dans le domaine de la gouvernance et de l'administration publique.

Par exemple, les changements survenus au cours des deux ou trois dernières décennies comprennent l'accroissement de la concentration des pouvoirs, du moins dans certains dossiers, entre les mains du premier ministre et dans le cercle privé ou la « cour » du premier ministre, pour reprendre le terme employé par D. J. Savoie³⁴. Ce phénomène n'est pas limité au Canada; le pouvoir politique s'est clairement accru au cœur du gouvernement exécutif d'Australie et de Grande-Bretagne également, et il y a eu des controverses ou des incidents majeurs impliquant le pouvoir exercé par les collaborateurs politiques des ministres, en particulier des premiers ministres, sans qu'ils aient à rendre de compte³⁵. Au Canada, néanmoins, la nouvelle lumière jetée sur les vastes pouvoirs du premier ministre a également alimenté la perception qu'une concentration de pouvoirs avait rendu le gouvernement moins responsable, et que le premier ministre à lui seul décide et orchestre les réponses des ministres aux efforts déployés par l'Opposition (et les médias) pour les tenir responsables.

Il apparaît clairement que le simple fait de multiplier et de renforcer les mécanismes de responsabilisation ne peut à lui seul assurer la culture de la fonction publique et les comportements voulus... Toutefois, il est nécessaire, pour garantir un examen et une évaluation suffisamment rigoureux de la part des instances supérieures, de porter une attention constante aux faits nouveaux qui altèrent la distribution et l'usage effectif des pouvoirs dans le domaine de la gouvernance et de l'administration publique.

³³ Il convient de souligner que certains observateurs ou participants considèrent qu'au moins certains de ces changements représentent des améliorations ou des réformes; d'autres estiment que certains de ces changements sont des hérésies administratives ou constitutionnelles.

³⁴ Donald J. SAVOIE, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

³⁵ Patrick WELLER, *Don't Tell the Prime Minister*, Melbourne, Scribe, 2002. Les récents cas observés en Grande-Bretagne sont bien documentés dans les rapports de diverses enquêtes parlementaires et indépendantes.

Le système canadien, cependant, a également été le théâtre d'une grande déconcentration de pouvoirs qui a défié la capacité des ministères et des organismes centraux de suivre l'exercice effectif du pouvoir. En premier lieu, il y a eu un accroissement de la décentralisation de la gestion des ressources humaines et financières et de la gestion de la prestation des programmes et services. En second lieu, il y a eu des efforts pour accroître les pouvoirs discrétionnaires et la marge de manœuvre accordés aux gestionnaires, grâce à l'élimination du lourd fardeau de la réglementation des organismes centraux ou au retrait partiel d'organisations du giron des organismes centraux. Cela s'est produit avec la création de ce qu'on appelle les organismes de services spéciaux puis d'un deuxième groupe d'organismes de services, notamment l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada. En troisième lieu, l'utilisation de divers types d'accords de collaboration s'est multipliée. En quatrième lieu, il y a eu la création, par le gouvernement, de « fondations indépendantes » qui échappent presque complètement à la fois aux contrôles établis du gouvernement et à l'obligation de rendre compte au Parlement, fonctionnant en dehors de la structure gouvernementale.

Enfin, il y a eu une réduction des effectifs affectant la capacité de la fonction publique, en particulier en ce qui a trait à la vérification interne, à l'évaluation des programmes et à la surveillance, à demander des comptes aux ministères, aux partenaires et entrepreneurs du secteur privé ainsi qu'aux organismes gouvernementaux autonomes. Cette réduction a eu lieu dans les ministères et les organismes centraux ainsi qu'à la Commission de la fonction publique, alors que l'administration fédérale diminuait considérablement ses dépenses d'exploitation dans le cadre de son examen des programmes, l'exercice majeur de compressions budgétaires réalisé au milieu des années 1990³⁶. Nous remarquons également qu'il y a toujours eu un très modeste personnel pour seconder les comités parlementaires dans leurs fonctions d'examen et de vérification, du moins si l'on exclut les ressources du Bureau du vérificateur général.

³⁶ Peter AUCOIN et Donald J. SAVOIE, éd., *Gestion du changement stratégique : Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994.

IV. Le cadre redditionnel est-il défectueux?

Les résultats électoraux mis à part, la perception du public et des médias semble être la suivante : quand les choses tournent mal, rien ne se produit. Personne n'en prend la responsabilité, personne n'est tenu responsable et, tout naturellement, aucunes conséquences n'en découlent³⁷. Les critiques du régime actuel de responsabilisation sont-elles justes dans le portrait qu'elles dépeignent de ses failles et de ses lacunes?

Sous plusieurs aspects, le régime existant en frappe plus d'un comme étant déphasé par rapport aux attentes du public sur la responsabilisation. Lorsque les choses tournent mal, les citoyens s'attendent à ce que quelqu'un – un ministre, de préférence, ou un haut fonctionnaire – démissionne, soit congédié ou se voit imposer, à tout le moins, des mesures disciplinaires appropriées³⁸. C'est ce que le public considère comme étant la norme dans les sociétés du secteur privé. Il faut que des têtes tombent, selon la rhétorique habituelle du moins. En revanche, les ministres et les fonctionnaires sont perçus comme étant immunisés contre le type de conséquences auxquelles sont exposées les personnes du secteur privé. Étant donné l'importante baisse du niveau de déférence du public à l'endroit de l'autorité, il y a peu de tolérance à l'idée que les fonctionnaires échappent à ce genre de conséquences.

La responsabilité ministérielle : confusion durable

Pour compliquer les choses, une confusion générale règne au sujet de la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle individuelle. D'abord et avant tout, un mythe veut que cette

³⁷ Voir, par exemple, Jeffrey SIMPSON, « In search of a 'responsible individual', » *Globe and Mail*, 6 décembre 2002, et James TRAVERS, « A Rotten State of Affairs », *Toronto Star*, 12 décembre 2002, <http://www.thestar.com>.

³⁸ Selon les termes de P. Thomas, « Lorsque quelque chose tourne vraiment mal, le public s'attend à ce que quelqu'un, ou une institution, paye un prix important et évident » [TRADUCTION]. Paul THOMAS, « Control, Trust, Performance and Accountability », p. 21.

Cette doctrine n'a jamais exigé, de façon générale, qu'un ministre doive démissionner dans ces circonstances, ni selon la tradition constitutionnelle canadienne, ni selon la tradition constitutionnelle britannique. Mis à part les démissions qui se produisent à l'occasion dans le contexte de litiges au sujet d'une politique gouvernementale, les démissions de ministres se limitent à des incidents où le comportement ou le jugement individuel d'un ministre a été jugé inapproprié ou pire encore.

doctrine exige la démission des ministres lorsque les choses vont mal. Il n'est pas étonnant que l'Opposition demande la démission d'un ministre, ni que les députés de l'Opposition cherchent à légitimer leur réclamation de la tête d'un ministre en affirmant que la démission est la ligne de conduite appropriée pour un ministre dans cette situation. En effet, cette affirmation a été faite si souvent et avec tant de ferveur ces dernières années qu'il n'est pas étonnant que ce soit devenu la norme publiquement acceptée d'après laquelle on juge l'acceptation de sa responsabilité par un ministre. Par exemple, un chroniqueur (ancien sous-ministre et chef de Cabinet du premier ministre) a écrit :

La langue de bois est exactement ce qui est advenu de notre doctrine de la responsabilité ministérielle au Canada. En théorie, un ministre est responsable de toutes les mesures administratives de son ministère, même s'il n'était pas au courant à l'origine. Il ou elle doit justifier toute erreur ou prendre des mesures correctives – ou encore démissionner³⁹.

En réalité, cependant, cette doctrine n'a jamais exigé, de façon générale, qu'un ministre doive démissionner dans ces circonstances, ni selon la tradition constitutionnelle canadienne, ni selon la tradition constitutionnelle britannique. Mis à part les démissions qui se produisent à l'occasion dans le contexte de litiges au sujet d'une politique gouvernementale, les démissions de ministres se limitent à des incidents où le comportement ou le jugement individuel d'un ministre a été jugé inapproprié ou pire encore⁴⁰. Même dans ces cas, les ministres tendent à démissionner ou à être destitués par le premier ministre, seulement lorsque la pression politique sur le gouvernement lui-même devient trop forte.

³⁹ Norman SPECTOR, « Ducking Responsibility at the Gomery Commission », *Globe and Mail*, 4 octobre 2004.

⁴⁰ D'après Kenneth Kernaghan : « Même si les ministres n'acceptent pas la responsabilité déléguée des erreurs des fonctionnaires, ils doivent dans bien des cas démissionner s'ils ont personnellement commis une erreur (par exemple en enfreignant la loi) ou s'ils ont spécifiquement [sic] ordonné à des fonctionnaires d'agir d'une manière qui a entraîné une erreur grave ». *Responsabilité ministérielle : Interprétations, répercussions et accès à l'information*, août 2001. Étude réalisée pour le compte du Groupe d'étude de l'accès à l'information du gouvernement fédéral : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-ministerial-f.html>. Le dossier définitif des démissions se trouve dans l'ouvrage de S.L. SUTHERLAND, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de sciences politiques*, 24, mars 1991, p. 1.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la responsabilité ministérielle dans les affaires de mauvaise administration, voire d'actes préjudiciables, de la part de fonctionnaires de leur ministère a toujours été considérée comme exigeant du ministre responsable qu'il :

- réponde aux questions de la Chambre sur ce qui s'est produit;
- fasse rapport sur les actions correctives entreprises ou à venir, le cas échéant;
- rende compte personnellement de ses décisions sur le plan d'action suivi.

Le grand mérite de ce principe est que le ministre responsable peut subir des pressions parce qu'il détient l'autorité exécutive d'agir ou qu'il est membre du gouvernement exécutif, qui a le pouvoir collectif d'agir. Bref, à quelques exceptions près, en particulier pour la dotation, un ministre ne peut pas prétendre que lui-même, ou le gouvernement, est impuissant à prendre des mesures correctives.

Le mérite de ce principe semble toutefois rester lettre morte, ce qui n'est pas étonnant. Même lorsqu'on s'accorde généralement à reconnaître que quelque chose a mal tourné, le public a l'impression que les personnes identifiées comme responsables n'en paient pas le prix. Lorsque rien ne semble se produire, ce peut être en raison de l'une des conditions qui suivent. D'abord, l'Opposition est incapable d'imposer une sanction. C'est particulièrement le cas lorsque le gouvernement détient une majorité confortable et ne peut être menacé par un vote de non-confiance. Ensuite, l'Opposition (ou les médias) est incapable d'influencer l'opinion publique suffisamment pour faire craindre une défaite électorale au gouvernement. Enfin, les fonctionnaires responsables sont protégés du fait que le gouvernement ne veut pas accroître la possibilité que les ministres eux-mêmes fassent l'objet d'un examen minutieux. Dans le cas des ministres comme dans celui des fonctionnaires, une sanction est généralement imposée⁴¹, bien que seulement une fois la controverse terminée, et de façon discrète, ne serait-ce que pour éviter de revivre la controverse.

⁴¹ Dans le cas où il s'agit d'un seul fonctionnaire, voir Kelly EGAN, « Public servant, public spanking » *Ottawa Citizen*, 9 février 2004, p. B1.

Même lorsqu'on s'accorde généralement à reconnaître que quelque chose a mal tourné, le public a l'impression que les personnes identifiées comme responsables n'en paient pas le prix. Lorsque rien ne semble se produire, c'est habituellement en raison de l'une des trois conditions qui suivent. D'abord, l'Opposition est incapable d'imposer une sanction. Ensuite, l'Opposition (ou les médias) est incapable d'influencer l'opinion publique suffisamment pour faire craindre une défaite électorale au gouvernement. Enfin, les fonctionnaires responsables sont protégés du fait que le gouvernement ne veut pas accroître la possibilité que les ministres eux-mêmes fassent l'objet d'un examen minutieux.

Une autre confusion règne autour de l'obligation d'un ministre de répondre aux questions relatives à ce qui s'est produit avant que ne lui soit confié le portefeuille. On présume généralement qu'après avoir démissionné ou changé de portefeuille, un ministre n'a plus de responsabilité personnelle, au sens de la culpabilité, eu égard à son ancien portefeuille. Toutefois, cette notion a été en partie enterrée par les procédures parlementaires découlant de l'affaire des commandites. Plus d'un ancien ministre a été convoqué devant le Comité des comptes publics pour s'expliquer, bien qu'ils aient dû le faire en tant que simples citoyens. Certains membres du Comité ont fait comprendre de façon non équivoque qu'ils tenaient ces anciens ministres responsables de la mauvaise administration qui s'est produite au cours de leur mandat. En outre, un ancien sous-ministre a été convoqué deux fois devant le Comité, tenu de rendre des comptes, et vivement critiqué dans le rapport du Comité soumis à la Chambre des communes.

La perception que les anciens ministres ne peuvent être tenus responsables est due à la confusion à propos du fait que la responsabilité ministérielle veut qu'il y ait toujours un ministre qui puisse répondre aux critiques et rectifier les choses sur le moment. Le fait de quitter la scène politique n'efface pas la responsabilité personnelle, même si l'efficacité ou la possibilité des sanctions sont plus limitées.

La perception que les anciens ministres ne peuvent être tenus responsables est en partie due à l'obligation rattachée à la responsabilité ministérielle voulant qu'il y ait toujours un ministre qui puisse répondre aux critiques et rectifier les choses dans le présent. Un ministre répondant d'un ancien ministre fournit à la fois son propre compte rendu de ce qui s'est produit dans le passé, et accepte également qu'il a le devoir d'agir au moment présent, le cas échéant. De toute évidence, un ancien ministre ne peut plus répondre de ses actes en tant que ministre, ni prendre de mesures correctives. C'est principalement en ce sens qu'un ancien ministre ne peut être tenu responsable. Un ancien ministre à qui on a confié un autre portefeuille ne peut être questionné par la Chambre ou par un comité. Il s'agit là d'une faille importante de la doctrine de la responsabilité ministérielle. À tous les autres égards, cependant, ils peuvent être tenus responsables et être blâmés (ou poursuivis en vertu de la loi). Qu'ils fassent toujours partie du gouvernement ou qu'ils participent à la vie publique n'a pas d'importance. Cela vaut également pour les sous-ministres et les autres titulaires de charge publique. Le fait de quitter la scène politique n'efface pas la responsabilité personnelle, même si l'efficacité ou la possibilité des sanctions sont plus limitées.

Le gouvernement majoritaire et la discipline de parti : un mal canadien?

Les Canadiens sont considérés comme préférant l'esprit de décision et la stabilité qui caractérisent un gouvernement majoritaire⁴². L'un des avantages de la majorité est qu'elle donne au gouvernement la capacité d'agir sans personne pour entraver la mise en œuvre de son programme officiel. Un autre avantage réside dans le fait que les électeurs peuvent tenir le gouvernement responsable de son bilan puisqu'ils ne peuvent blâmer personne d'autre, ce qui peut se passer lorsqu'un gouvernement minoritaire doit faire des compromis sur son programme afin d'obtenir l'appui de l'Opposition pour ses projets de loi. Un gouvernement majoritaire permet également aux électeurs de « jeter les vauriens dehors » lorsque le rendement du parti au pouvoir fait défaut.

Parallèlement, on dit des Canadiens qu'ils ne sont pas satisfaits de la discipline de parti qui caractérise un gouvernement à majorité unipartite au Canada⁴³, car elle diminue la capacité des députés à représenter leurs électeurs et elle fait d'eux de simples « représentants de parti » ou des « bœni-oui-oui ». La discipline de parti permet la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de parti, particulièrement lorsqu'il s'agit du premier ministre et qu'il détient la prérogative de la nomination des cadres de direction et le poids politique suffisant pour donner bien d'autres formes de gratifications et de sanctions. La discipline de parti fait de la procédure parlementaire un processus contradictoire à un seul vainqueur. Par-dessus tout, la discipline de parti diminue radicalement l'efficacité avec laquelle la Chambre peut obliger les ministres à rendre compte, en ne laissant pas les simples députés jouer de rôle dans la responsabilisation des ministres.

En restreignant le rôle de l'Opposition, le système de responsabilisation devient essentiellement partial. Les ministres agissent par conséquent d'une manière partisane lorsqu'ils sont soumis à un interrogatoire ou qu'ils rendent des comptes. Qui plus est, les comités de la Chambre des communes dans un gouvernement majoritaire montrent peu d'intérêt au sujet de la fonction de responsabilisation. Les représentants de la majorité ministérielle siégeant aux comités sont rarement

⁴² Selon la tradition canadienne, du moins à l'échelon fédéral, gouvernement majoritaire a toujours rimé avec gouvernement à majorité unipartite.

⁴³ Paul Howe et David Northrup ont constaté que les Canadiens sont largement en faveur des votes libres, par opposition à un système de discipline de parti, même si l'efficacité du gouvernement s'en trouve réduite (c.-à-d., difficulté accrue à mettre en œuvre son programme législatif). Voir « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, vol. 1, n° 5, juillet 2004, p. 23-24.

enclins à exiger des comptes rendus des ministres afin de les tenir responsables, et la minorité formant l'Opposition minoritaire ne bénéficie pas de l'appui nécessaire pour défier les ministres. En outre, lorsque l'Opposition est formée de partis multiples, on observe un manque de cohésion.

Au Canada, la discipline de parti est néanmoins excessive comparativement à la Grande-Bretagne. Le système canadien de discipline de parti est comparable à ceux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, bien que ces deux gouvernements soient normalement confrontés à un plus grand nombre d'obstacles lors de la mise en œuvre de leurs programmes – de la part des majorités formant l'Opposition au Sénat australien et à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande⁴⁴ ainsi que de comités parlementaires agressifs⁴⁵.

La principale différence entre le régime canadien et ces autres systèmes ne réside pas dans la discipline de parti, mais plutôt en d'autres particularités qui atténuent la discipline de parti : l'indépendance des députés d'arrière-ban en Grande-Bretagne, même dans un gouvernement majoritaire, et l'absence de majorité ministérielle au Sénat australien et à la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande.

La principale différence entre le régime canadien et ces autres systèmes ne réside *pas* dans la discipline de parti, mais plutôt en d'autres particularités qui atténuent la discipline de parti : l'indépendance des députés d'arrière-ban en Grande-Bretagne, même dans un gouvernement majoritaire, et l'absence de majorité ministérielle au Sénat australien et à la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande.

Le Canada pourrait s'inspirer de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande de deux façons. Premièrement, il pourrait adopter de nouveaux systèmes électoraux qui favorisent une représentation plus proportionnelle à la Chambre des communes et qui réduise les probabilités d'un gouvernement à majorité unipartite. Deuxièmement, il pourrait réformer le Sénat de façon à ce qu'il soit élu selon un système de représentation proportionnelle, ce qui réduirait encore une fois les risques d'un gouvernement majoritaire. Un ou plusieurs de ces changements amènerait certainement un cadre redditionnel plus exigeant, du moins pour ce qui est des comités parlementaires qui demandent des comptes aux ministres et aux fonctionnaires.

⁴⁴ Sous tous les aspects importants, l'expérience du gouvernement fédéral du Canada en matière de discipline de parti se reflète dans les législatures provinciales.

⁴⁵ En Australie, ce sont les comités du Sénat qui jouent un rôle capital à cet égard. Les comités de la Chambre des représentants sont dominés par la majorité ministérielle et ne sont pas plus contraignants que ceux du Canada.

Le gouvernement libéral actuel a tenté d'apporter des changements par le biais d'un programme visant à combler le « déficit démocratique ». Le programme du premier ministre, présenté en même temps que son nouveau gouvernement libéral en décembre 2003, cherche à amener le régime canadien de gouvernement parlementaire plus près du modèle britannique traditionnel, principalement en donnant aux simples députés du gouvernement plus d'occasions de voter de façon indépendante, et en renforçant le rôle des comités parlementaires⁴⁶. Le Discours du Trône de 2004 a également énoncé l'engagement à revoir le système électoral uninominal majoritaire à un tour (ou scrutin anglais).

La discipline de parti n'a pas tendance à s'affaiblir dans une situation de gouvernement minoritaire. De fait, la pression exercée sur les simples députés du gouvernement est encore plus forte afin qu'ils se conforment à la ligne de parti sur presque tous les enjeux que les ministres et leurs conseillers politiques jugent stratégiquement importants pour la survie politique, et qui peuvent être très variés. De façon similaire, les chefs des partis d'opposition sont également peu susceptibles de vouloir que leurs députés votent contre leur ligne de parti si cela revient à adopter une position ou à exprimer des points de vue favorables au gouvernement.

Les gouvernements minoritaires peuvent survivre pendant un délai raisonnable, en particulier lorsqu'ils sont issus d'un système électoral qui représente proportionnellement plusieurs partis, où aucun parti n'est susceptible de recevoir une majorité des suffrages exprimés. Toutefois, le véritable test consiste à savoir si les partis d'opposition sont en mesure de faire front commun pour responsabiliser le gouvernement plus qu'il ne serait possible de le faire dans un gouvernement majoritaire. Un vote de non-confiance est la sanction ultime de responsabilisation que la Chambre des communes peut imposer, et il représente une véritable option pour l'Opposition dans une situation de gouvernement minoritaire. Mais provoquer la défaite du gouvernement, et de ce fait le forcer à démissionner ou à déclencher de nouvelles élections, n'est pas toujours l'option la plus efficace, surtout si la défaite met fin à un examen approfondi qui aurait pu avoir pour résultat l'amélioration de la gouvernance ou de la gestion publique, ou causer des dommages politiques plus importants au gouvernement. En effet, une défaite pourrait mettre fin à un examen grandement nécessaire des causes systémiques possibles d'une faute professionnelle ou de la mauvaise administration et, par conséquent, à l'adoption de meilleurs contrôles, procédures de conformité ou méthodes d'apprentissage. Dans une

⁴⁶ Peter AUCOIN et Lori TURNBULL, « The Democratic Deficit: Paul Martin and Parliamentary Reform », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 4, hiver 2003, p. 427-449.

situation de ce genre, une défaite du gouvernement revient plutôt à limoger un fonctionnaire bien en vue au lieu de se demander si on ne devrait pas faire quelque chose de plus sérieux.

En résumé, il n'y a aucune garantie qu'une majorité formant l'Opposition se servira de ses pouvoirs de façon plus responsable que ne le ferait un gouvernement majoritaire. Or, puisque la majorité ne peut exister que si deux partis d'opposition ou plus font front commun, chacun peut blâmer l'autre pour des éléments de décision collective ou pour l'inaction. La majorité formant l'Opposition, garantit néanmoins que le gouvernement ne peut pas traiter les comités parlementaires comme de simples prolongements du gouvernement.

La responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement

Bien que les partis d'Opposition et la presse soient généralement intéressés, avant toute chose, à associer les fautes ou les échecs administratifs à des ministres – et aux plus influents, autant que possible – les faits les conduisent bien souvent à la fonction publique. En effet, au cours des dernières décennies, il y a eu un accroissement inexorable de la mesure dans laquelle les fonctionnaires sont publiquement mêlés à la responsabilisation du gouvernement. En outre, depuis les années 1970 au moins, il y a eu de nombreuses demandes faites pour que les fonctionnaires rendent davantage compte au public de l'usage qu'ils font du pouvoir, y compris les pouvoirs conférés par la loi aux sous-ministres et ceux qui leurs sont délégués par leur ministre, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Qui plus est, les réformes de la gestion publique ces deux dernières décennies visaient explicitement à donner aux sous-ministres et à leurs subordonnés plus de pouvoirs administratifs ou de gestion, prétendant toujours que les pouvoirs de gestion accrus seraient accompagnés d'une responsabilisation renforcée⁴⁷.

⁴⁷ Peter AUCOIN, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.

Responsabilité des sous-ministres à l'égard du public.

Toutes les demandes explicites pour que soit reconnue la responsabilité à l'égard du public des sous-ministres en particulier ont fait l'objet de résistance de la part des gouvernements qui se sont succédés, libéraux et conservateurs, et qui ont refusé d'accepter publiquement le fait que les fonctionnaires devraient rendre des comptes au Parlement ou être tenus publiquement responsables par les députés. En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert) recommandait la responsabilité des sous-ministres à l'égard du public; en 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (McGrath) a fait de même. Les deux rapports ont recommandé la pratique britannique consistant à désigner un haut fonctionnaire dans chaque ministère en tant qu'« agent comptable » (habituellement l'équivalent officiel d'un sous-ministre canadien) qui serait personnellement responsable de l'administration ministérielle, en particulier de la gestion et du contrôle financiers, devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Selon ses défenseurs canadiens, cette pratique constituerait un précédent pour l'établissement de la responsabilisation de la fonction publique devant le Parlement dans le cadre constitutionnel de la responsabilité ministérielle⁴⁸. Aussi récemment qu'en 2003, cependant, le gouvernement a une fois de plus refusé d'adopter ce modèle⁴⁹, répondant ainsi à une directive donnée par le premier ministre Chrétien, en juin 2002, pour que le Conseil du Trésor étudie ce modèle en vue d'une possible réforme pour accroître la responsabilité financière⁵⁰.

Dans la pratique, néanmoins, les sous-ministres et autres fonctionnaires sont maintenant tenus responsables par les députés des comités parlementaires – les députés posent des questions qui les obligent à défendre et à justifier leurs décisions et leurs gestes. On trouve la même situation actuellement en Australie et en

⁴⁸ D'après Ned Franks : « Le plus grand défaut de l'approche adoptée par le Bureau du Conseil privé du Canada à l'égard des agents comptables britanniques n'est pas qu'elle soit mauvaise en tout point important (ce qui est le cas), mais que le Bureau du Conseil privé ne discute pas sur le fond de cette dérogation majeure à la responsabilisation ministérielle individuelle, mais sur le fondement d'une fausse représentation du poste et de ses répercussions sur le système parlementaire [...] il n'y a pas d'obstacle constitutionnel qui empêche d'attribuer une responsabilité aux fonctionnaires et de les obliger à rendre des comptes directement au Parlement dans certains secteurs de l'administration » [TRADUCTION]. C.E.S. FRANKS, *Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 15. On peut également en trouver une version dans C.E.S. FRANKS, « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 4, hiver 1997, p. 626-652.

⁴⁹ Comme en témoigne le fait que son document d'orientation de 2003 pour les sous-ministres réitère la doctrine traditionnelle, bien que donnant à quelques reprises son assentiment au maintien de facto de la responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement. Voir Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003, <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

⁵⁰ Canada, Cabinet du premier ministre, *Responsabilisation de la fonction publique à l'égard de la gestion des fonds publics*, 11 juin 2002.

Nouvelle-Zélande. Comme au Canada, il n'y a pas eu de reconnaissance officielle dans ces deux pays des modifications de la façon dont on comprend la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle ou du statut officiel des sous-ministres. Au Canada, la volonté des députés de tenir les fonctionnaires responsables a été illustrée plus récemment dans les procédures d'enquête réalisées en 2004 par le Comité des comptes publics, dans le cadre de l'affaire des commandites. Pour plus d'un fonctionnaire, y compris les sous-ministres, les conclusions du Comité n'ont pas été clémentes, et c'est le moins qu'on puisse dire. Bien que ce soit peut-être le cas le plus récent, c'est loin d'être le seul. Les fonctionnaires ont aussi été tenus publiquement responsables par les ministres, et même dans un cas, l'affaire intitulée Al-Mashat, par le greffier du Conseil privé⁵¹.

Bien que le gouvernement ait refusé de se soumettre aux formalités relatives au modèle britannique de l'agent comptable, le dernier document d'orientation du gouvernement ne laisse pas de doute sur le fait que les sous-ministres remplissent leurs fonctions en se fondant sur plusieurs types de pouvoirs : ceux délégués par leur ministre (le rôle générique du « sous-ministre »), ceux conférés directement par une loi du Parlement et ceux délégués directement aux sous-ministres par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Qui plus est, ce document définit explicitement que conformément à ces responsabilités et pouvoirs dont ils sont investis directement par le Parlement, les sous-ministres ont :

l'obligation particulière de faire état des progrès réalisés par le ministère, de ses activités et de son rendement. Cela comprend notamment [...] la gestion des ressources humaines. Les sous-ministres doivent [...] comparaître en personne devant les comités parlementaires afin de *rendre compte* de leur gestion du ministère⁵².

Il convient de faire remarquer qu'il n'y a rien dans la convention constitutionnelle qui requiert que la responsabilisation des sous-ministres soit restreinte à l'arène exécutive, où les ministres leur demandent des comptes. Comme le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (le rapport Tait, d'après le nom de son président John Tait) le souligne, l'anonymat de la fonction publique n'est pas un absolu⁵³. Ce rapport fait également remarquer que

⁵¹ Voir S.L. SUTHERLAND, « The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions » *Administration publique du Canada*, vol. 34, no 4, hiver 1991.

⁵² Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003, p. 15. C'est nous qui soulignons.

⁵³ Canada, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 11.

cette convention exige simplement que les ministres aient l'autorité et la responsabilité premières dans l'administration des affaires publiques, y compris des pouvoirs suffisants pour diriger et contrôler les fonctionnaires de leur ministère dans la conduite des affaires publiques du ministère. Comme il en a déjà été fait mention, il a longtemps été admis que certaines questions relatives aux ressources financières et humaines devraient être administrées sans ingérence des ministres, en particulier la dotation de la fonction publique, et que ces restrictions des pouvoirs ministériels ne minent pas indûment la mise en place de la politique gouvernementale ou du contrôle démocratique dans l'administration des affaires publiques. Cette tradition comprend les diverses lois du Parlement qui confèrent des devoirs et des pouvoirs directement aux sous-ministres, ainsi que les délégations de pouvoirs aux sous-ministres par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Personne ne sous-entend que la constitution de la responsabilité ministérielle s'en trouve fondamentalement compromise ou minée.

Responsabilisation des ministres et des sous-ministres.

Les experts canadiens ne s'entendent pas sur ce que signifie la structure des agents comptables britanniques au chapitre de la responsabilisation des agents comptables⁵⁴. Les deux côtés admettent, cependant, que ce modèle n'a pas pour but de permettre aux ministres de se soustraire à la responsabilisation ministérielle. Cela reviendrait à affaiblir le contrôle démocratique de l'autorité ministérielle sur l'administration publique. L'aspect positif est que le fait de tenir les agents comptables responsables devant le Comité des comptes publics eu égard aux responsabilités et aux pouvoirs qui leur sont désignés augmente la responsabilité à l'égard du public, y compris celle des ministres. Ce n'est pas vu comme une alternative simple, à savoir que si le comité ne peut atteindre le ministre, il s'en prendra à l'agent comptable. Les plus pessimistes avancent l'argument que l'option de l'agent comptable ne fonctionne qu'en Grande-Bretagne, en raison de la partisanerie minimale du Comité des comptes publics.

Dans le cas du Canada, la responsabilisation directe des sous-ministres devant le Parlement rehausserait la responsabilité à l'égard du public de façon générale, à au moins trois égards. D'abord, elle renforcerait les poids et contrepoids parlementaires régissant l'usage des pouvoirs exécutifs en plaçant les sous-ministres dans la situation où ils ne pourraient pas se cacher derrière la responsabilité ministérielle pour faire rapport à un comité parlementaire sur

⁵⁴ Voir C.E.S. FRANKS, *Not Anonymous* et J.R. MITCHELL, « Reply to C.E.S. Franks » *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 4, hiver 1997, p. 653-657.

Dans le cas du Canada, la responsabilisation directe des sous-ministres devant le Parlement rehausserait la responsabilité à l'égard du public de façon générale, à au moins trois égards. D'abord, elle renforcerait les poids et contrepoids parlementaires régissant l'usage des pouvoirs exécutifs. Deuxièmement, il encouragerait toutes les personnes intéressées à mettre à jour continuellement les normes de saine gestion publique. Troisièmement, il aiderait les députés à mieux comprendre les distinctions entre (i) les pouvoirs conférés directement aux sous-ministres par la loi et ceux délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique et (ii) l'autorité que les ministres délèguent à leurs sous-ministres.

l'usage des responsabilités et pouvoirs qui leur ont été délégués ou dévolus. Puisque l'autorité leur est donnée, et non à leur ministre, le sous-ministre doit en rendre compte personnellement. Deuxièmement, elle encouragerait toutes les personnes intéressées – ministres, sous-ministres et députés – à mettre à jour continuellement les normes de saine gestion publique à partir desquelles les décisions et les actions des sous-ministres sont évaluées. Troisièmement, elle aiderait les députés à mieux comprendre les distinctions entre (i) les pouvoirs conférés directement aux sous-ministres par la loi et ceux délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique et (ii) l'autorité que les ministres délèguent à leurs sous-ministres, explicitement ou implicitement, pour diriger et gérer le ministère.

Les critiques avancent que les ministres cherchent toujours à minimiser leur responsabilité lorsque les choses vont mal. Par-dessus tout, les politiques partisanes exigent cette réponse : les ministres font partie d'un exécutif collectif qui résiste ou qui tombe en un seul bloc dans un environnement politique concurrentiel. Cette caractéristique de responsabilité devant le Parlement requiert que l'Opposition travaille pour obtenir un compte rendu des ministres. Ceux-ci ne sont pas censés l'offrir eux-mêmes à l'Opposition. Par conséquent, l'Opposition devra essayer d'atteindre les ministres par le biais du sous-ministre ou d'autres hauts fonctionnaires du ministère. En effet, même les simples députés du gouvernement peuvent confronter les fonctionnaires pour exprimer leur mécontentement, ou parce qu'ils voient les fonctionnaires comme étant responsables de leurs échecs. Pour les critiques, la responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement a inévitablement pour conséquence d'amener des fonctionnaires non partisans dans le tourbillon de la partisanerie.

En fait, la pratique canadienne devient de plus en plus dysfonctionnelle, puisque trop de ministres et de députés des deux côtés ne respectent pas le caractère non partisan de la fonction publique professionnelle⁵⁵. Comme le signalait le rapport Tait, la fonction publique a été lésée

⁵⁵ Donald J. SAVOIE, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

par ces faits récents⁵⁶. Dans tous les secteurs, on reconnaît de plus en plus que le temps est venu de renouveler les efforts pour amener les ministres et les députés à mieux respecter l'indépendance non partisane des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Pour leur part, les fonctionnaires doivent faire tous les efforts possibles pour répondre au questionnement de manière aussi complète que possible, mais manière qui ne laisse en aucune façon croire qu'ils prennent le parti de leur ministre. La question au centre du débat est de savoir si ce système de plus en plus dysfonctionnel est dû à la confusion de la part des ministres et des députés, ou à l'incapacité du régime de responsabilisation de reconnaître que les circonstances ont changé.

Limites de la responsabilité devant les comités parlementaires.

L'une des réponses possibles à cette question épineuse consiste à distinguer strictement les affaires dont les sous-ministres sont personnellement responsables et celles pour lesquelles, devant les comités parlementaires, ils ne répondent que pour appuyer la responsabilité de leurs ministres. L'expérience a démontré que l'on ne peut départir la responsabilité des ministres et celle des sous-ministres en comptant sur une distinction nette entre la politique et l'administration. Pour être réaliste, la distinction doit être faite entre (i) la responsabilité et l'autorité assignées aux sous-ministres soit par la loi, soit par le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique, et (ii) la responsabilité et l'autorité déléguées à un sous-ministre par son ministre dans le cadre des pratiques administratives.

Pour la responsabilité et les pouvoirs conférés aux sous-ministres par la loi ou par le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique, on pourrait attendre d'un sous-ministre qu'il rende des comptes personnellement aux comités parlementaires. Le ministre ne peut pas être tenu responsable dans ce cas-ci; ce sont des sphères d'activité sur lesquelles il n'a aucun pouvoir ni aucune responsabilité. En effet, le ministre ne devrait pas intervenir dans les décisions du sous-ministre, en particulier les décisions relatives à la dotation. Dans l'exercice des pouvoirs d'un ministre par son sous-ministre, par ailleurs, l'approche

⁵⁶ Canada, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 7-8.

La responsabilité directe des sous-ministres devrait permettre de distinguer strictement les affaires dont les sous-ministres sont personnellement responsables et celles pour lesquelles, devant les comités parlementaires, ils ne répondent que pour appuyer la responsabilité de leurs ministres. Cette distinction doit être faite entre (i) la responsabilité et l'autorité assignées aux sous-ministres soit par la loi, soit par le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique, et (ii) la responsabilité et l'autorité déléguées à un sous-ministre par son ministre.

traditionnelle est tout à fait appropriée. Ici, le sous-ministre répond uniquement pour favoriser la responsabilisation du ministre. Vouloir distinguer entre les actions du ministre et celles du sous-ministre dans ces affaires ne fait qu'amener un débat, sinon la confusion. Dans certains cas, bien sûr, les députés tiendront un sous-ministre responsable s'ils ne peuvent atteindre le ministre, ou s'il semble que la mauvaise administration est imputable au sous-ministre.

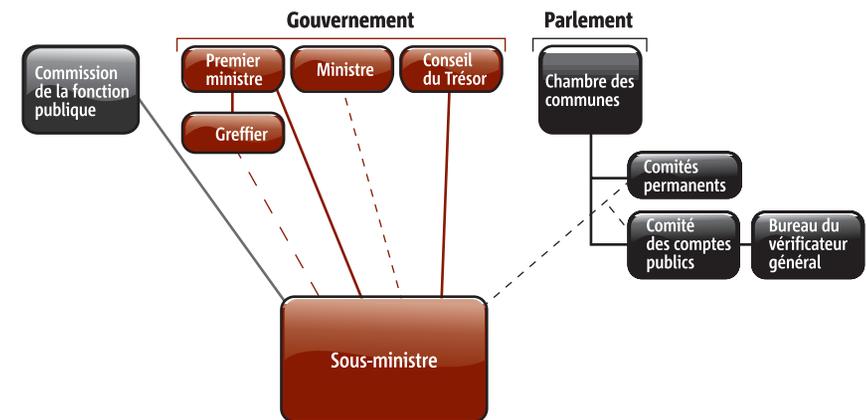
La spécificité de la sphère de responsabilité à l'égard du public d'un sous-ministre devrait s'accompagner de protocoles pour gouverner les relations entre les diverses parties en jeu dans le cadre redditionnel. Le fait que le document d'orientation officiel du gouvernement destiné aux sous-ministres reconnaisse officiellement les responsabilités et pouvoirs qui leur sont directement confiés fournit une assise solide pour reconnaître la portée de la responsabilisation du sous-ministre envers le Parlement⁵⁷. Les différents protocoles sur les valeurs et l'éthique, qui ont récemment été mis en place, devraient aider à définir les responsabilités des fonctionnaires en général⁵⁸. Le Cadre de responsabilisation de gestion récemment mis au point par le Secrétariat du Conseil du Trésor aide également à préciser ces responsabilités⁵⁹.

Parallèlement, la responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement doit prévoir que les sous-ministres peuvent être tenus responsables à la fois par les ministres et par les comités parlementaires⁶⁰. Le document d'orientation actuel des sous-ministres, par exemple, établit clairement que les sous-ministres sont censés comparaître devant les comités parlementaires et leur faire rapport de l'exécution de leurs obligations personnelles telles qu'elles sont stipulées dans les lois qui leur attribuent différents pouvoirs et responsabilités administratifs, et dans les délégations officielles de la part du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Toutefois, le document d'orientation expose clairement la compréhension traditionnelle selon laquelle les sous-ministres sont exclusivement comptables aux ministres et non au Parlement.

Cela ne veut pas dire nécessairement que le fait de devoir rendre des comptes aux comités parlementaires soit en contradiction avec la responsabilité des sous-

ministres envers leur ministre, en autant qu'il soit clair que leur responsabilisation devant le Parlement soit restreint à ces questions pour lesquelles ils détiennent une autorité conférée par la loi du Parlement ou déléguée par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. Un sous-ministre est comptable à son ministre de la façon dont il utilise les pouvoirs de ce dernier pour réaliser le programme du ministre, et appuie le ministre dans l'exécution de ses responsabilités de direction. Un sous-ministre est aussi responsable devant son ministre en ce qui a trait aux responsabilités et pouvoirs administratifs qui lui sont confiés directement à l'appui des responsabilités du ministre et visant à faire respecter les responsabilités du gouvernement en vue de la saine administration publique. Les sous-ministres peuvent être tenus responsables devant leur ministre et les comités parlementaires dans la mesure où ils doivent s'expliquer et défendre ou justifier leurs actions à chacun. Les sous-ministres ont des comptes à rendre à leur ministre eu égard à leurs responsabilités de sous-ministre, et aux comités parlementaires, au nom du Parlement, sur leurs responsabilités et pouvoirs personnels à titre de responsable administratif d'un ministère. Il n'est pas impossible de servir deux maîtres. En effet, chaque sous-ministre est déjà considéré comme ayant au moins cinq supérieurs – le ministre chargé de son ministère, le premier ministre, le greffier à titre de chef de la fonction publique, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.

FIGURE 4
Responsabilité du sous-ministre



Note : 1) La Commission de la fonction publique est un organisme de direction.
2) Le Bureau du vérificateur général (BVG) effectue la vérification des ministères; les sous-ministres n'ont pas l'obligation de rendre compte au BVG.

⁵⁷ Canada, Bureau du Conseil privé, Guide des sous-ministres, 20 juin 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca>. Voir aussi Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, décembre 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

⁵⁸ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, 19 juin 2003.

⁵⁹ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion du SCT*, 2003. <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

⁶⁰ Les sous-ministres doivent également rendre compte à la Commission de la fonction publique.

Limites de la responsabilisation du sous-ministre.

Les comités parlementaires, bien entendu, ne peuvent destituer ou imposer de mesures disciplinaires à un sous-ministre, pas plus qu'ils ne peuvent lui ordonner quelque chose; ils ne peuvent pas exiger qu'une mesure corrective particulière soit entreprise. Ces limites sont souvent avancées pour justifier pourquoi les sous-ministres ne devraient pas être considérés comme obligés de rendre compte « aux » comités parlementaires, par opposition à responsables « devant » les comités⁶¹. Dans les faits, toutefois, ni la Chambre ni ses comités n'ont le pouvoir de destituer ou d'imposer des mesures disciplinaires aux ministres, ou d'ordonner à des ministres de prendre des mesures administratives. Et pourtant, les ministres sont jugés devoir rendre des comptes « à » la Chambre des communes et à ses comités. Pour tenir un sous-ministre responsable, un comité parlementaire devrait simplement examiner les actions posées par le sous-ministre, puis émettre un jugement de comité sur l'usage du pouvoir fait par ce dernier et l'exécution de ses obligations en tant que responsable administratif d'un ministère. C'est ce qui se produit maintenant à l'occasion sans reconnaissance officielle que les sous-ministres sont responsables devant le Parlement.

Dans un système qui reconnaît officiellement la responsabilité directe des sous-ministres, un sous-ministre rendrait compte personnellement aux comités parlementaires pour la gestion des ressources d'un ministère dans les affaires visées par les différentes lois et délégations de pouvoirs qui donnent aux sous-ministres une autorité et une responsabilité directe en matière d'administration. Ces comptes rendus des sous-ministres ne serviraient pas simplement à étayer la reddition de comptes de leur ministre au Parlement, mais pourraient également servir à ces fins. En tant que responsable administratif d'un ministère, le sous-ministre devrait informer, expliquer, défendre et justifier ses actions au regard de la loi, des règlements et des normes établies de l'administration publique.

Il s'ensuit, bien sûr, qu'en répondant à des questions sur des affaires qui ne relèvent pas de la sphère d'autorité et de responsabilité d'un sous-ministre, un sous-ministre remplit un deuxième rôle, pour ainsi dire, et répond *au nom* de son ministre et non pour son propre compte. C'est la description classique de ce que les sous-ministres et les autres fonctionnaires font lorsqu'ils répondent aux questions des députés

⁶¹ MITCHELL, « Reply to C.E.S. Franks », p. 654-655. Franks expose cette distinction en détail dans « Responsabilité et reddition de comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada », Mémoire présenté au Comité des comptes publics de la Chambre des communes du Canada, le 11 janvier 2005. Il rapporte que cette distinction a été évoquée par la Commission Lambert dans ses recommandations et son rapport.

siégeant aux comités parlementaires. Dans ce genre de situation, ils répondent pour appuyer la reddition de comptes du ministre au Parlement, car les dossiers sont du ressort du ministre, même si ce pouvoir a été délégué au sous-ministre par le ministre, ou exercé par des fonctionnaires subordonnés avec l'autorisation du sous-ministre. Dans ces circonstances, qui plus est, les sous-ministres répondent aux questions de façon informative et explicative. Ils ne défendent pas et ne justifient pas d'agissements, car ils ne sont pas censés rendre de comptes. Le sous-ministre n'est pas personnellement responsable; le ministre l'est. Il revient donc au ministre de défendre ou de justifier ce qui doit l'être. Les ministres doivent rendre leurs propres comptes; ils ne devraient pas attendre de leurs sous-ministres qu'ils le fassent pour eux. Au contraire, les sous-ministres doivent s'abstenir de le faire.

La primauté des ministres.

Un sous-ministre ou tout autre fonctionnaire devrait répondre seulement par des renseignements factuels ou une description à toute question du comité qui porte sur des dossiers qui relèvent de l'autorité et des responsabilités exécutives des ministres pour la direction et la gestion de leur ministère propre et de la conduite de ses affaires d'intérêt public. Ce sont des dossiers pour lesquels un ministre est autorisé par des lois spécifiques à exercer un pouvoir discrétionnaire exécutif. Bien que les sous-ministres et autres fonctionnaires du ministère peuvent donner des conseils sur ces décisions, les ministres conservent l'autorité et la responsabilité dont ils sont personnellement responsables. Celles-ci comprennent les questions qui de coutume sont désignées comme questions de politique, à savoir des sujets pour lesquels les fonctionnaires doivent garder l'anonymat et par conséquent, ne doivent pas exprimer d'opinion publiquement⁶². Toutefois, les politiques représentent plus que le programme, les objectifs voire les directives d'un ministre. Elles englobent toutes les questions d'administration, de mise en œuvre ou de prestation de services qui ne sont pas assignées à d'autres en vertu de la loi, y compris la Commission de la fonction publique, le Conseil du Trésor ou les sous-ministres eux-mêmes.

Dans les dossiers dont un ministre est responsable, il va sans dire que les fonctionnaires ne devraient jamais en débattre avec les députés, même lorsque ces questions n'ont pas fait l'objet de controverse politique⁶³. Lorsque des affaires

⁶² L'anonymat est distinct du devoir des fonctionnaires de ne pas divulguer d'information confidentielle, y compris les conseils aux ministres, et s'ajoute à ce devoir.

⁶³ Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1^{er} juin 1993.

politiques ne sont pas controversées, les sous-ministres ainsi que les autres fonctionnaires peuvent habituellement fournir aux comités parlementaires des réponses complètes à leurs questions. Au contraire, lorsqu'une question administrative devient politiquement controversée, il est risqué qu'une réponse complète pousse le sous-ministre ou un autre fonctionnaire du ministère à défendre ou à justifier un geste d'un ministre. Dans la pratique, bien sûr, presque toute question administrative peut devenir politisée. Pour les fonctionnaires, le test devrait être simple : une question administrative devrait être considérée comme politisée lorsque la réponse complète à une question nécessite une réponse qui va au-delà de l'information ou de l'explication. Si une réponse complète nécessite une justification ou une défense, la réponse devrait être que c'est une question qui devrait être adressée directement au ministre responsable.

Protocoles de pratique.

Compte tenu des commentaires précédents, il devrait être clair que la reconnaissance de la responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement ne nécessite pas un régime qui cherche à distinguer « l'administratif » du « politique ». Les efforts en ce sens, au Canada comme ailleurs, ne se sont pas avérés utiles, du moins lorsque les affaires devenaient controversées⁶⁴. Le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle présume que les ministres ont suffisamment de pouvoirs exécutifs pour diriger leur ministère, même lorsqu'ils délèguent beaucoup de pouvoirs à leur sous-ministre, et par leur entremise, à d'autres hauts fonctionnaires de leur ministère⁶⁵. La responsabilité des ministres quant à leur ministère attribué nécessite que leur autorité exécutive englobe les questions administratives aussi bien que stratégiques. Les exceptions à cette règle générale sont clairement établies dans les lois du Parlement qui accordent des responsabilités et des pouvoirs administratifs à d'autres ministres (le Conseil du Trésor), un organe exécutif indépendant (la Commission de la fonction publique), et même aux subordonnés des ministres (leur sous-ministre).

À notre avis, il serait beaucoup mieux de bâtir à partir de cette expérience canadienne, à savoir des pouvoirs ministériels généraux à l'égard de leur ministère et de ses programmes, conjugués à des pouvoirs particuliers conférés par la loi et délégués aux autres, que de tenter de concevoir un modèle analytique pour

⁶⁴ Voir, par exemple, Diana WOODHOUSE, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

⁶⁵ James R. MITCHELL et Sharon SUTHERLAND, « Relations between Politicians and Public Servants », *New Public Management and Public Administration in Canada*, éd. Mohamed Charif et Arthur Daniels, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 181-197. Il est à noter, toutefois, que Mitchell et Sutherland s'opposent à toute modification de la doctrine traditionnelle.

distinguer la politique de l'administration en vue de séparer les responsabilités des ministres et des sous-ministres. Cela pourrait aider à éviter la confusion et l'incertitude caractérisant les systèmes qui ont tenté d'instaurer un cadre de responsabilisation de la fonction publique fondé sur la distinction entre les responsabilités relatives aux « résultats » et aux « extraits », les directeurs de la fonction publique étant responsables seulement de ces derniers⁶⁶. Ces tentatives n'ont pas eu le succès escompté à l'origine. Au Canada, le Parlement a déjà établi des distinctions stipulées par la loi entre les pouvoirs confiés personnellement aux ministres, pour la gestion de leurs ministères, programmes et crédits annuels, et les pouvoirs accordés aux sous-ministres, à la Commission de la fonction publique et au Conseil du Trésor. Ces distinctions devraient être plus que suffisantes pour assurer la responsabilité publique des sous-ministres à l'égard du Parlement.

Enfin, l'adoption d'une version canadienne de la responsabilisation des sous-ministres devrait aider à améliorer la responsabilité à l'égard du public pour nulle autre raison que son adoption nécessiterait la mise au point d'un ensemble explicite de protocoles. Cet exercice même pourrait aider à mieux informer ou instruire les ministres, fonctionnaires et députés du système canadien. Un changement notable, par contre, reposerait sur l'amélioration de la persistance, de l'effort et de la minutie mis en œuvre lors de l'examen de l'administration fait par les comités parlementaires. Nous avons déjà évoqué les raisons pour lesquelles le Parlement du Canada et ses comités sont moins efficaces que leurs équivalents en Australie, en Grande-Bretagne, et en Nouvelle-Zélande. Parallèlement, nous prévoyons que les simples députés du gouvernement continueront de vouloir exiger des comptes des hauts fonctionnaires à l'occasion, et que cette volonté coïncidera avec l'intérêt des députés de l'Opposition à obtenir des comptes rendus des ministres et de leurs hauts fonctionnaires.

La responsabilisation de la fonction publique au sein du gouvernement

Les fonctionnaires relèvent des ministres par le truchement de la hiérarchie ministérielle qui se termine, au sommet, par le sous-ministre, qui doit rendre des comptes directement au ministre. La situation est toutefois plus compliquée.

⁶⁶ Voir, par exemple, Robert GREGORY, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence », *Administration publique du Canada*, vol. 76, n° 3, 1998, p. 519-38; Charles PODLIANO, « An Exocet in a Red Box: Parliamentary Accountability in the Sandline Affair », *Administration publique du Canada*, vol. 79, n° 2, 2001, p. 249-275; Michael KEATING, « In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 3, 2003, p. 92-97.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la hiérarchie normale de l'administration publique canadienne est complexe, comptant de multiples rapports de responsabilisation.

La responsabilisation interne est complexe.

Au sein du gouvernement canadien, les sous-ministres relèvent non seulement de leur ministre, mais également du premier ministre en tant que chef du gouvernement. Grâce au mécanisme officiel du gouverneur en conseil, le premier ministre nomme (et destitue) les sous-ministres et attribue à chacun son mandat. En plus de leurs responsabilités ministérielles, les sous-ministres ont des responsabilités pangouvernementales relatives à une politique publique et administrative substantielle. Le premier ministre définit chaque ensemble de responsabilités. Le greffier du Conseil privé, à titre de chef de la fonction publique, conseille le premier ministre sur la dotation des fonctions de sous-ministre, et réalise aussi les évaluations de rendement individuelles des sous-ministres, avec l'aide du Comité des hauts fonctionnaires (CHF). Le CHF, présidé par le greffier, est un comité de sous-ministres qui conseille le greffier sur les questions de dotation de la haute direction de la fonction publique. Or, la complexité ne s'arrête pas là. Les sous-ministres doivent également rendre des comptes à la Commission de la fonction publique pour les pouvoirs de dotation qui leur sont délégués, et au Conseil du Trésor pour les autres pouvoirs délégués en matière de gestion des ressources humaines et financières.

La situation du Canada eu égard aux points précédents est plus complexe que celle de beaucoup d'autres régimes, y compris l'Australie, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande, principalement en raison du nombre de supérieurs ou de mandants dont relèvent les sous-ministres. Dans beaucoup d'autres États, par exemple, les agents administratifs principaux équivalents aux sous-ministres canadiens ont des responsabilités et des pouvoirs conférés par la loi plus étendus en matière de gestion des ressources financières et humaines; par conséquent, il y a moins d'instances à qui ils doivent rendre des comptes sur les différents aspects de leur travail. D'un autre côté, comparativement à ces autres systèmes, il y a une structure ministérielle plus forte au Canada, les sous-ministres étant gérés comme un collectif de cadres de la fonction publique sous la supervision du greffier, à titre de sous-ministre du premier ministre. Cette structure a facilité l'élaboration d'un système d'évaluation du rendement des sous-ministres parmi les plus professionnels selon les normes internationales.

En plus des inévitables tensions entre les responsabilités administratives des sous-ministres, ceux-ci doivent se conformer aux priorités de l'État, qui touchent aussi

les enjeux politiques et administratifs. Les changements de priorités peuvent poser des défis importants à la saine gestion, aussi souple un ministère soit-il. Ces priorités définissent les critères de l'évaluation des sous-ministres par le greffier et le CHF, qui pourraient bien différer de ceux pouvant être employés par les parlementaires, la presse ou les vérificateurs ou examinateurs externes lors de l'évaluation du rendement du sous-ministre à titre d'agent administratif principal. Le fait que les priorités du gouvernement soient de notoriété publique ne sera pas toujours suffisant.

Au sein du gouvernement et de la fonction publique, les difficultés présentées par la réalité complexe des responsabilités d'un sous-ministre peuvent être gérées, du moins dans la fonction publique, par les professionnels. Le greffier et les autres membres du CHF sont eux-mêmes des sous-ministres d'expérience qui peuvent comprendre les tensions, voire les conflits, entre ce qu'eux et leurs collègues sont tenus d'accepter comme leurs priorités. Les évaluations nuancées de leurs collègues peuvent être expliquées au premier ministre et aux autres ministres au besoin.

La responsabilisation envers l'extérieur est incomplète.

À l'extérieur du gouvernement, toutefois, le jugement public à l'égard des sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires est rarement aussi nuancé, ou, du moins, n'est pas empreint de la même volonté d'accepter la valeur de certaines priorités. En outre, les évaluations publiques sont fondées sur une série de renseignements incomplets glanés dans les rapports des médias, l'information gouvernementale obtenue grâce au régime d'accès à l'information, et les conclusions des vérifications et examens externes du Bureau du vérificateur général et d'autres organismes parlementaires. Dans la mesure où les comités parlementaires, pour les raisons discutées ci-dessus, sont incapables d'accorder aux sous-ministres une instruction approfondie pour l'évaluation non seulement de leur administration des ministères mais aussi du rendement de leur ministère, l'évaluation publique des sous-ministres et des autres fonctionnaires pourrait bien être en contradiction avec l'évaluation interne. Lorsque c'est le cas, il n'y a pas que la réputation du sous-ministre qui en souffre si les ministres eux-mêmes sont incapables ou non désireux d'accepter la responsabilité ou de rendre des comptes de manière satisfaisante sur le rendement du ministère afin de mettre ce dernier en perspective dans le contexte des politiques et des priorités ministérielles. C'est l'une des raisons pour lesquelles la responsabilité de la fonction publique envers les comités parlementaires devrait non seulement être restreinte aux sous-ministres, mais également se limiter aux pouvoirs administratifs confiés par la loi aux sous-ministres et aux pouvoirs qui leur sont délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.

Le nouveau Cadre de responsabilisation de gestion, déclaration publique des responsabilités des sous-ministres et autres gestionnaires de la fonction publique, est peut-être un premier pas utile vers l'amélioration de la façon dont les gestionnaires sont évalués publiquement. Il définit leurs responsabilités, énonce ce qui est attendu des gestionnaires pour chaque élément, et décrit les mesures qui peuvent être prises pour évaluer le rendement d'un gestionnaire par rapport à ces attentes. La principale qualité de ce cadre est sa description succincte, et pourtant complète, de l'éventail complexe des responsabilités des gestionnaires de la fonction publique. (Voir www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp)

Le système de responsabilisation n'est pas défectueux.

À plus grande échelle, toutefois, l'usage de ce cadre ne permettra pas à lui seul de surmonter le principal obstacle sur lequel se bute l'amélioration de la responsabilisation de la fonction publique, qui vient de l'idée répandue que le système est défectueux. Une administration publique infaillible est tout simplement impossible. Les récents exemples de lacunes et de fautes sont source de préoccupation, bien qu'ils ne soient pas nouveaux au Canada et qu'ils n'indiquent pas que le Canada est dangereusement sous la norme d'États comparables. On peut toutefois avancer que si les lacunes et les fautes de ces dernières années qui ont préoccupé les ministres, les députés, les fonctionnaires et le public indiquent des failles, elles ne permettent pas de conclure que le système doit être complètement revu.

Il existe une énorme différence entre l'incapacité à traduire dans les faits un bon système de contrôles et un cadre redditionnel qui est déficient à la base. Selon nous, les ennuis connus récemment dans la fonction publique sont davantage dus à la première hypothèse qu'à la seconde. En fait, la visibilité des événements récents est due en partie à l'efficacité du cadre redditionnel actuel. Au moins une partie de ce qui a été dévoilé n'aurait probablement pas été révélé avant l'adoption de méthodes et de pratiques améliorant la transparence de l'administration publique⁶⁷. Parallèlement, la disparition de certains moyens traditionnels de responsabilisation, dont la vérification rigoureuse des états financiers, pourrait constituer une faiblesse.

Le Canada compte certains mécanismes de responsabilisation qui sont aussi bons, sinon meilleurs que ceux des États auxquels le Canada est habituellement comparé. Deux des mécanismes les plus importants sont le régime d'accès à l'information et

l'habilitation des agents parlementaires, notamment du Bureau du vérificateur général, à vérifier et à examiner l'administration publique. Le régime d'accès à l'information et le mandat de vérification de l'optimisation des ressources du BVG sont des éléments qui ont été ajoutés ces trente dernières années. Ils exposent des problèmes qui auparavant ne l'étaient pas au Canada, même s'ils ont pu être connus de certains initiés, et des affaires qui encore aujourd'hui ne sont pas divulguées dans certains États. L'autovérification des ministères est aussi un domaine où le Canada est loin d'être un retardataire selon les normes de comparaison. Là où le Canada manque le bateau, tel que souligné, est dans l'examen approfondi des activités par les comités parlementaires.

Certains incidents qui se sont produits ces quelques dernières années ont manifestement nuit à l'institution de la fonction publique et à la crédibilité de la responsabilisation de cette dernière. Avec le recul, on peut faire trois reproches à la fonction publique. D'abord, celui d'avoir permis aux compressions budgétaires d'amoindrir considérablement la capacité des fonctions de surveillance, de vérification et de remise en question des ministères et organismes centraux, qui sont essentielles à la responsabilisation interne efficace. Ensuite, celui d'avoir encouragé, ou du moins toléré, un paradigme de la gestion publique qui rend illégitime les contrôles administratifs et la conformité aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique. Pour finir, celui d'avoir mis le caractère non partisan de la fonction publique à risque en échouant à contrer diverses pressions visant à politiser l'administration des affaires publiques⁶⁸.

Pour chacun de ces trois aspects, la fonction publique a été confrontée à des défis importants qu'elle cherchait à surmonter. Au moment de l'examen des programmes qui a eu lieu du début jusqu'au milieu des années 1990, la mentalité, dans plusieurs secteurs, était que les fonctions de surveillance, de vérification et de remise en question constituaient essentiellement des « frais fixes bureaucratiques excessifs ». La réduction des ressources administratives servant à l'accomplissement de ces tâches a donc été perçue par beaucoup comme une bonne chose à faire. En second

Une administration publique infaillible est tout simplement impossible. Les récents exemples de lacunes et de fautes sont source de préoccupation. Toutefois, il existe une énorme différence entre l'incapacité à traduire dans les faits un système de contrôles et un cadre redditionnel qui est déficient à la base. Selon nous, les ennuis connus récemment dans la fonction publique sont davantage dus à la première hypothèse qu'à la seconde.

⁶⁷ David GOOD, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

⁶⁸ Canada, greffier du Conseil privé, *Dixième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2003.

lieu, la première attaque contre l'administration publique traditionnelle en tant que bureaucratie centrée sur les règles est venue du secteur privé. Toutefois, l'importance des valeurs et de l'éthique de la fonction publique a récemment refait surface par suite de plusieurs actes préjudiciables, au Canada et ailleurs, et peut-être seulement parce que des déchéances éthiques semblables ont commencé à émerger dans le secteur privé. Enfin, ces deux dernières décennies ont vu l'émergence de personnel politique de plus en plus nombreux insistant pour s'investir dans l'administration publique, et un nombre croissant de ministres désirant que leurs fonctionnaires soient plus coopératifs dans la promotion de leur programme⁶⁹.

Les cadres de la fonction publique ont fait preuve de sensibilité politique.

La fonction publique a commencé par s'occuper des deux premiers problèmes. Le troisième, et indubitablement le plus important, est plus complexe en raison de la tradition canadienne. En comparaison avec la fonction publique en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, la fonction publique du Canada a toujours fait preuve d'une plus grande sensibilité politique, en particulier les cadres supérieurs. Comparativement au système canadien, les trois autres étaient plus isolés, à divers degrés, d'une orientation politique, avaient des positions plus permanentes et avaient plus d'indépendance pour déterminer qui joindrait leurs rangs et qui détiendrait quelle position. Toutefois, la réforme de la gestion publique qui a eu lieu dans ces trois pays depuis la fin des années 1970 a rapproché leur système de celui du Canada.

La pratique canadienne a bien servi la gouvernance démocratique tant et aussi longtemps que la sensibilité politique n'a pas exagérément interféré avec la saine administration publique, et que la conformité à l'orientation politique n'a pas jeté le discrédit public sur la fonction publique. Jusqu'à récemment, la déférence publique et médiatique envers le pouvoir a contribué à minimiser les critiques du comportement questionnable de la fonction publique. Cette déférence a été renforcée par la capacité de la fonction publique à cacher les problèmes éventuels

⁶⁹ L'incidence accrue de l'intimidation dans l'administration publique, comme dans d'autres secteurs de société, n'a pas aidé à favoriser ou à maintenir une fonction publique qui accepte de tenir tête aux ministres et à leurs conseillers politiques. Ce n'est pas uniquement un phénomène canadien. Voir, par exemple, Donald J. SAVOIE, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003; David GOOD, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003; Colin CAMPBELL et John HALLIGAN, *Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, Sydney, Allen & Unwin / Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992; Colin CAMPBELL et Graham WILSON, *The End of Whitehall: The Death of a Paradigm?*, Oxford, Basil Blackwell, 1995; Micheline PLASSE, *Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994.

au sein de l'organe exécutif-administratif du gouvernement. La réputation de non-partisanerie de la fonction publique a aussi survécu aux sous-ministres qui ont, à l'occasion, quitté leur carrière dans la fonction publique pour entrer dans le monde de la politique partisane.

L'équilibre des relations ministre-fonctionnaire a toutefois changé ces deux ou trois dernières décennies, au Canada comme ailleurs. Même lorsqu'il y avait peu de preuves que les postes de la haute fonction publique étaient occupés par des partisans, ou par des fonctionnaires bien disposés envers l'obéissance politique au parti au pouvoir, tous les États ont vu une recrudescence des efforts déployés par un effectif politique de plus en plus nombreux afin d'intervenir dans l'administration publique, et un déclin du respect, chez les politiciens, d'une fonction publique professionnelle et non partisane. Ce manque de respect a souvent écarté les fonctionnaires du processus de conseils adressés au ministres, et a eu pour effet d'amener les fonctionnaires encore plus loin dans le tourbillon de la politique partisane par le truchement de mesures administratives.

Plus d'indépendance et de transparence sont nécessaires au sein de la fonction publique.

Au Canada, la tradition existante de la sensibilité politique a simplement renforcé cette nouvelle tendance de la politisation de l'administration des affaires d'intérêt public. Les fonctionnaires ne savaient pas comment réagir autrement. Un ancien mandarin de la haute fonction publique l'a exprimé ainsi : « Ce que les gens voulaient au niveau politique était clair. Ils [les hauts fonctionnaires] ont reçu des ordres et ils ont obéi ». Procéder autrement aurait été « très éloigné de notre façon de faire historique, qui revient à faire ce que l'on vous dit de faire » [TRADUCTION]⁷⁰. Le fait que certaines actions entraîneraient le mauvais usage des responsabilités et pouvoirs conférés au sous-ministre par la loi ou délégués à ce dernier sur le plan administratif, que ce soit de la part des sous-ministres ou de leurs gestionnaires subalternes, n'a manifestement pas suffi à empêcher cet usage abusif. Compte tenu de cette culture de la sensibilité politique ancrée dans la fonction publique canadienne, il faudra peut-être autre chose pour rétablir l'indépendance non partisane de la fonction publique professionnelle.

Au-delà de son indépendance, toutefois, le système canadien de responsabilisation de la fonction publique qui est en place au gouvernement et dans la fonction

⁷⁰ Arthur Kroeger, cité dans l'ouvrage de Norma GREENWAY, « They got their marching orders and they marched », *Ottawa Citizen*, 12 février 2004.

publique ne comprend pas de méthodes suffisamment efficaces pour assurer aux parlementaires, aux médias et au public que les fonctionnaires sont tenus responsables de leurs actions, ou sont soumis à des mesures disciplinaires ou à des sanctions au besoin. Le fait même que la ligne de conduite prévue soit d'appliquer de plus en plus des mesures disciplinaires et des sanctions à l'interne est en contradiction avec un public sceptique qui exige de la transparence. La frustration des fonctionnaires relative à l'incapacité du système à composer avec les employés au rendement médiocre — frustrations qui sont de plus en plus exprimées publiquement — s'ajoutent simplement aux suspicions du public au sujet de la crédibilité des prétentions selon lesquelles les fonctionnaires sont tenus responsables par leurs supérieurs de la hiérarchie. On prend rarement en compte, cependant, le fait que les services publics ont souvent eu du mal à trouver des

méthodes efficaces et acceptables pour composer avec les fonctionnaires au mauvais rendement. Sur ce point, les vastes organisations complexes du secteur privé éprouvent des difficultés comparables.

À l'exception d'un ou deux épisodes où les fonctionnaires ont subi des mesures disciplinaires imposées par leurs supérieurs, des critiques récentes faites à l'endroit de la fonction publique ont concentré leurs efforts pour resserrer les règles et règlements qui régissent les questions administratives, afin d'accroître la transparence et d'évaluer diverses propositions d'améliorations, y compris le modèle britannique de l'agent comptable.

Le resserrement des règles a une valeur limitée.

L'aspect ironique de la situation actuelle est qu'ils est toutefois plus improbable que jamais que le cadre redditionnel existant soit suffisamment consolidé pour assurer un gouvernement infaillible, même avec un système de règles et de contrôles plus rigide et plus strictement appliqué. Diverses mesures introduites au cours des deux dernières décennies visant à augmenter la transparence ont rendu le système encore plus vulnérable à l'exposition médiatique. De plus, les erreurs sont bien sûr inévitables dans toute organisation complexe qui doit fonctionner dans un cadre agité. C'est particulièrement vrai lorsqu'une importante délégation de pouvoirs est requise pour atteindre un minimum d'efficacité opérationnelle.

Au lieu d'un effort pour resserrer davantage le système des contrôles centralisés, il pourrait être plus approprié d'accroître l'indépendance de la fonction publique, ainsi que la responsabilité des sous-ministres à l'égard du public. La partie suivante de ce document souligne comment cela pourrait se faire. Pour le moment, nous concluons en faisant remarquer que cette association de moyens devrait également rehausser l'attention portée par les sous-ministres au rendement administratif de leur ministère, ce qui a été le cas en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Comme le mentionne le rapport Tait :

[...] nous avons examiné des travaux de recherche qui soutiennent que la responsabilité politique aussi bien que la responsabilité des fonctionnaires peuvent être considérablement renforcées [...] [lorsque] les ministres ont la possibilité de faire savoir plus explicitement ce qu'ils attendent de leur ministère et de surveiller de plus près la réponse à leurs attentes. Dans le cas des fonctionnaires, la notion d'obligation de rendre compte devient une dimension très concrète des efforts qu'ils déploient pour atteindre les buts et objectifs du ministre⁷¹.

La version canadienne de la nouvelle gestion publique a peut-être été trop axée sur le credo des consultants nord-américains en gestion, « laisser le gestionnaire gérer » (un slogan d'abord employé pour décrire la directive centrale de la commission Glassco au début des années 1960), qui ne peut que détourner l'attention de la responsabilisation. En revanche, la nouvelle gestion publique pratiquée en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande est fondée sur l'hypothèse qu'il est autant sinon plus important d'« obliger le gestionnaire à gérer » en soumettant les fonctionnaires à un cadre redditionnel rigoureux. Bien que la nouvelle gestion publique dans ces trois autres pays ait eu sa part de critiques, la plupart encore véhiculées, ses éléments de responsabilisation de la fonction publique sont généralement vus d'un bon œil, du moins dans la mesure où ils

La version canadienne de la nouvelle gestion publique a peut-être été trop axée sur le credo des consultants nord-américains en gestion, « laisser le gestionnaire gérer ». En revanche, la nouvelle gestion publique pratiquée en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande est fondée sur l'hypothèse qu'il est autant sinon plus important d'« obliger le gestionnaire à gérer » en soumettant les fonctionnaires à un cadre redditionnel rigoureux.

⁷¹ Canada, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 15. Les italiques sont de nous.

ont cherché à faire le lien entre la responsabilisation de la fonction publique et le rendement⁷². Les efforts récents de la fonction publique canadienne sont compatibles avec ces expériences comparées.

La reddition de comptes axée sur les résultats à la rescousse?

La reddition de comptes axée sur les résultats fait partie intégrante d'un effort de réforme, qui date maintenant d'environ dix ans, afin d'améliorer la reddition de comptes au Parlement, mais aussi aux ministres et au public. C'est également une partie essentielle d'un effort plus large visant l'amélioration de la gestion grâce à une meilleure évaluation des résultats.

Résultats et extrants.

La conception de base de la gestion axée sur les résultats (ou le rendement) est maintenant commune aux démocraties occidentales. Les résultats incluent le rendement dans la production d'extrants et l'obtention des résultats désirés. Les extrants sont les biens et services fournis par le gouvernement dans la poursuite de ses objectifs en matière de politiques; les résultats escomptés sont les effets que le gouvernement attend de ces extrants. Les résultats peuvent aussi être définis comme les effets réels, voulus ou non. Dans certains systèmes, notamment ceux de la Nouvelle-Zélande et de la Grande-Bretagne, la réforme de la gestion publique a été fondée sur le postulat que les fonctionnaires doivent être tenus responsables et rendre compte de la production économe et efficiente des extrants, tandis que les ministres doivent être tenus responsables et rendre compte de l'atteinte des résultats escomptés. Dans d'autres pays, dont le Canada, ces distinctions n'ont jamais été si tranchées.

Dans tous les cas, cependant, ce sont les ministres qui décident quels biens et services ils veulent comme extrants, la quantité et la qualité désirées et les ressources budgétaires qui doivent être accordées à chacun. Ce faisant, les ministres font de la politique gouvernementale. Ces décisions les engagent à une certaine ligne de conduite pour atteindre les résultats voulus, et ils doivent rendre compte de leurs décisions quant à la voie choisie. À cet égard, il importe peu qu'ils reçoivent leurs conseils stratégiques de fonctionnaires, du personnel politique, de sources privées externes ou des trois : les décisions des ministres leur appartiennent.

⁷² Voir, par exemple, Allen SCHICK, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, rapport rédigé pour la States Services Commission et le Treasury, Wellington, Nouvelle-Zélande, 1996.

Pour leur part, les fonctionnaires fournissent aux citoyens les biens et services en question ou les font produire par un tiers. Dans les deux cas, ils sont responsables et tenus de rendre compte aux ministres quant à la mise en œuvre de l'administration du programme gouvernemental. Ils doivent également faire rapport publiquement sur leur rendement au chapitre de la gestion des intrants, ou ressources, utilisés pour produire les extrants. Ce faisant, ils doivent aussi rendre compte de leur observation des lois et règles administratives sur la gestion des ressources et la production de services, de même que de leur rendement par rapport aux normes, objectifs et niveaux qui ont été établis de concert avec les ministres.

La reddition de comptes axée sur les résultats soulève des questions sur les responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires lorsque les « résultats » ne sont pas clairement définis afin de distinguer entre les résultats et les extrants. À certains égards, cela n'a rien de nouveau; la distinction résultats-extrants n'est rien de plus qu'une autre variante de la dichotomie habituelle entre la politique et l'administration. Cependant, il est peu probable que la distinction entre les résultats et les extrants soit respectée. Les ministres veulent de plus en plus que les fonctionnaires soient tenus publiquement responsables de leur efficacité à gérer la production d'extrants en vue des résultats escomptés dont sont responsables les ministres. Comme D. J. Savoie le dit si bien, les « frontières » entre les ministres et les fonctionnaires se sont estompées⁷³.

Des promesses mais peu de progrès.

Malgré l'intérêt politique et public répandu pour l'idée fondamentale de la reddition de comptes axée sur les résultats et les attentes élevées relatives à la mesure du rendement du gouvernement, le bilan a été décevant presque partout. Aucun État ayant été soumis à des vérifications indépendantes ne semble s'être bien classé pour ses réalisations en matière de reddition de comptes axée sur les résultats. Des vérifications et des études canadiennes, australiennes et néo-zélandaises sont parvenues à des conclusions similaires sur la reddition de comptes axée sur les

⁷³ Donald J. SAVOIE, « Searching for accountability in a government without boundaries », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1, 2004, p. 1-26.

Malgré l'intérêt politique et public répandu pour l'idée fondamentale de la reddition de comptes axée sur les résultats et les attentes élevées relatives à la mesure du rendement du gouvernement, le bilan a été décevant presque partout. La présomption que les faits parleront d'eux-mêmes et que la mesure du rendement est un exercice de comptabilité simple et direct, témoigne d'un profond manque de discernement en matière de sciences sociales, ou que les politiciens et les fonctionnaires tiennent des propos trop grandiloquents.

résultats⁷⁴. Néanmoins, il ne semble pas y avoir eu de mesures importantes prises où que ce soit pour abandonner le projet. Les attentes élevées, selon toute vraisemblance, ne sont pas ébranlées par le peu d'attention accordé à ces rapports dans les processus importants d'obligation de rendre des comptes au public. Cette persistance est due, en partie, à l'opinion répandue que la meilleure connaissance par le public du rendement du gouvernement est une source capitale de pouvoir citoyen. On tient pour acquis que le public est habilité en fonction de la transparence des résultats. Les gouvernements ignorent cette attente à leurs risques et périls.

Postulats irréalistes.

L'une des raisons pour lesquelles la reddition de comptes axée sur les résultats n'a pas été à la hauteur des attentes est que ces attentes sont trop élevées. Le postulat selon lequel les fonctionnaires peuvent imputer des résultats – intentionnels, voulus ou non – aux extrants (et aux ressources) d'un gouvernement, en particulier annuellement, est tout à fait irréaliste, sauf pour les transactions les plus simples. La présomption que les faits parleront d'eux-mêmes et que la mesure du rendement est un exercice de comptabilité simple et direct, témoigne d'un profond manque de discernement en matière de sciences sociales, ou que les politiciens et les fonctionnaires tiennent des propos trop grandiloquents sur ce qui peut être produit, que ce soit un rendement significatif ou la mesure des résultats.

Une deuxième raison pour laquelle la reddition de comptes axée sur les résultats n'a pas été à la hauteur des attentes est qu'il n'est pas réaliste d'espérer que les députés de l'Opposition ou les groupes d'intérêts politiques, qui sont critiques envers la politique d'État, considèrent que l'autovérification des ministères par les ministres constitue un rapport sur le rendement complètement objectif et impartial, même lorsqu'il n'y a pas eu de manipulation manifeste des chiffres et des faits. De nature, le processus de reddition de comptes dans un gouvernement responsable est partisan, donc contradictoire. La responsabilité à l'égard du public en matière de politiques publiques ne peut pas être complètement convertie en procédure de gestion professionnelle. Les questions en jeu sont presque toujours des questions de

⁷⁴ Canada, vérificateur général, rapport à la Chambre des communes, *L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents*, décembre 2000, chapitre 19; Canada, vérificatrice générale, rapport à la Chambre des communes, *L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement, 2003*, chapitre 1; Royaume-Uni, Comptroller and Auditor General, National Audit Office, *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, mars 2000; Comité spécial de l'administration publique de la Chambre des communes, *On Target? Government by Measurement*, vol. 1, Fifth Report of Session 2002-03, 22 juillet 2003; Australie, Auditor General, Report No. 11, 2003-04—Performance Audit—Annual Performance Reporting, 2003; Nouvelle-Zélande, Controller and Auditor General, *Reporting Public Sector Performance*, 2^e éd., janvier 2002.

gouvernance publique et impliquent donc des valeurs et des priorités conflictuelles; ce sont rarement des problèmes techniques qui peuvent être délégués à des experts en vue de leur résolution. La responsabilité à l'égard du public requiert donc des freins et des contrepoids – des freins aux pouvoirs de l'exécutif et des organes administratifs du gouvernement, et des contrepoids aux exigences contradictoires d'un gouvernement efficace et d'un contrôle démocratique significatif de l'administration publique⁷⁵. Dans ce contexte, l'autovérification du rendement n'est jamais suffisante.

La procédure parlementaire emploie le processus contradictoire pour une bonne raison : il donne aux députés de l'Opposition la motivation pour observer minutieusement le gouvernement et le tenir responsable et obligé de rendre compte d'une façon qui permet les critiques sans les forcer à offrir une solution de rechange. Aussi frustrant cela soit-il, il favorise les critiques énergiques. En Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, par exemple, où l'on observe les mêmes lacunes dans la reddition de comptes fondée sur le rendement, les rapports sur le rendement sont au moins inscrits à l'ordre du jour des comités parlementaires étant donné que les comités parlementaires de ces pays prennent l'examen minutieux du gouvernement plus au sérieux que ceux du Canada⁷⁶.

Les deux dimensions de la responsabilisation.

Enfin, la crédibilité de la reddition de comptes au Parlement axée sur les résultats comme moyen de rendre compte au public est clairement insuffisante, puisqu'elle part du principe que la production de rapports est la principale dimension de la responsabilisation. Avec l'avènement de la reddition de comptes axée sur les résultats et de la gestion fondée sur les résultats, la responsabilisation est souvent définie comme un processus d'autovérification par ceux qui sont en charge et qui doivent rendre compte. Cette définition nie l'importance de l'autre dimension de la responsabilité, à savoir que les supérieurs qui reçoivent des rapports de leurs subordonnés doivent aussi les questionner dans le cadre de la reddition de comptes. Le supérieur ne doit pas être le destinataire passif des rapports, mais doit plutôt examiner de près et questionner ceux qui présentent ces rapports. En outre, le supérieur devrait s'assurer que le travail des subordonnés est vérifié et examiné de façon indépendante. Le processus de responsabilisation, en somme, doit être

⁷⁵ Peter AUCOIN, Jennifer SMITH et Geoff DINSDALE, *Le gouvernement responsable*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004; Donald J. SAVOIE, « Searching for accountability in a government without boundaries », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 1, printemps 2004, p. 1-26.

⁷⁶ Peter DOBELL et Martin ULRICH, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire », *Enjeux publics*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2002.

interactif et permanent pour être efficace. Il doit comprendre la révision de même que la production de rapports.

La gouvernance déléguée : qui est responsable des organismes autonomes?

Au sein du gouvernement du Canada, on trouve un grand nombre de différents types d'organismes qui fonctionnent hors de portée des ministres. Les ministres n'ont pas le même pouvoir direct sur ces organismes que sur leur ministère. Ils conservent toutefois suffisamment d'autorité pour veiller au contrôle démocratique ultime. Ces organismes comprennent les sociétés d'État, les commissions de réglementation quasi judiciaires et les tribunaux administratifs, ainsi que de nombreuses autres organisations moins faciles à classer, dont certaines sont uniques, comme la Banque du Canada. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a récemment qualifié ces organisations comme jouant un rôle dans la « gouvernance distribuée »⁷⁷. Nous préférons le terme « gouvernance déléguée », car dans le régime constitutionnel canadien, les pouvoirs de l'État doivent émaner directement du Parlement ou indirectement par l'intermédiaire des ministres, individuellement ou collectivement.

Les commissions de réglementation quasi judiciaires et les tribunaux administratifs dont les fonctions primordiales des pouvoirs délégués consistent à statuer sur des cas individuels, sont plus justement considérés comme faisant partie de l'organe judiciaire du gouvernement⁷⁸, et ne sont donc pas visés par le cadre redditionnel qui s'applique à toutes les organisations de l'organe exécutif-administratif. En ce sens, ils sont, aux dires de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert) des organes décisionnels indépendants. Leurs décisions sont prises à la faveur d'un pouvoir conféré par la loi qui leur est transmis par le Parlement, et ne peuvent normalement pas être portées en appel devant les tribunaux. Ces instances, en somme, ne relèvent pas des ministres ni du Parlement et n'ont pas l'obligation de leur rendre de comptes, individuellement ou

collectivement, eu égard aux responsabilités et aux pouvoirs en fonction desquels ils doivent fonctionner de manière autonome. Ils sont comme des tribunaux. (À des fins administratives, ils sont bien sûrs assujettis au cadre redditionnel, que ce soit à titre d'établissement public ou de société d'État.)

Bien que la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne distingue pas clairement certains types d'organisations, elle précise le cadre redditionnel qui vaut pour les organisations considérées comme des établissements publics et des sociétés d'État, ce qui est la principale catégorie générale des organismes non gouvernementaux. Les modifications apportées à la *Loi* en 1984 ont constitué une réforme majeure qui a rassemblé la plupart sinon toutes les instances non gouvernementales sous un cadre redditionnel acceptable. Cette réforme prévoyait différentes mesures pour que les organismes puissent faire rapport aux ministres et au Parlement. Elle a également défini des pouvoirs d'orientation et de contrôle ministériels suffisants pour assurer la responsabilité ministérielle. L'obligation cruciale, comme l'explique N. d'Ombrain, est que les ministres rendent compte au Parlement, et que la Chambre des communes soit en mesure de tenir les ministres responsables de « toutes les activités de l'État, y compris celles réalisées sans intervention des ministres » [TRADUCTION], de telle sorte que le Parlement « sache quel usage est fait du pouvoir de l'État » et que les ministres aient le « pouvoir de corriger les erreurs graves causées par l'organisme en question »⁷⁹. La réforme de 1984 répondait à ces conditions, et ces organismes n'étaient plus en dehors de la portée constitutionnelle en tant qu'« hérésie structurelle », comme J.E. Hodgetts les avait qualifiés avant les réformes⁸⁰.

Les réformes de 1984 ont amélioré la responsabilisation de ces formes d'organisations non ministérielles pratiquant la gouvernance déléguée, mis à part deux secteurs. Dans certaines circonstances, le régime d'accès à l'information ne s'applique pas, et dans certains cas, le vérificateur général n'est pas le vérificateur externe de l'organisme. Ainsi, le degré de transparence et la portée de la vérification indépendante sont inférieurs à ce qu'ils

Les réformes de 1984 ont amélioré la responsabilisation de ces formes d'organisations non ministérielles pratiquant la gouvernance déléguée, mis à part deux secteurs. Dans certaines circonstances, le régime d'accès à l'information ne s'applique pas, et dans certains cas, le vérificateur général n'est pas le vérificateur externe de l'organisme. Bref, la responsabilisation est moins grande qu'elle pourrait l'être.

⁷⁷ L'OCDE inclut les « executive agencies », comme on les appelle en Grande-Bretagne, et les « organismes de services spéciaux », comme on les appelle au Canada, entre autres formes d'organisations non ministérielles pratiquant la gouvernance distribuée. À notre avis, les « organismes » canadiens ne représentent qu'une variation des ministères, puisqu'ils sont entièrement assujettis à l'orientation et au contrôle ministériel. Voir OCDE, *Les autres visages de la gouvernance publique*, Paris, OCDE, 2002.

⁷⁸ Greg TARDI, « Departments and Other Institutions of Government », *Handbook in Canadian Public Administration*, éd. Christopher Dunn, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002, p. 281-303.

⁷⁹ Nicholas D'OMBRAIN, « Alternative Service Delivery: Governance, Management and Practice », *Change, Governance and Public Management*, Ottawa, Forum des politiques publiques, 2000, p. 111.

⁸⁰ J.E. HODGETTS, *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973

pourraient être parce qu'une vérification du rendement complète n'est pas nécessaire. Bref, la responsabilisation est moins grande qu'elle pourrait l'être.

En outre, les réformes ont laissé les affectations à ces organismes non gouvernementaux — leurs postes des conseils d'administration et de président-directeur général — entre les mains du premier ministre et du Cabinet. Ces conseils d'administration se voient confier le pouvoir et la responsabilité de superviser et de diriger la gestion de ces organisations, bien qu'à quelques exceptions près, ils ne peuvent ni nommer leur propre PDG ni le destituer ou lui imposer des mesures disciplinaires. Parallèlement, il est largement reconnu que ces conseils ne bénéficient pas de toute la palette d'expertise et d'expérience dont ils auraient besoin — une lacune qui est imputée au processus de nomination⁸¹. Par conséquent, de nombreux conseils n'ont pas la capacité ou la motivation de diriger, contrôler et tenir les PDG comptables.

Qui plus est, dans la pratique, les ministères et organismes centraux ont une capacité limitée pour surveiller le rendement de ces organismes et questionner leurs plans d'entreprise et budgétaire. En fait, la capacité interne du gouvernement à superviser et à questionner le rendement des organismes autonomes de façon éclairée a décliné de façon généralisée après les réformes de 1984 jusqu'à tout récemment. Enfin, les comités parlementaires n'ont pas fait grand chose pour garder ces organismes autonomes dans leur giron que ce soit de façon systématique ou régulière.

Parallèlement, un autre type d'organisation a été créé pour instaurer la politique gouvernementale, à savoir la « fondation indépendante ». Ces organisations sont fondées et érigées par donation par le gouvernement, mais ne sont pas des organismes gouvernementaux. Elles ne sont pas autonomes — elles sont privées et entièrement indépendantes du gouvernement. L'aspect essentiel est que les ministres n'ont pas le pouvoir d'agir lorsque les choses tournent mal dans une fondation et ne peuvent donc pas être tenus responsables par le Parlement⁸². L'un des éléments fondamentaux de la responsabilisation est absent, à savoir des ministres investis de pouvoirs et de responsabilités. Pour cette raison et parce que

⁸¹ Canada, vérificatrice générale, « La gouvernance des sociétés d'État », *Rapport à la Chambre des communes, février 2005*, Ottawa, ministre de Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2005.

⁸² Peter AUCOIN, « Independent foundations, public money and public accountability: Whither ministerial responsibility as democratic governance? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 1, printemps 2003, p. 1-26.

ces organisations elles-mêmes ne peuvent en aucun cas être tenues responsables par le Parlement, elles peuvent être décrites, comme l'a formulé la vérificatrice générale, comme étant « soustraites à l'examen parlementaire »⁸³. Un immense fossé a été creusé dans le cadre redditionnel. Selon la vérification de février 2005 effectuée par la vérificatrice générale, ce fossé n'a pas été comblé⁸⁴.

⁸³ Canada, vérificatrice générale, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », *Rapport à la Chambre des communes, décembre 2002*, Ottawa, ministre de Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2002.

⁸⁴ Voir Canada, vérificatrice générale, « La reddition de comptes des fondations », *Rapport à la Chambre des communes, février 2005*, Ottawa, ministre de Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2005.

V. Moderniser l'obligation de rendre compte

L'examen parlementaire : amener les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre des comptes

L'aspect ingénieux du gouvernement responsable est que les ministres ne sont pas seulement responsables devant la Chambre des communes, mais peuvent également être tenus responsables par les députés, en particulier ceux de l'Opposition, en tout temps. Ce n'est pas un système d'organes séparés du gouvernement où l'exécutif peut être surveillé par l'organe législatif mais n'est pas obligé de rendre de comptes ou d'être questionné par l'assemblée législative. Toutefois, l'efficacité du système parlementaire de style Westminster dépend largement de la vigueur de l'examen parlementaire et de sa capacité à responsabiliser les ministres, particulièrement en leur demandant des comptes. En effet, sans examen parlementaire vigoureux, le système peut facilement glisser vers ce que les commentateurs aiment qualifier de « dictature élue », c'est-à-dire un gouvernement parlementaire où le premier ministre agit sans freins et contrepoids notables de la part de l'assemblée législative des représentants du peuple⁸⁵.

Un examen parlementaire rigoureux peut se dérouler de plusieurs façons. Comme nous l'avons vu plus tôt, il existe en Grande-Bretagne une tradition d'indépendance chez les députés d'arrière-ban du gouvernement, et un certain degré d'impartialité au sein des comités où la surveillance étroite est primordiale, malgré la norme de gouvernement majoritaire unipartite et un Sénat élu. En Australie, le gouvernement ne détient habituellement pas la majorité au puissant Sénat, où les comités sont reconnus pour la vigueur avec laquelle ils surveillent les ministres et les hauts fonctionnaires. En Nouvelle-Zélande, les comités de la Chambre des représentants ont été transformés par les gouvernements minoritaires formés d'une coalition multipartite, qui sont devenus la norme après l'adoption d'un système électoral à représentation

⁸⁵ Jeffrey SIMPSON, *The Friendly Dictatorship*, Toronto, M&S, 2001.

proportionnelle. Dans chacun de ces cas, le gouvernement ne peut présumer d'un Parlement passif ou faible, du moins pas au point qui a traditionnellement été la norme au Canada dans un gouvernement majoritaire unipartite à la Chambre et un Sénat faible.

Parallèlement, la période des questions au Canada n'est pas contrôlée par le gouvernement, et elle fournit de nombreuses occasions à l'Opposition pour mettre les ministres à l'examen. Le fondement (sinon la pratique) de la période des questions au Canada est au moins aussi bon qu'ailleurs. Deuxièmement, le mandat, la méthode et les compétences du personnel de la vérificatrice générale en font un poids lourd de la responsabilité à l'égard du public. Ses répercussions sont au moins aussi importantes que celles des vérificateurs parlementaires d'autres pays, bien que certains commentateurs et spécialistes aient des doutes sérieux au sujet de la légitimité de certains aspects de cet agent parlementaire. Dernièrement, le régime d'accès à l'information du Canada s'est avéré un atout important pour sauvegarder la responsabilité à l'égard du public, même si les critiques canadiens font ressortir ses lacunes, y compris le fait qu'il ne s'applique pas à certaines sociétés d'État ni à aucune fondation indépendante⁸⁶. Le cadre redditionnel du Canada se compare néanmoins avantageusement aux autres systèmes de style Westminster; en effet, il reste à la Grande-Bretagne à mettre en place complètement le régime sur lequel elle a récemment légiféré.

Au Canada, les gouvernements à majorité unipartite, et confortable, ont été la norme ces trente dernières années⁸⁷. Et, bien sûr, le Sénat est encore plus faible que la Chambre dominée par le gouvernement, même quand l'Opposition est majoritaire, car le Sénat n'a pas de légitimité démocratique. En dehors de la période de questions, les ministres d'un gouvernement à majorité unipartite subissent peu de pression politique de leur opposition parlementaire. L'exercice de leur mandat en tant que gouvernement n'est pas menacé, et aucun obstacle ne les empêche de faire passer leurs lois ou leurs budgets. Ils dominent les comités, même lorsqu'ils ne les président pas, comme c'est le cas pour le Comité des comptes publics. Pour finir, il n'y a pas de tradition ou de culture qui rende légitime, ou fasse la promotion, de la valeur publique d'une coopération impartiale entre les députés du

⁸⁶ Alasdair ROBERTS, « Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom in Canada », *Administration publique du Canada* (à venir). http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/roberts_PA_Spin_2004.pdf

⁸⁷ Des gouvernements minoritaires ont été au pouvoir pour une durée totale d'environ dix ans depuis la Seconde Guerre mondiale : en 1957-1958, 1962-1968, 1972-1974 et 1979-1980. Le gouvernement libéral actuel, qui est entré en fonction en décembre 2003, est devenu minoritaire en juillet 2004.

gouvernement et ceux de l'Opposition au sein des comités, en vue de rendre les ministres et les hauts fonctionnaires comptables de leurs actes.

Bien qu'il y ait eu à quelques occasions des gouvernements minoritaires au Parlement canadien, quelques observateurs pensent que les gouvernements unipartites minoritaires, et beaucoup moins les gouvernements de coalition multipartite (minoritaires ou majoritaires), sont susceptibles de devenir la norme au Canada en vertu du système électoral existant. De nombreux commentateurs sont d'avis qu'un Parlement plus vigoureux résultant d'une Opposition forte et efficace ne pourra vraisemblablement exister qu'à la suite d'une réforme électorale en vue d'accroître la représentation proportionnelle des partis politiques dans l'une ou l'autre des chambres du Parlement. De toute évidence, l'objectif serait de diminuer la probabilité qu'un gouvernement unipartite domine le Parlement, à tout le moins qu'il puisse le faire facilement. Même avec de tels changements, une surveillance plus étroite ne sera possible que si les parlementaires développent une culture qui donne une haute importance à la responsabilisation⁸⁸.

En l'absence d'une réforme électorale, des changements importants pourront être apportés aux comportements à la Chambre des communes et au sein de ses comités, et à la culture du Parlement, seulement au moyen de réformes parlementaires, comme celle apportée par le premier ministre Paul Martin en décembre 2003. Pour que cette réforme soit efficace, les députés d'arrière-ban du gouvernement et de l'Opposition doivent demander des comptes aux ministres et obtenir une reddition de comptes de leur part. La plupart des députés voient les réformes parlementaires comme des mesures qui augmentent leur capacité d'influencer l'ébauche et l'approbation de projets de loi, ou qui leur permettent d'être perçus comme représentant mieux leurs électeurs lors de votes à la Chambre des communes et au sein des comités. La conclusion, semble-t-il, est que sans l'émergence imprévue d'une nouvelle culture parlementaire radicalement différente qui mette l'accent sur la responsabilité de tous les députés d'amener le gouvernement et les ministres à rendre des comptes, il y a peu de raisons de croire que les députés du gouvernement voudraient se servir de réformes parlementaires de façons qui pourraient nuire au statut de parti au pouvoir de leur parti.

La probabilité que les députés assument avec sérieux leur obligation de demander des comptes aux fonctionnaires et aux ministres est réduite parce que la valeur d'un

⁸⁸ Il va sans dire, bien entendu, que l'atteinte de cet objectif n'est pas le seul critère qui permette d'évaluer un changement apporté au système électoral. Pour ceux qui ont intérêt à conserver les avantages que confèrent un gouvernement à forte majorité, la réalisation de cet objectif ne serait pas souhaitable du tout.

examen parlementaire minutieux et vigoureux n'est pas suffisamment reconnue à l'échelle du système politique. L'un des principaux obstacles est l'allégation répandue selon laquelle le problème le plus grave est que les ministres n'acceptent pas d'emblée la « responsabilité » lorsque les choses tournent mal ou semblent aller mal. On tient pour acquis que les ministres sont obligés par la constitution d'aller au-delà de la reconnaissance que les affaires en cause tombent sous leur autorité et dans la sphère des responsabilités qui leur sont attribuées; ils doivent aussi admettre leur culpabilité personnelle pour ce qui a mal tourné. Ils doivent commettre un hara-kiri politique.

Ce postulat a été formulé par le professeur Ned Franks lors de sa comparution devant le Comité des comptes publics dans le cadre de son examen de l'affaire des commandites :

En effet, pas un des nombreux témoins qui ont comparu devant le comité—anciens ministres et hauts fonctionnaires—n'a dit : « Oui, la gestion de ce programme [des commandites] relevait de moi et je suis donc responsable de ce qui a mal tourné ». Nous vivons sous un régime de gouvernement responsable et, de par la Constitution, quelqu'un doit être responsable et redevable devant le Parlement de ce que le gouvernement a fait ou a omis de faire. Pourtant, pas un des témoins entendus n'a accepté d'assumer la responsabilité des problèmes en cause. La responsabilité ministérielle ou autre brille par son absence. L'absence de responsabilité et de reddition de comptes mise en lumière par l'enquête du Comité des comptes publics atteste l'existence de graves problèmes dans la manière dont se conçoit et s'applique la notion de responsabilité au Canada⁸⁹.

À notre point de vue, ce postulat illustre comme la responsabilisation a fini par être perçue comme la volonté des ministres ou des fonctionnaires « d'accepter » la responsabilité. En un sens, le fait que quelqu'un accepte la responsabilité n'a pas une grande signification si cela ne revient qu'à reconnaître qu'il a l'autorité et la responsabilité d'un programme et de sa mise en œuvre, au regard de la loi et sur le

⁸⁹ Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, 37^e législature, 3^e session, *Témoignages*, 6 mai 2004, numéro 43:1110. Voir également Brian R. O'NEAL et Jack STILBORN, « Document de travail II du Comité permanent des comptes publics », 11 mai 2004, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

plan administratif. En effet, il est maintenant beaucoup trop facile pour les élus de reconnaître qu'ils sont responsables, pour ensuite dire qu'ils ne sont pas personnellement responsables de ce qui a mal tourné. Ils n'avouent rien qui soit un tant soit peu important!

Aucun système de responsabilisation ne laisse la question de la responsabilité, au sens d'imputabilité, entre les mains de la personne « responsable ». S'attendre à ce que les ministres commettent un hara-kiri politique quand les choses dérapent, même s'ils sont manifestement coupables, témoigne de l'incompréhension de la logique et de la dynamique qui sous-tendent un gouvernement responsable, y compris les obligations qu'il impose tant aux ministres qu'aux députés. La doctrine de la responsabilité ministérielle présume que la Chambre des communes aura intérêt à demander des comptes à un ministre lorsque quelque chose ne va plus avec son portefeuille.

Selon nous, cette interprétation de la question de la responsabilisation rend fondamentalement confuse la notion de responsabilité ministérielle. Mis à part les cas d'exception qui soulèvent la controverse à propos de qui est responsable d'une question donnée lorsque les pouvoirs semblent être partagés entre plusieurs ministères, le point névralgique de la responsabilisation est de savoir qui devrait être tenu responsable au sens de la culpabilité personnelle – qui devrait être blâmé pour ce qui a mal tourné. Cette deuxième définition de la responsabilité, au sens de l'imputabilité, est presque toujours contestable. Le problème peut être résolu légalement si quelqu'un porte l'affaire en justice, sur le plan administratif si l'affaire est traitée au sein de l'organe exécutif-administratif, ou sur le plan politique s'il doit être résolu par le Parlement ou sur une scène politique plus large, y compris les médias.⁹⁰ Une fois que la question est devenue politique, un ministre n'acceptera invariablement la responsabilité personnelle au sens de l'imputabilité que lorsque les preuves établiront clairement et sans équivoque qu'il ou elle est personnellement en défaut, ou que le premier ministre décidera que le ministre doit prendre à son compte la responsabilité, de sorte que les actes fautifs ne rejaillissent pas sur l'ensemble du gouvernement.

Cependant, à moins que les preuves ne tombent du ciel, les députés doivent assurer la surveillance étroite et le questionnement afin d'amener un ministre à rendre des comptes. Le point essentiel de la responsabilité ministérielle, c'est qu'il revient avant tout au Parlement de demander des comptes aux ministres. C'est ce que signifie la responsabilité politique. Il n'est vraiment pas important qu'un ministre nie sa responsabilité; cette réponse est prévisible.

Mais les députés, individuellement et collectivement, ont tous les droits d'en juger autrement lorsqu'ils demandent des comptes aux ministres. En définitive, c'est l'opinion publique qui décidera.

Une deuxième dimension du principe selon lequel la responsabilité équivaut à l'imputabilité a été exposée récemment par un ancien chef de Cabinet, qui a affirmé que malgré « le fait que l'opinion publique canadienne s'attende à ce que nos dirigeants assument la responsabilité personnelle de leurs actes [...], cette responsabilité est en fait rejetée par une puissante tradition de gouvernance – l'école de la réalpolitik »⁹¹. Selon cette interprétation, les ministres devraient assumer leur responsabilité personnelle, ce qui contribuerait à appuyer la doctrine de la responsabilité ministérielle, mais les personnes réalistes savent que cela ne se produira pas; dans la réalité, la responsabilité est rejetée à tout prix, pour ne pas éclabousser le gouvernement.

Cette deuxième dimension du postulat implique que quelque chose de moralement inférieur entache le processus politique comportant une opposition officielle, qui est au cœur de la responsabilité ministérielle selon le système de style Westminster. Cependant, aucun système de responsabilisation ne laisse la question de la responsabilité, au sens d'imputabilité, entre les mains de la personne « responsable », à savoir la personne qui détient l'autorité sur cette question. En l'absence d'une action du premier ministre en ce sens, s'attendre à ce que les ministres commettent un hara-kiri politique quand les choses dérapent, même s'ils sont manifestement coupables, témoigne de l'incompréhension de la logique et de la dynamique qui sous-tendent un gouvernement responsable, y compris les obligations qu'il impose tant aux ministres qu'aux députés. La doctrine de la responsabilité ministérielle présume que la Chambre des communes aura intérêt à demander des comptes à un ministre lorsque quelque chose ne va plus avec son portefeuille. En tant que président du Comité des comptes publics, John Williams l'a récemment affirmé :

Le Parlement n'est pas un organe de gestion, c'est un organe qui rend des comptes. Nous ne sommes pas ici pour diriger le gouvernement, mais pour l'obliger à répondre de la manière dont il se dirige lui-même⁹².

⁹⁰ S. L. SUTHERLAND, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de sciences politiques*, 24, mars 1991, p. 1; Gregory TARDI, « The Public Accounts Committee: A Lawyer Among the Politicians », *Perspectives in Public Law*, 21 juillet 2004.

⁹¹ Thomas AXWORTHY, « Ethics at Home and Abroad », *Options politiques*, mai 2004, p. 32.

⁹² Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, 6 mai 2004 (John Williams, député), 43:1140.

Malgré cette interprétation, la majorité des députés du Canada, même ceux de l'Opposition, n'accomplissent pas la fonction parlementaire d'examen minutieux avec suffisamment de rigueur. La question épineuse est : « Comment expliquer le rendement médiocre ? » Est-ce parce que le processus électoral assure presque toujours la majorité parlementaire au parti au pouvoir tout en produisant une Opposition inefficace? Est-ce parce que la culture politique canadienne exige trop peu des députés dans cette fonction parlementaire? Les exemples de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande suggèrent que nous devons envisager des façons de rendre le gouvernement moins sûr de lui devant le Parlement. Une réforme électorale à la Chambre des communes pourrait servir à ces fins en rendant l'élection de gouvernements à majorité unipartite fortement improbable. Un Sénat élu qui n'est pas dominé par le gouvernement pourrait aider. L'expérience britannique suggère pour sa part qu'une Chambre des communes plus vaste pourrait être utile, si les députés y étaient suffisamment nombreux pour que les simples députés du parti au pouvoir comptent invariablement parmi leurs rangs des députés d'esprit indépendant.

Parmi les options susmentionnées, seule une réforme électorale à la Chambre des communes est inscrite au programme politique, et c'est principalement parce que le gouvernement actuel ne détient pas la majorité à la Chambre des communes – le résultat même que les réformateurs électoraux aimeraient voir devenir courant à la suite d'élections au Canada. Sans changements majeurs apportés au système électoral, il y a cependant peu de raisons de penser que la fonction d'examen approfondi sera considérablement améliorée dans le futur. Le paradoxe est que les Canadiens demandent une responsabilisation accrue de la part des ministres et des fonctionnaires par l'intermédiaire des organismes parlementaires comme le Bureau de la vérificatrice générale, mais ont peu confiance que le Parlement lui-même est capable de garantir cette responsabilisation. Dans ce milieu, l'amélioration de l'examen parlementaire nécessitera une meilleure connaissance du besoin de maintenir un équilibre sain entre le processus d'opposition partisane, en tant que dynamique essentielle de la responsabilité à l'égard du public dans un régime démocratique, et un Parlement qui attache une haute importance à ses obligations de surveillance étroite et d'examen minutieux en vue de la responsabilisation.

Améliorer l'obligation de rendre compte du sous-ministre : un nouveau modèle canadien

Même si, en général, la capacité du Parlement à tenir les ministres responsables de leurs actes est assez faible, on note, néanmoins, que les parlementaires sont

intéressés à ce que les fonctionnaires aient l'obligation de rendre compte, même si les députés sont peu efficaces pour saisir les occasions et utiliser les instruments qui sont maintenant à leur portée. On a aussi de bonnes raisons de croire que la revendication d'une responsabilisation directe des fonctionnaires continuera de s'accroître, comme c'est le cas depuis que des changements ont été apportés aux comités parlementaires dans les années 1960. En effet, ces changements continuent de susciter de l'intérêt pour une responsabilisation directe des fonctionnaires devant le Parlement. Parmi ces changements, notons l'élargissement du mandat du vérificateur général dans les années 1970, qui a intégré la vérification de l'optimisation des ressources, ainsi que la présentation télévisée des débats des comités parlementaires. L'ensemble de ces nouveautés a mené à l'idée que les sous-ministres, sinon les autres fonctionnaires, devraient être tenus responsables devant le public par les députés en plus de rendre des comptes aux ministres. Cette opinion se justifiait habituellement de deux manières : les sous-ministres ont des pouvoirs distincts légaux qui leur sont délégués et ils jouent un rôle important, avec d'autres hauts fonctionnaires, dans l'exercice de la gestion publique, même si, techniquement, ils relèvent des ministres.

La solution le plus souvent proposée pour satisfaire à cette exigence de responsabilisation de la fonction publique est d'adopter officiellement le modèle britannique du rôle d'agent comptable ou un modèle qui s'en rapproche, conformément à une proposition de la Commission Lambert. Bien que nous soyons d'avis qu'une reconnaissance officielle devant les comités parlementaires de la responsabilité du sous-ministre envers le public soit une bonne idée, nous croyons qu'il est nécessaire d'élaborer un modèle canadien distinct. Le modèle britannique du rôle d'agent comptable, à notre avis, ne serait pas tout à fait compatible avec les traditions et la réalité du Canada. De plus, bien que nous ne croyions pas que l'obligation de rendre compte du sous-ministre devant le Parlement soit la panacée que prétendent certains, le fait même de reconnaître la responsabilité des sous-ministres à l'égard du public devant le Parlement devrait, au moins, attirer l'attention sur des questions de responsabilisation qui doivent être comprises davantage par les députés, les journalistes, le public, les ministres et les fonctionnaires eux-mêmes. Ces questions incluent aussi la nécessité d'élaborer des protocoles appropriés pour que les sous-ministres puissent mieux s'acquitter de l'obligation de rendre compte de leurs décisions devant le Parlement. (Ces protocoles devraient aussi s'adresser à d'autres titulaires de charge publique, y compris les membres des conseils d'administration qui ont le pouvoir et la responsabilité de diriger et de gérer les sociétés d'État, et aux PDG des sociétés d'État.)

Dans les faits, les sous-ministres sont déjà tenus de rendre compte devant les comités parlementaires. Il s'agit d'une situation normale, étant donné que des responsabilités et des pouvoirs leur ont été confiés et délégués personnellement. L'obligation de rendre compte des sous-ministres devant le Parlement est le résultat logique de l'évolution du cadre de responsabilité ministérielle au Canada, en tenant compte des limites de leurs responsabilités et pouvoirs ministériels eu égard à la gestion de leur ministère.

Dans les faits, les sous-ministres sont déjà tenus de rendre compte devant les comités parlementaires. Il s'agit d'une situation normale, étant donné que des responsabilités et des pouvoirs leur ont été confiés et délégués personnellement. L'obligation de rendre compte des sous-ministres devant le Parlement est le résultat logique de l'évolution du cadre de responsabilité ministérielle au Canada, en tenant compte des limites de leurs responsabilités et pouvoirs ministériels eu égard à la gestion de leur ministère. Néanmoins, une reconnaissance officielle de cette obligation de rendre compte aiderait à clarifier la responsabilité du sous-ministre à l'égard du public au sein du gouvernement canadien. Outre cette reconnaissance, deux principes importants devraient être approfondis :

- les sous-ministres devraient avoir l'obligation de rendre compte devant le public seulement et exclusivement en fonction des responsabilités et pouvoirs qui leur sont expressément conférés (en vertu de la loi) ou délégués par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique;
- les sous-ministres ne devraient pas s'attendre à ce que leur ministre accepte la responsabilité des décisions qui relèvent de l'autorité et de la responsabilité du sous-ministre.

Le fait de reconnaître la portée limitée des pouvoirs et des responsabilités du sous-ministre est important pour deux raisons. Premièrement, l'étendue des pouvoirs et des responsabilités d'un sous-ministre ne peut pas englober, par définition, tous les aspects que certains voudraient inclure dans la définition générique des termes « gestion », « administration », « mise en oeuvre de politique », « prestation de services », ou « activités ». L'étendue de ces pouvoirs et responsabilités serait plutôt circonscrite en fonction des éléments précisés dans la loi et des instruments de délégation officiels du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

Deuxièmement, nous ne sommes pas d'avis que le Canada devrait adopter le modèle britannique en vertu duquel un agent comptable peut demander à son ministre de rédiger une directive à chaque fois que cet agent comptable est en désaccord avec le ministre à propos de la voie à suivre et que le ministre reste sur ses positions. Dans ces circonstances, comme nous l'avons indiqué, la directive écrite serait alors envoyée au Comité des comptes publics, au vérificateur général et au Conseil du

Trésor. Une telle procédure, au Canada, aurait sûrement pour effet d'instaurer la méfiance entre un ministre et un sous-ministre, et réduirait les possibilités de collaboration en ce qui a trait à la direction et à la gestion d'un ministère⁹³. Le fait que cette procédure soit rarement utilisée en Grande-Bretagne indique que cette inquiétude est fondée. Quoi qu'il en soit, lorsqu'une intervention proposée relève des pouvoirs et responsabilités d'un sous-ministre et que ce sous-ministre ne veut pas approuver cette intervention, il devrait, à notre avis, informer son ministre qu'il n'approuvera pas cette intervention ou qu'il n'en prendra pas personnellement la responsabilité devant un comité parlementaire. Un sous-ministre devrait avoir la volonté et la capacité de faire la distinction entre une proposition acceptable et une proposition qui dépasse le cadre d'une saine administration publique. On ne devrait pas lui permettre de se soustraire à ses responsabilités en envoyant au Comité des comptes publics et au vérificateur général une note alléguant qu'il n'avait pas d'autre choix. De plus, un sous-ministre peut toujours consulter le greffier lorsqu'un ministre désire suivre une ligne de conduite douteuse qui, selon le jugement du sous-ministre, nuit à l'image du gouvernement. Pour leur part, les ministres peuvent toujours s'adresser directement au greffier ou même au premier ministre lorsqu'ils ont l'impression de ne pas être bien servis par leurs sous-ministres. Autrement dit, il existe des recours possibles pour les deux parties.

La reddition de comptes axée sur le rendement effectuée par les sous-ministres au Parlement et, par le fait même, au public eu égard à la gestion de leur ministère devrait servir à améliorer la responsabilisation de la fonction publique, aussi bien à l'externe qu'à l'interne. La responsabilité à l'égard du public incitera davantage les sous-ministres à veiller à ce que leurs subalternes agissent de manière à éviter une mauvaise administration et des fautes qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour leur leadership administratif. De plus, cette responsabilité pourrait aussi favoriser l'élaboration de procédures en vertu desquelles les sous-ministres pourraient informer, de leur propre chef ou en réponse à des questions de députés, les membres des comités

La reddition de comptes axée sur le rendement effectuée par les sous-ministres au Parlement et, par le fait même, au public eu égard à la gestion de leur ministère devrait servir à améliorer la responsabilisation de la fonction publique, aussi bien à l'externe qu'à l'interne. La responsabilité à l'égard du public incitera davantage les sous-ministres à veiller à ce que leurs subalternes agissent de manière à éviter une mauvaise administration et des fautes qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour leur leadership administratif.

⁹³ Nous arrivons à la même conclusion au sujet de la recommandation de la Commission Lambert, à savoir qu'un sous-ministre peut choisir d'informer le ministre qui dirige le Conseil du Trésor. Au mieux, nous croyons qu'une note au dossier de la part du sous-ministre serait à la fois appropriée et conforme aux pratiques exemplaires d'une tenue de dossiers complète.

parlementaires appropriés, à huis clos, de ce qui est arrivé à des fonctionnaires visés dans des cas allégués ou avérés de mauvaise administration ou d'actes fautifs ayant été portés à la connaissance du public et fait l'objet de débats parlementaires. Dans bien des cas, on devrait privilégier cette façon de donner des garanties, plutôt que de rendre publiques les mesures disciplinaires ou les sanctions imposées à des personnes en particulier dans le simple but d'assurer au public et aux médias que des mesures correctives ont été prises.

Finalement, les sous-ministres et tous les autres fonctionnaires auraient toujours l'obligation de fournir des explications, au nom de leur ministre, sur les questions dont leur ministre est personnellement responsable. Le rôle des sous-ministres est complexe; ces derniers sont des fonctionnaires administratifs subalternes de l'exécutif du gouvernement et agissent néanmoins en tant que fonctionnaires professionnels non partisans. Cette complexité est inhérente à l'idéal de la fonction publique, qui est une institution permanente au service du gouvernement temporaire du moment⁹⁴. Parallèlement, le fait de reconnaître que les plus hauts cadres de la fonction publique sont tenus de rendre compte directement au Parlement risque d'entraîner les leaders de la fonction publique encore davantage dans le tourbillon partisan du Parlement. Toutefois, la situation actuelle, à savoir que les sous-ministres sont tenus responsables de leurs actes devant les députés dans la pratique, constitue un plus grand risque puisque cette pratique n'est pas guidée par des connaissances, des normes ou des protocoles établis, encore moins par des protocoles qui sont respectés en situation de controverse. Il faut toutefois plus que des protocoles parlementaires pour préserver et dynamiser cet idéal d'une fonction publique professionnelle non partisane. Un nouveau type d'indépendance et d'attitude non partisane doit être mis en place au sein de la fonction publique.

Une fonction publique plus indépendante : un nouveau régime de nomination des sous-ministres

La responsabilisation de la fonction publique devant le Parlement, même si elle se limite essentiellement à la responsabilisation des sous-ministres, accroît le risque d'une politisation de la fonction publique. Les postes de sous-ministre (et, plus récemment, les postes de sous-ministre délégué), ont toujours été parmi les postes les plus vulnérables à la politisation, tout comme les postes aux échelons les moins

⁹⁴ Kenneth KERNAGHAN et John W. LANGFORD, *The Responsible Public Servant*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1990.

élevés, ironiquement⁹⁵. Au sein du gouvernement canadien, le pouvoir de doter ces postes de la haute fonction publique appartient au premier ministre, et est exclu du mandat de la Commission de la fonction publique de s'assurer que la dotation dans la fonction publique soit effectuée sur une base non partisane, en fonction du mérite⁹⁶. Autrement dit, le leadership de la fonction publique professionnelle, non partisane, est laissé à la discrétion du premier ministre, qui est le chef d'un parti politique. Au gouvernement fédéral, toutefois, il existe une tradition de longue date qui consiste à doter les postes de sous-ministre à partir des rangs de la fonction publique. À quelques rares exceptions près, les personnes nommées venaient de la fonction publique, et très peu de personnes ayant des liens partisans connus ont été nommées. La norme veut que le premier ministre accepte la recommandation du greffier du Conseil privé qui, comme nous l'avons indiqué, a été désigné officiellement comme le chef de la fonction publique.

Les traditions liées à la nomination des sous-ministres, dans les systèmes de style Westminster, sont variées. L'Australie, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ont déjà eu un plus grand nombre de cadres permanents et indépendants que le Canada, même si la pratique britannique était fondée sur une convention et non sur des textes législatifs comme c'était le cas pour les deux autres régimes. Les réformes de la gestion publique dans les régimes britannique et australien ont incité les premiers ministres à exiger que les nominations des sous-ministres reflètent mieux leur style de leadership et leurs priorités stratégiques, sinon leur obédience partisane. Les ministres peuvent aussi exercer une influence déterminante sur la nomination des sous-ministres au sein de ces systèmes. Par ailleurs, les réformes en Nouvelle-Zélande ont donné lieu, quoiqu'un peu de façon involontaire, à une structure qui rend la dotation de

Une tradition de longue date consiste à doter les postes de sous-ministre à partir des rangs de la fonction publique. À quelques rares exceptions près, les personnes nommées venaient de la fonction publique, et très peu de personnes ayant des liens partisans connus ont été nommées. La norme veut que le premier ministre accepte la recommandation du greffier du Conseil privé qui, comme nous l'avons indiqué, a été désigné officiellement comme le chef de la fonction publique. Il est temps d'officialiser cette tradition.

⁹⁵ Cette vulnérabilité est amplement illustrée par les pratiques de plusieurs, sinon de tous les gouvernements provinciaux du Canada, où les nominations aux postes de sous-ministre sont souvent fondées en partie sur des considérations politiques partisans, en particulier lorsque les nominations touchent des personnes de l'extérieur de la fonction publique en question. Voir Evert LINDQUIST éd., *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000.

⁹⁶ Cet aspect ne concerne pas les personnes employées par les organismes gouvernementaux qui sont gérés par des conseils d'administration et par des commissions qui fonctionnent indépendamment des ministères, du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Il ne concerne pas non plus l'Agence du revenu du Canada, qui a ses propres pouvoirs en matière de dotation. Le pouvoir de dotation de l'Agence du revenu du Canada est le résultat des échecs répétés des tentatives de réformer le système général de dotation.

ces postes moins tributaire de l'influence des ministres par rapport aux autres États précités.

Au Canada, paradoxalement, la réforme de la gestion publique a entraîné peu de changements. Le premier ministre a toujours eu la possibilité de choisir des candidats provenant de l'extérieur de la fonction publique et, fait plus important encore, la sensibilité politique des cadres de la fonction publique fait en sorte qu'habituellement les recommandations sur les nominations tiennent compte du style et des priorités du premier ministre. Quoi qu'il en soit, dans les quatre régimes, la concentration croissante des pouvoirs politiques a altéré l'équilibre entre les pressions des politiques partisans sur la gouvernance publique et les normes de

gestion publique d'une fonction publique professionnelle non partisane. Au Canada, le danger est que la tendance des hauts fonctionnaires à se laisser aller à leur sensibilité politique, jumelée à une responsabilisation accrue de la fonction publique, pourrait bien faire pencher la balance exagérément du côté de la sensibilité politique. Selon Donald Savoie, « l'équilibre » entre les politiciens et les fonctionnaires est déjà rompu⁹⁷. Arthur Kroeger, un ancien mandarin de la haute fonction publique parmi les plus respectés au Canada, a déclaré récemment que la fonction publique devrait peut-être dorénavant « jouer un rôle indépendant » [TRADUCTION]⁹⁸.

Curieusement, en Nouvelle-Zélande, les réformes imaginées pour permettre une plus grande participation ministérielle à la nomination des sous-ministres ont eu pour résultat de créer, à cet échelon, le système de dotation le plus indépendant de ces quatre exemples. Les nominations font l'objet d'une recommandation au Cabinet (et non seulement au premier ministre) par le *State Services Commissioner*, après la tenue des concours qui ont lieu chaque fois qu'il y a des postes à pourvoir. Le Cabinet peut refuser de nommer la personne recommandée pour un poste, mais il doit rendre public un tel refus. Ce veto, qui joue un rôle de frein démocratique à l'endroit du *State Services Commissioner*, a été

utilisé à une seule occasion depuis l'adoption de la nouvelle méthode. On consulte les ministres lorsqu'il y a des postes à pourvoir, mais autrement, le processus de dotation est effectué sans la participation des ministres et de leurs conseillers politiques; ce processus se conforme donc aux normes établies pour la dotation des autres postes de la fonction publique selon des critères non partisans et en fonction du mérite. En Australie, la réforme de la gestion publique a eu pour résultat une pratique qui se rapproche de celle du Canada. Le risque lié à la politisation a amené Michael Keating, ancien secrétaire du premier ministre et du Cabinet (l'équivalent du greffier au Canada) à suggérer que les recommandations sur les nominations, pour le moment formulées seulement par le secrétaire, soient du ressort collectif d'un comité de hauts fonctionnaires présidé par le secrétaire⁹⁹. Plus récemment, il a exprimé son inquiétude quant au fait que la menace de la politisation pourrait bien provenir de forces qui ont mené à une plus grande concentration des pouvoirs, à la faveur desquelles c'est la « concurrence en vue de gagner de l'influence » qui rend « certains fonctionnaires très avides de plaire à leurs maîtres à penser politiques » [TRADUCTION]¹⁰⁰. En Grande-Bretagne, le changement le plus important réside dans l'intérêt personnel que le premier ministre accorde aux nominations à cet échelon, qui étaient essentiellement une formalité avant la venue de Margaret Thatcher. La limite de plus en plus floue entre les fonctionnaires et le personnel partisan en Grande-Bretagne indiquent qu'il est nécessaire de revoir les protocoles touchant les fonctionnaires professionnels.

En s'inspirant de la tradition canadienne et des leçons retenues d'autres pays, on pourrait améliorer le processus en confiant au Comité des hauts fonctionnaires (CHF), présidé par le greffier, la responsabilité de faire des recommandations au premier ministre et aux membres du Cabinet en vue de la nomination des sous-ministres. Le gouvernement aurait ainsi le pouvoir de rejeter une recommandation à condition de rendre publique sa décision. Ce mécanisme servirait de frein démocratique par rapport aux cadres de la fonction publique. Un autre frein démocratique pourrait être l'approbation obligatoire, par la Commission de la fonction publique, des recommandations du CHF en vue de la nomination de sous-ministres, afin de garantir au Parlement et au Cabinet que les considérations partisans n'aient pas influencé les recommandations. Dans un tel système, les candidats nommés pourraient venir de l'intérieur ou de l'extérieur de la fonction

⁹⁷ Donald J. SAVOIE, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 2003.

⁹⁸ Arthur KROEGER, cité dans l'ouvrage de Norma GREENWAY, « They got their marching orders and they marched », *Ottawa Citizen*, 12 février 2004.

⁹⁹ Michael KEATING, « In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 3, 2003, p. 96.

¹⁰⁰ Michael Keating, « Developments in Australian Democracy and the Public Service » (document présenté lors du Symposium « Le Parlement, les citoyens et la fonction publique », de l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada, Ottawa, octobre 2004, p. 12.

publique. On pourrait aussi étendre le mandat du comité aux recommandations sur la rotation des sous-ministres et à tout congédiement justifié¹⁰¹.

Améliorer l'examen parlementaire au moyen d'un examen du rendement

On peut améliorer la reddition de comptes axée sur les résultats en vue d'accroître la responsabilisation de la manière suivante : en apportant des améliorations techniques à la collecte et à l'analyse des données, en vérifiant de manière indépendante les données et les méthodes de production de rapports ministériels et en perfectionnant les moyens par lesquels les ministères « rendent compte » de leur rendement aux députés¹⁰². Mais les améliorations réelles de la responsabilisation en matière de résultats et de rendement dépendent d'un meilleur examen parlementaire, en particulier si cet examen est fondé sur des examens indépendants du rendement des ministères et des organismes.

Les examens de rendement doivent être effectués de manière indépendante. Ils ne peuvent pas être entrepris par les députés qui siègent eux-mêmes à un comité parlementaire. Aussi qualifiés puissent-ils être, les députés sont rarement indépendants de l'esprit du parti, même s'ils consentent parfois à agir de façon non partisane au sein de comités. La dynamique partisane, qui a pour but d'inciter les députés de l'Opposition à demander des comptes au gouvernement, fait aussi en sorte que les députés de l'Opposition et du gouvernement sont peu enclins à s'engager dans des discussions non partisans sur le rendement d'un ministère, comme pourrait le faire, par exemple, un conseil d'administration lorsqu'il demande à ses directeurs exécutifs de rendre des comptes.

Le fait que les comités parlementaires soient occasionnellement en mesure de fonctionner dans un contexte non partisan ne devrait pas signifier qu'une telle façon de faire puisse devenir la norme, si seulement les politiciens voulaient un tant soit peu « changer » leur façon de faire et changer la culture du Parlement. Dans la

¹⁰¹ Les nominations pour une période déterminée autant en Australie qu'en Nouvelle-Zélande n'ont pas donné tous les avantages escomptés, et ont eu des conséquences négatives non prévues.

¹⁰² Voir John MAYNE, « Reporting on Outcomes: Settling Performance Expectations and Telling Performance Stories » (document de travail, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa, avril 2003); Canada, vérificatrice générale du Canada, Rapport à la Chambre des communes, *Évaluation des rapports sur le rendement*, chapitre 1; et John ENGLISH et Evert LINDQUIST, *Performance Management: Linking Results to Public Debate*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1998.

mesure où l'obligation de rendre compte des résultats est principalement centrée sur le bilan du gouvernement ou d'un ministre, les examens indépendants du rendement des ministères sont des compléments nécessaires à l'analyse critique dont un député devrait faire preuve dans le cadre de l'examen des rapports ministériels. La manière la plus efficace de s'assurer que ces examens sont indépendants est de les faire effectuer par un organisme parlementaire capable d'entreprendre le travail sans l'intervention du gouvernement ou d'un comité majoritaire soit du côté du gouvernement, soit du côté de l'Opposition.

Le principal organisme d'examen de rendement indépendant au sein de l'administration publique du Canada est le Bureau du vérificateur général (BVG). Bien que le BVG continue d'assumer la fonction d'attestation traditionnelle des états financiers du gouvernement, il se concentre principalement sur la vérification de l'optimisation des ressources, maintenant appelée vérification du rendement. Ces vérifications servent à déterminer à quel point l'administration du gouvernement est menée de manière économique, efficace et avec le souci de mesurer l'efficacité des programmes et de produire des rapports à cet effet.

Même si ces vérifications sont exhaustives, elles servent principalement à évaluer dans quelle mesure les gestionnaires de la fonction publique se conforment aux règles, aux politiques et aux systèmes, et respectent ce qui est considéré comme des pratiques de gestion acceptées. Ces vérifications ne sont pas destinées à examiner le bien-fondé des programmes gouvernementaux, ce qui équivaldrait à fouiller les questions de politiques gouvernementales, et qui dépasse le mandat du BVG. Elles ne servent normalement pas non plus à effectuer une évaluation critique du bien-fondé stratégique des règles, politiques et systèmes administratifs. Les critères de vérification du BVG, conformément à son mandat, limitent les vérifications du rendement pour qu'elles ne deviennent pas des examens exhaustifs du rendement. De plus, les vérifications du BVG sont menées par les employés mêmes du Bureau; les gestionnaires expérimentés de la fonction publique ne font pas partie de l'équipe de vérification, comme on est en droit d'attendre dans le cas des examens de rendement, en particulier s'il s'agit de contrôles par les pairs¹⁰³.

Ce dont nous avons besoin, c'est une nouvelle procédure, mise en œuvre par un nouvel organisme, afin de fournir aux comités parlementaires des examens de

¹⁰³ Le BVG utilise régulièrement les services de gestionnaires expérimentés de la fonction publique ainsi que d'autres professionnels pour agir comme membres des comités consultatifs de vérification, mais ce n'est pas la norme en ce qui a trait aux comités de pairs qui effectuent eux-mêmes les vérifications.

rendement indépendants sur les programmes gouvernementaux et leur administration. Bien qu'il serait important que ces examens soient effectués en coordination avec les vérifications du rendement du BVG, de tels examens requièrent des méthodes différentes de vérification et d'évaluation ainsi que différents types de compétences au sein du personnel. Dans la mesure du possible, on devrait faire appel, dans le cadre de ces examens, à des spécialistes pour l'évaluation des programmes et à des gestionnaires expérimentés pour l'examen du rendement des gestionnaires. Le personnel employé pour effectuer ces examens pourrait inclure des fonctionnaires secondés pendant l'examen, employés à temps plein ou à temps partiel, et des fonctionnaires à la retraite, surtout dans le contexte démographique actuel.

Finalement, dans le cadre d'un processus de responsabilisation qui comporte des rapports, des examens et des vérifications fondés sur les résultats, les comités parlementaires qui examinent attentivement le rendement des ministères ont besoin de leur propre personnel pour les aider à comprendre les analyses et les conclusions formulées dans les documents, pour les aligner sur leurs propres intérêts et leurs initiatives, et pour élaborer les questions et leur ordre de priorité à l'intention des hauts fonctionnaires et des autres témoins des comités. Le personnel des comités parlementaires devrait inclure des assistants politiques, pour faire en sorte que les aspects politiques de l'examen soient couverts, ainsi que des adjoints de la fonction publique professionnelle, pour veiller à ce que les députés soient bien informés des questions en jeu en matière de politique gouvernementale et de gestion. La pénurie actuelle de personnel affecté aux comités parlementaires est bien sûr une indication du peu d'importance accordé à la capacité des parlementaires à tenir les ministres et les hauts fonctionnaires responsables de leurs actes; cette lacune doit être comblée en vue d'améliorer la responsabilité à l'égard du public.

La gouvernance déléguée : un élargissement du cadre redditionnel

Les ministres sont responsables de tous les organismes gouvernementaux qui fonctionnent de manière autonome par rapport à eux, pour autant qu'ils aient les pouvoirs nécessaires pour les diriger et les contrôler. Parallèlement, étant donné que le Parlement confie le pouvoir et l'autorité aux conseils d'administration de ces organismes gouvernementaux autonomes, les ministres n'ont pas de responsabilité

et d'obligation de rendre compte au chapitre des décisions que ces organismes prennent de leur propre chef. En créant une zone séparée de pouvoirs exécutifs pour l'administration de certains aspects des affaires publiques de ces organismes, le Parlement a créé un cadre redditionnel à deux dimensions. En ce qui a trait aux questions pour lesquelles on a confié pouvoirs et responsabilités aux conseils d'administration, les ministres peuvent devoir fournir une description de la situation ou une explication, mais ils ne sont pas personnellement tenus responsables. Seul le conseil d'administration est responsable de ces questions et doit en rendre compte au Parlement, et peut être tenu comptable par les comités parlementaires. On dit que ces comités rendent compte au Parlement « par l'intermédiaire » d'un ministre, pour mettre l'accent sur le fait que le ministre n'est pas responsable des décisions prises par le conseil lui-même. Toutefois, une fois que le ministre exerce son autorité pour traiter une question liée à la gouvernance ou à la gestion d'un organisme ou qu'il refuse de le faire, le ministre devient responsable et est tenu de rendre des comptes à cet égard. Les pouvoirs dont dispose un ministre pour exercer un contrôle sur des sociétés d'État et sur d'autres organismes gouvernementaux autonomes sont suffisants pour l'essentiel. On ne peut pas en dire autant des fondations indépendantes créées et financées par le gouvernement ces quelques dernières années.

La responsabilité à l'égard du public est restreinte dans la mesure où les sociétés d'État ne sont pas assujetties à toute la gamme des mécanismes de reddition de comptes qui s'appliquent aux ministères. Les omissions les plus remarquables, comme nous l'avons indiqué, incluent l'application limitée du régime d'accès à l'information et l'exclusion de certains organismes du mandat du vérificateur général. En ce qui a trait à la responsabilité à l'égard du public, rien ne justifie l'exemption de ces organismes, malgré les inévitables revendications que de tels organismes feraient en invoquant le caractère unique de leur situation. Le fait d'étendre les deux mesures à tous les organismes constituerait une amélioration évidente. Toute exclusion du régime d'accès à l'information devrait être fondée sur la nature même de l'information (comme dans le cas des ministères) plutôt que sur la nature de l'organisme, car une telle démarche a mené à l'exclusion d'organismes entiers du régime d'accès à l'information.

La responsabilité à l'égard du public est restreinte dans la mesure où les sociétés d'État ne sont pas assujetties à toute la gamme des mécanismes de reddition de comptes qui s'appliquent aux ministères. Un autre élément important, qui constituerait peut-être pour certains organismes un facteur compensatoire, serait de réduire substantiellement les pouvoirs du premier ministre et du Cabinet eu égard à la nomination des membres du conseil d'administration.

Un autre élément important, qui constituerait peut-être pour certains organismes un facteur compensatoire, serait de réduire substantiellement les pouvoirs du premier ministre et du Cabinet eu égard à la nomination des membres du conseil d'administration, et de réduire ces pouvoirs à un droit de veto sur les recommandations en vue de nominations, conformément aux lignes de conduite suggérées pour la nomination des sous-ministres (à savoir la divulgation auprès du public de toute recommandation rejetée). Dans ce cas, toutefois, le conseil lui-même, plutôt qu'un organisme distinct du conseil, devrait être en charge des recommandations. Dans le secteur privé, les conseils d'administration sont responsables de nommer les nouveaux membres au besoin, et il est de plus en plus fréquent que les conseils des sociétés d'État présentent des recommandations au premier ministre et au Cabinet. Pour autant qu'il existe un frein démocratique sous la forme d'un veto du gouvernement, on devrait reproduire cette pratique, qui pourrait contribuer grandement à améliorer les capacités collectives des conseils dans différents domaines d'expertise. La lacune actuellement observée sur le plan de l'expertise est due au fait que des facteurs autres qu'une expertise pertinente (y compris en particulier la présence de considérations liées à un favoritisme partisan) ont joué un rôle déterminant dans la nomination de membres du conseil. La Commission de la fonction publique devrait intervenir dans l'approbation des recommandations pour veiller à ce que les normes appropriées soient respectées en ce qui a trait au mérite et que des considérations liées à un favoritisme partisan n'interviennent pas de manière indirecte.

En outre, les conseils d'administration, plutôt que le gouvernement, devraient avoir le pouvoir de nommer leur président-directeur général. Ce pouvoir a toujours été considéré comme étant une responsabilité essentielle des conseils d'administration dans le secteur privé, en partie parce qu'il rend les conseils pleinement responsables quant à la direction et au contrôle de la gestion de l'entreprise. Le pouvoir de nomination comprend, de manière implicite bien sûr, le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires et de destituer – deux pouvoirs qui sont aussi détenus actuellement par le gouvernement. Si les conseils d'administration doivent être tenus responsables devant le Parlement de la direction et du contrôle de la gestion de leur organisme, ils devraient avoir ces pouvoirs sur leur PDG. Autrement, la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre le conseil d'administration, le ministre, le PDG et le premier ministre crée un contexte qui pourrait inciter le conseil d'administration ou le ministre à occulter certains faits devant le Parlement. Dans les cas où une telle option de réforme ne semble pas réalisable pour des motifs

opérationnels sérieux, l'organisme devrait redevenir un ministère sous l'autorité directe d'un ministre plutôt que de rester un organisme autonome.

Enfin, on pourrait rehausser la responsabilisation de ces organismes en effectuant un examen parlementaire encore plus minutieux. Trop souvent, ces organismes échappent à « l'écran radar » du Parlement en matière de responsabilité. Cette lacune, toutefois, est presque entièrement attribuable au Parlement lui-même. Les leaders des deux côtés de la Chambre ont négligé de mettre pleinement en pratique les réformes adoptées en 1984, à plus forte raison de les mettre à jour au besoin, en fonction des nouvelles normes et circonstances. Sans la contrainte inhérente à un examen parlementaire scrupuleux, il est peu probable que la responsabilité à l'égard du public de ces organismes concorde avec l'esprit des réformes du cadre redditionnel. Il n'est donc pas surprenant que les fondations privées et indépendantes fassent si peu l'objet de surveillance étroite ou de critiques de la part des parlementaires.

VI. Conclusion

Un cadre redditionnel pleinement efficace sur le plan de la gouvernance et de la gestion publiques dans un système de style Westminster doit comporter trois caractéristiques :

- 1) transparence – pour veiller à ce que les faits et les dossiers liés à une question dont il faut rendre compte soient connus du public;
- 2) vérification et examen – pour que des évaluations professionnelles et indépendantes soient fournies à ceux qui doivent demander des comptes à d'autres personnes;
- 3) examen minutieux – pour que ceux qui doivent rendre des comptes soient interrogés et que leurs rapports soient remis en question.

Au Canada, on a considérablement amélioré ce qui a déjà été considéré comme un système fermé, voire hautement secret; le mandat et les compétences des organismes de vérification et d'examen du Parlement ont été grandement élargis, en particulier ceux du Bureau du vérificateur général; la période des questions demeure un forum pour l'examen scrupuleux des politiques, en particulier parce qu'elle est télévisée.

Toutefois, l'examen parlementaire réalisé par l'entremise des comités parlementaires, à qui revient de nos jours la plus grande part du fardeau de la reddition de comptes des ministres et de leurs hauts fonctionnaires (ainsi que les conseils d'administration des organismes autonomes), n'a pas répondu aux attentes malgré des efforts considérables pour y arriver et les manifestations occasionnelles d'indépendance. Les comités de la Chambre des communes ne sont trop souvent qu'un simple prolongement du gouvernement et les comités sénatoriaux n'ont pas la légitimité démocratique nécessaire. Entre autres, la faible priorité que les

députés des deux côtés de la Chambre accordent à la fonction d'examen des comités parlementaires indique qu'on comprend mal la manière dont la responsabilité ministérielle et la responsabilité face au public doivent être mises en œuvre au sein du régime canadien.

Dans ce contexte, l'échec de l'adoption de mesures visant à reconnaître explicitement et à accepter l'obligation de rendre compte du sous-ministre devant le Parlement, indépendamment de la responsabilité ministérielle, a contribué à affaiblir le respect du public à l'égard de la convention constitutionnelle de la responsabilité ministérielle. La perception du public et des médias selon laquelle rien ne se passe lorsque les choses tournent mal découle d'une idée fautive, à savoir que les ministres (ou les fonctionnaires) admettront immédiatement leur responsabilité et leur culpabilité lorsque les choses tourneront mal, sans que le Parlement n'ait à faire d'efforts pour obtenir des explications et imputer la faute à quelqu'un. Malheureusement, seuls les organismes de vérification du gouvernement et du Parlement semblent fonctionner de façon appropriée, en partie, de toute évidence, parce qu'ils ont le mandat d'examiner et d'évaluer le rendement des ministres et de leurs représentants.

Les récentes propositions d'élargir le mandat et les ressources du Bureau du vérificateur général signifient que le public a toujours confiance dans la vérification, tandis que le soutien continu des rapports fondés sur les résultats par les parlementaires indique qu'il existe des attentes élevées en matière de présentation de rapports sur le rendement destinés au public. Mais la vérification est un outil d'évaluation du rendement limité et la reddition de comptes axée sur les résultats est produite par les organismes eux-mêmes. Il faut prendre des mesures supplémentaires et effectuer des examens indépendants qui évaluent directement le rendement des gestionnaires et l'efficacité des programmes. Ces examens doivent permettre de garantir qu'un jugement professionnel sûr surveille la tendance inévitable des gestionnaires à gérer en fonction de la vérification et des objectifs de rendement.

Enfin, une plus grande répartition des pouvoirs, représentée par les organismes d'État autonomes, les partenariats publics-privés et, davantage encore, les fondations indépendantes, défiera constamment la capacité du cadre redditionnel de faire en sorte que ceux à qui on a confié des pouvoirs, y compris celui d'administrer les ressources publiques, seront tenus de rendre des comptes. Les sociétés d'État et les autres organismes gouvernementaux autonomes sont

invariablement structurés de manière à ce que leurs pouvoirs soient partagés par l'ensemble des membres de leurs conseils d'administration. Dans ces circonstances, la responsabilité personnelle et l'obligation de rendre compte à titre individuel semblent avoir été remplacées par une forme de responsabilité institutionnelle. En réalité, toutefois, le principe est clair : les individus sont personnellement responsables et peuvent être tenus de rendre des comptes à titre personnel, et des dispositions existent pour que les membres des conseils puissent exprimer officiellement leur opposition aux décisions rendues à la majorité. Imposer la reddition de comptes aux organismes gouvernementaux pourrait cependant nécessiter qu'on leur accorde plus d'indépendance. Parallèlement, les ministres doivent acquérir suffisamment d'autorité sur les fondations indépendantes pour les attirer dans le giron gouvernemental, même si on doit leur accorder une plus grande indépendance que celle accordée aux sociétés d'État.

ANNEXE I : Glossaire des termes¹

Rendre compte : Justifier ou défendre ses actions (ou celles d'un subalterne) en se fondant sur l'autorité (ou les pouvoirs) et les responsabilités accordées par un supérieur. Le compte rendu peut inclure un exposé de toutes les mesures correctives qu'il faudra adopter.

Obligation de rendre compte (ou responsabilisation) : Procédure consistant à justifier, expliquer ou défendre ses actes (ou ceux d'un subordonné), eu égard aux pouvoirs et aux responsabilités confiés ou délégués par une autorité supérieure. L'autorité supérieure a l'obligation de tenir comptables de leurs actes tous ceux à qui elle confie des pouvoirs et des responsabilités.

Agent comptable (ou financier) : Terme propre à la Grande-Bretagne, où un agent d'administration de haut rang d'un ministère (habituellement l'administrateur général) est investi de la responsabilité légale pour préparer les comptes de crédits du ministère et pour donner un aperçu de la gérance des fonds publics devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes. L'agent comptable est personnellement responsable de la bonne tenue et de la régularité des fonds publics, de l'administration raisonnable et économe ainsi que de l'utilisation efficace et efficiente de toutes les ressources dont il a la charge. Le rôle de l'agent comptable prend son origine dans la réforme de l'administration financière britannique accomplie dans les années 1860.

Approche horizontale : Coordination et gestion d'activités diverses entre deux unités ou plus d'une organisation, aucune n'ayant d'autorité sur l'autre et le but étant de réaliser des objectifs qui ne pourraient être atteints individuellement.

¹ Les définitions suivantes ont été créées pour aider les lecteurs qui abordent ce sujet pour la première fois. Elles ont été conçues pour être utilisées expressément avec la présente publication et ne sont en aucun cas entérinées par le gouvernement du Canada.

Autonomie : Indépendance relative de différents organismes gouvernementaux, notamment les sociétés d'État, les commissions de réglementation et les tribunaux administratifs. Ces organismes sont « indépendants » des ministres, dans la mesure où ils ont des responsabilités et des pouvoirs conférés par la loi qui sont distincts de ceux des ministres. Les ministres et le gouvernement détiennent des pouvoirs limités mais suffisants pour garder le contrôle démocratique des pouvoirs de l'État ainsi que la responsabilité ministérielle ultime. Dans l'administration des activités ou la prise de décisions quasi judiciaires, les ministres sont tenus à l'écart et n'interviennent pas. Ces organismes font état au Parlement des affaires sur lesquelles ils détiennent l'autorité et la responsabilité par l'intermédiaire d'un ministre désigné.

Autorité fonctionnelle : Pouvoirs relatifs à des secteurs particuliers de la direction ou de la gestion, tels que la gestion financière, la gestion des ressources humaines ou la gestion de l'information, et distincts de l'autorité hiérarchique entre supérieurs et subalternes des hiérarchies simples, caractérisées par une seule voie hiérarchique allant du haut vers le bas de l'organisation.

Autorité hiérarchique : Contrôle exercé directement dans une hiérarchie organisationnelle par des supérieurs sur leurs subordonnés.

Blâme : Imputation d'une responsabilité, au sens de culpabilité, à une personne ou à un groupe de personnes en particulier, suite un aveu ou à une accusation.

Bureau du Conseil privé : Ministère du gouvernement qui sert de ministère du premier ministre et de secrétariat du Cabinet. La principale responsabilité du Bureau du Conseil privé est de faire en sorte que la fonction publique seconde efficacement le premier ministre, les ministres qui se rattachent à son portefeuille ainsi que le Cabinet, veillant ainsi au bon fonctionnement du gouvernement du Canada. Le personnel du Bureau du Conseil privé se compose de fonctionnaires professionnels impartiaux. Son responsable est le greffier du Conseil privé qui est également le secrétaire du Cabinet.

Bureau du vérificateur général (BVG) : Haut fonctionnaire indépendant du Parlement qui a la responsabilité de vérifier les opérations du gouvernement afin de fournir des renseignements pour aider la Chambre des communes à tenir le gouvernement responsable de sa gestion des fonds publics, au moyen de vérifications d'attestation, de la conformité et du rendement.

Cabinet : L'exécutif politique. Sur le plan légal, le Cabinet fonctionne à titre de comité actif du Conseil privé, conseillant le gouverneur général sur les pouvoirs exécutifs du gouvernement. En tant qu'exécutif, le Cabinet est responsable de ses actes devant la Chambre des communes et, en vertu de notre système de gouvernement responsable, doit avoir la confiance de l'assemblée législative en tout temps. Le premier ministre nomme les ministres qui seront membres du Cabinet. Les ministres de premier plan se verront confier des portefeuilles qui comprennent habituellement la direction et la gestion d'au moins un ministère, et souvent d'un ou plusieurs organismes autonomes également. Les ministres de second rang (dont les titres varient), assistent les ministres de premier plan. Au Canada, le Cabinet est généralement composé de l'ensemble des ministres (conseil des ministres), bien que de 1993 à 2003, certains ministres n'étaient pas membres du Cabinet. En 2004, le premier ministre Paul Martin a formé un Cabinet qui comprenait tous les ministres. Parallèlement, les secrétaires parlementaires ont été assermentés au Conseil privé, mais n'ont pas été admis au Conseil des ministres.

Caucus : L'organisation ou la réunion des députés et des sénateurs d'un parti, par exemple, le caucus libéral. Il peut également y avoir une subdivision du caucus, comme un caucus régional ou un caucus féminin. L'organisation n'a pas de forme officielle; la façon dont un caucus est organisé et géré dépend entièrement du parti.

Chambre des communes : Se compose de 308 députés, chacun d'entre eux est élu dans une circonscription électorale dont il est le seul représentant. La Chambre des communes est la chambre basse de la législature bicamérale du Canada (une assemblée législative composée de deux chambres, une chambre basse et une chambre haute), et le Sénat est la chambre haute. Toutes les lois concernant les collectes et les dépenses de fonds publics doivent venir de la Chambre des communes. Les 308 sièges de la Chambre des communes sont distribués aux provinces au prorata de la population, exception faite des petites provinces, un siège étant accordé à chacun des trois territoires. Dans chaque province, les limites des circonscriptions sont fixées par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Chef d'État : La reine est souveraine. Le gouverneur général exerce les pouvoirs de la reine en sa qualité de représentant de la reine au Canada. Le rôle de la reine et de son représentant au gouvernement canadien est essentiellement protocolaire, sauf en ce qui a trait à la responsabilité du gouverneur général de veiller à ce que le premier ministre observe la convention de confiance du gouvernement responsable.

Chef du gouvernement : Le premier ministre est le chef du gouvernement. Le premier ministre nomme, affecte et destitue les ministres et préside le Cabinet.

Comité des comptes publics (CCP) : Comité permanent de la Chambre des communes investi du mandat d'examiner et de faire état des Comptes publics du Canada et de présenter tous ses rapports au vérificateur général du Canada. Dans son examen des comptes publics, le Comité s'attarde au caractère économique, à l'efficacité et à l'efficience de l'administration publique générale, à la qualité des pratiques administratives en vue de la prestation des programmes fédéraux, et à la reddition de comptes au Parlement quant aux dépenses fédérales. Le Comité est également responsable de l'examen des plans et des rapports du Bureau du vérificateur général. Le CCP est présidé par un membre de l'Opposition officielle.

Comité des hauts fonctionnaires (CHF) : Le comité des sous-ministres est présidé par le greffier du Conseil privé et formé de membres d'office permanents et de membres renouvelés par roulement. Ces derniers, assistent le greffier sur des questions relatives à la gestion de la haute fonction publique, notamment la dotation, le cheminement de carrière et l'évaluation du rendement des sous-ministres et des sous-ministres délégués.

Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires : Comité permanent de la Chambre des communes qui est chargé d'examiner la gestion des ressources de l'État, les méthodes d'examen des prévisions budgétaires et des crédits, ainsi que la forme et le contenu de tous les rapports financiers et documents budgétaires.

Comités parlementaires : Comités de la Chambre des communes et du Sénat. La composition des comités est censée refléter la composition des partis politiques à la chambre basse et au Sénat. En outre, ces comités examinent les projets de loi du gouvernement, les prévisions de dépense et le rendement des opérations gouvernementales.

Commission de la fonction publique : Organisme indépendant responsable de la dotation de la fonction publique et de la sauvegarde des valeurs qui caractérisent la fonction publique, à savoir la compétence, l'impartialité et la représentativité. Les responsabilités et les pouvoirs de la Commission de la fonction publique sont énoncés dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La Commission délègue les pouvoirs de dotation aux sous-ministres et tient les sous-ministres responsables au moyen de vérifications et de suivi du rendement des ministères.

Commission d'enquête : Créée à la demande du gouvernement, habituellement pour enquêter sur des affaires relatives à la saine gestion publique ou aux activités du gouvernement de grande importance et généralement controversées. Les commissions d'enquête (ou commissions d'enquête parlementaires) comportent généralement des recherches sur un problème et la consultation d'experts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Des consultations publiques ont souvent lieu également. La commission peut se voir confier des pouvoirs d'enquête, y compris celui de sommer à témoigner sous serment. Les commissions publient habituellement leurs conclusions et leurs recommandations de principes.

Congrès : L'organe législatif du gouvernement des États-Unis, composé de deux chambres – le Sénat et la Chambre des représentants.

Conseil du Trésor : Comité du Cabinet responsable aux termes de la loi de la gestion des ressources financières, personnelles et administratives. Considéré comme le directeur général et l'employeur de la fonction publique, il établit la politique dans ces secteurs, étudie et approuve les plans de dépenses des ministères et fait le point sur le développement de programmes approuvés.

Conseil privé : L'organe nommé par le gouvernement général sur les conseils du premier ministre et dont les éléments actifs sont le premier ministre et le Cabinet. Tous les anciens ministres sont officiellement membres du Conseil privé (et peuvent porter le titre d'honorable, et s'identifient en tant que membres du Conseil privé en ajoutant les initiales CP à la fin de leur nom). Le Conseil privé se compose également de plusieurs personnes autres que les ministres, y compris les présidents de la Chambre des communes et du Sénat, les juges en chef de la Cour suprême, les premiers ministres provinciaux et d'autres personnes éminentes choisies par le premier ministre.

Constitution : La Constitution du Canada comprend deux parties. La première, qui renferme la Constitution écrite du Canada, est la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Constitution confie les pouvoirs exécutifs à la reine, qui les exerce sur les conseils du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Elle prévoit également l'existence d'un Parlement du Canada composé de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Cette dernière est investie du pouvoir législatif du gouvernement. La Constitution comprend également la Charte canadienne des droits et libertés. Enfin, elle prévoit le transfert de pouvoirs aux législatures fédérale et provinciales. La deuxième partie de la Constitution est la convention constitutionnelle du

gouvernement responsable, le principe démocratique qui précise comment la structure juridique de la constitution écrite devra être modifiée dans la pratique.

Convention constitutionnelle : Règles ou principes tacites de la Constitution qui sont reconnus et acceptés par le « corps politique » des citoyens, particulièrement ceux qui occupent des postes par élection ou nomination.

Convention de la confiance : Le principe du gouvernement responsable exige que le gouvernement ait la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes. Si le gouvernement perd un vote pris à la Chambre, le premier ministre et le Cabinet doivent démissionner ou déclencher une élection. Un vote de confiance est un vote considéré par le gouvernement comme un vote qui engage la confiance envers le gouvernement, un vote sur une motion de censure présentée par l'Opposition ou un vote sur un projet de loi important du gouvernement, comme les prévisions budgétaires ou le Budget principal des dépenses.

Couronne : Le chef d'État est dépositaire du pouvoir du souverain, compte tenu du fait que le Canada fait encore partie du Commonwealth britannique. La reine est le monarque du Canada, et le gouverneur général, son représentant au Canada.

Décisions quasi judiciaires : Décisions prises par un fonctionnaire, une commission ou un tribunal dans le cadre du jugement sur des affaires où il faut faire usage de pouvoir discrétionnaire pour appliquer la loi à des circonstances particulières. Souvent deux parties ou plus sont en litige à propos de ce qui devrait être fait ou sur celui qui devrait avoir l'avantage selon la loi, comme dans le cas d'une licence d'exploitation dans une industrie réglementée.

Décret en conseil : Décision exécutive rédigée par le Cabinet, en tant que comité actif du Conseil privé, et qui porte la signature du gouverneur général, qui lui attribue ainsi une valeur juridique. Les décrets peuvent porter sur des nominations ou des règlements afférents à une loi.

Déficit démocratique : Slogan populaire employé pour qualifier l'écart qui règne entre les attentes des citoyens en matière de gouvernance démocratique et ce qu'ils perçoivent comme la réalité. Au Canada, ce terme est employé plus communément pour indiquer une surconcentration des pouvoirs entre les mains d'un petit nombre de personnes au cœur de l'exécutif politique canadien.

Démocratie : Forme de gouvernement où les citoyens ont toujours voix au chapitre, directement ou indirectement, sur la manière dont ils sont gouvernés.

Démocratie directe : Forme de gouvernement où chaque citoyen prend part au processus de gouvernement. Divers mécanismes de démocratie directe sont présents dans les systèmes de démocratie représentative ou indirecte, comme les référendums où les citoyens votent pour se prononcer sur une question de politique gouvernementale.

Démocratie représentative : Démocratie où les citoyens se gouvernent eux-mêmes indirectement par l'entremise de représentants élus directement par le peuple.

Député : Tout membre de la Chambre des communes qui n'est pas ministre.

Député d'arrière-ban (ou simple député) : Membre de l'assemblée législative qui n'est ni un chef de parti, ni un ministre du parti au pouvoir ou un critique de l'Opposition (député de premier plan). En anglais, le terme *backbencher* fait référence à la place où sont assis les simples députés à la Chambre des communes britannique, c'est-à-dire sur des banquettes de bois en rangées. Les premiers rangs, du côté du gouvernement, sont occupés par les ministres, et ceux de l'autre côté, par les porte-paroles de l'Opposition (ou contre-ministres).

Discipline de parti : Les membres d'un parti qui détiennent des sièges à la Chambre des communes agissent en tant que groupe discipliné sous la direction du chef de parti. Le chef de parti, particulièrement lorsqu'il est premier ministre, utilise le système des gratifications et des sanctions pour s'assurer de la fidélité à la politique du parti ou pour imposer des mesures disciplinaires aux députés qui s'en éloignent. La discipline de parti contribue à protéger le gouvernement contre une défaite à la Chambre des communes. Elle restreint également la liberté des députés de critiquer les décisions du Cabinet ou de faire entendre les préoccupations de leurs électeurs par un vote contre une loi ou une motion du gouvernement.

Évaluation du rendement : Procédure d'examen officielle, souvent annuelle, du rendement individuel des employés. L'évaluation du rendement comporte habituellement une rencontre individuelle entre l'employé(e) et son supérieur immédiat (directeur), où il reçoit une appréciation de son rendement. L'évaluation du rendement peut également comprendre des évaluations de l'employé(e) par ses collègues et ses subalternes. Selon son niveau de rendement, l'évaluation peut

comprendre des sanctions ou des gratifications officielles ou officieuses, notamment une rémunération au rendement.

Examen minutieux : Examen critique du rendement d'une personne (élue ou nommée), d'un ministère (ou d'une autre organisation du secteur public) ou du gouvernement. Habituellement, un examen minutieux est entrepris par une instance supérieure, un représentant ou un agent de l'instance supérieure.

Exécutif : La constitution écrite (*Loi constitutionnelle de 1867*) confie le gouvernement exécutif à la reine, un pouvoir exercé par le gouverneur général sur les conseils du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Sur le plan fonctionnel, ce sont le premier ministre et les ministres qui exercent les pouvoirs exécutifs accordés à la Couronne par la Constitution écrite ainsi que par la loi ordinaire. Officiellement, les ministres, comme le Conseil privé, « conseillent » la Couronne. En pratique, celle-ci accepte toujours leurs conseils. Le premier ministre exerce les prérogatives royales de la Couronne, malgré le fait que le gouverneur général garde un pouvoir de réserve pour s'assurer que le premier ministre agit conformément à la règle de gouvernement responsable suivant la convention de la confiance.

Fonction publique : Renvoie indifféremment à toutes les personnes actives dans la vie publique, y compris les représentants élus, les personnes employées par l'État et les personnes employées en vertu des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ce terme fait également référence à l'institution composée de membres indépendants, impartiaux et professionnels qui appuie le gouvernement et ses ministres dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur programme stratégique, y compris la gestion et la prestation des programmes et des services publics.

Freins et contrepoids : La répartition des pouvoirs politiques entre les organes du gouvernement de manière à ce qu'aucun d'entre eux ne domine les autres. Le résultat visé est un pouvoir équilibré afin de préserver l'intégrité de chaque institution.

Gestion du rendement (ou gestion fondée sur les résultats) : Système de gestion qui met l'accent sur l'atteinte de résultats organisationnels grâce à des mesures et des normes de rendement actives en vue de réaliser les objectifs de rendement, d'établir les priorités en matière de ressources et de les attribuer, d'informer les gestionnaires au sujet des améliorations ou des changements qu'il faudrait apporter à l'orientation de la politique ou des programmes, et de rédiger les rapports pour qu'ils reflètent le rendement réalisé par l'organisation en vue d'atteindre ses objectifs.

Gestion fondée sur les résultats : voir gestion du rendement

Gouvernance déléguée : Renvoie au cas des organisations gouvernementales non administrées par un ministère, qui fonctionnent de manière relativement indépendante de toute direction et gestion ministérielles directes.

Gouvernement : Terme employé tantôt pour désigner les ministres qui sont à la tête de l'organe exécutif du gouvernement, tantôt pour désigner l'ensemble de l'exécutif du gouvernement ou l'appareil étatique.

Gouvernement de coalition : Un gouvernement qui est formé de ministres de deux partis ou plus. Un gouvernement de coalition peut être soit majoritaire, soit minoritaire à la Chambre des communes (voir ci-dessous).

Gouvernement exécutif : Terme employé dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour désigner l'organe exécutif et les pouvoirs exécutifs dévolus à la Reine, en sa qualité de chef d'État.

Gouvernement majoritaire : Situation où le parti, ou les partis, formant le gouvernement détient ou détiennent la majorité des sièges à la Chambre des communes. Un gouvernement à majorité unipartite est constitué de ministres d'un seul parti. Un gouvernement majoritaire de coalition est formé de ministres de deux partis ou plus.

Gouvernement minoritaire : Situation où le parti ou les partis formant le gouvernement détiennent la majorité des sièges à la Chambre des communes. Un gouvernement minoritaire pourrait être constitué de ministres d'un seul parti ou d'une coalition de partis.

Gouvernement responsable : La convention constitutionnelle voulant que le gouvernement (le premier ministre et le Cabinet) ait la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes pour pouvoir gouverner. Elle rend l'exercice parlementaire démocratique étant donné que l'exécutif politique est responsable des représentants élus à la Chambre des communes. Si le gouvernement perd la confiance de la Chambre, il doit démissionner ou déclencher une élection.

Gouverneur en conseil : Le gouverneur général agissant sur l'avis du Conseil privé, c'est-à-dire le premier ministre et le Cabinet. La signature du gouverneur général

donne force de loi à tous les décrets mis de l'avant par le premier ministre et le Cabinet, y compris la dotation de divers postes de la fonction publique et de fonctions officielles et les règlements adoptés en application de la loi.

Gouverneur général : Représentant de la reine au Canada et nommé par la reine sur les conseils du premier ministre, en général pour une période de cinq ans. Le gouverneur général exerce les pouvoirs exécutifs sur les conseils et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada, dont les éléments actifs sont le premier ministre et le Cabinet. Les prérogatives du gouverneur général sont maintenant restreintes à celles nécessaires pour préserver la convention de la confiance d'un gouvernement responsable.

Greffier du Conseil privé : Le plus haut fonctionnaire apolitique du gouvernement du Canada. En plus d'offrir un appui impartial et professionnel au premier ministre sur toutes les questions stratégiques et opérationnelles pouvant toucher le gouvernement, il remplit trois fonctions particulières : 1) sous-ministre du premier ministre, 2) secrétaire du Cabinet et 3) chef de la fonction publique, chacune comportant son propre lot de responsabilités.

Hiérarchie complexe : Forme d'organisation qui comprend une hiérarchie de supérieurs et de subalternes dans une structure caractérisée par une voie hiérarchique qui va du haut vers le bas, jusqu'au niveau inférieur de la hiérarchie (d'où la notion d'autorité hiérarchique), et par une ou plusieurs hiérarchie(s) de relations supérieur-subordonné faisant intervenir l'autorité fonctionnelle dans le cadre de responsabilités administratives particulières. Dans les hiérarchies complexes, au moins quelques subalternes doivent rendre des comptes à deux supérieurs ou plus. La deuxième structure de hiérarchies comprend différentes dimensions administratives verticales (p. ex., gestion financière, gestion des ressources humaines), pour lesquelles les autorisations proviennent en tout premier lieu des organismes centraux tels que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.

Hiérarchie simple : Relations supérieur-subordonné où chaque subordonné ne relève que d'un seul supérieur (bien que chaque supérieur puisse avoir plusieurs subalternes), quel que soit le nombre d'échelons hiérarchiques.

Loi constitutionnelle de 1867 : Anciennement connue sous le nom d'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, cette loi du Parlement britannique a accordé

l'autonomie gouvernementale au Canada, et a fourni la structure juridique du gouvernement fédéral parlementaire.

Loi sur la gestion des finances publiques : La loi qui établit le cadre juridique de la gestion des ressources financières et humaines, de la responsabilisation et de la surveillance de la fonction publique et des sociétés d'État.

Ministère : Ensemble du corps des ministres au gouvernement, qui englobe les ministres du Cabinet et les ministres qui n'en font pas partie. Dans certaines provinces, ce terme renvoie au secrétariat d'État.

Mode de scrutin à vote unique transférable (VUT) : Forme de représentation proportionnelle où les électeurs classent les candidats (soit le nombre qui doit être élu, soit autant que l'électeur le souhaite) par ordre de préférence dans une circonscription plurinomiale. Les candidats qui remportent l'élection sont déterminés par le dénombrement des suffrages, qui nécessite un seuil minimal de votes pour être élu.

Monarchie constitutionnelle : Forme de gouvernement établie sur un modèle de système constitutionnel en vertu duquel un État est gouverné par un monarque, comme chef d'État, mais est soumis à des limites constitutionnelles. Au Canada, comme c'est le cas presque partout de nos jours, les pouvoirs du monarque sont symboliques et exercés par l'organe exécutif politique, grâce à un système de démocratie représentative.

Monarque : Au Canada, le monarque, c'est-à-dire la reine, est souverain et il est le chef d'État du pays. La monarchie canadienne est héréditaire.

Nouvelle fonction publique : Mouvement de réforme de la fonction publique qui a débuté à la fin des années 1970 en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et en Australie. À l'origine, on mettait l'accent sur les méthodes de privatisation, l'efficacité de la gestion des opérations, la séparation de la politique et des tâches opérationnelles, l'utilisation d'ententes de type contractuel favorisant la souplesse administrative, et les systèmes de gestion du rendement et de responsabilisation, y compris la sous-traitance pour la prestation des services publics. La notion s'est élargie pour éventuellement englober presque toute réforme qui s'éloigne des formes de bureaucratie et des structures de l'administration publique traditionnelles, notamment la « réinvention du gouvernement », comme le disaient

les Américains, et toutes les mesures encourageant ce qu'on appelle les méthodes de gestion du secteur privé, dont les partenariats public-privé.

Obligation de s'expliquer : Obligation de fournir de l'information ou une explication des faits, et non de défendre ou de justifier une politique, des programmes ou l'administration étatique.

Obligations verticales : Relations supérieur-subordonné où chaque subordonné relève d'un supérieur dans une structure hiérarchique dans l'exercice de ses fonctions respectives.

Organisme de service : Forme d'organisme canadien non administré par un ministère, conçu pour fournir des services publics dans un cadre législatif et stratégique bien établi. Ces organismes doivent être gérés selon le principe de la responsabilisation en vue d'atteindre certains résultats et doivent exiger seulement une surveillance ministérielle générale. Les relations de gouvernance et de gestion entre les responsables des ministères et des agences peuvent varier pour chaque agence, mais le ministre responsable est pleinement responsable de rendre des comptes devant le Parlement.

Organismes de services spéciaux : Secteurs d'un ministère bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion par rapport au ministère dont ils font partie, afin de bénéficier de la souplesse nécessaire pour fournir des services gouvernementaux d'une manière professionnelle. Ces organismes sont tenus de rendre des comptes au sous-ministre de leur ministère respectif et, par son entremise, au ministre responsable. Certains de ces organismes fonctionnent selon le principe de la récupération des coûts; certains sont partiellement ou entièrement financés au moyen de crédits parlementaires.

Opposition officielle : Les membres du parti qui compte le deuxième plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. (Il est possible que le deuxième parti en importance forme le gouvernement, comme ce fut le cas en 1925, lorsque le Parti libéral est demeuré au pouvoir avec l'appui d'un troisième parti). Le chef de ce parti est reconnu comme le chef de l'Opposition officielle. L'Opposition officielle, les députés des autres partis ainsi que les députés indépendants qui ne font pas partie du gouvernement constituent l'Opposition.

Parlement : Constitué de trois éléments : la Chambre des communes, le Sénat et la Reine. Le Parlement comprend donc les organes exécutif et législatif du

gouvernement fédéral canadien. Les pouvoirs législatifs du Parlement sont établis par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le premier ministre et le Cabinet assument les pouvoirs exécutifs sous le gouvernement responsable. Ils représentent une branche distincte du gouvernement, mais siègent également à la législature en tant que députés, sont tenus de rendre des comptes à la Chambre des communes et doivent bénéficier de sa confiance pour gouverner.

Parti extraparlamentaire : Association qui englobe tous les membres d'un parti politique et non seulement les membres qui sont députés. Au Canada, la coutume veut que, dans tous les partis importants, ce soit le parti extraparlamentaire qui choisisse le chef du parti.

Parti politique : Organisation qui nomme et soutient des candidats en vue des élections à la Chambre des communes, sous la conduite d'une personne choisie comme chef par l'organisation du parti. Les partis politiques se dotent d'un programme particulier et font tout leur possible pour inciter les électeurs à soutenir leurs candidats, leur chef et leur programme, et à voter pour leur candidat dans toutes les circonscriptions électorales où se présente le parti. Les partis politiques ne sont pas un élément indispensable du gouvernement parlementaire, mais sont devenus un mécanisme crucial de son fonctionnement en tant que gouvernement responsable, puisqu'ils forment le gouvernement et l'Opposition officielle.

Partisan : Personne qui adhère à un parti politique ou qui appuie son chef ou ses programmes.

Période des questions : À la Chambre des Communes, période quotidienne d'une durée de 45 minutes au cours de laquelle les députés peuvent adresser des questions au premier ministre et aux ministres du Cabinet, qui doivent fournir une réponse. Les médias accordent beaucoup de temps à la couverture de la période des questions, qui au Canada est considérée, particulièrement par l'Opposition, comme le principal mécanisme pour tenir le premier ministre responsable.

Politiques, responsabilités et objectifs pangouvernementaux : Objectifs, politiques et responsabilités de l'ensemble du gouvernement fédéral. Les responsabilités pangouvernementales sont censées être des responsabilités partagées entre ministre et sous-ministre, même lorsqu'un seul ou quelques ministres ou hauts fonctionnaires ont des responsabilités inhérentes à ces aspects de la gouvernance et de la gestion publique.

Pouvoir(s) : Le droit d'exercer les pouvoirs de l'État dévolus par une constitution ou une loi, eu égard à certaines questions générales ou particulières d'une politique gouvernementale ou de l'administration publique. Un pouvoir ainsi conféré ou attribué peut également être délégué, du moins dans certains cas. Une délégation de pouvoir peut être explicite, comme lorsque certains instruments officiels de délégation sont employés, ou implicites, comme dans le cas où un ministre tient pour acquis que ses hauts fonctionnaires feront usage de ses pouvoirs pour diriger les activités du ministère. Un pouvoir conféré, attribué ou délégué, implique non seulement l'obligation de rendre compte, mais aussi l'autorité qu'a le supérieur d'obtenir un compte rendu, de poser un jugement sur l'usage qui a été fait de ce pouvoir et de prendre des mesures correctives ou d'imposer les sanctions jugées nécessaires.

Prérogative royale : Les pouvoirs de la Couronne, qui sont presque tous exercés par le premier ministre sous un gouvernement responsable.

Projet de loi émanant d'un député : Projet de loi présenté à la Chambre des communes par un député qui n'est pas un ministre du gouvernement. La Chambre accorde moins de temps à l'examen de ces projets de loi qu'aux projets de lois proposés par le gouvernement. Très peu de projets de loi émanant d'un député deviennent des lois. Seuls les ministres peuvent déposer des projets de loi en vue de réunir ou de dépenser des fonds publics.

Reddition de comptes axée sur les résultats : Partie intégrante de la gestion fondée sur les résultats, ou gestion du rendement, qui consiste à présenter à une instance supérieure les résultats atteints à la lumière des objectifs fixés sur le plan individuel ou à l'échelle du programme, du ministère ou du gouvernement. Dans le système canadien, cette reddition de comptes se fait au moyen de rapports annuels sur le rendement soumis au Parlement.

Référendum : Un exercice décisionnel en démocratie directe où on demande aux citoyens de voter « oui » ou « non », à tout le moins, à une question présentée sous forme de bulletin de vote. Les résultats d'un référendum peuvent être ou ne pas être exécutoires pour un gouvernement ou une législature.

Relation mandant-mandataire : Relation entre un supérieur (mandat) et un subordonné (mandataire), à la faveur de laquelle le supérieur autorise et emploie des incitatifs pour encourager le subordonné à agir pour le compte et dans le meilleur intérêt de son supérieur.

Représentation proportionnelle : Système électoral selon lequel le pourcentage de sièges gagnés par les candidats des partis politiques dans un corps législatif, comme la Chambre des communes, est plus ou moins proportionnel au pourcentage du vote total qu'ils ont reçu lors d'une élection. Il existe diverses formes de représentation proportionnelle, comme le « mode de scrutin à vote unique transférable » employé pour élire le Sénat australien et le système « mixte proportionnel-représentatif », qui donnent des résultats hautement proportionnels, comme les systèmes mixtes servant à élire la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande (la seule chambre du Parlement néo-zélandais).

Responsabilisation horizontale : Obligation de rendre compte à des pairs plutôt qu'à des supérieurs. La responsabilisation horizontale est plus fréquente dans les ententes de partenariat où existe une certaine forme de gouvernance partagée, et où les pouvoirs sont distribués de telle sorte que tous les partenaires doivent mutuellement rendre des comptes aux autres eu égard à leurs obligations respectives dans le cadre de la collaboration.

Responsabilité : Renvoi indifféremment à une personne ou à une instance investie de l'autorité ou d'un pouvoir sur un dossier en tant que personne responsable; obligations d'une personne consistant à remplir certaines fonctions ou à accomplir certaines tâches en tant que « personne responsable »; ou quelqu'un qui doit prendre le blâme d'une action ou d'une inaction. Ce terme peut donc souvent se substituer aux termes « pouvoir » et « obligation de rendre compte ».

Responsabilité ministérielle : Convention constitutionnelle selon laquelle chaque ministre du Cabinet est légalement et politiquement responsable de ses actes et de ses décisions ainsi que de ceux de ses fonctionnaires, eu égard à toutes les questions sur lesquelles il a une autorité.

Sanctions : Mesures disciplinaires prises à l'endroit d'un subordonné pour cause d'inconduite ou de non-réalisation des objectifs attendus. Les sanctions peuvent être officieuses (par exemple, censure) ou officielles (par exemple, retrait de la rémunération au rendement). Les sanctions peuvent aller jusqu'au renvoi pour les manquements les plus graves.

Scrutin anglais : Système électoral où les candidats doivent obtenir une pluralité de votes, c'est-à-dire le plus grand nombre de votes (pas nécessairement la majorité). Lorsque l'électorat est divisé en districts avec chacun un représentant élu, ce

système est appelé système uninominal à un tour électoral. C'est le système employé pour élire les députés à la Chambre des communes du Canada et toutes les législatures provinciales.

Secrétariat du Conseil du Trésor : Organisme central qui sert d'organe administratif au Conseil du Trésor.

Sociétés d'État : La forme la plus courante d'organisation gouvernementale non administrée par un ministère au sein de l'administration publique du Canada. Les structures organisationnelles et les cadres redditionnels de ces organisations sont prévus dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les différentes politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor.

Système de style Westminster : Formule de gouvernement inspirée du système parlementaire du Royaume-Uni. « Westminster » fait référence au palais où le Parlement se réunit en Angleterre.

Système de vote à trois catégories : Système dont se sert le gouvernement pour classer les votes selon qu'ils mettent en jeu ou non la confiance envers le gouvernement à la Chambre des communes eu égard à différentes mesures législatives ou positions de principes du gouvernement. Sur les questions considérées comme un vote de troisième catégorie, ou de confiance, on attend de tous les députés qu'ils appuient le gouvernement. Dans un vote de deuxième catégorie, les simples députés du gouvernement sont appelés à voter comme le gouvernement, mais le vote n'est pas considéré comme un vote de confiance. Un vote de première catégorie est un vote libre pour tous les députés du gouvernement, y compris les ministres.

Système fédéral : Système de gouvernement où l'autorité constitutionnelle est répartie entre au moins deux ordres de gouvernement, chacun avec son propre ensemble de responsabilités et de pouvoirs législatifs hors de portée de l'autre ordre. Le Canada a un système fédéral qui comprend les administrations fédérale et provinciales ainsi que l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Système parlementaire de gouvernement : Système selon lequel le gouvernement exécutif se compose d'un premier ministre et d'un Cabinet, lesquels siègent également à la Chambre des communes et doivent conserver la confiance de la majorité des membres de la Chambre des communes pour gouverner.

Système uninominal majoritaire à un tour : voir scrutin anglais.

Transparence : Conduite des affaires émanant du gouvernement de façon à mettre à la disposition des citoyens des renseignements opportuns, précis et accessibles, qui permettent aux citoyens d'évaluer le rendement du gouvernement. Le régime d'accès à l'information vise à promouvoir cet idéal démocratique.

Vérification de l'optimisation des ressources : voir vérification du rendement

Vérification du rendement (ou de l'optimisation des ressources) : Vérifications conçues pour étudier les pratiques de gestion, les contrôles et les systèmes d'établissement de rapports des programmes gouvernementaux. Les vérifications de l'optimisation des ressources ne remettent pas en cause le bien-fondé des politiques ou des programmes du gouvernement; ils analysent plutôt comment ces derniers ont été gérés et mis en œuvre.

ANNEXE II : Quelques faits sur le gouvernement exécutif et le Parlement

Nous avons rassemblé ces faits pour aider les lecteurs qui abordent ce sujet pour la première fois.

Gouvernement exécutif

Loi constitutionnelle de 1867

- Le pouvoir exécutif est confié à la reine.
- Le pouvoir exécutif est exercé par le gouverneur général seul ou sur les conseils du Conseil privé.
- Le gouverneur général est nommé par la reine.
- Le Conseil privé est nommé par le gouverneur général.

Gouvernement responsable

- Les pouvoirs exécutifs sont exercés par le premier ministre seul ou par le premier ministre et le Cabinet.
- Le gouvernement (composé du premier ministre et du Cabinet) doit avoir la confiance de la Chambre des communes.
- Une perte de confiance = démission du gouvernement ou élection générale
- Le gouverneur général veille à ce que le premier ministre respecte la convention de confiance.

Premier ministre

- Forme et dirige le gouvernement en tant que chef du parti politique qui a la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes.
- Nomme et congédie les ministres.
- Nomme les juges fédéraux et les sénateurs.
- Décide du moment de la tenue des élections.

Cabinet

- Fonctionne légalement comme le Conseil privé qui conseille le gouverneur général.
- Le premier ministre assigne des portefeuilles aux ministres du Cabinet.
- Le premier ministre nomme des ministres en second pour aider les ministres du Cabinet.
- Les ministres du Cabinet sont politiquement et légalement responsables de leur portefeuille.
- Tout projet de loi pour la collecte ou la dépense de fonds publics doit être présenté par un ministre.
- Le premier ministre détermine la structure du Cabinet, ses procédures et son programme.

Parlement

La Reine

- Le gouverneur général accorde la sanction royale selon les conseils du gouvernement.
- Les ministres, au nom de la Couronne, présentent toutes les lois liées à l'imposition et aux dépenses.

La Chambre des communes

- 308 députés élus
- Les sièges sont alloués aux provinces en fonction de la population.
- Les députés sont élus dans une circonscription à scrutin majoritaire, où le candidat élu est celui qui obtient le plus grand nombre de votes (pluralité) gagne le siège.
- Le mandat maximal à la Chambre des communes est de cinq ans.
- Les députés représentent généralement des partis politiques et votent en fonction de la position du parti.
- La Chambre est divisée entre le gouvernement et l'Opposition.
- Le plus grand parti de l'Opposition est considéré comme l'Opposition officielle.

Le Sénat

- 105 sénateurs nommés par le premier ministre
- 24 sièges sont distribués également entre les quatre divisions régionales au Canada (les Maritimes, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest), 6 sièges reviennent à Terre-Neuve-et-Labrador et 1 à chacun des territoires.
- Les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans.
- Toutes les lois doivent être approuvées par le Sénat, mais celui-ci s'en remet à la Chambre des communes.
- Le Sénat n'est pas lié par la convention de confiance du gouvernement responsable.

ANNEXE III : Ressources supplémentaires

Documents

AUCOIN Peter, SMITH Jennifer et DINSDALE Geoff. *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.

Cette publication a pour but d'aider les fonctionnaires à mieux comprendre la notion de gouvernement responsable, le rôle crucial qu'ils jouent dans la démocratie parlementaire du Canada, et comment ils peuvent mieux appuyer et servir les ministres, les députés et les citoyens. Grâce à ce savoir, les fonctionnaires seront mieux placés pour défendre les valeurs de la fonction publique, soutenir une responsabilisation démocratique efficace et, en définitive, raffermir la confiance des Canadiens dans leurs institutions gouvernementales et démocratiques. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.csps-efpc.gc.ca>.

Canada, Bureau du Conseil privé. *Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, août 1999.

Ce guide est destiné aux dirigeants d'organismes fédéraux, y compris les dirigeants de conseils et de commissions, mais surtout ceux qui viennent récemment d'être nommés par le gouverneur en conseil (il ne s'adresse pas précisément aux dirigeants de sociétés d'État). Le guide explique en général le rôle que seront appelés à jouer les chefs d'organisme dans l'exécution de leurs charges publiques. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Canada, Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003.

Le Guide du sous-ministre vise à clarifier le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Il s'inspire de deux publications du Bureau du Conseil privé, soit *La fonction de sous-ministre* (1987)

et Responsabilité constitutionnelle (1993). On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, Décembre (éd. revue et augmentée) 2004.

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du premier ministre, des ministres, y compris les ministres d'État. Sont également énoncés les principes clés du gouvernement responsable au Canada et l'approche du gouvernement en matière de réforme des mécanismes démocratiques. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, Décembre 1990.

Cette note a été préparée pour la gouverne des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Elle expose les principes constitutionnels sur lesquels se fondent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993.

Ce document aborde l'histoire et les fondements du système de gouvernement responsable au Canada. Rédigé en 1977 et redistribué en 1993, on y traite des éléments essentiels du gouvernement parlementaire, on y décrit le système constitutionnel au sein duquel le gouvernement ministériel est appelé à fonctionner et on y explique la nature de la responsabilité personnelle et de l'obligation de rendre des comptes des ministres et des hauts fonctionnaires. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca>.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion du SCT*, 2003.

Le cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) permettra aux administrateurs généraux et à tous les gestionnaires de la fonction publique de disposer d'une liste d'attentes en matière de gestion tenant compte des différents éléments de la responsabilisation de la gestion actuellement en cours. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, 2003.

Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* met de l'avant les valeurs et l'éthique de la fonction publique pour guider et soutenir les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles. Le *Code* énonce les valeurs de la fonction publique, ainsi que les mesures d'observation relatives aux conflits d'intérêts et à l'après-mandat. Il doit être lu dans le cadre des fonctions et des responsabilités énoncées dans *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

FORSEY, Eugene. *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, 5^e éd., Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2003.

Il s'agit d'un petit document très accessible pour ceux qui veulent se renseigner au sujet du système parlementaire canadien. On y parle des pères de la Confédération, des institutions démocratiques canadiennes, de la constitution et même des compétences provinciales et municipales. On peut consulter la version électronique de ce document à l'adresse <http://www.parl.gc.ca>.

Cours

Campusdirect, Imputabilité et responsabilités : À propos de la fonction publique

Ce cours en ligne donne un aperçu de la notion de gouvernement responsable et de ce qu'elle signifie pour les gestionnaires de la fonction publique. Il a été conçu pour tous les gestionnaires du secteur public qui veulent en savoir davantage au sujet du gouvernement responsable afin de mieux comprendre les défis qu'entraîne l'application des principes de responsabilité et de reddition de comptes dans le cadre de leurs fonctions. On peut acheter la version électronique et y accéder à l'adresse <http://www.campusdirect.gc.ca>.

École de la fonction publique de Canada, Ottawa et ses rouages

Au moyen d'exposés et d'un projet de loi véritable, ce cours fournit aux participants l'occasion d'explorer « Ottawa et ses rouages » et d'apprendre comment les choses se passent vraiment en coulisse. Il les amène en effet à discuter de l'infrastructure politique, à examiner le processus gouvernemental (y compris les comités du Cabinet) et à découvrir les étapes menant à l'adoption d'un projet de loi. Pour plus de renseignements, visitez le <http://www.cspc-efpc.gc.ca>.

École de la fonction publique de Canada, *Structures et opérations du gouvernement : les défis de la responsabilité*

Ce cours, axé sur les principes de la responsabilité, explique comment ceux-ci sont mis à l'épreuve par l'obligation de gouverner dans le cadre du régime parlementaire canadien, tout en explorant de nouvelles manières de servir les Canadiens. Il permet aux participants de sonder, à l'échelle nationale, les principes fondamentaux du régime canadien et ses principales institutions politiques, et de les comparer à ceux d'autres régimes. Pour plus d'information, visitez le <http://www.cspc-efpc.gc.ca>.

Probablement l'ouvrage le plus approfondi sur la responsabilisation du secteur public qui ait été rédigé dans le contexte canadien. Non seulement les auteurs examinent avec lucidité nos perceptions erronées et les lacunes de nos mécanismes en matière de responsabilisation, mais ils offrent des suggestions réalistes pour les améliorer. Tous les fonctionnaires, députés ou étudiants en administration publique devraient lire cet ouvrage.

Susan Phillips, professeure associée de l'École de politique et d'administration publique de l'Université Carleton et collaboratrice émérite de l'École de la fonction publique du Canada.

Dans cet ouvrage perspicace et facile à consulter, MM. Aucoin et Jarvis réussissent très bien à clarifier la théorie et la pratique liées à la responsabilisation, et proposent des solutions constructives pour effectuer des réformes en cette matière. On devrait inviter les leaders politiques et administratifs du gouvernement à lire cette étude.

Paul G. Thomas, Duff Roblin Professor of Government, Université du Manitoba, St. John's College

Aucun sujet lié à l'administration publique canadienne n'a suscité autant de confusion et de discussions pour mener à si peu de changements véritables. Nous avons maintenant à notre disposition un diagnostic comparatif de qualité sur les principes, les réalités et les problèmes complexes de la responsabilisation en gouvernance canadienne, ainsi que des recommandations sages et pratiques pour effectuer des améliorations. Cette publication importante et en temps opportun doit être lue non seulement par tous les fonctionnaires, mais aussi par les ministres, les députés et les représentants des médias. Cet ouvrage les aidera à approfondir leurs connaissances en la matière et rehaussera la qualité des débats; il pourrait aussi constituer un outil positif pour amorcer les changements nécessaires.

David A. Good, professeur en administration publique, Université de Victoria, et ancien sous-ministre fédéral

À propos des auteurs

Peter Aucoin est titulaire de la Chaire Eric Dennis, professeur en gouvernement et en sciences politiques et professeur en administration publique à l'Université Dalhousie. Il est aussi un collaborateur émérite de l'École de la fonction publique du Canada.

Mark D. Jarvis était analyste de recherche à l'École de la fonction publique du Canada au moment de la rédaction.