

Le 3 mars 2006

Le très honorable Stephen Harper  
Premier ministre du Canada  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Premier ministre,

Nous vous adressons la présente lettre en réponse au second rapport (le « Rapport ») de la Commission Gomery, qui a été rendu public le 1<sup>er</sup> février dernier. Les signataires de cette lettre comprennent des chefs de file du secteur privé, des représentants du secteur bénévole, d'anciens hauts fonctionnaires provinciaux et fédéraux et d'anciens dirigeants politiques d'allégeances diverses, provenant de l'ensemble du pays.

Nous sommes unis par deux fermes convictions : qu'une fonction publique professionnelle, non partisane, défend le mieux les intérêts du Canada, et que tous changements adoptés dans les systèmes de gouvernance existants ne devraient pas réduire les pouvoirs et responsabilités des représentants élus.

La Commission formule plusieurs recommandations utiles qui, si elles sont mises en œuvre, devraient permettre d'améliorer la façon dont nous sommes gouvernés. Malheureusement, le Rapport inclut également plusieurs autres recommandations qui ne tiennent pas suffisamment compte du fonctionnement réel des gouvernements et qui, de ce fait, pourraient causer un grave préjudice. C'est pour cette raison que nous avons décidé de vous écrire.

Parmi les recommandations utiles, citons :

- accroître les ressources pour permettre aux comités parlementaires, et en particulier au Comité des comptes publics, de fonctionner plus efficacement;
- réglementer plus efficacement les lobbyistes;
- interdire au personnel politique de donner des ordres aux fonctionnaires;
- dépolitiser la nomination des premiers dirigeants et administrateurs des sociétés d'État;
- réduire le taux de roulement des sous-ministres;
- éviter l'imposition de réglementations et formalités administratives supplémentaires dans les opérations gouvernementales;
- rendre l'État plus transparent.

Toutefois, le Rapport inclut également quatre principales recommandations qui nous préoccupent : la proposition que la fonction publique devrait affirmer une identité constitutionnelle indépendante des gouvernements élus, un nouveau système pour la nomination des sous-ministres, un changement dans

le rôle du greffier du Conseil privé, et l'obligation des ministres de donner des instructions par écrit s'ils ne désirent pas poursuivre les mesures administratives recommandées par leurs sous-ministres. Au début de son Rapport, le juge Gomery dit : « La Commission n'a pas l'intention de recommander de solutions radicales, ni de proposer une transformation profonde de notre régime parlementaire ou une refonte complète de la doctrine de responsabilité ministérielle. » Plusieurs de ses recommandations, en fait, équivaldraient à des changements de cet ordre, et nous pensons qu'elles sont hors de proportion avec le problème auquel on lui a demandé de s'attaquer. Le juge Gomery admet dans plusieurs passages que le scandale des commandites était une aberration et qu'il ne représentait en aucun cas la gouvernance pratiquée de nos jours au Canada. Cependant, la réponse de la Commission est très radicale.

La proposition que les fonctionnaires non élus possèdent et devraient affirmer une identité constitutionnelle indépendante des ministres est au cœur du Rapport. Le Rapport parle de « tensions entre la mission de service de la fonction publique envers le gouvernement et le devoir éthique de promouvoir le bien public » et propose que lorsque de telles tensions surviennent dans la gestion et l'administration des programmes gouvernementaux, les points de vue des fonctionnaires devraient prévaloir.

Un tel système présenterait une dérogation importante à la façon dont les gouvernements fonctionnent au Canada. Nous nous opposons à une augmentation des pouvoirs des fonctionnaires non élus aux dépens des ministres. Si la fonction publique affirmait sa propre identité constitutionnelle et qu'elle n'était plus sous l'autorité des ministres dans les domaines de la gestion et de l'administration, la chaîne de responsabilité, qui aujourd'hui monte jusqu'aux ministres, serait alors rompue. Cela créerait la confusion, car on ne saurait pas qui doit rendre compte de quoi au Parlement.

En outre, pour que cette proposition puisse être mise en pratique, il faudrait faire une nette distinction entre les rôles des ministres et ceux des fonctionnaires. L'expérience a démontré que c'est impossible. Personne n'a jamais trouvé un moyen de démêler le plat de gouvernance dont la politique, la gestion et l'administration sont les principaux ingrédients. Pour utiliser un exemple cité dans le Rapport, comment peut-on séparer la politique de l'administration quand un ministre et les fonctionnaires ne sont pas du même avis sur l'application d'un ensemble de règles financières à une situation donnée ?

D'indiquer, comme le fait le Rapport, que les sous-ministres ont des responsabilités légales au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'avance pas les choses, étant donné que les ministres aussi ont des responsabilités légales et qu'elles incluent « la direction et la gestion du ministère ». On n'a jamais déterminé ce qui arriverait si les deux lois entraient en conflit, ni le pourrait-on, étant donné qu'il est impossible de séparer de façon claire et durable la politique de la gestion. Quoiqu'il en soit, lorsque de tels conflits surgissent, les analyses légales ne sont généralement pas très utiles.

Une autre partie du Rapport qui nous préoccupe sérieusement touche la recommandation à l'effet que, dans l'avenir, les sous-ministres soient choisis par leurs ministres. Nous croyons fermement que le Canada devrait maintenir la pratique actuelle selon laquelle la nomination des sous-ministres relève du Premier ministre. Cette pratique sert à souligner à tous les intéressés que les connaissances, la loyauté et l'engagement d'un sous-ministre doivent s'étendre au-delà d'un seul ministère à l'ensemble du gouvernement. Ce concept de responsabilité d'un sous-ministre est une condition préalable pour gérer les problèmes efficacement et offrir des conseils d'orientation stratégique sur les questions difficiles qui sortent des limites des portefeuilles traditionnels.

Si les sous-ministres devaient être nommés aux fins de défendre les intérêts particuliers d'un ministre et de son ministère, cela risquerait d'exacerber le problème de « silos » dont souffrent la plupart des grands organismes et en particulier les gouvernements. Le sous-ministre joue un rôle clef afin que le ministère ne perde pas de vue les priorités de l'État.

Nous croyons aussi que le choix de ces hauts fonctionnaires, qui seront une source vitale d'appui pour vous et les collègues de votre cabinet, est une tâche trop importante pour la confier à quelque système de sélection ne dépendant pas du processus politique. Vous, en tant que chef du gouvernement, devez avoir la faculté de l'organiser de la façon qui répond le mieux à vos objectifs et de placer dans les postes supérieurs les professionnels qui, à votre avis, sont les mieux qualifiés pour satisfaire aux besoins d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental particulier. Il est difficile d'envisager comment une grande entreprise survivrait si ses vice-présidents et dirigeants étaient choisis par un groupe indépendant du PDG.

Il s'ensuit que le greffier du Conseil privé devrait continuer à être votre conseiller en ce qui a trait aux nominations des sous-ministres. D'une façon plus générale, nous pensons que le greffier devrait être votre sous-ministre à tous égards et qu'il ne devrait pas être, comme le Rapport le propose, un simple représentant de la fonction publique.

Le Rapport propose que dans les situations où un désaccord important entre un ministre et un sous-ministre ne peut pas être résolu, le ministre ne peut maintenir sa décision qu'en donnant des instructions par écrit au sous-ministre, qui les transmettra au contrôleur général; les instructions pourront être également mise à la disposition du vérificateur général. L'établissement d'une telle pratique nous préoccupe très sérieusement.

La recommandation de la Commission est modelée sur les procédures d'un système britannique institué il y a de nombreuses années. En Grande-Bretagne, le système dont s'inspire la Commission n'existe en grande partie qu'en théorie et est loin d'être une pratique normale. D'après une analyse faite par un universitaire canadien, il semble que 37 cas seulement d'un ministre donnant des instructions par écrit ont été recensés au cours des 23 dernières années, soit 1,6 % de cas par année dans l'ensemble du gouvernement britannique. De plus, la plupart de ces cas visent les chefs d'organismes, connus sous le nom de « Executive Agencies » par les Britanniques, plutôt que des ministères. Les Secrétaires permanents – l'équivalent britannique de nos sous-ministres – ne se prévalent pratiquement jamais de leur droit de demander des instructions par écrit.

Les raisons sautent aux yeux. Un système selon lequel les fonctionnaires exigeaient régulièrement des instructions par écrit serait simplement impossible en raison de ses effets destructeurs sur le partenariat de travail qui est indispensable dans toute bonne relation entre un ministre et un sous-ministre.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'instituer un tel système au Canada pour se protéger des ministres qui ont parfois pris des décisions contraires à l'intérêt public. Dans les cas où un ministre insiste pour y aller d'une décision inappropriée, le sous-ministre, comme le veut l'usage, en informera le greffier du Conseil privé qui, à son tour, peut soumettre la question à l'attention du Premier ministre. La résolution de la question incombe alors au Premier ministre et au ministre, qui en rendront compte devant le Parlement. Dans l'éventualité, extrêmement rare, où un Premier ministre appuie une action inappropriée du ministre, il est fort probable que la décision prise en viendra à être connue, soit par le biais des vérifications internes, qui sont périodiquement rendues publiques, ou par le biais du travail du vérificateur général ou la *Loi sur l'accès à l'information*, comme ce fut récemment constaté dans

le cas du scandale des commandites. L'électorat serait alors en mesure de rendre un jugement sur la question.

Les recommandations de la Commission concernant la comparution de fonctionnaires devant les comités parlementaires nous laissent aussi perplexes. Le Rapport disserte longuement au sujet de ce qui est perçu comme un problème à savoir que les fonctionnaires ne comparaissent qu'au nom de leurs ministres, même si plus loin, il reconnaît que « peu de choses changeraient » si les fonctionnaires étaient appelés dans l'avenir à comparaître de leur propre chef.

Le concept selon lequel les fonctionnaires comparaissent au nom de leurs ministres est en grande partie une formalité qui sert surtout à conserver intacte la chaîne de responsabilité qui monte jusqu'au ministre. Dans la pratique, c'est à peu près aussi important que la désignation officielle du Gouverneur général en tant que Commandant en chef des forces armées. Les fonctionnaires sont toujours à l'ordre des comités parlementaires et doivent montrer au Parlement que les procédures financières sont suivies comme il se doit et que les deniers publics sont bien gérés. Il est simplement hors de question qu'un sous-ministre des Transports, qui comparaît devant le Comité des comptes publics pour expliquer un dépassement de coût de construction d'un brise-glace, demande à s'abriter derrière la notion qu'il ou elle comparaissait seulement au nom du ministre.

Dans le même esprit, la recommandation qui veut que les fonctionnaires, plutôt que les ministres, comparaissent devant le Comité des comptes publics propose simplement ce qui est la pratique établie. Nous essayons de comprendre pourquoi le Rapport ne prend pas acte du fait que, pendant des décennies, les ministres n'ont comparu devant ce Comité que dans des circonstances vraiment exceptionnelles. Les fonctionnaires, pour leur part, peuvent être et sont tenus de rendre compte au Comité de tous les aspects de la gestion ministérielle et peuvent parfois profiter des points de vue du Comité en réponse.

En conclusion, nous voudrions ajouter que votre réponse prudente au Rapport de la Commission, lors de sa première parution, nous a rassurés. Plusieurs mesures dans le Rapport, que nous résumons au début de cette lettre, permettraient d'améliorer la gouvernance au Canada et nous espérons que vous les mettrez en œuvre. Comme vous l'avez indiqué, nombre de ces mesures coïncident avec la disposition de la *Loi sur la responsabilité* à laquelle vous vous êtes engagé durant votre campagne électorale.

Toutefois, d'autres recommandations dans le Rapport traitent de sujets complexes et pourraient avoir des répercussions profondes qui, dans certains cas, croyons nous, pourraient nuire. Il est important que vous preniez le temps d'examiner attentivement ce Rapport avant de décider quelles recommandations du Juge Gomery devraient être mises en œuvre.

Veillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de notre très haute considération.