
LE RÔLE DU GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

*S. L. Sutherland**

1 Introduction

Richard French souligne avec à-propos que, pour bien comprendre comment fonctionne notre Constitution au palier fédéral, les Canadiens doivent d'abord apprendre l'histoire du gouvernement de Westminster, avec ses « titres anachroniques et institutions vestigiales »¹. Par exemple, le Conseil privé était autrefois le conseil intime d'un monarque absolu. Aujourd'hui, le Bureau du Conseil privé au Canada est chargé d'assurer la qualité des informations et conseils dispensés au Cabinet, ce qui en fait le gestionnaire du système servant à distribuer les informations nécessaires à la discussion et à la prise de décisions puis, une fois que les décisions sont prises, aux comités du Cabinet et aux ministres individuels. Autrement dit, bien qu'il porte le nom d'un conseil qui présentait autrefois chaque question concernant l'État à un monarque surchargé

de travail et n'ayant de comptes à rendre à personne, l'essence même de la fonction contemporaine du secrétariat du Bureau du Conseil privé est, idéalement, l'opposé : distribuer des informations et du travail aux ministres et comités afin de rehausser le plus possible la capacité du gouvernement d'utiliser au mieux son personnel et d'agir de manière responsable dans l'espace politique que lui consent l'électorat.

Il est important de bien comprendre que la notion contemporaine de gouvernement responsable est un phénomène récent dans la tradition de Westminster. La relégation progressive du Conseil privé à un rôle mineur fait partie d'un ensemble de réformes dans lequel les pouvoirs de la Couronne, c'est-à-dire de l'État lui-même, ont été retirés au monarque et confiés à un conseil de personnes élues devant rendre des comptes à l'Assemblée et à l'électorat. William Pitt le Jeune, qui dirigea le cabinet de 1783 à 1801, fut le premier à s'imposer en obtenant du roi la démission des autres ministres. Après cela, les conventions de responsabilité collective du Cabinet et de contrôle des ministres par le Premier ministre purent commencer à se consolider. Ce contrôle allait déboucher sur la notion de gouvernement responsable — l'association de tout le groupe de ministres au programme du gouvernement. La loi de réforme de 1832 mit en relief l'obligation pour le gouvernement de conserver la confiance du Parlement, ce qui conférait à ce dernier la responsabilité de superviser l'exécutif. C'est en 1905 seulement que la personne portant le titre de Premier ministre, titre qui était utilisé de manière un peu fantaisiste depuis le XVIII^e siècle, est officiellement reconnue par le roi — la *London Gazette* rapportant le 5 décembre que le Premier ministre fera à l'avenir son entrée aux dîners du Palais et aux autres fonctions officielles après l'archevêque de Canterbury et avant l'archevêque de York². Ensuite, comme Bagehot nous l'a appris à tous, les conventions du gouvernement responsable, au sens où un exécutif élu détient le contrôle complet de la conduite des affaires publiques, ont fonctionné de manière assez efficace et

harmonieuse pour n'être clairement décrites qu'au troisième tiers du XIX^e siècle — avant l'avènement du droit de vote pour tous les hommes³.

Le « greffier du Conseil privé » est l'agent officiel non politique de rang le plus élevé au service du gouvernement responsable, autrement dit l'exécutif, de l'État canadien. Son rang découle de l'importance de son rôle consistant à faciliter l'action du gouvernement par l'échange de documents et d'informations avec le Cabinet, et à être l'interprète et le gardien de l'intégrité des lois et des conventions de la Constitution. Le titulaire a trois autres titres : secrétaire du Cabinet, sous-ministre du Premier ministre, au sens où ce dernier est le ministre du ministère du Conseil privé, et chef de la fonction publique. Cette double identité de greffier et de secrétaire s'explique par l'évolution du droit public au Canada, qui a entraîné la présence d'un petit nombre « d'organismes différents participant au processus de gouvernement »⁴ — gérant les fonctions centrales de l'État. Le plus important de ces deux organismes en matière de prise de décisions est incontestablement le Cabinet, mais le gouverneur en conseil est officiellement indispensable pour approuver la législation subordonnée.

D'autres aspects des rôles de secrétaire et de sous-ministre peuvent être facilement déduits mais seront plus faciles à garder à l'esprit s'ils sont explicités. Comme premier fonctionnaire de l'État, au service du Premier ministre, le greffier donne à ce dernier des avis et des explications sur les politiques publiques émanant de n'importe quelle partie du système, et il interprète les capacités et faiblesses de l'appareil de la fonction publique à l'intention du Premier ministre (PM). De fait, considérant la fréquence de ses contacts avec le Premier ministre, avec le personnel politique du Cabinet du Premier ministre (CPM) qui appuie ce dernier dans l'exercice de ses responsabilités politiques, et avec ses collègues de la fonction publique, le greffier est au centre de l'un des systèmes de circulation d'informations les plus urgents du

gouvernement, et certainement le plus vaste, avec toutes les fonctions connexes de prise de notes pour le suivi, la réflexion, la consultation, la rédaction de mémoires et la délégation de pouvoir explicite que cela implique. Il n'est donc pas étonnant que l'une des autres fonctions du greffier soit d'agir comme médiateur au nom du Premier ministre. En travaillant avec le PM ou avec son chef de cabinet, le greffier est un agent important de résolution de problèmes dans la fonction publique, situé à l'interface de la fonction publique et des acteurs politiques.

Comme l'affirme Peter Aykroyd dans son résumé, « le chef administratif du Bureau du Conseil privé, le premier membre du secrétariat du Cabinet, le principal serviteur du gouverneur en conseil et le principal conseiller gouvernemental du Premier ministre sont réunis en une seule et même personne, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet »⁵.

2 Objet de l'étude

Les questions examinées dans cette étude sont les suivantes :

- le contexte institutionnel et l'évolution du rôle du greffier du Conseil privé, ainsi que son rôle actuel et son nouveau rôle de chef de la fonction publique du Canada;
- le contexte institutionnel et l'évolution du rôle du secrétaire du Cabinet du Royaume-Uni, ainsi que son rôle actuel et son rôle de chef de la fonction publique;
- la manière dont les greffiers canadiens ont interprété, assumé et analysé leurs rôles, y compris celui de chef de la fonction publique; la manière dont le rendement a été évalué; la manière dont divers éléments du rôle de greffier ont évolué au cours des années; et, dans la mesure du possible, l'identification des forces ayant contribué à l'évolution de ces éléments, notamment les développements récents en administration publique, comme l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique;

- une comparaison des rôles du greffier du Conseil privé et du rôle du secrétaire du Cabinet en Grande-Bretagne, en tenant compte notamment de l'appareil organisationnel et de l'environnement institutionnel général qui conditionnent la réception des dispositions individuelles; et
- une évaluation des modifications pouvant être apportées au rôle du greffier canadien pour améliorer et clarifier l'imputabilité.

La recherche a consisté essentiellement à examiner les études publiées, en cherchant les explications et commentaires passés et présents. Toutefois, étant donné le peu d'articles publiés sur l'expérience des greffiers canadiens, j'ai interrogé 13 personnes occupant ou ayant occupé les postes les plus élevés des organismes centraux de la fonction publique fédérale, et l'un des journalistes parlementaires les plus réputés du Canada⁶. Je ne nommerai pas les diverses personnes que j'ai interrogées, bien que chacune ait avancé sa propre interprétation, particulière et révélatrice, de certains aspects du rôle. Comme on pouvait s'y attendre au vu de leur expérience, les opinions exprimées sur ces questions étaient très regroupées. En conséquence, les entrevues sont des éléments déterminants des arguments avancés dans les jugements et évaluations exprimés dans cette étude. En outre, pour voir si le profil médiatique des greffiers a été rehaussé au cours des années, ce qui rendrait le rôle des greffiers contemporains plus difficile et différent, Lindsay Aagaard et moi-même avons consulté le *Times of London* et le *Globe and Mail* comme journaux de référence pour chercher les mentions des divers secrétaires du Cabinet et des greffiers, en tenant compte de plusieurs autres variantes des titres, afin de faire une analyse statistique des mandats des différents titulaires⁷. Cette démarche a produit des comparaisons brutes mais intéressantes entre le Canada et le Royaume-Uni.

3 Canada : le greffier du Conseil privé

3.1

Le rôle du greffier : préserver l'intégrité du système de décision du Cabinet

Au Canada, le titre de greffier du Conseil privé remonte à l'époque de la Confédération. Comme le gouverneur général en conseil jouait le rôle de branche exécutive officielle du gouvernement après 1867, en agissant sur les recommandations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, « un greffier du Conseil privé fut en même temps nommé et dûment assermenté »⁸. Le premier titulaire du poste fut la personne qui avait occupé pendant les 25 années précédentes le poste de greffier du Conseil exécutif de la Province du Canada.

Comme l'affirme Halliday, « au Canada, le pouvoir exécutif appartient officiellement à la Couronne »⁹, ses pouvoirs législatifs émanant de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB), alors que les pouvoirs de prérogative sont « délégués par le souverain au gouverneur général agissant sur le conseil de l'exécutif officiel »¹⁰ — le Conseil privé. Hogg définit la prérogative royale comme étant l'ensemble des pouvoirs et privilèges accordés à la Couronne par la common law, et la décrit comme une branche de la common law « étant donné que ce sont les tribunaux qui en ont défini la portée »¹¹. Les pouvoirs de prérogative sont exercés par le Premier ministre et sont réglementés par des conventions plutôt que des lois. Le remplacement d'un éventail au départ assez large de pouvoirs de prérogative par des lois les a réduits à la conduite des affaires étrangères — notamment la négociation de traités et la déclaration de la guerre — la nomination du Premier ministre et des autres ministres, la délivrance des passeports et l'octroi des récompenses officielles¹².

L'AANB dispose que les membres du Conseil privé sont choisis et sont convoqués par le gouverneur général pour être assermentés. Les premiers membres du Conseil privé du Canada ont prêté serment le

1^{er} juillet 1867, en même temps qu'ils prêtaient serment comme chefs de leur ministère respectif. En conséquence, on peut légitimement considérer que le Conseil privé et le Cabinet sont deux aspects d'un seul et même organisme constitutionnel¹³. Le Conseil privé est une entité juridique offrant des avis à la Couronne, et le Cabinet est l'entité qui établit les politiques. Le Cabinet peut se tourner vers le Conseil privé pour un texte officiel (un décret en conseil, une législation par délégation) conférant le pouvoir de mettre en œuvre une politique, mais il peut aussi agir en adoptant une nouvelle loi ou en interprétant une loi existante.

3.2

Le secrétaire du Cabinet

Plus de 20 ans avant qu'un Premier ministre canadien ne décide qu'il soit nécessaire de prévoir une structure pour organiser les travaux du Cabinet, les Britanniques s'étaient déjà dotés d'un tel système. C'est finalement en 1940 que le Premier ministre William Lyon Mackenzie King et Arnold Heeney, le premier greffier du Conseil privé moderne, jugent bon de greffer le rôle et le titre largement plus importants de secrétaire du Cabinet à celui de greffier du Conseil privé¹⁴. Le greffier était depuis longtemps reconnu comme premier fonctionnaire de l'État et l'on avait pensé qu'il serait sage de placer les nouveaux pouvoirs et l'appareil du gouvernement sous sa responsabilité¹⁵. L'appareil ne tarda pas à devenir un cabinet moderne, inspiré du British Office de 1918 mais, comme on le verra, fonctionnant dans les conditions canadiennes. Nous constaterons aussi que l'une de ces conditions canadiennes est généralement que le nombre de ministres et de ministères est largement plus élevé qu'en Grande-Bretagne. Il y a actuellement 38 ministres dans le Cabinet de M. Martin contre 22 au Royaume-Uni, État unitaire.

C'est en 1952 que le Bureau du Conseil privé est désigné ministère par décret en conseil dans le cadre de la *Loi sur l'administration financière*, et c'est en 1962 qu'il est attribué au Premier ministre¹⁶. Il découle de

ces deux modifications que le greffier devient alors sous-ministre du ministère qu'est le Bureau du Conseil privé (qu'on appellera dès lors BCP), ajoutant la responsabilité de la planification, de l'élaboration des politiques et de la gestion des fonctions centrales de l'exécutif aux responsabilités déjà considérables que sont l'appui au Cabinet comme collectif gouvernemental. Il est important de préciser qu'une réunion des ministres dirigée par le Premier ministre n'est pas une réunion du Cabinet ou d'un comité du Cabinet à moins que le secrétaire du Cabinet ou son délégué ne soit présent, qu'un ordre du jour n'ait été distribué et qu'un procès-verbal ne soit tenu. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, la réunion n'est qu'une discussion politique.

La visibilité du secrétaire s'explique en grande partie, en tout cas jusqu'à l'époque récente où ce rôle a été relativement éclipsé par le titre, moins formel, de « SM du PM », par son rôle d'appui à la primauté du Premier ministre dans ce que Heeney appelle « la machinerie de l'exécutif gouvernemental » ou « les questions d'organisation et de procédure [du Cabinet] »¹⁷. Le Premier ministre ne fait pas que choisir et renvoyer les ministres individuellement, il contrôle également leur carrière. Son travail d'organisation comprend la gestion des ministres en Cabinet, l'établissement des jours de réunions, des ordres du jour et de l'ordre des discussions en Cabinet plénier ou dans les comités du Cabinet, l'accroissement ou la réduction du nombre de réunions, le nombre, le mandat et la composition des comités du Cabinet et la répartition du travail. Sa maîtrise des activités du Cabinet peut être déduite d'une liste de prérogatives du Premier ministre produite pour la première fois sous forme de minute du Conseil privé en 1896¹⁸. Ce décret a été promulgué pour la dernière fois en 1935, le BCP précisant que cette décision ne conférait pas de prérogatives au Premier ministre mais plutôt les entérinait¹⁹. Tardi attribue également les pouvoirs, devoirs et fonctions du Premier ministre « aux conventions constitutionnelles, aux coutumes et aux usages »²⁰.

Le décret susmentionné ne définit pas seulement les droits du Premier ministre à l'égard du Cabinet, il précise aussi que les ministres ne peuvent recommander des mesures disciplinaires à l'encontre d'un autre ministre, il dresse la liste des nominations les plus familières relevant de la prérogative du Premier ministre, et il indique que le Premier ministre peut adresser des recommandations à n'importe quel ministère. Le secrétaire du Cabinet appuie le Premier ministre dans toutes ses fonctions. Le secrétaire du Cabinet ou son délégué tient également les procès-verbaux des réunions du Cabinet, il affecte du personnel pour appuyer l'organisation des réunions, la préparation des documents des comités et la production des procès-verbaux, il tient le registre complet des décisions du Cabinet, et il assure la coordination des activités des comités ainsi que la communication des décisions aux ministres et fonctionnaires concernés pour éviter ou corriger tout malentendu.

Les pouvoirs du Premier ministre ont suscité la critique que le gouvernement de cabinet devrait plutôt s'appeler gouvernement de premier ministre. Cette interprétation a été clairement énoncée pour la première fois par Richard Crossman en 1963 au sujet de la Grande-Bretagne²¹. Le même genre de critique a été formulé au Canada²².

Il y a cependant des forces puissantes qui favorisent le gouvernement de cabinet au Canada, et le greffier, en tant que gardien du système, est chargé de s'assurer qu'elles sont bien servies. La première comprend peut-être les influences fédérales, qui influent dans une certaine mesure sur la composition du Cabinet et de ses comités, ainsi que leur fonctionnement. Les ministres fédéraux canadiens peuvent présenter au Cabinet n'importe quelle mesure qui sera théoriquement accueillie différemment dans les provinces et régions. « Chaque ministre tend à avoir une sorte de veto contre les mesures préjudiciables à la région qu'il est chargé de représenter »²³, dit J. R. Mallory, observation qui a gardé toute sa pertinence avec le temps²⁴. Mallory souligne également l'influence formatrice et continue des pratiques coloniales sur la

politique canadienne. Aux premiers temps du gouvernement responsable, avant la Confédération, il était utile, dit Mallory, pour le gouverneur et les politiciens canadiens, d’avoir un décret en conseil comme preuve que le gouverneur britannique n’agissait pas unilatéralement et que l’autonomie gouvernementale était une réalité émergente. Après la Confédération, on a continué à prendre des notes durant les réunions du Conseil privé afin d’enregistrer les décisions — bien que, selon les informations disponibles, le Cabinet lui-même ne s’imposait pas la même discipline. L’utilité d’un registre renforçait l’usage généralisé au Canada des Minutes et Décrets en conseil comme forme normale d’expression des décisions de l’exécutif, par opposition aux décisions ministérielles alors plus normales dans le gouvernement unitaire de la Grande-Bretagne²⁵. En bref, la trace documentaire et le fédéralisme pourraient rendre difficile la mise en œuvre d’une décision sans avoir consulté les parties intéressées.

S’il est peut-être vrai que le fédéralisme peut être un frein pour le Premier ministre, il fait du rôle de gardien du greffier et de sa gestion du système documentaire du Cabinet des éléments encore plus centraux et indispensables pour le Premier ministre et le gouvernement. Un autre facteur qui donne encore plus de poids indépendant au rôle du greffier est que le BCP est responsable de la gestion des transitions entre gouvernements ainsi que de la sauvegarde et de la gestion des documents des gouvernements successifs.

3.3

Le sous-ministre du Premier ministre

3.3.1 L’organisation du Bureau du Conseil privé

On donne au greffier le titre de sous-ministre du Premier ministre parce que le Premier ministre est le ministre du Bureau du Conseil privé, ce qui fait du greffier son administrateur général. L’organisation du Bureau du Conseil privé et du Cabinet peut changer sous des premiers ministres

et des greffiers différents. En août 2005, le budget du BCP finançait non seulement le BCP (qui dispense des services ministériels au CPM), le CPM lui-même et cinq ministres supplémentaires, mais aussi un certain nombre d'enquêtes indépendantes, le BCP n'ayant au demeurant aucun pouvoir sur la manière dont elles utilisent leurs fonds. Le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) du BCP pour 2005-2006 indique un budget total de 149,9 millions de dollars, avec un effectif de 1 117 équivalents temps plein (ETP)²⁶.

Outre le Premier ministre, le BCP appuie cinq autres ministres, c'est-à-dire les deux leaders du gouvernement, à la Chambre des communes et au Sénat, et trois autres ministres détenant chacun deux titres ou plus. Il s'agit du vice-Premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, du ministre des Affaires intergouvernementales et président du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et du ministre responsable des langues officielles, ministre du Commerce intérieur et ministre associé de la Défense nationale, qui occupe aussi le poste de leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes²⁷.

Comme la liste des « secrétariats » du BCP figurant dans son site Web n'épuise pas toute la rangée de cases placées horizontalement sous le greffier dans l'organigramme du Bureau, il est probablement plus simple, pour se faire une idée de la structure du BCP, de partir d'un graphique de juin 2005. Leur part du budget susmentionné s'élève à 110,8 millions de dollars, avec 846 ETP (on ne trouve pas de ventilation par secrétariat dans le RPP). À une exception près, celle du conseiller national des sciences, toutes les personnes de la rangée supérieure font partie du comité de gestion supérieur du BCP, qui comprend aussi le conseiller juridique et le secrétaire associé du Cabinet. Cela fait en tout 11 personnes qui relèvent directement du greffier, ce qui donne à ce dernier un vaste champ de contrôle, auquel s'ajoutent les responsabilités additionnelles du greffier ne figurant pas dans

l'organigramme, comme celle de « chef de la fonction publique », qui l'oblige à préparer le rapport annuel correspondant.

L'appui du système documentaire du Cabinet est organisé par le sous-secrétaire, Opérations, qui gère avec un budget de 15,7 millions de dollars tout le flux de documents et les réunions, avec des divisions spécialisées offrant des services d'analyse pour les Affaires sociales et économiques intérieures, les Affaires réglementaires et les Décrets du conseil. Le sous-secrétaire, Planification et consultations, détient la plus grosse affectation budgétaire — 24,9 millions de dollars — et gère les Priorités et la planification, les Communications, la Politique macroéconomique et le Secrétariat des affaires autochtones. Le sous-secrétaire, Appareil gouvernemental (8,1 millions de dollars) est chargé de protéger « l'intégrité constitutionnelle » de toute l'activité gouvernementale et gère également les services de Législation et planification parlementaire.

À partir de là, les fonctions semblent se diviser entre la prestation de conseils sur les politiques et la prestation de services. On trouve dans la première catégorie l'Examen des dépenses, les Affaires intergouvernementales, les « Affaires internationales » et relations avec les États-Unis, et le conseiller pour la Sécurité nationale. Dans la deuxième — les services — on trouve le Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux et la Direction générale des services ministériels, celle-ci appuyant à la fois le BCP et le CPM. Il convient de souligner qu'en plus du CPM, de cinq autres cabinets ministériels et du BCP en tant que ministère, le budget du BCP sert également à financer des « commissions d'enquête, groupes de travail et autres » (par exemple, le Projet de recherche sur les politiques), pour un total de 8,5 millions de dollars et 40 ETP. Tel est donc, en résumé, la structure qui appuie et maintient le collectif gouvernemental et permet au Premier ministre de mettre son programme à exécution grâce aux informations acheminées par l'intermédiaire du greffier.

3.3.2 La fonction de conseil

Le titre de sous-ministre du Premier ministre est aussi une manière d'indiquer l'ampleur du rôle que doit jouer le greffier comme conseiller sur les politiques publiques. L'ampleur de ce rôle découle de son obligation non seulement d'assurer que le système documentaire du Cabinet est bien géré mais aussi d'obtenir la maîtrise intellectuelle des dossiers en cours afin de pouvoir conseiller le Premier ministre. On se souviendra que l'une des prérogatives de ce dernier est d'intervenir dans le portefeuille de n'importe quel ministre. Des questions sont donc non seulement soumises au Cabinet par les ministres mais aussi au Premier ministre par son propre cabinet.

Il importe de préciser que gouverner est *légitimement* une activité politique, que le cabinet du Premier ministre est un co-conseiller du PM, et que les deux flux de conseils doivent être intégrés. Le Premier ministre, son chef de cabinet et le greffier tiennent une réunion presque chaque matin, et il y a souvent des appels téléphoniques durant la journée. Les questions dont ils traitent peuvent porter sur les dossiers courants, comme des décisions de consultation, des conversations sur les questions émergentes et sur qui devrait s'en charger, et l'intégration éventuelle des initiatives ministérielles dans le processus du Cabinet. Il y a en outre des rencontres hebdomadaires régulières entre les unités de chaque organisation qui travaillent dans le même champ de politiques. Les secrétaires adjoints dirigeant les diverses divisions du BCP rencontrent les conseillers en politiques du CPM, et les sous-secrétaires rencontrent le personnel pertinent des cabinets du vice-Premier ministre et du Premier ministre.

Sur les questions importantes, les avis du greffier sont communiqués au Premier ministre au moyen de notes officielles. Idéalement, le Premier ministre répond par écrit, généralement en paraphant les recommandations qu'il accepte et, parfois, en ajoutant des notes

marginales, question par question. Il peut aussi répondre au greffier au moyen d'une note. Les échanges de notes sont importants car ils constituent la preuve centrale des discussions et des décisions sur les questions de fond les plus importantes, ce qui permettra éventuellement plus tard de revoir et d'analyser les justifications. L'attention que le Premier ministre porte aux avis du greffier et la rapidité avec laquelle il y répond sont importantes pour permettre à ce dernier de maintenir la qualité des processus du Cabinet lui-même. Un premier ministre attentif imprime direction et vision à la chose gouvernementale, ce qui rehausse la possibilité pour les cadres supérieurs de communiquer les informations pertinentes et d'imprimer une impulsion commune aux initiatives. Chacun au gouvernement connaît le phénomène de la « fenêtre d'opportunité » ouverte en faveur d'un changement de politique par l'intérêt que suscite telle ou telle question — un Premier ministre qui veille à la bonne marche du système de Cabinet ouvre de telles fenêtres dans tout le système. Si le Premier ministre préfère les communications orales, même sur les questions très importantes, et qu'il ne répond pas par écrit aux notes du greffier, cela peut déboucher sur la confusion quant à l'orientation souhaitée, le greffier et le chef de cabinet du PM croyant des choses différentes. Le manque de précision et la confusion peuvent également ouvrir la discussion à d'autres personnes qui n'ont aucun droit d'y participer. Il est donc important que le greffier et le Premier ministre trouvent rapidement le bon équilibre entre les notes écrites pouvant prévenir la circularité et rehausser l'efficacité, et les communications orales favorisant la créativité.

3.4

Le rôle de chef de la fonction publique du Canada

3.4.1 Création du titre

Le rôle de chef de la fonction publique est devenu une responsabilité officielle du greffier du Conseil privé en 1993 avec la promulgation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui avait été modifiée en 1992.

Les dispositions pertinentes de la Loi indiquent seulement que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est le chef de la fonction publique et qu'il doit à ce titre remettre au Premier ministre un rapport annuel sur la fonction publique du Canada. Les députés ont fort peu discuté de cette disposition que l'on avait présentée comme un texte entérinant simplement la pratique usuelle et le statut du greffier. Un ancien greffier du Conseil privé avait dit en 1989 que le greffier exécutait en réalité les fonctions de chef de la fonction publique sans en avoir le titre²⁸. Considérant la concision de la disposition légale et le fait qu'elle ne précise aucune fonction ni ressource se rattachant au poste, il semble évident que l'on n'avait jamais envisagé que ce soit une fonction exécutive.

On dit dans une description des « responsabilités du Bureau du Conseil privé » affichée dans le site Web du Bureau en 2001 que le rôle de chef de la fonction publique consiste à promouvoir le programme du gouvernement, en mettant l'accent sur la réforme, à veiller à la gestion stratégique et à la qualification du personnel de direction, à être le porte-parole de la fonction publique et à soumettre le rapport annuel susmentionné. En revanche, le mandat de la présente étude décrit un rôle ne comportant que deux facettes :

[Traduction]

Dans le premier [des rôles de chef de la fonction publique] — représenter le gouvernement devant la fonction publique — le greffier doit exposer clairement ce que veut le gouvernement en matière de politiques et d'administration. Dans le deuxième, il doit communiquer les préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement²⁹.

Ces deux facettes sont clairement compatibles avec les premier et troisième éléments de la liste susmentionnée. La question soulevée par le mandat est de savoir si les deux rôles sont compatibles et, dans la négative, si le deuxième rôle doit souffrir — « communiquer les

préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement ». La formulation des rôles suppose que le chef de la fonction publique a une double loyauté — envers la fonction publique dans son ensemble et envers le gouvernement — et que chacune doit être aussi intense que l'autre et être servie avec une égale intensité.

Je n'ai trouvé nulle part dans la documentation britannique de telle formulation « janusienne » du rôle du chef de la fonction publique. Le parallèle le plus proche est le fonctionnaire qui joue le rôle de secrétaire privé de chaque ministre. Dans ce cas, « il [ce fonctionnaire] doit expliquer les besoins du ministère au ministre et les besoins politiques du ministre aux autres fonctionnaires »³⁰. (Le secrétaire privé est une sorte de sentinelle avancée du ministre).

Le document canadien des « responsabilités du Bureau du Conseil privé » donne à penser que la création du rôle de chef de la fonction publique a été motivée par le souci de donner plus de légitimité morale à la primauté du greffier ou à l'éventail de ses fonctions vis-à-vis de la fonction publique :

En raison de son rôle de conseiller principal du Premier ministre pour les questions sans caractère politique et de sa responsabilité vis-à-vis de l'efficacité des services fournis aux ministres par les membres de l'administration fédérale, la tradition veut qu'on considère le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet comme le chef de la fonction publique. En sa qualité de sous-ministre principal, il doit s'assurer de l'efficacité de l'institution dans son ensemble, ainsi que de la compétence et de l'efficacité de sa gestion et de son administration. Vu l'importance fondamentale qu'on accorde aux questions de leadership et d'imputabilité, le rôle que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est appelé à jouer en tant que chef de la fonction publique trouve son fondement juridique dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, modifiée à cet égard en 1993³¹.

Les activités particulières qu'exerce le greffier pour recueillir et diffuser les informations sont nombreuses et variées. Le greffier convoque les sous-ministres à des petits déjeuners hebdomadaires, à des déjeuners mensuels et à des retraites semestrielles. Il préside plusieurs comités de sous-ministres, notamment des comités de coordination. Il est également de par la loi président du conseil de l'École de la fonction publique du Canada, qui s'appelait autrefois le Centre canadien de gestion.

L'analyse des raisons avancées en 2001 pour ajouter le titre, donne une certaine impression d'indécision sur la question de savoir si le mandat du greffier et du secrétaire du Cabinet était suffisamment large pour couvrir les besoins ressentis sans octroi de nouveaux pouvoirs.

3.4.2 Le rôle du greffier dans la nomination des sous-ministres

Le greffier appuie directement le Premier ministre dans la nomination des chefs des principales entités de la fonction publique, en vertu de la prérogative, par décret en conseil. Au Canada, le greffier joue ce rôle *en tant que greffier* depuis le début. (En Grande-Bretagne, par contre, la prestation de conseils sur les nominations de niveau supérieur a toujours relevé du chef de la fonction publique, titre qui n'appartient au secrétaire du Cabinet que depuis 1981, lorsque le secrétariat du Cabinet a obtenu la totalité des fonctions de gestion du personnel de la fonction publique pour tous les niveaux qui relevaient antérieurement du Trésor.)

Au Canada, la manière dont se font les nominations est expliquée dans le document intitulé *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé* :

Le BCP appuie le Premier ministre dans l'exercice de son pouvoir de recommander des nominations en fournissant des avis détaillés sur les questions de politique et de gestion à prendre en compte dans la nomination de certains cadres supérieurs, y compris celles des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. À titre de sous-

ministre principal de la fonction publique, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet veille à ce que les ministères appuient efficacement leur ministre et présente des recommandations au Premier ministre lorsque la capacité des ministères ou des organismes doit être renforcée³².

Dans cette fonction de gestion du personnel cadre, le greffier préside le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) qui le conseille et se compose de plusieurs sous-ministres de haut rang et du secrétaire du Conseil du Trésor. Le comité se forme une opinion sur les personnes promues en ayant recours à une liste standard de sources telles que les objectifs de rendement et les évaluations³³. La banque de données de ce système couvre les nominations des sous-ministres et des dirigeants des sociétés d'État et autres organismes fédéraux. Le CHF peut aussi avoir plusieurs groupes consultatifs, par exemple sur la rémunération des cadres. Quoiqu'il en soit, il ne rend pas de comptes et ne pourrait peut-être pas en rendre. Le système dépend en grande mesure de l'abnégation du greffier, qui ne doit pas promouvoir ses fidèles ou des entités connues et doit laisser le processus fonctionner le mieux possible.

À l'heure actuelle, le Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux appuie le greffier pour les nominations et travaille sur toutes les nominations faites par décret en conseil. Son affectation budgétaire, 4,9 millions de dollars, est l'une des plus petites du BCP. À quelques exceptions près, les sous-ministres et administrateurs généraux sont choisis parmi les sous-ministres adjoints en exercice et, dans certains cas, parmi des anciens fonctionnaires que l'on fait revenir dans la fonction publique. Ces personnes sont bien connues du CHF puisqu'il a suivi leur carrière dès leur entrée dans les rangs de la haute direction. Toutefois, identifier les futurs sous-ministres (SM) possibles constitue une partie inconnue du travail du Secrétariat du personnel supérieur car celui-ci doit s'occuper d'un grand nombre d'autres nominations, allant des dirigeants d'organismes aux présidents et membres des

conseils d'administration des sociétés d'État et autres organismes indépendants. L'estimation qui suit est peut-être trop généreuse mais il se peut que le groupe des SM occupe en moyenne un tiers, si ce n'est moins, des équivalents temps plein du Secrétariat du personnel supérieur, estimé à 30 ETP³⁴, pour aider le greffier dans son travail concernant le personnel supérieur, selon la charge de travail du CHF et les questions d'urgence. Ces cadres comprennent les quatre ou cinq dirigeants du Secrétariat qui sont le plus au courant des derniers mouvements de sous-ministres et d'autres cadres supérieurs.

Pendant une partie de la période où Jocelyne Bourgon a été greffière, et ce ne fut pas changé quand Mel Cappe obtint le poste, le Secrétariat du personnel supérieur ajouta les « priorités de gestion » à son titre, et son patron obtint finalement le poste de sous-secrétaire. Par contre, quand Alex Himelfarb lui succéda, les priorités de gestion lui furent retirées, l'argument étant que c'est le Conseil du Trésor qui gère la fonction publique. En même temps, le poste fut ramené à son niveau traditionnel de secrétaire adjoint du Cabinet³⁵.

D'une part, la décision de M. Himelfarb semble nous rappeler que le Conseil du Trésor domine les fonctions de gestion des ressources humaines. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est l'employeur, gère de nombreuses politiques sur le personnel (par exemple, les pensions de retraite) et le processus de négociation collective, et la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique s'occupe de la gestion de la communauté des sous-ministres adjoints (formation, développement, recrutement) où sont choisis presque tous les administrateurs généraux des ministères et du reste de la fonction publique. Lorsque les greffiers lancent des exercices comme La Relève, ce que fit Jocelyne Bourgon quand elle était greffière au milieu des années 90, c'est pour mieux tirer parti de l'aide et des ressources des sous-ministres. D'autre part, le BCP semble toujours être réticent à renoncer à la gestion des ressources humaines.

En 1999, Mel Cappe a lancé la première enquête exhaustive sur le personnel de la fonction publique, et le greffier publie chaque année ses priorités dans le site Web du BCP; pour 2005-2006, ce sont « la gestion par résultats, *la gestion des ressources humaines*, la représentation et l'apprentissage ». (Le contenu du site Web du BCP endosse la liste des critères du Secrétariat du Conseil du Trésor pour évaluer le rendement des gestionnaires, le Cadre de gestion et de responsabilisation tel qu'il s'applique à la gestion du rendement.)

3.4.3 Autres fonctions concernant le personnel supérieur

L'une des fonctions du greffier, énoncée dans le document intitulé *Guide du sous-ministre* que l'on trouve dans le site Web du Bureau du Conseil privé dans la rubrique des publications, consiste à résoudre des problèmes. Elle est reliée aux relations d'imputabilité des sous-ministres et témoigne directement du rôle de médiateur du greffier.

La première partie du document susmentionné est intitulée « Obligations multiples de rendre compte ». Le document a été rédigé avec tellement de prudence qu'il serait audacieux d'essayer de le résumer, mais son thème central est qu'il y a beaucoup de canaux d'imputabilité qui découlent du devoir de l'administrateur général d'appuyer le ministre dans ses tâches individuelles et collectives. D'autres obligations de rendre compte découlent du propre poste du sous-ministre, dans lequel il doit satisfaire aux exigences énoncées dans les pouvoirs, autorités et responsabilités de diverses lois ainsi que des politiques, lignes directrices et codes. La conclusion de cette partie est qu'un sous-ministre qui ne peut atteindre « ce juste équilibre » entre ses diverses obligations de rendre compte *ou au sujet de toute question qui, selon lui, est suffisamment importante et pourrait influencer sur ses responsabilités, celles de son ministre* ou le programme et la direction du gouvernement, « doit consulter le greffier du Conseil privé » [mes italiques].

Il est dit dans le document que la prérogative du Premier ministre en matière de nominations — la même qu'en Grande-Bretagne et en

Australie³⁶ — renforce l'intérêt collectif des ministres à contribuer avec le Premier ministre au succès des objectifs du gouvernement. L'imputabilité du sous-ministre envers le Premier ministre qui découle de la reconnaissance de la nomination rappelle aussi au sous-ministre qu'il doit garder à l'esprit le programme et l'orientation du gouvernement dans son ensemble quand il est appelé à appuyer les priorités ministérielles. Il est dit aussi dans le document que si « les vues du sous-ministre quant à l'exercice des fonctions qui lui ont été explicitement attribuées peuvent se révéler incompatibles avec les opinions du ministre... *il est absolument essentiel que le sous-ministre interprète correctement les responsabilités qui lui ont été conférées directement par une loi* » [mes italiques]. Si une divergence d'opinion ne peut être réglée, le sous-ministre doit consulter le greffier et, peut-être, le Premier ministre. La conclusion du document est que, si les problèmes sont tels qu'ils risquent d'affecter la confiance de la Chambre ou d'entraver l'aptitude du gouvernement à réaliser son programme, le sous-ministre devra ajouter à cela une visite au secrétaire du Conseil du Trésor. Le document donne donc des indications claires aux cadres qui savent qu'ils ont des difficultés à trouver le bon équilibre entre les désirs du ministre et les exigences officielles de leur rôle — il traite de la situation des personnes qui ont perçu et défini un problème.

Pour ce qui est d'exemples de sous-ministres ayant sollicité l'aide du centre, il n'en existe aucun au Canada. Il est naturel dans les études de gestion que la documentation soit rare, voire inexistante. D'ailleurs, la recommandation de consultation est destinée à résoudre les conflits avant qu'ils ne deviennent publics. C'est en vertu des dispositions susmentionnées, des dispositions de la LGFP concernant les devoirs de l'administrateur général en gestion financière et des obligations législatives de l'administrateur exprimées dans la législation ministérielle que bon nombre de hauts fonctionnaires ont déclaré publiquement que les aspects de probité du système d'agent comptable britannique existent au palier fédéral au Canada, même si le titre n'existe pas.

3.4.4 Le Conseil privé et la législation subordonnée

Le travail du personnel du Conseil privé lui-même, qui est aujourd'hui une petite division au sein du Bureau du Conseil privé, est axé sur l'appareil « par lequel des avis sont adressés à la Couronne et émergent comme textes officiels »³⁷. Cela donne l'impression d'une usine à saucisses — et ce n'est pas faux. Les ministres envoient des mémoires et le rôle du greffier du Conseil privé (secrétaire du Cabinet) est de les classer comme mémoires « de routine », qui sont alors envoyés au comité du Conseil (n'importe quel groupe de quatre ministres en exercice), ou mémoires exigeant une décision de politique, qui sont alors soumis au Cabinet. Les activités normales sont assurées par quatre ministres en comité du Conseil. Après les réunions et la préparation des textes, les documents sont regroupés par sujet avec une page titre et sont envoyés en lots pour être signés ou paraphés par le gouverneur général, ce qu'il fait sans être en présence du comité. En conséquence, par exemple, le gouverneur général n'aurait pas entendu parler des discussions ministérielles de 2004 et 2005 concernant la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et n'y aurait pas participé — bien qu'il s'agisse d'un ensemble important de modifications apportées à l'appareil, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, et que cela constitue une politique publique déclenchée par décret en conseil.

Cela dit, l'ex-gouverneure générale Adrienne Clarkson a révélé dans les derniers jours de son mandat qu'elle jugeait avoir pleinement exercé le droit traditionnel du monarque « d'encourager, de conseiller et de mettre en garde » le gouvernement. Elle a constaté, a-t-elle dit, qu'un « gouvernement minoritaire a un effet merveilleusement bénéfique sur l'esprit ». Comme les gouvernements minoritaires reviennent au Canada par cycle d'une fois tous les 25 ans, a-t-elle ajouté, elle était « vraiment très heureuse d'avoir participé à l'un de ces cycles »³⁸. Le site Web de la gouverneure générale indique que celle-ci rencontre « régulièrement » le Premier ministre et ses ministres³⁹.

4 Royaume-Uni : le Bureau du Cabinet et le secrétariat du Cabinet

En 1916, David Lloyd George créa le Bureau du Cabinet (*Cabinet Office*) et le secrétariat du Cabinet, ainsi que le poste de secrétaire du Cabinet. Plus important encore, à l'époque, un Cabinet de guerre fut mis sur pied, avec des comités, et une procédure fut établie, laquelle fut ensuite étendue au Cabinet lui-même⁴⁰. (Jusqu'à ce moment-là, les décisions du Cabinet étaient enregistrées uniquement au moyen d'une lettre du PM au monarque.) La modernisation du Bureau du Cabinet britannique a donc précédé les réformes canadiennes d'à peu près une génération. À l'heure actuelle, le Cabinet comprend 23 ministres dirigeant 22 ministères d'État. Ce chiffre comprend, comme ministères d'État autonomes, le Bureau du Cabinet, le ministère des Affaires constitutionnelles, le Bureau du vice-Premier ministre, les bureaux individuels de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande, ainsi qu'un Bureau du Conseil privé constitué en ministère d'État⁴¹.

4.1

Ministre de la Fonction publique

En Grande Bretagne, selon l'ordre de préséance des ministres, le Premier ministre est Premier lord du Trésor et ministre de la Fonction publique, le premier titre étant ancien et aujourd'hui sans fonction⁴². Le Premier ministre est ministre de la Fonction publique depuis la création du ministère de la Fonction publique, en 1968, et le mandat ministériel correspondant n'a pas été touché par l'abolition du ministère en 1981, ce qui fait qu'il est toujours fonctionnel. Comme l'indique Brazier, cela donne au Premier ministre de vastes pouvoirs sur la fonction publique. Outre les pouvoirs législatifs, dit-il, la réglementation générale de la fonction publique relève en grande mesure de la prérogative royale, ce qui s'explique par le fait que la Grande-Bretagne n'a pas encore de loi sur la fonction publique⁴³. Le champ complet de la prérogative n'a pas été invoqué depuis le milieu des années 80 bien

que, selon Peter Hennessy, le Premier ministre Blair ait un plan directeur, essentiellement fondé sur les pouvoirs de la prérogative, qui vise à toutes fins utiles à révolutionner la fonction publique, plan qu'il a réitéré en 2004. Il envisage :

[Traduction]

. . . un petit centre stratégique; une fonction publique de professionnels et de spécialistes; une fonction publique ouverte sur les secteurs public, privé et bénévole, et encourageant les échanges entre les trois; une promotion plus rapide dans la fonction publique, et la fin de la permanence pour les postes supérieurs; une fonction publique équipée pour être un chef de file, avec un leadership prouvé en gestion et en prestation de programmes; une approche plus stratégique et novatrice de l'élaboration des politiques; un gouvernement organisé en fonction des problèmes, et non pas des problèmes organisés en fonction du gouvernement⁴⁴.

La stratégie de réforme des services publics au Royaume-Uni a été énoncée en mars 2002 dans un document intitulé *Reforming public services: principles into practice*. On y trouve les méthodes et moyens envisagés pour atteindre les objectifs : fixer des normes nationales pour les services publics; pratiquer la dévolution et la délégation de pouvoir, pour confier aux gestionnaires locaux la responsabilité de la prestation des services; assurer une prestation de services flexible pour réduire les obstacles bureaucratiques; et élargir le choix de fournisseurs ou prévoir d'autres modes de prestation des services.

Le Premier ministre fait les nominations aux deux paliers supérieurs de la fonction publique (administrateurs et sous-administrateurs permanents des ministères) sur recommandation du secrétaire du Cabinet agissant à titre de chef de la fonction publique. Le secrétaire du Cabinet assume également devant le Premier ministre la responsabilité directe de la prestation de services et de la réforme, ainsi

que des questions d'éthique et de bienséance, au Bureau du Cabinet, et assiste aux réunions du Cabinet.

4.2

Secrétariat du Cabinet

Bien qu'il soit situé au sein du Bureau du Cabinet, le secrétariat du Cabinet en Grande-Bretagne en est structurellement séparé. Il est précisé que son statut est « non ministériel en fonction et en objectif »⁴⁵. Il est au service du Premier ministre et des ministres qui président des comités et, dans leur cas, seulement pour les appuyer dans ce rôle. Le secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique assume la responsabilité directe devant le Premier ministre de la qualité du travail du secrétariat du Cabinet dont il lui rend compte. À l'intérieur du secrétariat du Cabinet, on trouve quatre secrétariats primaires et deux secrétariats spécialisés. Le premier groupe comprend les Affaires économiques et intérieures, l'Europe, la Défense et les Crises outre-mer et civiles. Le deuxième comprend le Protocole, qui gère la Liste des honneurs, et le Renseignement et la sécurité, dont le mandat est plus vaste que celui des autres unités. Chaque secrétariat est une unité de gestion distincte dotée de son propre personnel de soutien, qui collabore notamment avec les cabinets ministériels privés. Seuls les cadres du secrétariat du Cabinet assistent aux réunions du Cabinet ou de ses comités.

Selon Brazier, les fonctions du secrétariat sont les suivantes : a) dresser l'ordre du jour du Cabinet (sous la direction du Premier ministre) et de ses comités (sous la direction de leurs présidents); b) convoquer les membres aux réunions; c) préparer et distribuer les procès-verbaux des réunions du Cabinet et de ses comités, et rédiger les rapports des comités; d) distribuer les notes d'information et autres documents au Cabinet et à ses comités; et e) classer et archiver les documents et procès-verbaux du Cabinet⁴⁶.

On souligne dans le site du secrétariat du Cabinet les liens étroits qui existent entre les secrétariats et « Number 10 » : « Ils [ces liens] sont nécessaires pour planifier les travaux et veiller à ce que les thèses du Premier ministre soient prises en compte, notamment dans les dossiers qui ne seront pas présentés au Cabinet ou à l'un des comités qu'il préside ».

4.3

Le Bureau du Cabinet

Le but du Bureau du Cabinet, selon son site Web, est, à titre de ministère d'État à part entière représenté par un ministre au Cabinet, d'être un centre de gestion solide pour le gouvernement, collaborant étroitement avec le Trésor et avec le cabinet du Premier ministre. En incluant le Cabinet du Premier ministre (moins de 70 personnes), le Bureau du Cabinet emploie près de 2 000 personnes pour s'acquitter de cette fonction de coordination et de contrôle.

Toutefois, le Premier ministre *n'est pas* le ministre du Bureau du Cabinet. Il confie à un autre ministre le soin de diriger et d'assumer la responsabilité du Bureau du Cabinet, et ce ministre siège au Cabinet avec le titre de chancelier du duché de Lancaster et ministre du Bureau du Cabinet. Le secrétaire du Cabinet fait rapport au Premier ministre sur son rôle de secrétaire du Cabinet, mais aussi directement pour les trois unités les plus importantes du Bureau du Cabinet, qui sont la Coordination et la promotion des normes, le Développement des capacités et la Gestion du Bureau du Cabinet. Fait intéressant à noter, comme le Premier ministre n'est pas le ministre du Bureau du Cabinet, le secrétaire du Cabinet ne peut pas être officiellement identifié comme le « SM [secrétaire permanent] du PM » et il ne joue donc le rôle ni de chef permanent ni d'agent comptable du Bureau du Cabinet. Au lieu de cela, le cadre qui dirige l'unité de « gestion du Bureau du Cabinet » est, je cite, « directeur général, *chef permanent du ministère et agent comptable* » [mes italiques]⁴⁷. Le chef permanent gère les communications internes, tous les services ministériels, la vérification interne et une unité de gestion des dossiers et des archives officielles.

La division de coordination et de promotion des normes s'occupe essentiellement de la sécurité et du renseignement, des crises civiles, des communications gouvernementales et d'un groupe de secrétariats. Ces derniers se consacrent aux questions touchant l'Europe et la défense, avec des secrétariats individuels pour les affaires économiques et intérieures, le protocole, et la bienséance et l'éthique. Le coordonnateur de la sécurité et du renseignement, qui dirige cette division en relevant du secrétaire du Cabinet, joue le rôle d'agent comptable pour ce secteur. Le Service de développement des capacités s'occupe de la réforme de la fonction publique, de la modernisation, ce qui comprend le gouvernement électronique, et de la réglementation.

Un certain nombre d'agents politiques sont attachés au Bureau du Cabinet, notamment les whips du gouvernement à la Chambre des lords et à la Chambre des communes, et un conseiller parlementaire. Le ministre du Bureau du Cabinet est également aidé par un secrétaire parlementaire et par le président du Parti travailliste qui est aussi ministre sans portefeuille dans le Cabinet de 23 membres.

En conclusion, il convient de souligner que le Bureau du Cabinet britannique détient des pouvoirs énormes de gestion des ressources humaines et de restructuration globale de la fonction publique. Pour donner une idée générale de son importance, si l'on retirait du secrétariat du Conseil du Trésor canadien toutes les fonctions reliées au budget des dépenses et que l'on ajoutait tout le BCP aux fonctions restantes de gestion des ressources humaines, il aurait toujours moins de capacité de changement et de réforme de la fonction publique que n'en possède le seul Bureau du Cabinet britannique. En outre, ce Bureau collabore étroitement avec le Trésor au succès d'objectifs communs, comme aider les ministères à respecter leurs engagements et leur cadre budgétaire.

4.4

Rôle de chef de la fonction publique

Le rapport ministériel du Bureau du Cabinet pour 2005 donne un bref aperçu du rôle du secrétaire du Cabinet comme chef de la fonction publique. À ce titre, il lui incombe de faire preuve de leadership pour le programme de réforme de la fonction publique, dont le but est d'améliorer la prestation des services publics; de superviser le travail du groupe de prestation des services et de la réforme (groupe qui englobe une unité stratégique, l'unité de prestation de services du Premier ministre, et qui semble à part cela se composer de sous-divisions des trois principaux regroupements de services au sein du Bureau du Cabinet). Le chef de la fonction publique est également membre du comité de stratégie du Bureau du Cabinet et s'occupe des nominations aux postes supérieurs. Précisons en passant qu'il n'est indiqué nulle part que le chef de la fonction publique en Grande-Bretagne doit déposer un rapport, et qu'il est clair, de par ses discours et d'autres types de communications, qu'il dirige la totalité de la fonction publique.

Trois ans après la création du secrétariat du Cabinet, le Premier ministre David Lloyd George créa en 1919 le poste de chef de la fonction publique. Ce poste fut d'abord confié au secrétaire du Trésor, puisque le Trésor était chargé de superviser la fonction publique et l'appareil gouvernemental⁴⁸. Dès le départ, il eut la responsabilité de conseiller le Premier ministre sur les nominations aux postes supérieurs. Depuis le milieu du XX^e siècle, le chef de la fonction publique et secrétaire du Cabinet est chargé :

[Traduction]

. . . des services du Trésor responsables des salaires et conditions d'emploi de tous les fonctionnaires, du contrôle de tout l'effectif et de la création des postes supérieurs, et de régler les questions générales de formation professionnelle après l'entrée dans la fonction publique⁴⁹.

Le chef de la fonction publique et secrétaire demeura au Trésor jusqu'à ce que le Rapport Fulton s'oppose à la gestion du personnel par le Trésor. L'auteur du rapport recommanda de transférer les fonctions de gestion centrales du Trésor dans le nouveau ministère de la Fonction publique, ce qu'il jugeait nécessaire pour pouvoir réformer cette dernière.

Selon Kevin Theakston⁵⁰, William Armstrong, nommé au poste de chef de la fonction publique au Trésor, excella plus que tous ses prédécesseurs dans la direction et l'inspiration des fonctionnaires. Sa performance lui valut une place au panthéon des grands chefs de la fonction publique britannique. Son mandat, qui débuta en 1968, le plaçait à la tête du tout nouveau ministère de la Fonction publique (*Civil Service Department* — CSD) bien qu'il ait été nommé à partir du Trésor. On ne tarda pas cependant à percevoir de vives tensions et un besoin de coordination parce qu'il y avait deux agences centrales pour coordonner la gestion du personnel — le Trésor et le CSD. C'est pour cette raison que le CSD fut finalement aboli par M^{me} Thatcher en 1981.

La raison avancée par M^{me} Thatcher pour abolir le ministère de la Fonction publique était que son existence isolait « la responsabilité centrale du contrôle du personnel de la responsabilité du contrôle des dépenses »⁵¹. Le résultat fut cependant que la Première ministre conserva la responsabilité des fonctions de gestion du personnel qui appartenaient au CSD, les personnes nécessaires étant transférées au Bureau du Cabinet. Aujourd'hui, le transfert du poste de chef de la fonction publique au Bureau du Cabinet semble être devenu permanent, sir Robert Armstrong (sans lien de parenté avec Sir William), le secrétaire du Cabinet, exerçant la responsabilité du personnel et de la gestion acquise du Trésor par le truchement du CSD. Fait intéressant, on avait estimé en 1981, au début de cette réforme, que le temps que le secrétaire du Cabinet jugeait devoir consacrer aux tâches issues du Trésor pour contrôler tout le personnel de la fonction publique représentait entre le quart et la moitié de sa journée de travail⁵². M^{me} Thatcher et sir

Robert Armstrong semble avoir usé de leurs nouveaux pouvoirs pour se « débarrasser » des fonctionnaires dans des agences exécutives. En 1994, trois ans avant la prise du pouvoir par le Nouveau Parti travailliste, quelque 60 p. 100 de tous les anciens fonctionnaires travaillaient dans des agences⁵³. Le gouvernement Thatcher a également privatisé. Il a vendu plus de 50 grandes entreprises, réduisant de deux tiers environ la taille du secteur industriel contrôlé par l'État⁵⁴. Selon certains observateurs, la proportion de fonctionnaires travaillant actuellement dans des agences ou transférés au secteur privé pourrait atteindre 80 p. 100. Il est cependant compliqué d'en faire un recensement exact étant donné que de nouveaux fonctionnaires ont été recrutés par le gouvernement Blair et que certaines agences ont été liquidées. Quel que soit le chiffre final, il est élevé et a entraîné une fragmentation qui complique la reddition de comptes et la coordination. Selon Bevir et Rhodes :

[Traduction]

Les services sont maintenant dispensés par une combinaison de gouvernements locaux, d'agences opérationnelles spéciales, d'organismes bénévoles et d'entreprises privées. Il existe aujourd'hui 5 521 agences opérationnelles spéciales qui dépendent au moins 39 milliards de livres et auxquelles les ministres font 70 000 nominations partisans. Ce secteur est plus vaste que celui des gouvernements locaux⁵⁵!

4.5

Le Bureau du Conseil privé britannique

Cœuvrant en coulisses, la reine détient des pouvoirs qui sont résumés par la formule disant qu'elle a « le droit de conseiller, d'encourager et de mettre en garde » le gouvernement. Elle joue aussi un rôle dans le choix du Premier ministre, possède le droit qualifié de refuser la dissolution du Parlement, et détient des pouvoirs de réserve comprenant

le rejet des avis ministériels. Tout ceci est jusqu'à présent similaire au rôle que joue son représentant au Canada.

La reine et le Premier ministre ont une audience régulière de 30 minutes à une heure une fois par semaine quand siège le Parlement⁵⁶, ce qui reflète une collaboration plus intense que celle du gouverneur général et du Premier ministre au Canada. Autre différence, la reine *préside* en personne les réunions du Conseil privé et peut demander que les quatre ministres requis pour une réunion du Conseil se rendent dans l'une de ses résidences secondaires s'ils souhaitent tenir une réunion pendant qu'elle est en vacances, en y consacrant au moins une journée complète.

Les grands services du Conseil privé comprennent un secrétariat qui dispense des services aux réunions mensuelles ou bimensuelles du Conseil privé, offre des conseils sur l'usage des pouvoirs de prérogative et sur toute fonction attribuée à la reine et au conseil par une loi; le Conseil judiciaire du Conseil privé, groupe de juges de niveau supérieur que l'on saisit des affaires constitutionnelles et qui joue le rôle de Cour d'appel pour les anciens pays du Commonwealth qui continuent à demander ses services; et une unité qui appuie le leader du gouvernement à la Chambre des communes, avec son adjoint.

Comme au Canada, le Conseil privé peut être saisi de questions fondamentales, comme un transfert de responsabilités entre ministères ou des recommandations touchant la Constitution. Des décrets en conseil ont été adoptés pour transférer des pouvoirs de ministres du gouvernement britannique aux assemblées dévolues de l'Écosse et du Pays de Galles⁵⁷. Néanmoins, le temps du Conseil semble être dominé par le besoin continu d'amender quelque 400 institutions, organismes de charité et entreprises créés par Charte royale, et par les demandes de dérogation aux règles gouvernant les organismes réglementaires et les universités. En outre, le Conseil investit officiellement dans ses rangs certains membres de l'Église d'Angleterre et s'occupe généralement

des dérogations demandées par les commissaires de paroisse⁵⁸. Le chef du Bureau est désigné lord Président du Conseil privé et siège au Cabinet. À l'heure actuelle, le poste est occupé par la très honorable baronne Amos, qui est aussi leader à la Chambre des lords⁵⁹.

5 Facteurs d'évaluation du rôle du greffier canadien

5.1

Comment les greffiers successifs ont-ils joué ou compris leur rôle?

5.1.1 Les rapports annuels du chef de la fonction publique

Cette partie de l'étude examine la façon dont les greffiers canadiens se sont servis du rapport annuel — étant la grande innovation officielle intervenue dans le rôle du greffier depuis les années 40. Cette partie de l'étude comprend une description partielle de la mise en œuvre de la Nouvelle gestion publique au Canada. Depuis que Paul Tellier a présenté au Premier ministre le premier rapport annuel sur la fonction publique, il y en a eu 12, incluant celui de 2005.

Le premier rapport annuel faisait suite à une longue histoire de réforme de la fonction publique fédérale avec des thèmes comme : va-et-vient entre centralisation et contrôle, d'une part, et autonomie ministérielle et individuelle, d'autre part, dont un exemple est l'attribution des responsabilités en matière de gestion du personnel aux autorités hiérarchiques, suivie de tentatives déployées pour les tenir comptables de leur rendement⁶⁰. Les buts de la réforme entreprise avec l'initiative FP 2000, thème général du premier rapport annuel de M. Tellier, étaient triples : simplifier et déréglementer les régimes financiers et administratifs de la fonction publique; décentraliser le contrôle vers les ministères; et doubler la délégation de pouvoirs d'une surveillance plus efficace⁶¹. Après les élections générales de 1984, le nouveau gouvernement Conservateur lance un exercice appelé Examen des programmes, sous la responsabilité du vice-Premier ministre, Éric

Nielsen. Son mandat est de regrouper ou d'éliminer les programmes qui ne sont plus nécessaires, afin de réduire les dépenses administratives. La réduction atteindra 18,4 milliards de dollars⁶². Après 1984, il y aura plus d'une douzaine de campagnes successives de compression des budgets d'exploitation des ministères, le contrôle des salaires de « 6 et 5 », puis un autre train de mesures pour réduire les entités organisationnelles distinctes de la fonction publique, alors au nombre de 400, puis la réduction de l'effectif global de 500 000 fonctionnaires et la réduction du nombre de cadres supérieurs par la retraite anticipée et le Programme de réaménagement des effectifs⁶³. Paul Tellier avait lancé l'initiative de modernisation sous le titre Fonction publique 2000. Il donna à 120 sous-ministres et sous-ministres adjoints la responsabilité de diriger 10 groupes de travail sur les divers éléments de la réforme proposée (services communs, classification, rémunération, catégories de la direction, contrôle budgétaire, service au public, relations de travail, dotation, formation professionnelle et innovation).

Paul Tellier

C'est en 1992 que M. Tellier publie le premier rapport d'un chef de la fonction publique. Il y analyse les résultats des divers groupes de travail du projet de modernisation, ainsi que les événements clés et les dates marquantes de 1991 (contrôle des salaires, réduction de 10 p. 100 du groupe de la direction et grève générale de la fonction publique fédérale). Il fait le point sur l'amélioration des services dans certains ministères, donne des exemples de ministères ayant consulté la population, parle de la création du nouveau groupe de la haute direction et souligne l'augmentation du nombre de francophones et de femmes dans les rangs des cadres. Il précise que l'un des éléments cruciaux du projet de réforme est l'exercice entrepris dans le cadre de FP 2000 pour concevoir une norme générale de classification — NGC — (ce qui est encore une priorité en 2005)⁶⁴. Soulignant enfin l'importance de la coordination et de

la collaboration obtenue par d'autres moyens, notamment l'inauguration des petits déjeuners hebdomadaires de sous-ministres pour discuter des questions émergentes et des priorités politiques, et l'utilisation du forum annuel des sous-ministres adjoints pour leur communiquer les priorités du gouvernement, il termine en implorant les employés de combattre le scepticisme et en leur demandant de s'engager à fond dans la réforme.

Glen Shortliffe

Le deuxième rapport annuel saute une année et paraît en mars 1994 sous la signature du greffier Glen Shortliffe; il porte sur le contexte gouvernemental de prestation des services publics pendant la période de son mandat de greffier et secrétaire du Cabinet. Le rapport est adressé au Premier ministre Chrétien, qui a été élu l'automne précédent. Facteur important, M. Shortliffe souligne le stress des fonctionnaires. Il formule des remarques sur les défis posés par la réorganisation de 1993 lancée sous M^{me} Campbell. Trente-cinq ministères ont été ramenés à 22 après la fusion de certains de leurs éléments dans 10 nouveaux ministères, 17 ministères ont été abolis et une certaine rationalisation a été opérée au sein des organismes centraux (le Bureau des relations fédérales-provinciales a été intégré au BCP, et le Bureau du contrôleur général, au Secrétariat du Conseil du Trésor)⁶⁵. Les changements ministériels ont affecté plus de 100 000 employés et ont été mis en vigueur au moyen de décrets en conseil portant création de ministères fantômes (en attendant l'adoption des textes législatifs) et prévoyant le transfert des employés concernés. Cette période a aussi été marquée par une réduction de près de 20 p. 100 des postes de sous-ministres adjoints, par la consolidation et une réduction importante des services de soutien administratif et par le transfert géographique de certains services.

L'Examen des programmes, qui a entraîné 45 000 autres coupures de postes dans la fonction publique, était très distinct de FP 2000, bien qu'on ait tenté dans sa mise en œuvre de préserver l'esprit d'amélioration des services de FP 2000 en procédant aux réductions de coûts grâce à une concentration des coupures dans les frais généraux et dans les services de gestion tels que la vérification interne. Oralement, Shortliffe concilie les deux initiatives en disant que les principes et valeurs de FP 2000 ont été endossés par le nouveau gouvernement : « Il s'agit de la reconnaissance de la valeur d'employés qualifiés adaptables, de la primauté accordée au service et d'un engagement en faveur de l'apprentissage continu et de l'innovation au sein des organisations ». Il ajoute que le changement continu de l'époque se manifeste aussi au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et en France, à la suite de transformations mondiales. Toutefois, à mon avis, son commentaire sur les « caractéristiques communes » de la Nouvelle gestion publique vaut particulièrement pour le Canada : « . . . une plus grande souplesse de l'organisation, un investissement dans les ressources humaines, la modernisation des services et des systèmes du personnel, la volonté de consulter et une ouverture aux idées venues de l'extérieur du gouvernement »⁶⁶.

Jocelyne Bourgon

Jocelyne Bourgon publiera quatre rapports annuels au Premier ministre, tous plus longs que ceux de ses prédécesseurs. Son deuxième rapport, d'une soixantaine de pages, contient beaucoup d'exemples d'accomplissements et de progrès réalisés dans les ministères et sur le plan de l'effectif de la fonction publique, et replace les compressions effectuées dans le secteur public canadien dans le contexte comparatif d'autres pays. Elle traite du lancement d'un programme connu dans les deux langues sous le nom de « La Relève ». Comme M. Tellier, elle a lancé une série d'initiatives

dirigées par des SM pour constituer les ressources humaines des 25 prochaines années. Elle dit au sujet des besoins en ressources humaines qu'il s'agit d'une « crise tranquille » et qu'il est important d'attirer, de motiver et de conserver une fonction publique de qualité aussi bonne que celle de l'organisation passée lorsqu'elle était à son meilleur. Son quatrième et dernier rapport, en 1998, aura la forme d'une bande vidéo et ne suscitera pas beaucoup de discussions, si ce n'est pour cette caractéristique. Le BCP abandonnant apparemment ses tentatives de susciter des initiatives de réforme dans l'ensemble de la fonction publique, il y avait nécessairement moins de choses à dire dans les rapports.

Mel Cappe

Mel Cappe, le prochain greffier nommé par M. Chrétien, présentera trois rapports annuels plus terre à terre. Parmi leurs thèmes centraux, mentionnons la teneur du discours du Trône, les résultats de la première enquête auprès des employés de la fonction publique, les progrès réalisés pour intégrer les minorités visibles dans la fonction publique et les mesures prises par le Canada en matière de sécurité, notamment à la suite des attentats contre les tours du World Trade Centre à New York. Il avait consacré beaucoup d'énergie à préparer le gouvernement au bogue de l'an 2000 et aux incertitudes créées dans le secteur de l'informatique.

Alex Himelfarb

Le greffier actuel, Alex Himelfarb, occupe son poste à la période probablement la moins tranquille depuis la création du rapport annuel. Il est actuellement au service d'un gouvernement minoritaire qui ne survit qu'avec la marge la plus mince possible à la Chambre des communes puisqu'il n'a gagné un vote de confiance sur le budget que par une seule voix et ce, grâce à l'appui du Nouveau parti démocratique. Ses trois rapports annuels font une

dizaine de pages en moyenne. Dans le premier, il a tenté de rehausser le moral. Dans le deuxième, période de transition, il a pris note de « revers ». En 2005, il a parlé d'une culture de transformation. Il semble ainsi que la valeur de communication du Rapport annuel au Premier ministre ait perdu de son importance⁶⁷.

Dans la période qui suivait immédiatement l'adoption de la loi sur le chef de la fonction publique, le rapport avait plus d'importance qu'aujourd'hui pour la communauté des fonctionnaires. Les informations sur la pensée du Premier ministre et du greffier au sujet des politiques devant affecter la fonction publique se limitent essentiellement à ce que rapportent les médias et les syndicats et à ce que dit le greffier dans ses discours devant diverses tribunes, notamment devant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada. Plus important encore, dans les années Tellier-Bourgon, la fonction publique était à toutes fins utiles mise en pièces : qui pouvait alors ne pas s'intéresser à un rapport du greffier? En outre, les 10 dernières années ont été caractérisées par un accroissement considérable de l'accessibilité aux informations de base sur le gouvernement et sur ses orientations et projets grâce aux sites Web officiels de tous les ministères et organismes publics.

5.1.2 Les propres publications des greffiers sur leur rôle

Les greffiers du Conseil privé du Canada ont tendance à ne pas publier⁶⁸. Comme nous l'avons indiqué, Gordon Robertson fut le dernier greffier fédéral à produire une analyse de son poste et de sa relation avec le Cabinet du Premier ministre, dans un esprit teinté à la fois de sobre théorie démocratique et d'idéalisme⁶⁹. Paul Tellier publia une analyse pénétrante de deux articles de la revue *Administration publique du Canada* rédigés par Gordon Robertson sur le BCP et Marc Lalonde sur le CPM en 1972, mais ses remarques sont fondées sur leurs textes et

précédaient largement sa propre accession au poste de greffier⁷⁰. Michael Pitfield rédigea une interprétation de tout le système d'élaboration des politiques mais sans produire d'analyse approfondie de ses problèmes, qu'il comprenait certainement fort bien⁷¹. Deux autres greffiers seulement (M^{me} Bourgon et M. Himelfarb) se sont exprimés publiquement sur leur rôle et leur comportement, ainsi que sur ce qu'ils pensent du Bureau, mais dans les limites des questions qui leur ont été posées devant la Commission Gomery, ce qui veut dire qu'on ne peut pas considérer que leurs déclarations correspondent à ce qu'ils écriraient s'ils publiaient leurs réflexions dans le même esprit que M. Robertson. M^{me} Bourgon, en particulier, a été placée sur la défensive par le juge Gomery, tout comme M. Himelfarb, même si ce dernier n'occupait pas un poste relié aux commandites à l'époque des événements.

Gordon Robertson

M. Robertson souligne que le recours plus fréquent à partir de 1971 aux comités du Cabinet, ainsi que le perfectionnement du système de communication de documents avec le Cabinet, donne aux ministres plus d'occasions de participer aux délibérations et de les améliorer. Comme on a concédé aux comités que leurs décisions seront normalement finales, ils deviennent plus efficaces. L'un des problèmes qu'il envisage est que la participation intense des ministres à un collectif gouvernemental élargi risque de les obliger à payer un prix trop élevé du point de vue de leur rôle politique individuel⁷².

Son article retient surtout l'attention pour la manière dont il résume les rôles respectifs du BCP et du CPM. Le travail de coordination et de contestation du BCP, constate-t-il, est « truffé de risques de malentendus, de sentiments froissés et de griefs », et certains principes se sont donc développés. Le premier et l'un des plus familiers, à juste titre, est que le Bureau du Conseil privé doit rester « sur la touche » — le ballon appartient à l'équipe

ministérielle et au ministre qui sont les vrais joueurs. Un autre facteur peut-être encore plus profondément ancré dans le psychisme des fonctionnaires canadiens et des observateurs est la distinction que fait M. Robertson entre le BCP et le CPM : « Le cabinet du Premier ministre est partisan, axé sur le politique, mais sensible à l'opérationnel. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur l'opérationnel mais sensible au politique »⁷³. Par cette formulation, qui est plus un idéal vers lequel tendre qu'une formule à appliquer, M. Robertson met en relief un facteur que certains observateurs canadiens et certaines agences de contrôle ont du mal à accepter, à savoir que le gouvernement doit être « politique » parce que seuls les politiciens rendent des comptes à l'électorat. « L'idéologie, la technologie et la bureaucratie doivent être bridées pour que le politique puisse régner. »⁷⁴

Paul Tellier

Le message de Paul Tellier dans son article de 1972 semble être une mise en garde. Il dit que le système de documents du Cabinet risque de concentrer le pouvoir au centre au lieu de le diffuser. Il indique de plus qu'un transfert progressif du pouvoir vers l'exécutif risque de modifier le sens de la solidarité du Cabinet, en faisant des ministres une garde prétorienne plutôt qu'un groupe de collègues.

Michael Pitfield

Le message de Michael Pitfield est communiqué en 1976 sous forme d'allocation lors de la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, durant la deuxième année de son mandat de greffier. Dans ses remarques liminaires, il examine comment le gouvernement, au sens large, a changé — la rapidité du changement étant reliée à la vitesse avec laquelle le gouvernement a grossi. Il décrit ensuite le processus qu'il était encore en train de concevoir pour assurer « plus d'efficacité, plus d'efficacité, et plus

de contrôle et de direction politiques » — annonçant ainsi à l’avance le « meilleur contrôle politique » qui est l’un des principes de base de la Nouvelle gestion publique — et pour arriver à une définition plus claire des objectifs [des programmes] et à une organisation plus cohérente des programmes en fonction de ces objectifs⁷⁵.

Quand on constate l’enthousiasme de Pitfield pour la mesure de la gestion, il importe de se souvenir que l’on croyait à l’époque dans le monde occidental industrialisé que la rationalisation des choix budgétaires (RCB) était une réforme nécessaire du processus d’élaboration des budgets publics, réservée auparavant aux seuls objets de dépenses définissant assez vaguement les différentes catégories de dépenses. Pitfield n’était pas seul à penser que des informations de gestion bien meilleures, si ce n’est parfaites, pourraient conférer du pouvoir aux politiciens. On pensait que ces derniers pourraient tenter ainsi de mettre en œuvre les éléments faisables de leurs programmes politiques. Personne ne doit donc s’imaginer aujourd’hui qu’il est supérieur à Pitfield parce que ce dernier n’était pas réaliste dans ses exigences de planification pour tout le système. Après quelques changements de vocabulaire — pour adopter gestion de programmes et Cadre de gestion et de responsabilisation (ce qui comprend la norme de mesure des résultats de la RCB) — son discours n’étonnerait absolument pas un groupe contemporain de cadres supérieurs.

Dans son allocution, Pitfield parle aussi des raisons qui l’ont poussé à vouloir rationaliser le système de comités du Cabinet et les processus de décision, mentionne un certain nombre de décisions cruciales de l’époque et aborde la question de leur mise en application.

L’une d’entre elles fut d’accroître la taille du Cabinet pour « assurer une plus grande interface du politique avec la bureaucratie et la plus grande capacité de contrôle et de direction que cela permettrait,

espérait-on », évitant ainsi un système plus administratif et quasi judiciaire et moins politique⁷⁶.

5.1.3 Jugements journalistiques « de qualité »

Outre ces sources sur la manière dont les différents greffiers ont interprété leur rôle, on trouve dans le site Web du Bureau du Conseil privé trois articles de qualité, l'un de Christina McCall-Newman sur Michael Pitfield⁷⁷, qui a été au service de M. Trudeau de 1975 à 1982 moins une année pour le gouvernement Clark, un autre de Charlotte Gray sur Paul Tellier⁷⁸, qui a été au service de M. Trudeau puis de M. Mulroney de 1985 à 1992, et le dernier de Michel Vastel sur Jocelyne Bourgon⁷⁹, qui a été au service du gouvernement Chrétien de 1994 à 1999. Leur lecture donne l'impression que les greffiers ont une grande marge de manœuvre dans la définition de leur rôle.

Michael Pitfield

M. Pitfield avait passé un certain temps au Bureau du Conseil privé en 1968 et M. Trudeau le nomma greffier en 1975, à l'âge de 37 ans seulement, pour succéder à Gordon Robertson. L'article de M^{me} McCall-Newman est une longue déconstruction psychologique de l'homme et de ses échecs (selon elle) dans ce poste et comme être humain. Son argument sur sa mauvaise gestion est fondé sur son hypothèse que la théorie technocratique des systèmes que MM. Trudeau et Pitfield avaient conçue pour imposer plus de délibérations dans la prise de décisions était tout simplement beaucoup trop complexe pour être efficace. Le problème est qu'elle n'explique jamais la nature du problème. Elle se contente de l'attribuer au « manque de réalisme » dû au caractère singulièrement fumeux et têtu de M. Pitfield plutôt qu'à la pensée correspondante de tout le système fédéral de contrôle financier, notamment la montée en puissance du BVG. Par conséquent, elle n'explique pas que le système hyper-rationnel était destiné à être mis à l'essai parce

que c'était dans l'air du temps, et qu'il était voué à l'échec à cause de forces plus puissantes que n'importe quelle « mauvaise gestion » de M. Pitfield. De par leur nature, les systèmes de décision dits « complètement rationnels » échouent parce que leurs coûts en information et en temps sont excessifs. Ceux-ci avaient été calculés aux États-Unis au début des années 70 et avaient été démontrés par les philosophes au début des années 1900.

Elle ne replace pas non plus dans le contexte politique de l'époque le système de M. Pitfield pour contrôler les critères à appliquer aux affaires soumises au Cabinet. Le Bureau du vérificateur général avait créé un champ de mines politiques pour le gouvernement dans la bataille longue et publique qu'il avait menée pour obtenir ce qu'il présentait comme des techniques établies et de bon sens pour mesurer les résultats des programmes, méthodes qui, prétendait-il, avaient déjà été perfectionnées et étaient utilisées dans le monde des affaires, ce qui n'était pas vrai⁸⁰. M. Pitfield voulait peut-être avant tout éviter les erreurs et leur maturation inévitable en scandales. Le vérificateur général de l'époque, J. J. McDonnell, avait été jusqu'à s'adresser à la population dans son rapport annuel de 1976 afin d'obtenir l'appui dont il avait besoin pour élargir son mandat. Il avait simplement déclaré que le gouvernement perdait le contrôle de la gestion *financière*. Ce qu'il réclamait au gouvernement, c'était une loi donnant à son bureau de vastes pouvoirs pour évaluer les programmes en fonction de ce qu'il appelait à l'époque l'optimisation des ressources.

Le Conseil du Trésor et son secrétariat devaient sans doute croire aussi aux vertus de la planification complètement rationnelle car la « logique économétrique » de la RCB fut implantée dans le système d'approvisionnement officiel en 1971 en l'utilisant comme format de présentation du Budget des dépenses. M^{me} Newman

décrit la Commission Glassco et son programme de modernisation et de décentralisation de la fonction publique en mentionnant « les techniques actuellement à la mode du monde des affaires telles que . . . la rationalisation des choix budgétaires »⁸¹. Encore une fois, cependant, elle n'explique pas que la RCB était destinée à obliger les ministères à produire des informations fiables qui permettraient au SCT de centraliser les informations sur les « résultats » de tout le système et que les politiciens les utiliseraient pour prendre leurs décisions d'affectation des dépenses. Il importe de comprendre que, si la RCB avait été faisable, elle aurait contrebalancé la décentralisation de la prise de décisions qui allait suivre l'abolition de la vieille fonction de contrôleur au SCT et la décentralisation des pouvoirs vers les gestionnaires qui avait suivi le rapport de la Commission Glassco. D'où la conclusion foncièrement injuste de M^{me} Newman : si l'on analyse rétrospectivement la décennie, il était difficile d'échapper à la réalisation qu'une bonne partie de tout cela [l'appauvrissement et la démoralisation de la fonction publique] était la faute de Michael Pitfield⁸². En réalité, la « faute » incombait à un système de pensée beaucoup plus influent que M. Pitfield, que des gens intelligents avaient accepté avec beaucoup trop peu d'analyse sérieuse.

Paul Tellier

L'article de 1985 de Charlotte Gray sur Paul Tellier part d'un Bureau du Conseil privé devenu une coquille « éviscérée » par Gordon Osbaldeston, qui « a remplacé bon nombre des protégés énergiques de M. Pitfield par des gestionnaires partageant son approche plus minimaliste du gouvernement »⁸³. Le minimalisme était maintenant mal vu. Ensuite, John Turner a démantelé les deux « ministères d'État », le ministère d'État chargé du Développement social et celui chargé du Développement économique, qui constituaient un secrétariat de premier rang et comportaient une

fonction de contestation en coordonnant la pensée du sous-ministre et du ministre avant les réunions du Cabinet, à la manière britannique. Troisième coup porté au système, le nouveau Premier ministre Brian Mulroney dépouille le BCP de sa capacité restante d'analyse des politiques en créant un remplacement au CPM. « À l'automne de 1984, les mécanismes de coordination des politiques — destinés à intégrer les décisions du gouvernement dans le plan plus vaste de l'orientation générale du gouvernement — se sont évaporés »⁸⁴. (Ces mécanismes avaient été des innovations de M. Pitfield.) Le premier gouvernement Conservateur semble perdu, et il perd des ministres qui commettent diverses fautes personnelles. Il s'agit par exemple de John Fraser, qui impose sa volonté aux fonctionnaires des Pêches en ordonnant la mise en vente pour la consommation humaine de boîtes de thon que ceux-ci avaient jugé impropre à la consommation, même s'il n'était pas absolument dangereux pour la santé humaine. Ce ne fut apparemment pas le seul cas de ministre imposant ses décisions à ses fonctionnaires⁸⁵.

Alors que le Premier ministre Brian Mulroney avait mené sa campagne électorale contre la bureaucratie en la menaçant, dans une formule célèbre, de lui donner « des avis de congédiement et des chaussures de course », les difficultés qu'il connaîtra durant ses premières années de pouvoir — avec un groupe de ministres sans expérience et un centre ayant moins d'autorité que celui de Michael Pitfield — le convaincront de l'importance d'une coordination assurée par des fonctionnaires professionnels. Après avoir vu M. Tellier à l'œuvre, il lui confie le poste de greffier⁸⁶. En 1988, M. Mulroney est amené à lancer une initiative pour préparer la fonction publique à l'avènement du millénaire, FP 2000. Et, en décembre 1990, dans sa préface au document du gouvernement sur le renouveau, il admet que, dans son rôle de premier ministre et de chef du gouvernement, « j'ai le devoir au nom de tous les Canadiens d'assurer l'efficacité continue de cette grande institution nationale »⁸⁷.

Jocelyne Bourgon

Le portrait de Jocelyne Bourgon par Michel Vastel est à la fois cruel et d'une misogynie primaire. Après la défaite du référendum de Charlottetown, M^{me} Bourgon, qui est alors administratrice adjointe du Bureau des relations fédérales-provinciales, passe quelques années à l'extérieur du centre, comme présidente de l'Agence canadienne de développement international, puis sous-ministre des Transports, avant d'y revenir comme greffière nommée par le Premier ministre Chrétien en février 1994. Comme elle n'a pas fait d'études dans les universités prestigieuses et qu'elle est banale sur le plan physique, dit M. Vastel, il y avait autant de chances qu'elle fasse preuve de leadership dans les couloirs sacrés du pouvoir au quatrième étage de l'édifice Langevin que de voir Mère Teresa présider le conseil d'administration de la Chase Manhattan Bank.

Il n'empêche qu'elle prend ses fonctions et renvoie ou déplace une douzaine de cadres du plus haut rang et mute 17 sous-ministres adjoints dans d'autres postes. Mère Teresa disait à des groupes de cadres qu'il s'agit de réinventer le gouvernement du Canada⁸⁸. Dans ce qui a dû être une phase de l'Examen des programmes, mais que M. Vastel n'a pas identifiée comme telle, Jocelyne Bourgon et Marcel Massé, ministre du Renouveau de la fonction publique, mettront ensuite les mandarins du gouvernement sur la sellette en leur demandant si les programmes qu'ils gèrent sont des services publics nécessaires, s'ils pourraient ou non être mieux assurés par le secteur privé ou par un autre palier de gouvernement, et comment on pourrait en assurer une prestation plus efficace et moins coûteuse. On a l'impression d'être revenu à l'époque du rationalisme à la Pitfield. Après cela, d'autres têtes tombent, des pans de ministères disparaissent, des étages complets se vident de leurs fonctionnaires, et la marque d'un bon SM est qu'il est capable d'amputer son ministère de la moitié de son personnel. Ces décisions sont prises

pour atteindre les objectifs de simplification administrative et de compression des dépenses de MM. Chrétien et Martin. Dans son propre royaume, M. Chrétien a réduit le nombre de comités du Cabinet et le nombre de ministres, ces derniers passant de 38 à 22.

Après ces coupes sombres dans les rangs de la haute direction, M^{me} Bourgon change de braquet et entreprend un exercice de renouveau appelé « La Relève ». M. Vastel soutient qu'elle s'est débarrassée du Comité des hauts fonctionnaires, qu'elle jugeait trop élitiste, mais il n'explique pas comment la fonction qu'il exerçait a été remplacée ou si c'est M^{me} Bourgon elle-même qui l'a assumée avec ses seules préférences et son seul jugement⁸⁹. L'allégation est grave, cependant.

Juste avant de conclure son article, M. Vastel fait le récit frappant d'une entrevue. Selon lui, M^{me} Bourgon et M. Massé, ce dernier un ex-mandarin de MM. Clark, Trudeau et Mulroney, avaient éliminé ou chassé de la fonction publique fédérale les derniers hérauts de la vieille éthique de service et d'abnégation des mandarins. M. Vastel dit que M. Massé avait affirmé que la nouvelle génération de sous-ministres ne viendrait pas de promotions systématiques, échelon par échelon. « Les profils de carrière suivront les mouvements d'idées utilisés pour définir l'État fédéral » (paraphrase de l'auteur)⁹⁰. La bonne personne possédant les bons talents apparaîtra au bon endroit au bon moment et sera placée au bon niveau. C'est encore une fois la théorie des systèmes mais, cette fois, les personnes nécessaires doivent émerger et émergeront de la situation, de la culture et de l'époque. On trouve ici une notion de systèmes ouverts et organiques largement en avance sur tout ce que les êtres humains seraient capables de créer. Si l'on prenait M. Massé au mot, on pourrait dire que la planification des ressources humaines de demain pour servir l'appareil gouvernemental reposait sur une métaphore.

Quelles que soient ces lacunes, la citation de M. Vastel n'est pas un mauvais résumé de ce que des journalistes de qualité pensent que les greffiers canadiens ont fait de leur rôle et de leur pouvoir. Apparemment, les greffiers réagissent à ce qui s'est fait avant eux en le démantelant, ils répondent très directement au Premier ministre avec qui ils travaillent, ils survivent comme des caméléons dans l'environnement politique et l'équilibre de pouvoir dans lequel ils se trouvent, et ils absorbent les idées de leur époque sur la gestion — idées qui manquent de contenu ou dont le contenu n'a pas été mis à l'épreuve.

Considérant ce que devient la réputation d'un greffier aux mains d'un journaliste, même de qualité, les survivants, dont plusieurs sont jeunes et dynamiques, comme M^{me} Bourgon, feraient peut-être bien de prendre la plume pour décrire eux-mêmes et défendre leur action.

5.2

Comment le rôle du greffier a-t-il changé au cours des temps?

Les parties qui suivent sont fondées sur mes propres lectures et réflexions, placées dans le contexte, c'est important, des entrevues effectuées pour l'étude. Selon les ex-hauts fonctionnaires qui ont œuvré au gouvernement pendant les 30 dernières années, qu'est-ce qui a changé? L'image publique du greffier ou du secrétaire du Cabinet a-t-elle changé et, dans l'affirmative, comment?

D'aucuns pensent qu'il y a eu, au début de la période Pitfield, un changement qualitatif dans la difficulté des tâches d'organisation et de coordination confiées aux cadres de la fonction publique. M. Pitfield parle d'une transformation de la vitesse du changement. Certaines des personnes interrogées ont souligné que les fonctions sociales et économiques du gouvernement ont « explosé » à la fin des années 60 et dans les années 70. Quoi qu'il en soit, la plupart disent que ces facteurs n'ont pas continué à engendrer de changements fondamentaux au

même rythme. Pour les autres, dans les 30 ou 40 années depuis les grandes transformations, nous nous sommes habitués à vivre avec des forces que sir Richard Wilson, un ancien chef de la fonction publique britannique et secrétaire du Cabinet, a appelées la mondialisation, les sciences et la technologie, le changement des attitudes sociales et des comportements, et le pouvoir des médias⁹¹. En outre, plusieurs répondants ont dit douter que la mondialisation soit un phénomène permanent. Elle exige des sources continues d'énergie bon marché ainsi qu'un monde en paix et presque totalement dévoué au commerce — deux conditions menacées depuis 2001.

5.2.1 Le greffier, médiateur du Premier ministre

En ce qui concerne les tâches du greffier, le plus gros changement identifié par les répondants, et de loin, est que l'on s'attend de plus en plus, depuis une trentaine d'années, à ce qu'il résolve des problèmes⁹². Ceci ouvre la porte à la critique qu'il a été ou est politisé, d'autant plus que son rôle de médiateur peut souvent impliquer des consultations étroites avec le chef de cabinet du Premier ministre.

Un autre facteur est que la qualité du personnel du CPM varie au cours des années. Si le greffier s'avère plus efficace que le bureau politique, le Premier ministre aura naturellement tendance à faire de plus en plus appel à lui comme médiateur. Les agents politiques sont plus faibles lorsque que le gouvernement est minoritaire, par insécurité personnelle. Autre facteur, déjà mentionné : le greffier est au centre des réseaux d'information du gouvernement. Il rencontre chaque matin le Premier ministre et son chef de cabinet. Il est donc au courant de ce qui compte et peut agir rapidement pour minimiser les difficultés s'il estime que c'est son rôle. En outre, il n'est absolument pas illégitime que le greffier indique au Premier ministre les conséquences politiques de telle ou telle décision, ou explique aux politiciens les facteurs administratifs y faisant obstacle; c'est précisément son rôle.

Quelle que soit la disponibilité des bons offices du greffier, elle incite les administrateurs de ministères à régler eux-mêmes leurs propres problèmes. Le rôle de l'administrateur est d'aider le ministre à réaliser les priorités énoncées dans une lettre de mandat et, en plus, de s'acquitter de ses propres obligations.

5.2.2 Le gouvernement, c'est une affaire de jugement et de politique

Il n'en reste pas moins que, dans les interactions entre le BCP et le CPM, « personne ne sait où se trouve la ligne de démarcation » et ce, depuis bien avant M. Robertson, comme lui-même et d'autres l'ont honnêtement et fréquemment admis. Le gouvernement élu est motivé par le politique. Considérant le rythme du travail à exécuter et le fait que « des dossiers chauds » viennent continuellement s'ingérer dans les efforts de coordination et de contrôle et accaparer l'attention, il n'est pas toujours possible d'attribuer le blâme de manière incontestable quand les choses vont mal. Selon un répondant, « les relations d'imputabilité dans ce domaine ont toujours été nuancées ». Le centre politico-bureaucratique du gouvernement n'a pas été conçu pour produire automatiquement des preuves permettant d'attribuer un blâme officiel justifié pour chaque action distincte⁹³. Après tout, ce centre est le gouvernement — comprenant un exécutif élu et des personnes qu'il a nommées — qui doit œuvrer par le truchement de la fonction publique permanente, avec les bons offices du greffier. Le système d'imputabilité réside au Parlement. On peut bien croire que c'est après avoir constaté que le centre est à toutes fins utiles une entité unique que le Premier ministre britannique a décidé de donner à des conseillers politiques spéciaux le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et de confier des tâches à la fois au centre et, maintenant, aux ministères — ce qui serait dans la culture politique du Canada un pas trop grand à franchir et susciterait beaucoup d'anxiété.

Parmi toutes les forces qui poussent le greffier à être quelqu'un qui résout des problèmes, quatre autres facteurs ont continuellement été

mentionnés dans les entrevues : la nature changeante du personnel de direction de la fonction publique (la perte de solidarité de l'ancien mandarinat qui l'a bâtie); la perte de respect correspondante envers la fonction publique dans son ensemble, bon nombre de politiciens étant convaincus qu'ils peuvent mettre leurs politiques en œuvre malgré la fonction publique plutôt que grâce à elle; la tendance au Canada à remplacer beaucoup de députés lors des élections générales, lesquelles peuvent amener à Ottawa 60 p. 100 à 80 p. 100 de nouvelles têtes, ce qui produit beaucoup de ministres néophytes; et le caractère immédiat et complexe des relations entre la presse et le gouvernement.

5.2.3 Le greffier peut-il faire face aux « problèmes invisibles »?

Bon nombre d'observateurs ont pensé que l'Enquête du juge Gomery sur les activités du greffier en poste au moment de la création du Fonds pour l'unité et sur l'absence de correctifs était la preuve de l'inefficacité de ses pouvoirs de collecte d'informations et de la valeur du recours des administrateurs généraux au greffier.

Le Fonds pour l'unité a été créé sous l'autorité du Premier ministre puis a été transféré à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). M^{me} Jocelyne Bourgon a envoyé une note au Premier ministre Chrétien pour lui dire que le Fonds devrait être géré par un ministère, avec le cadre correspondant de règles et de mécanismes de surveillance, et non pas rester dans son cabinet, en dehors de tout cadre de gestion, ce qui laissait le Premier ministre directement responsable. L'intervention de la greffière s'est arrêtée là car, selon les témoignages, on n'a plus entendu parler ensuite du Programme de commandites au Bureau du Conseil privé. Le Premier ministre fit ce que la greffière avait recommandé et la question des commandites semblait alors avoir été réglée, selon le témoignage de cette dernière.

Le sous-ministre de TPSGC, M. Randal Quail, dit dans son témoignage devant le Comité des comptes publics et devant la Commission qu'après

le transfert de l'unité des commandites dans le ministère dont il était responsable, mais avec un statut original (il croyait que son ministre voulait traiter directement avec M. Guité, le chef de l'unité des commandites), l'activité de l'unité, pour reprendre ses paroles, n'apparaissait plus sur « son radar ». Pourquoi?

La réponse la plus probable est que *si* le programme avait été totalement inefficace et avait produit les mêmes pertes, au lieu d'avoir encouragé la fraude, il aurait été considéré comme un exercice politique relativement peu dispendieux. En vertu de la politique actuelle de gestion des risques, où l'on calcule la « matérialité » des risques proportionnellement aux comptes du ministère ou aux comptes du Canada, le Fonds pour l'unité ne représentait pas une grosse somme. Si la totalité du Fonds avait disparu sans apporter quoi que ce soit au contribuable, il n'y avait aucun risque que les comptes du Canada ou même de TPSGC fassent l'objet de réserves dans une vérification financière. Objectivement parlant, le Fonds pour l'unité était tout simplement trop petit pour être microgéré par l'une des personnes les plus occupées d'Ottawa — le greffier — ou même par le sous-ministre de TPSGC. Le BVG, malgré la réaction excessive de la vérificatrice générale à ses constatations sur les trois contrats ayant fait l'objet d'une vérification demandée en 2002, n'était pas allé une seule fois de sa propre initiative à la Direction générale des commandites entre 1996 et une séquelle de la vérification demandée. À l'évidence, le radar de l'équipe de vérification de TPSGC nommée par le BVG n'avait aucunement repéré l'unité des commandites. On peut dire la même chose du Secrétariat du Conseil du Trésor, et ce, malgré une dénonciation et deux vérifications internes dotées de relativement peu de ressources qui avaient fait allusion à des difficultés. S'il est vrai que le radar de M. Quail était en panne, ce n'était pas le seul.

Il serait peut-être juste de dire que l'observateur a le choix entre deux conclusions. Il peut accepter telles quelles les explications du sous-ministre de TPSGC et de M^{me} Bourgon, qui ont dit qu'ils étaient trop

occupés par des dossiers présentant des risques beaucoup plus élevés pour le Trésor public, ou dont les enjeux, du point de vue des politiques publiques, étaient beaucoup plus importants que les fonds de commandites⁹⁴. Sinon, il peut imaginer que la greffière, le sous-ministre de TPSGC, le SCT et le BVG ont monté une conspiration pour permettre à un scandale politique destructeur d'éclater en toute liberté tout en risquant de ruiner leur propre réputation. Si l'on pense que la première possibilité est la plus raisonnable — que le Fonds était mineur dans le contexte des sommes déboursées par le gouvernement et pouvait donc faire l'objet d'abus sans que la haute direction s'en rende compte — on peut alors, et seulement alors, se poser la question vraiment importante.

La question importante est de savoir si la gestion du risque telle qu'elle se pratique au gouvernement fédéral est suffisamment sensible au risque *politique* plutôt qu'au risque de gestion mesuré avec des marges d'erreur tolérables dans de grands comptes. Ce qui a rendu ces fraudes particulières scandaleuses aux yeux des médias, de l'Opposition et du BVG, c'est le rôle des politiciens et la possibilité que les firmes participantes faisaient des dons au Parti libéral. Il pourrait donc être pragmatique pour le palier politique de confier au Conseil du Trésor le devoir de surveiller le risque politique pour réduire le nombre de scandales politiques.

5.2.4 Les médias fabriquent le message

Des problèmes difficiles peuvent devenir incontrôlables à cause des médias. Plusieurs personnes ont dit que les rondes constitutionnelles du Lac Meech et du Canada ont mis en lumière l'impact des médias comme créateurs actifs d'événements et de résultats politiques. David Taras, de l'Université de Calgary, a analysé les événements clés, sa principale contribution consistant à examiner comment et dans quelle mesure la télévision a créé une arène partagée par les médias et les politiciens qui a transformé le processus de réforme constitutionnelle⁹⁵. Son argument de base est le suivant :

[Traduction]

La télévision n'était pas seulement une fenêtre par laquelle les chefs politiques diffusaient des messages à leur public mais aussi un moyen de communication entre les parties elles-mêmes. Les médias pouvaient être assimilés aux murs d'un court de squash [eux-mêmes en mouvement]; les positions de négociation devaient être renvoyées contre les murs pour rester en jeu, juger les réactions et leur donner de la légitimité⁹⁶.

Les politiciens réagissaient instantanément aux commentaires de leurs collègues, se servaient des entrevues pour lancer ou prendre des positions, donnaient en douce des informations différentes à des membres différents des médias et vivaient comme une sorte de meute avec les médias pendant des semaines d'affilée, à un point tel qu'ils préparaient des déclarations particulières pour des membres particuliers des médias. M. Taras utilise le dernier jour avant la date limite d'approbation pour illustrer une situation qualitativement nouvelle, comme l'ont fait plusieurs de mes répondants. C'est durant cet épisode que le Premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, qui attendait un appel téléphonique du ministre fédéral responsable de la réforme constitutionnelle, Lowell Murray, a été plutôt confronté au spectacle de M. Murray expliquant à la télévision quelle serait la stratégie fédérale suite au vote imminent de l'Assemblée législative de Terre-Neuve. La décision de M. Murray d'utiliser la télévision plutôt que le téléphone résultait en partie du fait qu'il suivait lui-même l'évolution des événements de Terre-Neuve à la télévision. Chantal Hébert a trouvé ce genre d'événement tout à fait étonnant : utiliser la télévision en direct pour adresser une insulte à un partenaire de négociation. Ensuite, comme l'a souligné l'un de mes répondants, le grand événement qui a suivi a été le spectacle du député provincial néodémocrate Elijah Harper, un Autochtone cri, tenant à la main une plume d'aigle à l'Assemblée provinciale du Manitoba pour indiquer qu'il refuserait l'accord unanime

qui était nécessaire pour assurer la poursuite des discussions — parce qu’il croyait qu’il n’était pas légitime que le gouvernement fédéral règle la question du Québec avant les préoccupations des Premières nations.

Le message fondamental est que la manière dont on utilise la télévision au Canada continuera de transformer le contenu politique et, partant, les politiques publiques de manière profondément réfractaire à l’imputabilité. Et, ce qui n’est pas moins important, dit M. Taras, c’est l’obsession des journalistes couvrant les événements constitutionnels à déclarer des gagnants et des perdants, et à produire des reportages favorables à leurs propres partisans et à leurs opinions.

5.2.5 Le profil médiatique des greffiers au fil du temps

Le fait d’avoir un profil médiatique accru a-t-il fait du greffier du Conseil privé du Canada ou du secrétaire du Cabinet britannique un personnage plus présent sur la scène publique, compliquant ainsi son travail? La recherche effectuée par Lindsay Aagaard sur les mentions de l’un ou l’autre dans les journaux de référence du Canada et de Grande-Bretagne — le *Globe and Mail* et le *Times of London* — a révélé plusieurs choses. La recherche effectuée dans les archives du *Globe and Mail* peut être résumée, pour la période allant de 1965 à aujourd’hui, en disant qu’il n’y a aucune tendance notable d’accroissement de l’image publique du poste, du point de vue d’une plus grande couverture indépendante des événements d’actualité. Les greffiers ne semblent pas être devenus des « vedettes » au Canada, ni le secrétaire du Cabinet au Royaume-Uni. Cela dit, le *Times of London* mentionne beaucoup plus fréquemment le secrétaire du Cabinet que le *Globe* au Canada. Ceci ressort particulièrement clairement d’une comparaison des cinq greffiers canadiens successifs (Tellier, Shortliffe, Bourgon, Cappe et Himelfarb) aux trois secrétaires du Cabinet (Butler, Wilson et Turnbull) dans les archives du *Times of London* durant la même période. Si l’on calcule la moyenne des mentions annuelles des greffiers canadiens et britanniques,

on constate que les Britanniques sont mentionnés deux fois plus souvent. Si l'on examine uniquement la situation des greffiers canadiens, on constate que le greffier actuel, Alex Himelfarb, obtient juste quelques mentions de plus dans le *Globe and Mail* que la moyenne annuelle de ses prédécesseurs. Toutefois, les moyennes annuelles sont totalement trompeuses car presque toutes les mentions de M. Himelfarb se sont produites en 2004-2005 dans le cadre de ses comparutions devant la Commission Gomery. Chaque transition d'un gouvernement à un autre est couverte de très près au Canada et en Grande-Bretagne, et ce type d'événement produit également une hausse du nombre de mentions pendant les années électorales. Des événements similaires ont aussi tendance à être à l'origine de la couverture dans les deux pays : chaque fois que le greffier ou le secrétaire est chargé de mettre sur pied une quelconque commission d'enquête.

L'observation la plus solide que l'on puisse probablement faire entre le greffier et le secrétaire du Cabinet concerne la différence du type de reportage entre les deux journaux. Au Canada, les articles semblent être beaucoup moins neutres. Dans le *Globe and Mail*, on a tendance à dénigrer ou à utiliser des allusions péjoratives dans le cadre d'une couverture négative, alors que le langage du *Times of London* est plus souvent neutre que négatif, mais néanmoins plus souvent négatif que positif. En guise d'illustration, les termes employés au Canada peuvent comprendre des variantes de « favori du PM » ou « homme de pouvoir », alors qu'on dira dans le journal britannique que le secrétaire du Cabinet est le « premier conseiller du PM » ou, souvent, « l'interprète de la Constitution ». Le *Times* est capable de louanges, comme il l'a montré en disant qu'un secrétaire avait été aussi talentueux que son prédécesseur dans l'organisation d'une transition harmonieuse entre les gouvernements. Le *Globe and Mail* ne semble trouver aucun intérêt à comparer les performances des cadres supérieurs, mais c'est peut-être parce que la plupart de ses journalistes n'ont pas la formation nécessaire. Finalement,

on peut mentionner que, même si les deux journaux de référence sont axés sur l'événement, le *Times* donne beaucoup plus d'informations de contexte sur le poste et sur les responsabilités qui vont avec, en replaçant les événements dans leur contexte gouvernemental et constitutionnel.

En résumé, on peut sans doute affirmer que les politiciens sont généralement soumis à des épreuves extrêmes par les médias mais que leur situation semble relativement plus difficile au Canada. Il y a au Royaume-Uni des journaux de qualité qui prennent au sérieux leur devoir d'informer la population et d'interpréter l'événement, alors qu'il ne semble y avoir au Canada anglais aucun journal national pouvant être considéré comme un journal de qualité, au sens britannique, nos journaux même les plus sérieux remplissant en grande mesure leurs pages avec des choses qu'on situerait ailleurs à mi-chemin entre le journalisme de sensation et le journalisme de qualité. (*Le Devoir* est considéré par beaucoup comme le journal le plus sérieux du Canada, mais il n'est publié qu'en français.)

5.2.6 Les nouveaux développements, comme l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique

Aucun de mes répondants ne pense que l'horizontalité est une nouveauté. Tous ont dit que l'élément nouveau est l'importance qu'on lui accorde maintenant, et sa problématisation dans le cadre d'une imputabilité étroite — qui exactement a fait quoi à quoi. En ce qui concerne le premier aspect, a dit un répondant, l'injonction lancée aux fonctionnaires de penser horizontalement et de tirer le meilleur parti des ressources est généralement utilisée comme formule pour demander aux fonctionnaires de penser stratégiquement. Pour la plupart, l'horizontalité devrait être comprise comme une simple nécessité du régime de gouvernement par Cabinet à prise de décision collective. Il y a toujours eu un plus grand nombre de ministères au Canada qu'au Royaume-Uni. Comme nous avons au Canada plus de juridictions, plus petites, pour un arsenal de pouvoirs considérablement plus étroit,

l'horizontalité vue comme collaboration intense entre les ministères a toujours été nécessaire pour agir au palier fédéral. Le rôle du Cabinet est de gouverner collectivement et de tirer parti des ressources des ministères appropriés.

L'horizontalité peut même accroître le contrôle politique. Pour revenir à M. Pitfield, il croyait qu'un plus grand nombre de ministères rehausserait la densité de l'interface entre politiciens et fonctionnaires, ce qui produirait plus de contrôle politique — un objectif de NGP avant l'heure. Toutefois, le BVG considère que les initiatives horizontales font problème quand les ressources partagées ne le sont pas dans le cadre d'un contrat officiel entre les ministères participants, et dans les cas où la part de responsabilité que chaque ministre participant devrait assumer n'est pas claire. (Selon un répondant, si une décision de cabinet prise pour accomplir un objectif en utilisant les ressources et le personnel de plus d'un ministère est considérée comme problématique, les ministères participants pourraient envisager de transférer officiellement les ressources à un ministre chef de file qui répondrait aux questions à la Chambre des communes.) Les Britanniques ont en grande mesure évité le problème parce que leur système regroupe des juridictions au sein de ministères énormes gérés par un ministre principal qui assume la pleine responsabilité de l'intervention d'une équipe de ministres de rang inférieur dans les différents secteurs. Dans beaucoup d'initiatives, voire la plupart, les pouvoirs et ressources nécessaires relèvent donc d'un seul ministre. L'autre solution, introduite par le premier gouvernement Blair, est le « gouvernement en groupe ». Dans cette stratégie, plusieurs ministres participant à un exercice exigeant l'autorisation de chacun constituent un conseil qui se dote d'un secrétariat dont le personnel provient des ministères participants. Un ministre supérieur répond aux questions. Si des structures plus efficaces semblent appropriées pendant l'exercice, le conseil peut recommander des transferts d'unités de gestion et de personnel.

La Nouvelle gestion publique est une chose complètement différente aux yeux des répondants. L'un d'entre eux a résumé de la manière suivante la mise en œuvre au Canada de cet ensemble vague et fluctuant de prescriptions : en faisant passer le client au premier plan dans les années 80, nous avons mis en danger notre compréhension de l'intérêt public et l'attention que nous y accordons; avec le souci de « responsabilisation » dans le cadre de la NGP⁹⁷, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est placé en recul, ce qui a augmenté le risque, comme l'a fait l'Appareil gouvernemental du BCP, de façon à ne pas entraver l'émergence de « synergies »; et, finalement, dans les années 90, la fonction publique s'est tournée sur elle-même dans un grand nombre d'initiatives et a imposé en même temps les compressions budgétaires de l'Examen des programmes dans des secteurs administratifs tels que la vérification interne qui ont engendré de nouveaux risques⁹⁸.

Selon un autre répondant, l'environnement de la Nouvelle gestion publique, avec les compressions budgétaires de l'Examen des programmes imposées dans les secteurs de la vérification et des autres frais généraux, comme l'administration financière (y compris la sous-traitance), a engendré un contexte de « laxisme administratif » qui n'existait pas auparavant. Les fonctionnaires ne souhaitent pas nécessairement opérer dans une situation de rondes inadéquates et rares de contrôle et de surveillance, mais c'est la réalité qu'on leur a imposée, dans laquelle, avec moins d'employés assurant la prestation des services, et moins de ressources, ils ont néanmoins dû dispenser les services que les politiciens et les cadres supérieurs avaient « protégés » en concentrant les coupures dans des secteurs administratifs tels que la vérification interne.

D'autres répondants ont souligné que « la mauvaise administration des commandites a été causée par le comportement de certains individus et non pas par la mauvaise conception des structures. Cela [la fraude des commandites] s'est produit parce que quelques personnes n'ont pas agi conformément à des règles qu'elles comprenaient fort bien et

avaient appliquées avec succès durant toute leur carrière ». En outre, selon un autre répondant, il faut se souvenir que les problèmes des commandites avaient été signalés très tôt (1996) par un dénonciateur résolu et que deux vérifications internes les avaient ensuite confirmés. En bref, le service de vérification interne exsangue et affaibli a fait son travail du mieux possible mais sans réussir à attirer l'attention de la haute direction. Le BVG n'est pas venu vérifier la Direction générale de sa propre initiative pendant toute la trajectoire des prévarications. Il a fallu que le ministre de TPSGC (M. Boudria) invite la vérificatrice générale en mars 2002 à vérifier trois contrats, après quoi elle a lancé sa propre enquête dans le contexte d'une étude interministérielle⁹⁹.

Selon Bevir et Rhodes, la Nouvelle gestion publique est plus une étiquette qu'une philosophie. Les tendances communes identifiées dans la documentation font ressortir six grands changements dans le contexte du gouvernement britannique : privatisation, commercialisation, gestion corporative, décentralisation, réglementation et contrôle politique¹⁰⁰. Bevir et Rhodes expliquent d'autre part que la NGP représente avant tout une focalisation sur la gestion, pas sur les politiques, et sur l'évaluation du rendement et l'efficacité (bien que la privatisation et la commercialisation soient certainement des politiques et pas simplement des instruments).

Phénomène caractéristique, selon l'une des premières analyses de Christopher Hood probablement plus applicable aux démocraties anglo-américaines autres que le Canada, la NGP signifie ou signifiait la désagrégation des organismes publics en agences à objectifs uniques traitant les unes avec les autres selon le principe du paiement par l'utilisateur, « l'utilisation de quasi-marchés et de la sous-traitance pour stimuler la concurrence, la compression des dépenses et un style de gestion privilégiant les objectifs de production, les contrats de durée limitée, les incitatifs monétaires et la liberté de gérer »¹⁰¹.

Ces tendances ne décrivent pas exactement les réformes canadiennes entreprises sous cette étiquette. Le contrôle politique était renforcé bien avant l'apparition de la NGP. La gestion corporative au Canada n'a pas été bien réalisée. Par exemple, plusieurs répondants ont dit que le programme de Fonction de contrôleur moderne du SCT n'a pas été clairement expliqué par le SCT, n'a pas été sérieusement adopté par le BCP et n'a donc pas bien été mis en œuvre¹⁰². En outre, il y a les problèmes intellectuels irréductibles qui empêchent de mesurer et de démontrer l'accomplissement des résultats obtenus sous cette étiquette ou sous n'importe quelle autre, y compris sous l'étiquette actuelle des « produits stratégiques ». Le résultat général est que les produits stratégiques sont « mesurés » sans référence à une norme acceptée (il n'y a pas de critère de mesure). En conséquence, les produits stratégiques ne peuvent pas logiquement fermer la boucle d'imputabilité du gouvernement devant la Chambre des communes quand elle lui accorde des subsides. Ceux-ci sont octroyés en dollars et l'imputabilité est mesurée dans la confusion. Ceci prive l'Opposition de la possibilité d'exprimer clairement son opinion sur les politiques du gouvernement, ce qui l'oblige à s'en remettre au Bureau du vérificateur général comme instance faisant autorité. Le gouvernement britannique a tendance à travailler avec des objectifs qui sont plus immédiatement mesurables que les « produits » vaguement optimistes du Canada¹⁰³. On a fait de la privatisation et de la commercialisation au Canada, dans une certaine mesure, mais pas à aussi grande échelle qu'en Grande-Bretagne.

Au Canada, la décentralisation s'est faite sans frein; les responsabilités jusqu'à présent assumées par le gouvernement fédéral ont été transférées en cascade aux paliers de gouvernement inférieurs, mais sans ressources adéquates; en outre, de profondes restructurations ont créé ce qu'on a appelé des agences législatives, un plus grand nombre d'organismes de services spéciaux, et de nouvelles formes d'entreprises comme NavCan. Comme je l'ai déjà indiqué, la NGP fédérale canadienne a été mise en œuvre en même temps que la restructuration de 1993 et les

compressions budgétaires de l'Examen des programmes de 1995-1996; la responsabilisation et la prise de risques furent le vernis appliqué aux compressions budgétaires. On ne le répétera jamais assez, les questions de contrôle et de risque, comprenant notamment le degré de risque créé par le leadership politique, n'avaient pas fait l'objet d'une réflexion approfondie systématique. Pour n'en donner qu'un seul exemple, le contrat est le mécanisme théoriquement censé compenser la privatisation et la décentralisation. Dans la théorie de la NGP, les organismes privatisés et décentralisés étaient obligés, de par leur contrat, à continuer de produire tous les « biens » publics que les acteurs politiques voulaient créer de manière plus efficiente. Or, la capacité contractuelle au sein du gouvernement fédéral n'avait pas été systématiquement construite pour permettre à la sous-traitance d'être le nouveau mécanisme de contrôle.

Dans le contexte de la NGP, la réglementation interne du gouvernement s'applique aux activités d'organisations qui orientent le comportement d'autres unités par leurs exigences. Il s'agit d'organisations telles que le BVG et les petites bureaucraties rattachées à la Chambre des communes ou en faisant partie, comme le commissaire aux langues officielles, les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information, la commission de la fonction publique, le commissaire à l'éthique et les agents d'éthique des ministères. Christopher Hood et ses collègues montrent que les instances de réglementation du gouvernement ne sont pas « corporatives », que personne ne réglemente les instances de réglementation et que, facteur directement relié, personne ne calcule combien de deniers publics on doit dépenser pour observer des slogans réglementaires n'offrant que peu de normes opérationnelles, voire aucune, pour régir l'action¹⁰⁴.

Les réformes de la Nouvelle gestion publique au Canada ont été analysées par David Cooper et Ken Ogata, professeurs chevronnés de la School of Business de l'Université de l'Alberta. Ils ont présenté

leurs observations en se fondant sur l'affirmation de MM. Pollitt et Bouckaert que le Canada a souffert d'une « grave carence de mise en œuvre, bon nombre d'initiatives étant loin d'avoir atteint ce que l'on en attendait »¹⁰⁵. En bref, MM. Cooper et Ogata concluent que l'importance accordée au BVG par les médias et par l'Opposition au Canada et leur dépendance à son égard minent toute possibilité d'entreprendre des réformes axées sur l'autonomie et la responsabilisation. Dans les rares cas de réformes considérées comme ayant réussi, elles ont été entreprises dans le contexte d'une « crise financière réelle ou imaginaire ». Ils partagent en outre l'opinion d'un répondant qui affirme que le BVG fédéral a fini avec le temps par fonctionner comme une « pseudo-Opposition ». La culture politique du Canada est telle que « les rapports les plus influents et dommageables du vérificateur général ont porté sur . . . des questions élémentaires de gestion et d'imputabilité, plutôt que sur les faiblesses de la gestion axée sur les résultats »¹⁰⁶.

Considérant certaines des initiatives canadiennes lancées sous l'étiquette de la NGP — « résultats » sans méthode, responsabilisation sans règles ni contrôles, prise de risques sans surveillance — nous devrions peut-être nous réjouir que notre NGP ait éclaté dans toutes sortes de directions. Le degré de fragmentation de l'État britannique, selon MM. Bevir et Rhodes, donne aujourd'hui une situation où toute coordination est devenue impossible. Comme je l'ai dit, M. Blair avait exprimé l'intention en 2003 d'estomper les frontières entre l'État, le secteur privé et la société civile, mais ni le secteur privé ni la société civile ne peuvent être battus aux élections, ce qui fait de la démocratie une question purement académique. Le problème fondamental est que, comme la forme et les produits de la fonction publique ne peuvent être ni affectés, ni dirigés, ni contrôlés, ni coordonnés par les élus du peuple, dans quelle mesure peut-on dire que l'on vit en démocratie? Ce sont là plutôt les prémices d'un mouvement pro-bureaucratie¹⁰⁷.

5.2.7 Que peut-on faire pour assurer la « chaîne d'imputabilité »?

Gordon Osbaldeston a beaucoup contribué à l'administration publique canadienne par ses recherches et publications, mais il n'a rien écrit sur son propre rôle de greffier. Il s'est plutôt penché sur le rôle des sous-ministres, en exposant les pressions auxquelles ils sont sujets, qui leur imposent une toile complexe d'imputabilités multiples et mélangées¹⁰⁸. Il ne voit pas de « chaîne d'imputabilité » remontant dans la hiérarchie de la fonction publique pour aboutir chez le greffier. Il voit plutôt des professionnels jonglant avec des mandats complexes d'une manière telle que leurs prouesses et leurs pouvoirs puissent être reconnus par un comité de leurs pairs.

5.2.8 Le problème des « nombreuses mains »

De même, Richard Mulgan ne pense pas qu'il existe une méthode simple et juste de désigner les personnes qui devront assumer ce qu'on appelle parfois la « responsabilité sacrificielle » des résultats considérés comme des erreurs ou des fautes. Bien que le public et les médias exigent des démissions de ministres pour les fautes institutionnelles même les plus générales, M. Mulgan revient au principe voulant que le blâme et la punition doivent être reliés à la responsabilité personnelle de l'action ou de l'inaction. Dans la plupart des cas de faute institutionnelle, dit-il, « la faute est... largement diffuse et comprend généralement une faillite systémique des structures et des procédures de l'institution, relevant de la responsabilité de nombreuses personnes différentes (ce qu'on appelle le « problème des nombreuses mains »). Le problème des nombreuses mains dans la pâte est le suivant :

[Traduction]

Dans une telle situation, il semble impossible et déraisonnable de punir toutes les personnes concernées, ce qui permet souvent à tout le monde de s'en sortir sans la moindre égratignure, ce qui est contraire à l'imputabilité¹⁰⁹.

Il n'est pas plus légitime, moralement parlant, de désigner la personne occupant le poste le plus élevé. Comme le dit M. Mulgan, « . . . cela oblige à juger le blâme personnel en fonction de critères dépassant largement ceux que pourrait imposer un tribunal ou qui sont acceptés dans le discours moral normal. . . Leur rôle personnel est souvent trop distant et indirect . . . Imposer la démission est souvent une sanction trop drastique ». Sa conclusion est que « le problème que pose l'attribution de responsabilités personnelles pour une faute collective . . . reste moralement et politiquement insoluble »¹¹⁰. Bien qu'il ne le dise pas, ses arguments renforcent la convention de responsabilité collective, qui répartit les démissions et « l'imputabilité », comme étant le meilleur choix moral quand il y a eu de nombreuses mains dans la pâte. De même, quand des fonctionnaires agissent de bonne foi et sous la direction de leur ministre pour collaborer à l'obtention d'un résultat donné, et que l'entreprise aboutit à un échec public, l'idée constamment ressassée d'une « responsabilité directe des fonctionnaires » devant un comité de la Chambre des communes ne semble pas défendable sur le plan moral.

Dans le même ordre d'idées, Charles Polidano, observateur et praticien connu de l'administration publique, résume ainsi son article sur les imputabilités multiples dans les démocraties de type Westminster

[Traduction]

Politiciens et fonctionnaires sont couramment présentés comme ayant une relation de pouvoir unilinéaire. Or, les hauts fonctionnaires sont assujettis à des relations d'imputabilité non seulement avec leurs ministres respectifs mais aussi avec diverses autorités centrales du gouvernement. Les imputabilités multiples peuvent aller à contre-courant les unes des autres et empêcher les bureaucrates de suivre les instructions ministérielles, aussi légitimes fussent-elles. L'un des objectifs de la récente réforme de la gestion publique a été de se débarrasser de ces imputabilités, mais elles ont simplement été

remplacées par d'autres. Les imputabilités multiples sont un facteur incontournable de la réalité gouvernementale¹¹¹.

M. Polidano continue de définir la responsabilité ministérielle telle qu'elle fonctionne en Grande-Bretagne et dans les autres démocraties de type Westminster car, comme il le dit dans un passage mémorable, « c'est un modèle qui "porte loin" en recouvrant un million d'actions distinctes prises en vertu de nombreux pouvoirs différents au nom des ministres. Le tout est rendu démocratique et acceptable par l'électorat grâce à l'obligation pour les ministres d'être redevables de *l'action qu'ils ont prise pour corriger les erreurs ministérielles* » [mes italiques]. Cette redevabilité pour les solutions est au cœur du principe de responsabilité et d'imputabilité des ministres. Le blâme et les pénalités ne sont pas les mécanismes centraux du gouvernement de Westminster. Ce qui est central, c'est que le changement apporté aux procédures doit relever complètement du contrôle des élus de façon à ce que l'électorat, s'il en ressent la nécessité, ait son mot à dire pour changer les politiques ayant causé des problèmes.

L'appareil bureaucratique de l'État, à l'exception des nominations par décret en conseil, est évidemment conçu dans le but de limiter à leur description de tâches ou d'emploi la marge de manœuvre des fonctionnaires de rang inférieur. Les employés jouent un rôle qu'ils ne possèdent ou ne définissent pas. La tâche du supérieur est de veiller à ce que ses subalternes suivent l'orientation établie et restent focalisés, même si leur travail peut avancer sur plusieurs fronts différents. Il n'existe aucune « chaîne » de travail unique avançant projet par projet. On ne ferait pas grand-chose si les gens ne pouvaient pas faire plusieurs choses de front. La « chaîne » des conséquences n'apparaît en réalité dans les exercices de diagnostic lancés pour découvrir après coup ce qui a dérapé et, dans les situations complexes, c'est plutôt une sorte de modèle.

La théorie prescriptive wébérienne a été formulée pour réduire l'incertitude de l'administration, la rendre plus prévisible, voire plus

prudente. Gajdushek demande : « Si l'efficience est cruciale pour la prédominance de n'importe quelle forme organisationnelle et que la bureaucratie est inefficace, comment peut-elle prédominer? »¹¹² La réponse, bien sûr, est que, pour un gouvernement, la prévisibilité a plus de valeur que l'efficience car, parmi ses avantages, comme l'accès égal à la justice, la prévisibilité du rendement permet aux politiciens d'exercer un contrôle directif et, partant, d'appliquer leurs politiques. Même dans le monde des affaires, la prévisibilité est un souci primordial que l'on essaye d'obtenir au moyen de primes et de récompenses.

Selon mes répondants, la « chaîne d'imputabilité » est beaucoup plus qu'une description des liens politiques ou de pouvoir entre les principaux acteurs — de la fonction publique aux ministres, à la Chambre des communes, à l'électorat. Et cette question est en dehors du champ de la présente étude.

En ce qui concerne l'accroissement du pouvoir directif du greffier sur les SM, toutes les personnes interrogées sont convaincues qu'investir le greffier d'un rôle disciplinaire explicite nuirait à la volonté de cette communauté de l'appuyer. Comme l'a dit un répondant, « le greffier est un médiateur sans le pouvoir d'un arbitre ».

Tous les répondants conviennent que les SM ne sont pas au service du greffier — ils sont au service de leur ministre. Le mécanisme de nomination est dans la plupart des cas loin de leurs préoccupations, en partie parce que rares sont ceux à l'extérieur du centre qui auront jamais l'occasion de voir le Premier ministre en personne, et en partie parce que chacun donne au greffier de l'information qui lui permet de faire son devoir de conseiller du Premier ministre. Il y a là une relation de confiance et, si elle disparaît, le greffier voit son statut diminuer et il risque même d'échouer dans sa tâche. En même temps, « le greffier est écrasé par les coûts de transaction » et l'on ne doit donc pas abuser de son temps et de son attention. La plupart des répondants affirment qu'ils n'ont jamais

eu le sentiment d'être dans une relation hiérarchique par rapport au greffier. Ils respectent les bons greffiers et plusieurs ont ressenti tellement de tension personnelle face à des personnes qu'ils jugeaient n'être manifestement pas qualifiées pour ce poste qu'ils ont quitté la fonction publique, opérationnalisant ainsi leur indépendance personnelle.

5.2.9 La réforme de l'agent comptable au Canada

Aucun répondant ne pense que le greffier devrait devenir un agent comptable à la mode britannique. Ce mécanisme, si c'est le sous-ministre qui doit jouer le rôle d'agent comptable, leur semble bloquer la possibilité d'établir une relation de confiance entre le ministre et le sous-ministre et d'aider le ministre à atteindre ses objectifs. Certains pensent que le mécanisme britannique d'agent comptable est en grande mesure responsable du recours croissant des politiciens à des conseillers spéciaux. Comme ils ont besoin de quelqu'un avec qui ils peuvent faire du remue-méninges en toute sécurité, les ministres laissent leur sous-ministre/agent comptable sur la touche jusqu'à ce que vienne le moment de passer à l'action.

Les répondants ont également expliqué que les conséquences du système d'agent comptable seraient différentes au Canada. En Grande-Bretagne, le Comité des comptes publics (CCP) et le Bureau national de vérification agissent objectivement et délibérément, le Bureau effectuant des vérifications judiciaires en s'attendant à trouver des cas de fraude et à tenter de longues poursuites contre les responsables. Au Canada, par contre, la fraude est considérée comme un sujet empoisonné que l'on confie à la GRC, qui a peu de ressources, et que l'on oublie le plus vite possible. Il est donc difficile de connaître les faiblesses de gestion systémiques qui ouvrent grand la porte à la mauvaise foi au Canada fédéral.

De plus, estiment les répondants, dans le système d'agent comptable, un différend d'ordre financier entre un ministre et le sous-ministre aurait

des enjeux tellement élevés que le système deviendrait inopérant. La tâche du sous-ministre dans ce système, selon le président du CCP, consisterait à envoyer une lettre au BVG, qui la transmettrait au président du Comité des comptes publics. Celui-ci a dit qu'il la transmettrait alors aux médias. Face au risque de provoquer une réaction disproportionnée de l'Opposition et des médias, le sous-ministre préférera sans doute garder le silence. Quelle que soit la stratégie retenue — jeter son ministre dans l'arène médiatique ou démissionner en silence — elle mettra fin à la carrière du sous-ministre. Mais la démission en silence constitue une forme de protestation et donne à l'individu un sentiment de contrôle personnel.

Pour ce qui est de l'idée que le greffier surveille les sous-ministres, gérer la performance détaillée de toute cette communauté l'obligerait, selon plusieurs répondants, à avoir au minimum 500 employés à sa disposition. C'est plus que l'effectif complet de la Direction générale des programmes du SCT à sa belle époque. Comme l'a dit un répondant, « un gouvernement propre, ce n'est pas gratuit ».

Globalement, les répondants ont exprimé deux séries d'opinions sur l'imputabilité dans le sillage du scandale des commandites, l'une concernant le risque systémique et l'autre, le risque politique. La première thèse a été résumée comme suit par deux d'entre eux : « De tout temps, l'existence de la fraude n'a jamais été une justification suffisante pour bâtir un système de *prévention* du vol. La prévention absolue du vol signifie un État policier ». L'un d'eux a recommandé de « définir le niveau de risque que l'on peut tolérer et d'en faire un objectif. Il faut fixer le niveau de risque suffisamment haut pour dissuader les délinquants potentiels, et suffisamment bas pour que le système d'inspection reste abordable et puisse fonctionner au rythme voulu ».

La deuxième thèse est que le risque créé par les hauts fonctionnaires mais assumé par les politiciens n'est pas pris en compte de manière

appropriée. « La fraude est la réponse au risque créé par la haute direction », a dit un répondant. La haute direction est particulièrement susceptible de créer un risque pour les politiciens sans tenir compte de l'importance de ce qu'elle fait. Si le risque politique était correctement pris en compte, les fonctionnaires réfléchiraient attentivement au risque, par exemple, que des ministres passent des contrats dans leur cabinet, et demanderaient peut-être à un organisme comme le Conseil du Trésor de créer un mécanisme de surveillance de l'utilisation des fonds par les acteurs politiques et par les personnes nommées par décret en conseil qui dominent dans les petites officines telles que le Bureau de protection de la vie privée, qui ont tous beaucoup à perdre.

En résumé, les répondants pensent que la source du problème des commandites ne se trouve pas dans les règles et les structures mais dans le comportement de certains individus. Ils s'opposent donc au concept d'agent comptable, en grande mesure parce que, dans le contexte de la culture de scandale des médias et du BVG au Canada, « c'est comme lancer une allumette dans une raffinerie de pétrole ». En revanche, ils souhaitent que l'on ajoute aux évaluations de rendement une mesure qui réduirait l'ambiguïté et verserait au dossier le compte rendu d'une longue discussion entre le greffier et le SM sur tout problème d'éthique éventuel. Une telle mesure permettrait aussi de réduire la possibilité d'observation volontaire fondée sur un malentendu.

6 Comparaison des Bureaux du Cabinet au Canada et au Royaume-Uni : peut-on importer la réforme?

6.1

Les pouvoirs de prérogative du Premier ministre

Les secrétariats du Cabinet au centre des deux gouvernements partagent certaines caractéristiques, notamment l'importance de leurs systèmes respectifs de gestion des documents du Cabinet. Toutefois, à part leurs

fonctions de secrétariat, ils possèdent des pouvoirs très différents. La différence la plus notable est que le Bureau du Cabinet britannique possède en matière de gestion du personnel des pouvoirs qui, au Canada, appartiennent au Conseil du Trésor. En outre, bon nombre des pouvoirs du Bureau du Cabinet britannique émanent de la prérogative du Premier ministre d'adopter des politiques définissant la fonction publique. Une remarque s'impose peut-être dès le départ : les documents que le gouvernement britannique place dans le Web pour expliquer le gouvernement aux citoyens indiquent clairement que « la fonction publique n'a pas en soi de personnalité ou de responsabilité constitutionnelle séparée [du gouvernement élu] »¹¹³. Dans la mesure où cette absence de personnalité provient de l'absence d'une loi sur la fonction publique, il est difficile de dire si nous, au Canada fédéral — et moi aussi — devons continuer à prétendre que notre fonction publique n'a elle non plus aucune personnalité constitutionnelle : la fonction publique canadienne est décrite dans plusieurs lois dont certaines attribuent des fonctions précises à des bureaux précis.

Chose qui fait nettement contraste avec la pratique canadienne, le Premier ministre britannique peut imposer unilatéralement des changements profonds. En 2003, par exemple, dans un remaniement ministériel du 12 juin voulu progressiste¹¹⁴, il a à toutes fins utiles aboli le poste de grand chancelier et a remplacé ce dernier par une personne chargée de démanteler la fonction. Comme l'une des fonctions du grand chancelier était de présider la Chambre des lords, le Premier ministre a du même coup laissé les lords sans président du jour au lendemain. En même temps, pour reprendre les mots du *Guardian Weekly*, « un secrétaire fantôme de l'Intérieur étonné » a dit que :

[Traduction]

Refaire des constitutions à l'improviste, sur la base de changements de personnel au Cabinet, est le comble de l'irresponsabilité. L'annoncer dans un communiqué de presse à 17 heures 45 un jeudi soir est tout simplement scandaleux¹¹⁵.

L'acte de Blair met en relief l'absence de constitution écrite régissant les relations entre la magistrature, l'exécutif et l'assemblée législative.

Ce qui semble aussi être une différence intéressante sur le plan pratique, c'est que, en Grande-Bretagne, les fonctionnaires des ministères n'assistent pas aux réunions du Cabinet ou de ses comités, alors que la pratique est moins rigoureuse au Canada. Au Canada, le greffier, le sous-secrétaire, Planification, le sous-secrétaire, Opérations, et un secrétaire adjoint et un analyste de la Planification assistent aux réunions du Cabinet pour prendre des notes et être au courant de ce que l'on attend d'eux. Les représentants du BCP ne prennent pas la parole, sauf si le PM leur pose directement une question, auquel cas c'est le greffier qui répond. Si l'ordre du jour comprend des questions importantes pour un ministère donné, le sous-ministre concerné et tout autre administrateur général des agences pertinentes faisant partie de son portefeuille sont là pour répondre aux questions. En Grande-Bretagne, par contre, seuls des membres du secrétariat du Cabinet sont présents.

Les deux pratiques existent de longue date. Gordon Robertson le mentionne brièvement, en parlant du système qui existait en 1971, et explique que les Britanniques confient à des comités interministériels de fonctionnaires le travail de préparation et d'élaboration des recommandations. Les ministres canadiens, par contre, « préfèrent entendre de vive voix les thèses différentes des cadres supérieurs des différents ministères concernés. . . On aura peut-être plus recours à des comités interministériels à l'avenir, mais on conservera indubitablement le mélange très utile de ministres et de fonctionnaires aux comités »¹¹⁶.

Les dispositions prises par le Bureau du Cabinet ou le Bureau du Conseil privé pour permettre aux ministres de prêter assistance au Premier ministre sont aussi très différentes entre les deux pays. Le ministre britannique qui supervise le Bureau du Cabinet (à l'exclusion du secrétariat) est là pour aider le Premier ministre à exercer un

contrôle *politique* sur l'action globale du Bureau du Cabinet dans ses domaines de délibération, de recherche et d'action — pour alléger la charge de travail du Premier ministre. L'effectif ministériel canadien attaché au BCP, par contre, semble y être pour assumer des fonctions précises et substantielles — sécurité, affaires intergouvernementales et langues officielles.

6.2

Les conseillers spéciaux au Royaume-Uni : le pont entre le politique et le bureaucratique

Autre observation sur l'utilisation différente du pouvoir dans les deux centres : les conseillers spéciaux du Premier ministre ont exercé des pouvoirs exécutifs à l'égard des membres de la fonction publique permanente dans le traitement des renseignements avant la guerre en Irak. Ceci a été révélé par l'enquête Hutton. Par suite d'une enquête déclenchée pour savoir comment cela avait été possible, un membre de l'Équipe de bienséance et d'éthique du Bureau du Cabinet a répondu ceci :

[Traduction]

Le décret en conseil dont vous parlez est celui de mai 1997 qui prévoit qu'un maximum de trois conseillers spéciaux du cabinet du Premier ministre posséderont des pouvoirs exécutifs leur donnant le pouvoir de gérer et de donner des ordres aux fonctionnaires. Deux seulement de ces postes ont jamais été comblés : celui de chef de cabinet du Premier ministre et, jusqu'au début de ce mois [septembre 2003], celui de directeur des Communications du Premier ministre. Le Premier ministre a accepté les recommandations de l'enquête indépendante sur les communications gouvernementales (on trouvera des détails à ce sujet à <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview>) indiquant qu'il n'est plus nécessaire que le directeur des Communications détienne ces pouvoirs. Ceux-ci n'ont donc pas été conférés au nouveau directeur des Communications...¹¹⁷

Ce décret ne « protège » que les conseillers spéciaux du PM. Les autres ministres peuvent aussi avoir des conseillers spéciaux, et leur nombre n'est pas limité sauf dans le code ministériel publié par le PM. Ce document dispose que chaque ministre peut avoir deux conseillers spéciaux, mais que le nombre peut être augmenté sur autorisation. Le chiffre total généralement avancé est environ 80. Les conseillers sont choisis par le ministre et peuvent comprendre des experts reconnus. Tous sont payés à même les deniers publics¹¹⁸. La question de savoir si les conseillers spéciaux des cabinets ministériels peuvent donner des avis et des ordres aux fonctionnaires est encore débattue.

En juillet 2005, le Comité des normes de la vie publique a critiqué officiellement à deux reprises la récidive du gouvernement en ce qui concerne les conseillers spéciaux¹¹⁹. En juin, le gouvernement avait modifié la loi sur le rôle des conseillers spéciaux — le décret du Conseil sur la fonction publique — par le truchement du Conseil privé mais sans débat au Parlement et sans même donner le contenu du décret au Parlement ou faire d'annonce publique. Le 21 juillet, le gouvernement a répondu à la première note du Comité, du 19 juillet, mais sans tenir compte de ses préoccupations. Force a donc été pour le président du Comité de réitérer ses préoccupations au sujet des changements proposés en mai au Code d'éthique des conseillers spéciaux : on pourrait penser que le Premier ministre veut renforcer les mécanismes permettant de recruter des fonctionnaires en dehors du système du mérite puisque les conseillers étaient décrits dans le décret comme des personnes « prêtant assistance » plutôt que « donnant des avis », ce qui pourrait être interprété très différemment; et les conseillers spéciaux pourraient désormais « demander » aux fonctionnaires de faire certaines choses, ce que le Comité estime être équivalent à leur « commander » du travail. Ainsi, selon l'analyse des changements par la Commission, les conseillers spéciaux étaient à toutes fins utiles placés dans la hiérarchie de la fonction publique permanente. Pour le moment, la Commission a promis de

continuer à insister sur l'adoption d'une loi sur la fonction publique afin d'assurer une surveillance parlementaire.

En résumé, le rôle des « conseillers spéciaux » des politiciens, qui sont considérés comme du « personnel exonéré » et bénéficient d'un régime d'emploi distinct dans les cabinets ministériels canadiens, est très différent d'un système à l'autre. On peut être certain qu'il y aurait eu un scandale de premier ordre au Canada si le juge Gomery avait découvert un décret en conseil donnant à l'ex-Premier ministre ou au chef de cabinet de n'importe quel ministre le droit de donner directement des ordres aux fonctionnaires permanents, ou si M. Pelletier avait dit à M. Gomery que « c'est comme ça que ça marche » (ce qu'il n'a pas fait). De manière générale, on attache considérablement plus d'importance au Canada au fossé séparant le politique de l'administratif en ce qui concerne les personnes recrutées dans des régimes différents de gestion du personnel. Bien que les relations entre le personnel des cabinets ministériels canadiens et les fonctionnaires soient empreintes de coopération et d'amitié, les fonctionnaires recrutés en vertu de la LEFP qui ne sont pas des cadres supérieurs ne s'attendent à l'évidence pas à avoir beaucoup de contacts informels avec les membres des cabinets ministériels et ne s'attendraient certainement pas à en recevoir des ordres.

6.3

Les secrétaires privés permanents des ministres

Le secrétaire privé permanent, qui est en Grande-Bretagne le fonctionnaire au service de chaque ministre, dont le PM, n'existe pas au Canada. Le secrétaire privé n'est pas là pour contrôler le ministre comme on l'envisageait dans la réforme de « l'agent comptable ». Il est plutôt choisi parmi les fonctionnaires de haut vol pour donner des avis et des conseils sur les dossiers arrivant sur le bureau du ministre. En réalité, c'est un décodeur. Le fonctionnaire qui joue le rôle de

secrétaire privé dans le cabinet du ministre est très probablement capable d'alerter le ministre tellement tôt dans le processus sur les dangers de telle ou telle mesure envisagée que c'est sans doute sa présence qui explique le nombre relativement mineur de confrontations entre les ministres et leurs agents comptables¹²⁰. Autrement dit, il se peut que la réforme de l'agent comptable ne doive pas être importée au Canada sans se demander d'abord si le secrétaire privé principal ne constitue pas une première ligne de défense importante pour protéger le ministre et réduire le risque politique.

6.4

Durée des mandats

On trouvera à l'annexe A la durée des mandats des neuf greffiers du Conseil privé depuis les années 60, avec des statistiques comparatives pour le Royaume-Uni et l'Australie. En Grande-Bretagne, les secrétaires du Cabinet ont tendance à être nommés après avoir déjà fait une longue carrière dans de grands ministères et avoir prouvé qu'ils sont capables de forger de bonnes relations avec leurs pairs et avec les politiciens sans se laisser marcher dessus. Ils ont également tendance à occuper pendant plus longtemps le poste de secrétaire du Cabinet, qui sera souvent leur dernier vrai poste dans la fonction publique. Les six derniers secrétaires du Cabinet depuis 1963 ont occupé leur poste pendant un peu plus de sept ans en moyenne, les mandats ayant été beaucoup plus longs au début de la période, Burke Trend ayant par exemple servi pendant 10 ans, de 1963 à 1973. Depuis l'arrivée des Nouveaux Travailleurs, Richard Wilson a occupé le poste pendant quatre ans et Andrew Turnbull, qui devait prendre sa retraite obligatoire peu après sa nomination, pendant trois ans. À titre de comparaison, il y a eu au Canada depuis 1963 neuf greffiers du Conseil privé, dont deux ont eu un long mandat au début de la période, soit Gordon Robertson qui a passé 12 ans au poste, de 1963 à 1975, et Michael Pitfield, qui y a passé huit ans, de 1975 à 1982, avec une pause d'un an pour Marcel Massé au service du gouvernement

Clark. Si l'on enlève M. Robertson, M. Pitfield et l'autre greffier qui a duré longtemps, Paul Tellier, les cinq greffiers restants (sans compter Alex Himelfarb qui est encore au poste) ont servi pendant 2,8 années en moyenne. Cette moyenne comprend Jocelyne Bourgon qui a occupé le poste pendant cinq ans pour M. Chrétien. S'il n'y a pas lieu de critiquer le succès professionnel qui a permis aux greffiers canadiens d'atteindre le sommet, ce sont des candidats de nature différente qui ont occupé le poste britannique avant les Nouveaux Travailleurs — des candidats dont la nomination ne pouvait pas être prise avec un grain de sel par leurs pairs et ne l'aurait pas été. Les greffiers canadiens ont aussi tendance à arriver dans ce poste à une étape de leur carrière qui les amènera à vouloir ensuite relever d'autres défis. On peut penser que le poste est tout simplement tellement exigeant qu'il faut nécessairement être jeune pour y survivre.

Les descriptions officielles des deux systèmes de gestion des documents du Cabinet sont similaires, comme on peut s'y attendre. Comme je l'ai déjà indiqué, la plupart des observateurs ont tendance à considérer que, dans le contexte actuel, le système britannique est malléable et relativement imprévisible, mais en grande mesure parce que le Premier ministre actuel a tendance à faire fi des mécanismes de décision officiels. Le système canadien ne semble pas changer beaucoup selon le Premier ministre, à part la structure des comités. Il est impossible de savoir si un greffier peut restructurer unilatéralement le BCP ou si les changements apportés dans le passé l'ont été en réponse aux préférences de tel ou tel PM.

6.5

Les champs de mines politiques des réformes importées

D'autres facteurs contextuels renforcent l'imputabilité dans le système britannique, mais on ne saurait trop insister sur le fait que ces dispositions n'empêchent certainement pas tous les contrats douteux, les paiements

à des partis politiques, ou des transactions échappant aux pouvoirs des agents comptables. Le gouvernement britannique n'est pas étranger au scandale et il est permis de dire qu'un vent de scandale, pour reprendre un mot célèbre, n'effraye pas là-bas les chevaux dans la rue¹²¹.

Les facteurs d'imputabilité qui semblent être très supérieurs en Grande-Bretagne comprennent :

- *les présidences* de comités à la Chambre des communes sont attribuées en fonction des sièges détenus par les partis (au Canada, seul le Comité des comptes publics est présidé par un député de l'Opposition);
- la Chambre des communes s'est dotée d'un Comité de la fonction publique qui peut se pencher sur toute question concernant la fonction publique et qui joue ainsi le rôle de frein sur l'unilatéralisme du Premier ministre et des agences centrales (il n'y a pas de comité de ce genre au Canada);
- la Chambre des communes s'est dotée d'un Comité de liaison qui convoque périodiquement le Premier ministre pour qu'il rende compte de l'influence exercée par les personnes qu'il a nommées pour travailler sous sa direction (il n'y a pas de comité de ce genre au Canada);
- le gouvernement du Premier ministre John Major a mis sur pied en 1994 un Comité permanent des normes de la vie publique (voir l'évaluation décennale de ce comité figurant à l'annexe B);
- le Trésor britannique a adopté des politiques explicites sur la fraude au gouvernement et publie des rapports annuels sur les pratiques frauduleuses et sur les efforts qu'il déploie pour recouvrer les fonds; c'est ce qui sensibilise continuellement les fonctionnaires au risque de fraude (il n'y a pas de telle politique au Canada, où il y a néanmoins des fraudes importantes¹²²);

- le CCP britannique travaille de manière non partisane en choisissant parmi la cinquantaine de rapports annuels déposés par le Bureau national de vérification (NAO), et son président et ses membres sont les principaux interlocuteurs des médias sur les questions de probité; les médias suivent attentivement son évaluation et son interprétation des rapports du NAO; le NAO fournit des interprétations factuelles aux médias dans le langage neutre recommandé à ses membres par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques; en comparaison, le CCP canadien a toujours été vivement partisan, et les principaux interlocuteurs des médias sont le Bureau du vérificateur général (pas le CCP) et le vérificateur général; le BVG utilise dans les rapports qu'il publie trois ou quatre fois par an un langage coloré; grâce à ses vastes pouvoirs, le BVG fonctionne parfois comme une agence centrale du gouvernement dans l'élaboration de politiques de gestion, ce qui va à l'encontre de la notion de gouvernement responsable;
- le contrôleur et vérificateur général britannique dirige le NAO; ils sont choisis dans les rangs supérieurs de la fonction publique et occupent leur poste jusqu'à la retraite; en comparaison, depuis le début des années 70, les vérificateurs généraux canadiens proviennent du secteur privé; ils interprètent librement les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* de 1977 où le vérificateur général est défini comme vérificateur des comptes du Canada, lesquels sont évidemment produits annuellement; plusieurs vérificateurs généraux successifs ont réduit l'intensité de la vérification financière et de conformité qu'ils effectuent, notamment dans les ministères, en faveur d'une vérification de type opérationnel qui est foncièrement similaire à une vérification interne; en outre, depuis la fin du mandat de M. McDonnell en 1974, les vérificateurs canadiens font tout simplement fi, dans leur choix des questions devant faire l'objet des chapitres de vérification narrative ou opérationnelle de leurs rapports annuels, du fait que la Loi les oblige au minimum à concentrer leur travail de reddition de comptes sur les comptes de l'année du cycle de subsides juste écoulée;

- la proportion des sommes consacrées par le Bureau national de vérification à la vérification financière traditionnelle ou vérification de probité par rapport à la vérification « d'optimisation des ressources » est presque exactement l'inverse de ce qu'elle est au BVG du Canada — le NAO consacre une proportion beaucoup plus importante de son budget à la vérification traditionnelle; en outre, ses études « d'optimisation des ressources » (excluant les évaluations de politiques) découlent de manière prépondérante de réserves formulées par le NAO au sujet des comptes d'un ministère ou d'une agence, ce qui signifie qu'elles trouvent leur source dans un problème; le NAO tient compte des suggestions du CCP et d'un autre comité de la Chambre, la Commission de vérification, ce qui rend son approche de la vérification des entités gouvernementales plus structurée qu'au Canada, et il est célèbre pour la rapidité de son travail; finalement, la qualité des rapports du NAO est bien supérieure à celle des rapports du BVG, notamment parce que son travail est parfois guidé et toujours vérifié par un comité externe d'experts universitaires des questions et des méthodes; à l'heure actuelle, les membres du comité de la qualité sont issus de la *London School of Economics*; en comparaison, le BVG fait examiner ses chapitres par des individus qui travaillent séparément et sont payés à la pièce.

7 Recommandations

7.1

Thème : moderniser le rôle du greffier canadien

L'une des choses sur lesquelles s'entendent toutes les personnes interrogées, y compris les anciens greffiers, est que le greffier du Conseil privé n'a pas besoin de pouvoirs supplémentaires à l'égard des fonctionnaires. La portée du pouvoir qu'il possède d'imposer plutôt que de négocier et d'influencer est et doit être limitée, le facteur de limitation le plus important étant probablement l'autodiscipline, considérant la marge de manœuvre inhérente à ce poste qui est au cœur même de l'interface entre le politique et le bureaucratique. Un greffier possédant

des pouvoirs accrus à l'égard des autres fonctionnaires sera toujours plus tenté d'agir en usant de son autorité. Les réformes défendues par les greffiers du Canada ont tendance à être intrusives et épuisantes pour des sous-ministres déjà débordés de travail. Les greffiers doivent « franchiser » leurs projets parce qu'ils ne possèdent pas de vastes pouvoirs ou de personnel pour mettre en œuvre des programmes. En règle générale, les initiatives lancées par effet de levier ou par encouragement et leadership suscitent un enthousiasme artificiel et des réformes ne comprenant que les éléments pouvant être obtenus par effet de levier. Elles ne semblent pas inspirées d'initiatives bien réfléchies dont les effets probables ont été attentivement pesés et pour lesquelles une assurance institutionnelle a été souscrite. Par exemple, rien ne justifie un assouplissement des règles au moment même où on élimine la capacité de contrôle interne, comme cela s'est fait après l'Examen des programmes.

- *Demander au greffier, lorsqu'il procède à l'évaluation annuelle des administrateurs généraux, qu'il les interroge explicitement de manière approfondie pour qu'ils lui communiquent leurs préoccupations en matière d'éthique et, réciproquement, pour que le greffier leur expose clairement sa position. Cette conversation devrait faire l'objet d'un compte rendu signé par les deux parties. L'objectif serait d'éviter le silence par anticipation et l'observation par anticipation des administrateurs généraux, et de s'assurer que le centre est forcé de connaître les problèmes submergés.*

Cette proposition, appuyée avec enthousiasme par les trois quarts des répondants, consisterait à ajouter aux évaluations un interrogatoire approfondi dans les domaines qui ne sont pas explicitement prévus. Par exemple, le greffier pourrait demander à un sous-ministre quelles sont ses préoccupations sur le plan politique, sur le plan de la gestion ou sur le plan de ses relations avec son ministre. D'autres questions pourraient être ajoutées pour déceler toute tendance éventuelle à l'observation par anticipation dans les « zones grises ». Sur chaque grande question, le greffier pourrait demander au sous-ministre de dire s'il pense que *le greffier* a une politique ou une préférence, et laquelle, sur

tel ou tel dossier sensible. Un sommaire serait signé par les deux participants, ce qui éviterait des surprises aux deux.

- *Ôter au greffier le rôle de chef de la fonction publique et créer le poste de ministre de la Fonction publique pour le président du Conseil du Trésor.*

Il est évident pour tout le monde que le président du Conseil du Trésor est le véritable chef de la fonction publique. Le Conseil du Trésor canadien détient tous les pouvoirs de gestion du personnel qui ont amené les Britanniques à nommer l'un des secrétaires permanents du Trésor comme chef de la fonction publique, avant que le Premier ministre ne devienne ministre de la Fonction publique. C'est seulement après l'acquisition de ce titre et des pouvoirs correspondants par le Premier ministre que le secrétaire du Cabinet est devenu chef de la fonction publique. En bref, en Grande-Bretagne, ce rôle est confié à la personne qui détient le pouvoir de gérer les ressources humaines. Le greffier du Conseil privé n'est pas en mesure d'exprimer « les préoccupations et besoins de la fonction publique au gouvernement » parce que son rôle en matière de gestion du personnel se limite à donner des avis sur les nominations faites au titre de la prérogative, ce qui ne représente qu'une partie minuscule de la fonction publique. Comme le dit Franks, « au Canada, à la différence de la Grande-Bretagne, les responsabilités officielles envers la fonction publique interdisent quasiment au Premier ministre, au Bureau du Conseil privé et au cabinet du Premier ministre de jouer un rôle notable »¹²³. On peut sans doute affirmer, selon Franks, que le Canada et la Grande-Bretagne auraient difficilement pu choisir des voies plus différentes pour la gestion du personnel, le choix canadien excluant le BCP, alors que le choix britannique a fini par concentrer tous les pouvoirs de gestion du personnel au Bureau du Cabinet. Pendant de nombreuses années, le gouvernement du Canada n'avait quasiment aucun pouvoir sur la Commission de la fonction publique, sauf celui de nommer les commissaires. Globalement, les pouvoirs de la Commission étaient ceux du Trésor britannique. En théorie, la

Commission rendait des comptes devant la Chambre des communes, mais les comités de la Chambre avaient tendance à ne pas se consacrer d'abord et avant tout à l'intérêt public mais plutôt à la partisanerie.

Le contraste est frappant, comme je l'ai indiqué : en Grande-Bretagne, le Premier ministre et ministre de la Fonction publique détient les pouvoirs que détenait l'ancien ministre de la Fonction publique avant l'abolition de ce ministère, en 1981. Ces pouvoirs, qui avaient été transférés du Trésor au ministère, ont donc été confiés opérationnellement au Bureau du Cabinet, où ils se trouvent encore aujourd'hui. En outre, le gouvernement britannique n'a pas encore adopté de loi sur la fonction publique. De ce fait, M. Blair, comme M^{me} Thatcher, aura mis en œuvre toutes les réformes de la fameuse NGP en vertu du genre de pouvoirs que possède actuellement notre Conseil du Trésor, augmentés des pouvoirs de la prérogative découlant du fait que beaucoup de grands ministères d'État ont trouvé leur origine dans la Maison royale et n'ont donc aucune base législative. Ainsi, le Premier ministre britannique et le secrétaire du Cabinet ne sont pas seulement une firme de déménagement, bien qu'ils en aient également une à leur disposition. En exagérant à peine, ils peuvent, dès le premier jour de leur entrée en fonctions, réorganiser le gouvernement en remodelant les montagnes, les océans, les rivières et les lacs comme bon leur semble.

C'est en partie parce que le gouvernement élu n'a pas le pouvoir de gérer directement la fonction publique que les politiciens canadiens ont créé une riche collection d'agences non ministérielles chargées de mettre en œuvre des politiques publiques. À la fin des années 60, dit Franks, la partie de la fonction publique qui restait en dehors du contrôle de la Commission de la fonction publique était pratiquement aussi vaste que celle qu'elle contrôlait¹²⁴. (En ce sens, le Canada a eu un secteur public de NGP avant même l'invention de l'expression.) Depuis la Commission Glassco, plus de 40 années d'efforts ont été consacrées à réformer la gestion du personnel et à renforcer son assise

législative. En 2004, la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a amené à confier au président du Conseil du Trésor la responsabilité d'un portefeuille d'agences pour « mettre en œuvre un programme intégré de gestion de la fonction publique ».

On dit du Conseil du Trésor actuel qu'il est, selon le cas, « le gestionnaire général », « l'employeur » ou « le conseil de gestion ». Le centre de son portefeuille est son secrétariat (désigné agence centrale et bureau du budget dans le Rapport sur les plans et les priorités pour 2005-2006). Les membres du portefeuille sont la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) et la fonction de formation intégrée aujourd'hui désignée École de la fonction publique du Canada (regroupant les anciens Centre canadien de gestion, Formation et perfectionnement Canada, et Formation linguistique Canada). Avec la création de l'AGRHFPC en 2004, les fonctions de la Commission de la fonction publique (qui était autrefois la Commission du service civil) sont limitées au recrutement, aux vérifications et aux enquêtes, ainsi qu'à l'élaboration des politiques sur le mérite, la partisanerie et la représentativité. Elle avait déjà délégué la plupart de ses pouvoirs de dotation aux ministères. Pour le moment, elle continue de nommer les membres de la haute direction de la fonction publique — le groupe EX — mais ceci changera lorsque les modifications apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, incluses dans la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, entreront en vigueur en décembre 2005. Les administrateurs généraux assumeront alors par délégation le pouvoir de nommer les cadres de niveau EX-01 à EX-05, à l'exception des EX des cabinets ministériels.

Parmi les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), certaines sont mineures et d'autres profondes, avec l'ajout d'une vingtaine de lignes sur « la gestion des ressources humaines ». Une modification mineure a consisté, au nouvel alinéa 7(1)e), à remplacer l'expression « gestion du personnel » par « gestion des ressources

humaines ». Les changements plus profonds sont exposés en détail dans le site Web de l'AGRHFPC. Ils concernent les pouvoirs de gestion des ressources humaines du Conseil du Trésor et des administrateurs généraux à l'égard de « l'administration publique centrale » ou de la fonction publique permanente, explicités dans les annexes (I, IV). L'article 11 comprend 10 responsabilités du CT (concernant par exemple la planification des ressources humaines, la classification, la rémunération, les dépenses de voyage, l'équité, les politiques sur les fautes et le harcèlement, et les conditions d'emploi). On trouve à l'article 12 six responsabilités des administrateurs généraux (formation, récompenses, mesures disciplinaires et sanctions, et cessation d'emploi). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2005.

Comme le président du Conseil du Trésor contrôle maintenant les fonctions de gestion des ressources humaines, il semble raisonnable de lui donner aussi un deuxième titre, celui de ministre de la Fonction publique. Il y a d'ailleurs un précédent à cet égard au Canada. En 1995, le ministre Massé détenait le titre de ministre responsable du Renouveau de la fonction publique. Des sous-ministres ont exercé les fonctions sans le titre. En outre, comme il dirige déjà le Secrétariat du Conseil du Trésor, la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines et la nouvelle École de la fonction publique du Canada, le président du Conseil du Trésor est déjà le vrai chef de la fonction publique. Finalement, en vertu de la modification apportée en novembre 2003 à l'article 12.4 de la LGFP, il sera tenu de déposer chaque année devant le Parlement un rapport sur la gestion des ressources humaines, rapport qui pourra s'inspirer des trois ou quatre déjà déposés. L'heure semble donc venue de décapiter le greffier.

- *Un autre titre à supprimer de la description officielle du rôle du greffier et secrétaire du Cabinet est celui, officieux, de « SM du PM ».*

Le Premier ministre n'a gagné aucun pouvoir appréciable quand il a été désigné ministre responsable du Bureau du Conseil privé étant donné

qu'il possédait déjà la prérogative d'agir dans les domaines relevant de n'importe quel autre ministère et qu'il dirige le Cabinet en vertu de ses pouvoirs de prérogative. Le greffier et secrétaire du Cabinet a donc le devoir, sans la publicité du « SM du PM », d'appuyer le Premier ministre dans sa compréhension des structures et du statut de l'administration et de la mise en œuvre des politiques dans tous les ministères. En bref, le titre de SM est superflu. En outre, brandir ce titre témoigne d'un manque d'abnégation. Cela semble sous-entendre un pouvoir illimité acquis grâce à l'accès au Premier ministre. Comme le disait un répondant, Gordon Robertson, qui est une sorte d'étalon-or en ce qui concerne le rôle de greffier, aurait été choqué qu'on l'appelle « SM du PM ». Le greffier est avant tout le gardien du système de gouvernement responsable, ce qui comprend le gouvernement en Cabinet.

- *Un dernier changement de titre, de greffier du Conseil privé à secrétaire du Cabinet, donnerait un titre plus moderne et plus compréhensible.*

Le Conseil privé est l'ensemble de toutes les personnes vivantes qui ont occupé le poste de ministre. La partie active du Conseil privé est un comité, dont le quorum est quatre ministres, qui se réunit pour adopter la législation subordonnée, exigeant la signature du Gouverneur général. Le titre de greffier du Conseil privé sous-entend que la principale fonction du titulaire est de servir cette organisation. De même, le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé Bureau du Cabinet. La petite unité qui dessert le Conseil pourrait devenir quelque chose comme le secrétariat du Conseil privé. Bien qu'il s'agisse d'un changement mineur et surtout symbolique, il aiderait les Canadiens, dont un nombre croissant sont des immigrants de première génération, à mieux comprendre la nature et le rôle de cet organisme important. Ce serait un début de réponse à la critique de Richard French, citée au début de cette étude, sur le manque d'intelligibilité de la manière dont les institutions politiques canadiennes sont présentées à la population.

7.2

Thème : conforter l'intégrité du centre

- *Le niveau supérieur du greffier par rapport aux autres administrateurs généraux devrait être relié à son rôle de gardien ultime des conventions constitutionnelles et de l'appareil gouvernemental.*

Le greffier assume la responsabilité de l'appareil gouvernemental. Étant donné le caractère central des arrangements structurels et des relations entre les acteurs, quelqu'un doit être chargé d'assurer la constitutionnalité et la prudence des réformes. La réforme du secteur public est une politique publique comme les autres, aussi importante que la réforme du secteur de la santé ou de l'éducation, et même peut-être plus étant donné qu'elle peut apporter des changements qualitatifs à ce qui « peut » être fait dans tel ou tel système. En conséquence, elle doit être jugée en fonction de normes de prudence, de réversibilité, d'assurance institutionnelle (s'assurer qu'on a les ressources nécessaires pour renverser la réforme et réparer les dégâts) et d'autres normes répondant à l'intérêt collectif des Canadiens, ce qui devrait en faire l'une des premières préoccupations des élus du peuple¹²⁵. À titre de gardien du régime et de la Constitution, le greffier occupe un poste vraiment supérieur.

- *Le Canada devrait envisager de créer un Comité permanent des normes de la vie publique, similaire à celui créé en Grande-Bretagne en 1994, qui s'appelait à l'époque le Comité Nolan (voir l'évaluation des 10 premières années à l'annexe B).*

En annonçant la création du Comité permanent des normes de la vie publique, le Premier ministre de l'époque avait dit que ce serait « un atelier d'éthique qu'on utiliserait pour faire des réparations »¹²⁶. L'idée de faire des réparations dans un système à mesure qu'il révèle ses défauts est pragmatique.

Le Comité des normes de la vie publique du Royaume-Uni est un organisme consultatif non ministériel relevant du Bureau du Cabinet.

Moins lourd et moins coûteux qu'une commission royale, plus léger, plus rapide, moins cher et de portée plus large sur n'importe quel groupe de questions qu'une enquête judiciaire, il a le pouvoir d'entreprendre ses propres études sur la conduite de n'importe quel groupe d'agents publics — cette vaste portée est possible parce que la Grande-Bretagne a un gouvernement unitaire et qu'elle appartient à l'Union européenne — et de formuler des recommandations. Au Canada, un tel comité, adapté à la nature fédérale du régime, permettrait d'éduquer les députés, les comités de la Chambre, les médias et le public sur la Constitution et nos institutions représentatives. Il introduirait également la notion de vigilance en matière de développement institutionnel.

- *La Commission devrait rappeler aux politiciens qu'ils peuvent réduire le risque politique en mettant sur pied un mécanisme indépendant — peut-être sous l'autorité du Conseil du Trésor — pour effectuer des vérifications au hasard des contrats des cabinets ministériels et des organisations à petit budget surveillées par le BVG.*

La politique fédérale canadienne est de plus en plus une politique « d'éthique » où l'Opposition et les médias contestent la légitimité morale du gouvernement plutôt que ses politiques ou son idéologie¹²⁷. Des événements que l'on peut juger scandaleux sont reconstruits sous forme de narratifs fondés sur un ensemble aléatoire de faits. L'entente offerte au gouvernement par les médias et par l'Opposition pour permettre à la Chambre de fonctionner est que le ministre ciblé doit démissionner. La démission confirme la « culpabilité » ainsi que l'interprétation des événements par l'Opposition et les médias. Le refus de démissionner confirme le manque d'éthique du gouvernement. Pourtant, la responsabilité ministérielle est beaucoup plus importante que ce que pourrait laisser penser ce système de « stand de tir ».

Chaque gouvernement comprend plusieurs ministres ayant peu d'expérience de la chose gouvernementale, voire aucune. Chaque gouvernement, surtout si l'on considère la taille énorme des cabinets

canadiens, comprend quelques ministres qui manqueront de jugement ou d'autodiscipline face aux privilèges disponibles. Parmi les nominations politiques à la direction des petites agences, il y aura certaines personnes qui abuseront de leur budget et de leur compte de dépenses. Il semble donc légitime que le Conseil du Trésor, en tant que groupe de ministres, se charge d'instaurer des mécanismes de dissuasion contre les dérapages politiques. Une idée envisageable pourrait être de dresser des listes de tous les contrats passés dans les cabinets ministériels puis d'en choisir un certain nombre au hasard pour les soumettre à une vérification par les agents du Secrétariat. La simple existence de cette disposition dissuaderait les personnes risquant de succomber aux tentations. Chaque trimestre, on pourrait également choisir une liste similaire d'entités non ministérielles pour les soumettre au même processus. Le gouvernement montrerait ainsi qu'il assume la responsabilité de son propre rendement. Les ministres ayant des doutes sur la manière dont tel ou tel contrat envisagé pourrait être perçu pourraient demander l'approbation du Conseil du Trésor. Pour tenir compte du taux de roulement élevé du personnel dans les cabinets ministériels, une formation obligatoire sur la LGFP et les règles de passation des contrats pourrait être offerte à tout employé envisageant d'accorder des contrats.

Les ministres pourraient adresser périodiquement un rapport au Premier ministre, en divulguant les cas où des exceptions ont été accordées à un ministre ou à une personne nommée par décret en conseil. Les rapports du CT assureraient que les événements pertinents seraient dévoilés durant l'exercice où ils se sont produits. L'objectif serait de régler une fois pour toutes les questions de probité financière des ministres pendant l'année même où ils ont proposé ou pris des mesures ou pendant l'année suivante. Le gouvernement serait jugé en fonction des correctifs apportés, ce qui est la manière dont le système de gouvernement responsable est censé fonctionner. Le BVG pourrait peut-être s'inspirer de la rapidité d'intervention du CT pour effectuer

une plus grande partie de son propre travail durant le cycle budgétaire de la Chambre des communes.

- *Concevoir une forme canadienne de l'agent comptable britannique pour éviter les conflits sur des dépenses potentiellement illégales ou manifestement malavisées des ministres.*

Le mécanisme d'agent comptable semble être utile en Grande-Bretagne à cause de son contexte : Comité des comptes publics non partisan et axé sur l'intérêt public; loi sur le Bureau national de vérification interdisant au contrôleur et vérificateur général d'exprimer des commentaires sur les politiques du gouvernement; Bureau national de vérification faisant preuve d'autodiscipline dans la formulation de son propre rôle, utilisant un langage pondéré et laissant le premier rôle au Comité des comptes publics; et une presse de qualité suivant attentivement l'activité parlementaire, conjuguée à un grand nombre d'universitaires vivement intéressés par les institutions et publiant des livres et des articles sur les institutions. Aucune de ces conditions n'existe au Canada. Les derniers grands spécialistes des institutions politiques canadiennes nous ont quitté ou ont pris leur retraite. sont morts et trop peu de jeunes aspirent à les remplacer. Le danger que tout ce qui entoure le système d'agent comptable soit objet de scandale est très élevé.

Cela dit, on pourrait peut-être atteindre les objectifs d'une telle réforme s'il s'agissait de prévention plutôt que de punition. Par exemple, les parties à un différend concernant la probité d'une dépense que le ministre souhaite faire pourraient porter l'affaire devant le président du Conseil du Trésor et le Premier ministre et le greffier *avant* que la transaction ne soit faite. Le gouvernement pourrait alors examiner la situation et prendre une décision sur ce qui peut être fait, et il assumerait ainsi collectivement la responsabilité de cette décision devant la Chambre des communes.

8 Dernières réflexions

Il faut bien admettre, au sujet de tous les gouvernements de Westminster, que la portée du contrôle démocratique par la Chambre des communes est trop limitée et trop sporadique pour contrôler efficacement l'exécutif. Au Canada, les partis d'opposition dominants et les comités de la Chambre des communes sont trop partisans pour s'efforcer réellement de protéger l'intérêt du public à avoir un bon gouvernement. Mais on ne peut pas remédier à l'absence de pouvoir de la Chambre des communes en rendant l'exécutif impuissant, ce qui nous laisserait avec un gouvernement bureaucratique. D'autre part, on ne peut pas remédier au manque d'intérêt de la population à faire son devoir de citoyen, qui est de voter et de réagir aux événements, en handicapant l'exécutif. On ne ferait qu'accélérer l'avènement du « gouvernement par les médias » en attaquant le pouvoir dans le seul secteur où il est consolidé. Bien que l'on ait souvent critiqué le gouvernement centré sur l'exécutif en disant que c'est une « dictature de l'exécutif », c'est la forme de gouvernement que nous avons et que nous savons plus ou moins faire fonctionner. Malgré des carences énormes dans l'offre de politiciens de talent et l'absence presque totale de tradition de politiciens de carrière (avec des ministres de haut rang faisant un passage dans l'Opposition), le gouvernement centré sur l'exécutif a donné au Canada la stabilité gouvernementale, la prospérité et une certaine redistribution de la richesse, et nous a évité des querelles auxquelles la plupart des citoyens ne voudraient pas se mêler. Ça pourrait être pire. En conséquence, les changements et les réformes doivent être envisagés avec prudence, et avec l'engagement du greffier et du secrétaire du Cabinet. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut rien changer mais plutôt que les réformes doivent d'abord être mises à l'essai, à titre expérimental, une à la fois lorsque cela semble justifié, de façon à pouvoir en déceler les conséquences imprévues et, éventuellement, faire

marche arrière. Je le répète, la politique de gestion est aussi une politique publique, elle affecte ce que l'on peut faire dans toutes les sphères de l'activité gouvernementale, et elle devrait donc être envisagée avec le plus grand sérieux.

Annexe A :

Durée des mandats des secrétaires du Cabinet au Canada, au Royaume-Uni et en Australie

Nom	Années	Durée
Canada		
Gordon Robertson	1963-1975	12 ans
Michael Pitfield	1975-1979, 1980-1982	8 ans
Marcel Massé	1979-1980	1 an
Gordon Osbaldeston	1982-1985	3 ans
Paul Tellier	1985-1992	7 ans
Glen Shortliffe	1992-1994	2 ans
Jocelyne Bourgon	1994-1999	5 ans
Mel Cappe	1999-2002	3 ans
Alex Himelfarb	2002-	
Royaume-Uni		
Burke Trend	1963-1973	10 ans
John Hunt	1973-1979	6 ans
Robert Armstrong	1979-1988	9 ans
Robin Butler	1988-1998	10 ans
Richard Wilson	1998-2002	4 ans
Andrew Turnbull	2002-2005	3 ans
Gus O'Connell	2005-	
Australie		
John Bunting	1959-1968, 1971-1975	14 ans
Lennox Hewitt	1968-1971	3 ans
John Menadue	1975-1976	1 an
Alan Carmody	1976-1978 (décédé au poste)	2 ans
Geoffrey Yeend	1978-1986	8 ans
Michael Codd	1986-1991	5 ans
Michael Keating	1991-1996	5 ans
Max MooreWilson	1996-2002	6 ans
Peter Shergold	2002-	

Annexe B :

Le comité des normes de la vie publique du Royaume-Uni*

Le Comité des normes de la vie publique a eu un impact concret — dans l'ensemble positif. Créé en réponse à une crise politique de « corruption » à l'automne de 1994, il a survécu à l'ère de « l'embobinage médiatique » et, aujourd'hui, aux craintes de « copinage ». Le Comité était et demeure nécessaire parce que les processus politiques normaux n'ont pas conçu de méthodes généralement acceptables pour faire face aux problèmes d'éthique dans le secteur public. Il y a une décennie, la Chambre des communes avait échoué lamentablement lorsqu'il s'était agi de répondre rapidement et efficacement à des accusations de conflit d'intérêts financiers concernant des députés. Et c'était la même chose au sujet des nominations publiques et du financement des partis politiques. Il avait donc fallu confier à un comité indépendant de personnes de qualité le soin de trouver une solution. Comme tous les comités, celui-ci a eu à son bord des passagers, et souvent un peu trop. L'éminence dans une partie de la fonction publique n'est pas une garantie de perspicacité ou de sagacité sur les questions de normes. Le Comité aurait bénéficié d'avoir quelques membres plus audacieux et non conformistes.

Une faute plus grave a été de ne pas avoir, dans les premières années, commandé de recherches sur les opinions du public ou l'ampleur des problèmes d'éthique. S'en remettre à l'opinion de témoins plutôt que rassembler des faits est une habitude très britannique. Cet oubli a été partiellement corrigé ces dernières années en commandant des recherches sur diverses questions, dont les attitudes du public. Il n'en reste pas moins que le Comité a eu un impact positif. Le système remanié d'autoréglementation des Communes et de divulgation fonctionne maintenant assez bien, malgré une anomalie en 2000-2001 et suite aux ajustements apportés en conséquence (sur recommandation du Comité). De même, la création de la Commission électorale pour

superviser la tenue des élections et le financement des partis a incontestablement été une bonne chose. En ce qui concerne la procédure des nominations publiques (les règles Nolan), le verdict doit sans doute être plus nuancé.

Les propositions du Comité qui ont connu le plus de succès ont été de rehausser la transparence et la divulgation : sur les intérêts financiers des députés, sur le financement des partis, etc. Les moins efficaces et les plus controversées ont été celles concernant les nouveaux mécanismes de réglementation. Les deux sont liées car, évidemment, divulgation appelle surveillance et sanction. Mais il y a eu des plaintes légitimes des partis et des conseillers locaux sur le fardeau disproportionné de certains règlements, notamment en ce qui concerne les titulaires volontaires et à temps partiel de charges publiques, comme les trésoriers locaux des partis ou les conseillers de circonscription. Certains de ces problèmes ne peuvent être attribués au Comité mais au fait que ses propositions ont été « plaquées or » à l'étape de la législation et de la mise en œuvre. Certaines des questions d'équilibre ont été traitées dans le dixième rapport, en janvier 2005.

C'est en dehors du gouvernement central que le Comité a eu l'impact le plus profond : sur le Parlement, les conseils locaux et les partis politiques. Whitehall, notamment le centre (10 Downing Street et le Bureau du Cabinet), a résisté aux nouvelles règles ou mesures de sauvegarde suggérées parce que le Premier ministre et le secrétaire du Cabinet craignaient que cela ne réduise leur marge de manœuvre. En général, le Comité a eu raison et le gouvernement, tort. Tony Blair se serait évité bien des ennuis s'il avait adopté les recommandations du Comité concernant la création d'un conseiller en éthique indépendant pour les ministres et d'un comité permanent d'enquêteurs, ainsi que l'adoption d'une loi sur la fonction publique. Et maintenant, il y a des conflits sur la procédure des nominations publiques.

L'une des conséquences a été que le Comité, qui s'était attaché à résoudre les problèmes de l'establishment — sous les présidences des lords Nolan et Neill — a évolué pour devenir plus une épine dans le flanc de Whitehall. Le Comité est devenu la conscience éthique que Whitehall préférerait ne pas avoir, souvent avec l'appui d'autres instances de surveillance indépendantes comme les Commissaires de la fonction publique et le Commissaire des nominations publiques (poste créé aussi sur recommandation du Comité). On a parfois le sentiment que le Bureau du Cabinet souhaiterait tout simplement voir disparaître le Comité. Mais les problèmes de confiance et de normes de la vie publique n'ont pas disparu. Le comité reste nécessaire.

* *The First Ten Years*, par Peter Riddell, commentateur politique principal, *The Times*, Royaume-Uni, *Annual Report on the Committee on Standards in Public Life 2004*, p. 6.

Notes en fin de texte

-
- * Professeur invité, Programme d'administration publique, École d'études politiques, Université d'Ottawa. J'adresse des remerciements spéciaux à mes collègues David Elder de Queen's et K. P. Joseph de Trivandrum, Kerala, Inde, ainsi qu'à C.E.S. Franks de Queen's et à Donald Savoie de Moncton et directeur de la recherche pour la Commission. Lindsay Aagaard de McGill m'a fourni des services de recherche tellement efficaces et intelligents que j'ai la conviction qu'elle ira loin. Plus d'une douzaine de collègues ont accepté de discuter longuement avec moi du thème de cette étude. Ils savent qui ils sont. La rédaction de l'étude s'est terminée en octobre 2005.
- ¹ Richard D. French. « Privy Council Office: Support for Decision Making », dans R. Schultz et coll. (sous la dir. de). *The Canadian Political Process, Third Edition*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 363-394. Les Canadiens doivent aussi être capables de décoder les tendances de nos gouvernements successifs à se saisir de titres surannés pour les faire revivre sous des formes différentes, parfois avec une vitalité surprenante. Par exemple, le titre de président du Conseil privé, organisme dont aucun membre ne fait partie du gouvernement, a récemment été utilisé pour le ministre qui est le leader du gouvernement à la Chambre des communes, emploi très animé, et pour le ministre des Affaires intergouvernementales. Autrefois, ce poste ministériel, que J. R. Mallory qualifiait de « quasi-sinécure », était presque toujours détenu par le Premier ministre, depuis 1896. Voir J. R. Mallory, *Cabinets and Councils in Canada, Public Law* (1957), p. 231-251.
- ² Peter Hennessy. *The Importance of Being Collective : Cabinet Government since 1945*, allocution prononcée à l'université Queen's le 21 juin 1995, p. 3. Voir aussi Rodney Brazier. *Ministers of the Crown*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 6. La lecture de la *Gazette* amène Brazier à conclure que le Premier ministre entre après l'archevêque de York, mais ce qui compte, c'est qu'il s'agit de la première reconnaissance officielle du poste. Le premier chapitre sur la composition du gouvernement explique les vieux titres issus de la Maison royale, dont beaucoup sont aujourd'hui des sinécures que le Premier ministre offre à des politiciens importants pour leur permettre de poursuivre des projets particuliers comme ministres.
- ³ Voir John P. Mackintosh. *The British Cabinet*, Londres, Stevens and Sons, 1977.
- ⁴ Gregory Tardi. *The Legal Framework of Government*, Aurora, Ontario, Canada Law Books, 1992, p. 83.
- ⁵ Peter Aykroyd. *To swell a progress*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, mars 1974, p. 13. David Elder a attiré mon attention sur ce travail utile et original.
- ⁶ Je regrette beaucoup que le manque de temps ne m'ait permis d'avoir des entrevues qu'avec trois personnes ayant occupé le poste de greffier. Toutefois, comme leurs opinions concordaient généralement avec celles de 10 autres personnes ayant pour la plupart occupé des postes de niveau élevé au BCP et au SCT et d'un journaliste de grande réputation, je crois que les informations obtenues de cette manière complètent bien celles issues de la documentation et donnent une bonne idée de l'évolution du rôle du greffier et de ce qu'il est possible d'accomplir quand on est greffier.
- ⁷ Lindsay Aagaard a effectué une recherche dans la presse écrite sur les mentions du greffier du Canada et du secrétaire du Cabinet du Royaume-Uni dans le *Globe and Mail* et le *Times of London* depuis 1985. Elle a aussi fait des recherches sur les changements de rôle et les modifications législatives. Les recherches entreprises sur les médias australiens ont été interrompues par manque d'outils de recherche conviviaux et manque de temps.
- ⁸ W.E.D. Halliday. « The Privy Council Office and Cabinet Secretariat in Relation to the Development of Cabinet Government », *Canada Year Book*, 1956, p. 62.

- ⁹ W.E.D. Halliday. « The Executive of the Government of Canada », *Administration publique du Canada* (décembre 1959), p. 229.
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ Peter Hogg. *Constitutional Law of Canada* (Fourth Edition) Toronto, Carswell, p. 15.
- ¹² *Ibid.*, p. 17.
- ¹³ Les membres du Conseil privé des gouvernements précédents restent membres du Conseil privé du Canada. D'autres personnes peuvent également y être nommées à titre honorifique. Pour cette raison, seuls les membres du Conseil privé qui occupent un poste dans le gouvernement actuel composent le Conseil privé agissant comme exécutif officiel. Voir Margaret A. Banks. « Privy Council, Cabinet, and Ministry in Britain and Canada: A Story of Confusion », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, 31, 2 (mai 1965), p. 193-205.
- ¹⁴ Voir J.L. Granatstein. *The Ottawa Men :The Civil Service Mandarins, 1935-1957*. Toronto, Oxford University Press, 1982, p. 196-197, 202-203, où l'on trouvera des détails intéressants sur la manière dont Heeney a gagné son débat avec le Premier ministre King, malgré l'opposition du Cabinet, pour combiner le poste de greffier au nouveau poste non partisan de secrétaire du Cabinet.
- ¹⁵ La nomination du greffier par le gouverneur en conseil est prévue dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, al. 40 a), Tardi, p. 139, 14.3.
- ¹⁶ Peter Aykroyd, p. 5.
- ¹⁷ A.D.P. Heeney. « Cabinet Government in Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, 12, 3 (août 1946), p. 282.
- ¹⁸ *Ibid.*, Annexe A, Functions of the Prime Minister, décret en conseil C.P. 1853, 1^{er} mai 1896, p. 298-299.
- ¹⁹ Bureau du Conseil privé, *Les responsabilités du Bureau du Conseil privé*, p. 4, www.pco-bcp.gc.ca, et faire une recherche sur le titre du document.
- ²⁰ Tardi, *op. cit.*, p. 87, 8.3.2.
- ²¹ Crossman formule son argument dans l'introduction à l'édition suivante de Bagehot : Walter Bagehot. *The English Constitution*, Fontana, 1963.
- ²² Pour plus de détails, voir Donald J. Savoie. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999. Savoie analyse les 30 années précédentes. On trouvera un commentaire intéressant, mais assez particulier, sur Savoie dans Lorne Sossin. « Speaking Truth to Power? The search for bureaucratic independence in Canada », *University of Toronto Law Journal*, LV, 1 (hiver 2005), p. 55-59.
- ²³ Mallory. *Cabinets and Councils*, p. 236.
- ²⁴ Voir par exemple Herman Bakvis. *Regional ministers: power and influence in the Canadian cabinet*. Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- ²⁵ Mallory. *Cabinets and Councils*, p. 236.
- ²⁶ Toutes les informations de cette partie viennent du gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, *Rapport sur les plans et priorités pour 2005-2006*, version du site Web.
- ²⁷ Il n'est pas possible de dire à l'heure actuelle si le poste de ministre junior responsable des langues officielles sera transféré dans le portefeuille du Conseil du Trésor par suite du transfert de la responsabilité de gestion de cette fonction.
- ²⁸ Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 55.
- ²⁹ Responsabilités du Bureau du Conseil privé.
- ³⁰ Simon James. *British Cabinet Government*, Routledge, London and New York, 1992.
- ³¹ Responsabilités du Bureau du Conseil privé.

³² *Ibid.*

³³ Les responsabilités du BCP sont : tenir un système de gestion du rendement et de planification de la succession élaboré au milieu des années 90; aider le CPM dans ses activités de recrutement pour les nominations par décret en conseil; gérer un système de classification, de rémunération et de récompenses — voir le site Web du BCP : www.pco-bcp.gc.ca.

³⁴ Information tirée de deux entrevues avec des anciens cadres supérieurs du BCP, 11 juin et 31 juillet 2005.

³⁵ Entrevue, le 19 septembre 2005.

³⁶ En Australie, la couche supérieure équivalente des personnes nommées sert pendant une période précise pouvant aller jusqu'à cinq ans.

³⁷ Halliday. *The Executive*, p. 234.

³⁸ Tom Blackwell, *The Ottawa Citizen*, 15 septembre 2005, p. A5. Les gouvernements minoritaires arrivent plus souvent que ne le pense M^{me} Clarkson, et la situation actuelle pourrait se prolonger pendant un certain temps, si l'on en croit la position des partis dans les sondages. Selon un document de la Bibliothèque du Parlement, *Duration of Minority Governments 1867 to Date*, il y a eu des gouvernements minoritaires en 1921, 1925, 1957, 1962, 1963, 1965, 1972, 1979 et 2004, certains ayant duré deux années environ et d'autres, quelques mois seulement.

³⁹ www.gg.ca

⁴⁰ Rodney Brazier. *Ministers of the Crown*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 146. Les éléments historiques sont extraits de la version Web de *Britannica* dont des parties sont affichées dans le site Web du gouvernement britannique à www.direct.gov.uk

⁴¹ Voir le site du Parlement du Royaume-Uni : www.parliament.uk

⁴² Le titre de Premier lord du Trésor date de l'époque médiévale, lorsque le gouvernement a consolidé son contrôle et l'administration des finances. Il fut parfois pratique de nommer un groupe de commissaires pour exercer les fonctions de lord Grand Trésorier. Dans la commission, qui a existé au XVIII^e siècle, le premier commissaire détenait le titre de Premier lord du Trésor, et les autres membres étaient lords commissaires. Quand cette commission a été abolie et que sont apparus les whips du gouvernement, le rôle le plus important sur le plan financier a été assumé par le titulaire d'un poste appelé chancelier de l'Échiquier, qui existe encore aujourd'hui. Le prestige et les cadeaux contrôlés par le Premier lord firent de lui le gestionnaire de fait du Cabinet naissant quand, par coïncidence, juste après la mort de Louis XIV, en 1715, la France reconnaissait par décret royal le titre de Premier ministre. Ceci fut interprété par la Grande-Bretagne comme une insulte car une faction notable des politiciens et des constitutionnalistes résistait à l'idée d'un « premier » ministre. Finalement, son acceptation permit de clarifier la situation politique. À l'heure actuelle, le titre superflu de Premier lord est fermement entériné dans la Loi de 1937 sur les ministres de la Couronne, qui prévoit un salaire pour le « Premier ministre et Premier lord du Trésor ». Voir Brazier, *Ministers of the Crown*, p. 5-6.

⁴³ Deux versions sont actuellement envisagées.

⁴⁴ Discours du Premier ministre sur la réforme de la fonction publique, 24 février 2004, communiqué de presse de Downing Street, cité dans Peter Hennessy. « Rulers and Servants of the State: The Blair Style of Government 1997-2004 », *Parliamentary Affairs* 58, 1 (2005), p. 8. Le message fondamental de Hennessy est que le Cabinet est à la botte de Blair et ne participe pas aux grandes décisions, dont beaucoup sont prises au cours de longues réunions, d'une journée complète et de composition variable, circulant entre Downing Street et les appartements privés. Hennessy mentionne l'enquête Hutton avec un effet dévastateur. Jonathan Powell, le chef de cabinet du Premier ministre, déclara à lord Hutton qu'il avait calculé, après avoir consulté son agenda, que « le programme habituel est d'environ trois documents écrits » pour environ 17 réunions dans une journée. Voir Hennessy, p. 12, citant les transcriptions du 18 août 2003 de l'enquête Hutton.

- ⁴⁵ Il n'existe encore « aucune description formelle » des « deux rôles distincts » de secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique (Communication personnelle avec l'auteur de M. Mark Talbot, bureau du secrétaire du Cabinet, 24 mai 2005). De même, il n'y a aucune preuve que le chef de la fonction publique produit un rapport annuel sur ses activités. Sauf indication contraire, toutes les informations concernant les activités du secrétariat du Cabinet viennent du site www.cabinetoffice.gov.uk. On trouvera sur le site de Wikipedia (www.wikipedia.com) une description du rôle du secrétaire du Cabinet.
- ⁴⁶ Brazier. *Constitutional Practice*, p. 102.
- ⁴⁷ Voir www.number-10.gov.uk et aussi le Bureau du Cabinet par le portail du gouvernement.
- ⁴⁸ C.E.S. Franks. *The Head of the Public / Civil Service in Britain and Canada: Relations Between Politicians and the Bureaucracy*, étude préparée pour la conférence SOG sur le thème « L'État, la société civile et l'administration : leur interface », coparrainée par l'université de Bangalore et le Comité de recherche sur la structure et l'organisation du gouvernement, Association internationale de science politique, Bangalore, mars 2000, p. 3, citant les débats du 25 novembre 1942 et des jours suivants de la Chambre des Lords, reproduit dans G.H. L. Le May. *British Government, 1914-1963: Selected Documents*. Londres, Methuen, 1966, p. 273-279.
- ⁴⁹ Franks, p. 6.
- ⁵⁰ Kevin Theakston. « William Armstrong », chapitre 8 de *Leadership in Whitehall*, New York, St. Martin's Press, 1999, p. 183-184.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 13.
- ⁵² James, *British Cabinet Government*, p. 201.
- ⁵³ Theakston, p. 15.
- ⁵⁴ Mark Bevir et R.A.W. Rhodes. *Interpreting British Governance*, New York, Routledge, 2003, p. 84.
- ⁵⁵ *Ibid.*, p. 130-132.
- ⁵⁶ Brazier. *Constitutional Practice*, p. 180-181, 184.
- ⁵⁷ Voir House of Commons Information Office. *Statutory Instruments: Fact Sheet L7, Legislative Series*, révisé en juin 2005 p. 10.
- ⁵⁸ Les décrets du Conseil privé sont disponibles dans le site du Bureau du Conseil privé, sans la discussion.
- ⁵⁹ La baronne Amos, née en Guyane en 1954, est la première femme et la deuxième personne de peau noire à siéger au Cabinet britannique. Elle est l'un des trois pairs de peau noire à la Chambre des lords. Elle a été nommée pairesse à vie par le gouvernement travailliste en 1997, en occupant d'abord le poste de whip du gouvernement à la Chambre des lords puis de membre d'un sous-comité de l'Union européenne sur les Affaires sociales. Quand Clare Short a démissionné, début 2003, pour protester contre la position du Premier ministre sur la guerre en Irak, la baronne Amos a été nommée secrétaire d'État au Développement international et a pris place au Cabinet. Moins de six mois plus tard, le leader du gouvernement à la Chambre des lords est décédé subitement et la baronne Amos a été nommée à son poste. Elle a des antécédents dans les secteurs du gouvernement local, des services sociaux et de la justice sociale. <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps.com>
- ⁶⁰ Voir chapitre 4, « Fragmented Government », dans Peter Aucoin. *The New Public Management — Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP, 1995. Voir <http://newsvote.bbc.co.uk> et chercher « Baroness Amos ».
- ⁶¹ Gouvernement du Canada. *Fonction publique 2000 : le renouveau de la fonction publique du Canada*, décembre 1990, p. 4.
- ⁶² *Ibid.*, p. 34. Cette réduction a été obtenue en réduisant les frais de location de bureaux, les fournitures et les frais de déplacement (6,4 milliards de dollars), les frais d'administration et de gestion du personnel (2 milliards de dollars) et la masse salariale de la fonction publique (10 milliards de dollars).

- ⁶³ Gouvernement du Canada. *Fonction publique 2000 : deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 25 mars 1994, p. 3. Voir également, *Premier rapport : Comité consultatif sur les relations de travail patronales-syndicales*, 2000, par. 1.3 « La fonction publique à la croisée des chemins ».
- ⁶⁴ On recommandait dans FP 2000 une réduction des catégories professionnelles de 72 à 23 et des sous-catégories de 106 à 8, ainsi qu'une consolidation de 78 unités de négociation collective, de plus de 840 taux de rémunération et de 70 000 règlements touchant la paye et les indemnités. Canada, Rapport annuel du vérificateur général 1996, *La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale*, chap. 5, par. 5.7.
- ⁶⁵ *Fonction publique 2000 : deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, p. 8-9.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 2.
- ⁶⁷ Il ne serait pas faux de dire qu'il existe un besoin criant de communications au niveau supérieur pour répondre à un phénomène que Franks avait identifié en 1987, c'est-à-dire qu'une grande majorité de fonctionnaires voient dans le Parlement une instance de contrôle distante et sans importance — C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, 1987, p. 233-234.
- ⁶⁸ En revanche, au moins deux de nos quatre secrétaires du Conseil du Trésor, tous deux des intellectuels respectés, ont publié des analyses du Secrétariat et de nombreux autres sujets. Je songe à Al Johnson et Ian Clark.
- ⁶⁹ Gordon Robertson. « The changing role of the Privy Council Office », *Administration publique du Canada*, 14, 4 (hiver 1971), p. 487-508.
- ⁷⁰ Paul Tellier. « L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé et du secrétaire du Cabinet », *Administration publique du Canada*, vol. 15 (été 1972), p. 377-382.
- ⁷¹ Michael Pitfield. « The Shape of Government in the 1980s: Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level », *Administration publique du Canada*, vol. 19 (printemps 1976), p. 8-20.
- ⁷² Robertson, p. 500.
- ⁷³ *Ibid.*, p. 506.
- ⁷⁴ *Ibid.*, p. 507.
- ⁷⁵ Pitfield, p. 11. Le but de la NGP, qui est de permettre aux politiciens de mieux contrôler la forme et l'orientation des politiques ainsi que leur mise en œuvre, est louable. En fait, on peut juger en fonction de ce critère les diverses formes institutionnelles élaborées pour donner à la population un certain contrôle sur les politiques publiques.
- ⁷⁶ *Ibid.*, p. 13-14. Denis Smith est l'antidote à l'idée que les indicateurs sociaux et la théorie des systèmes peuvent remplacer les facteurs de jugement inhérents à la gestion gouvernementale exposée par Thomas D'Aquino dans son article, « The Prime Minister's Office: Catalyst or Cabal? », 17, 1 (printemps 1974), p. 555-579. Smith cite l'affirmation de D'Aquino que, dans le CPM de Trudeau de 1968 à 1972, « l'analyse politique scientifique est venue s'ajouter à l'intuition politique brute ». Smith répond que « la preuve externe montre que le processus a clairement échoué de 1968 à 1972 », et il donne une liste d'exemples. Sa conclusion sur la foi de D'Aquino dans la théorie des systèmes vaut la peine d'être répétée : « L'étude a un certain relent d'utopie technocratique et managériale, cuvée Trudeau 68-72, sous-entendant que la politique est avant tout une question de technique. M. D'Aquino envisage peut-être un système en équilibre stable sans grandes tensions perturbatrices. Mais un système politique démocratique ne peut pas être un « système » en ce sens ». Denis Smith. « Comments on "The Prime Minister's Office: Catalyst or Cabal?" » *Administration publique du Canada*, 17, 1 (printemps 1974), p. 82-84.
- ⁷⁷ Charlotte Gray. « The Fixer », *Saturday Night* (décembre 1985), pp. 13-14, 16-17.
- ⁷⁸ Christina McCall-Newman. « Michael Pitfield and the Politics of Mismanagement », *Saturday Night*, vol. 19 (octobre 1982), p. 24-44.
- ⁷⁹ Michel Vastel. « Miss Canada fait le grand ménage », *L'Actualité* (1^{er} novembre 1994), p. 28-35.

- ⁸⁰ S. L. Sutherland. « Bossing Democracy: The Value-for-Money Audit and the Electorate's Loss of Political Power to the Auditor General », dans Richard M. Bird, Michael J. Trebilcock et Thomas A. Wilson (sous la dir. de). *Rationality in Public Policy: Retrospect and Prospect, A Tribute to Douglas G. Hartle*. Canadian Tax Paper No. 104, Toronto, Association canadienne des études fiscales, 1999. Les Canadiens ne furent pas les seuls à mettre en place des systèmes fondés sur l'idée qu'il est possible de mesurer les résultats, ni à relâcher le contrôle sans appliquer de méthode de suivi des événements, mais nous avons été plus lents que les autres à renforcer les contrôles par autre chose que des tentatives d'évaluation des résultats ou des produits (stratégiques). J. R. Nethercote souligne déjà en 1989 « l'acte de contrition » du secrétaire aux Finances Michael Keating qui admet dans un débat que « les mesures du rendement ne peuvent dans la plupart des cas être qu'un simple complément du jugement » et que les changements apportés aux méthodes de gestion de ce ministère « avaient pris trop d'avance sur la mise en œuvre de systèmes externes de reddition de comptes ». Voir Nethercote. « The Rhetorical Tactics of Managerialism », *Australian Journal of Public Administration* 48, 4 (décembre 1989), p. 364. Les Anglais ont mis l'accent sur les objectifs — la résolution des problèmes — plutôt que sur la mesure des résultats ou sur ce qui lui a succédé au Canada, les « produits stratégiques ». Les objectifs sont à l'évidence beaucoup plus immédiats et mesurables que les produits stratégiques, lesquels sont maintenant en grande mesure présentés dans des rapports contenant des descriptions et des narratifs extrêmement longs. Le recours aux narratifs permet de mieux saisir l'ampleur de l'erreur commise par le BVG et le SCT en persistant avec leurs politiques de « résultats » et de « produits stratégiques ».
- ⁸¹ McCall-Newman, p. 31.
- ⁸² *Ibid.*, p. 34. La plupart de ces idées émanaient d'entreprises où « les politiques » ont un sens complètement différent. Elles ont certainement été les précurseurs de la Nouvelle gestion publique.
- ⁸³ Gray, p. 14.
- ⁸⁴ *Ibid.*, p. 14.
- ⁸⁵ *Ibid.*, p. 13.
- ⁸⁶ *Ibid.*, p. 13-17.
- ⁸⁷ Gouvernement du Canada, *Fonction publique 2000 : le renouveau de la fonction publique du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990, Préface.
- ⁸⁸ Vastel, p. 28-30.
- ⁸⁹ *Ibid.*, p. 35.
- ⁹⁰ *Ibid.*, p. 35.
- ⁹¹ Sir Richard Wilson. « Portrait of a Profession Revisited », *Public Administration* 81, 2 (2003), p. 367.
- ⁹² Voir Savoie. *Governing from the Centre*, p. 121, 132-33, où il explique le rôle « d'entremetteur » gérant les questions que le PM trouve délicates, et gérant à la fois les erreurs visibles et les problèmes invisibles.
- ⁹³ Richard Mulgan. « On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof) », *Australian Journal of Public Administration* 61, 1 (2002), p. 124. Mulgan examine le problème des « nombreuses mains » quand il s'agit d'attribuer le blâme.
- ⁹⁴ La Commission Gomery n'a pas demandé au personnel du BVG, notamment à l'équipe de vérification de TPSGC, pourquoi il ne s'était pas intéressé à la gestion de l'unité des commandites malgré la dénonciation de 1996 et les rapports de vérification interne qui ont fait suite.
- ⁹⁵ David Taras. « The Mass Media and Political Crisis: Reporting Canada's Constitutional Struggles », *Canadian Journal of Communications*, 18, 2 (1993), p. 23. J'ai utilisé la version Internet (<http://info.wlu.ca/~wwwpress/jrls/cjc/BackIssues/18.2/taras.html>) et les numéros de page sont approximatifs.
- ⁹⁶ Taras, p. 3.

- ⁹⁷ Il est utile de se souvenir que la rhétorique de « responsabilisation », qui n'est rien d'autre que mettre la fin avant les moyens, avait été explicitement endossée par le vérificateur général de l'époque. Voir Ian D. Clark. « Distant Reflections on Public Service Reform in the 1990s », dans *Public Service Reform: Progress, setbacks and Challenges*, Bureau du vérificateur général, Ottawa, février 2001.
- ⁹⁸ Voir S. L. Sutherland. « Biggest Scandal in Canadian History: HRDC Audit Starts Probity War », *Critical Perspectives on Accounting*, 14 (2003), p. 187-224.
- ⁹⁹ Le BVG a achevé la vérification des trois contrats de Groupaction, a transmis ses résultats à la GRC et a entrepris son étude des commandites et une vérification de la publicité dans tout le gouvernement, qu'il a terminée en novembre 2003.
- ¹⁰⁰ Mark Bevir et R.A.W. Rhodes, *Interpreting British Governance*, Londres, Routledge, 2003, p. 30.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, p. 82, citant Christopher Hood, « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 69, p. 3-19.
- ¹⁰² On pense aussi que le greffier aurait pu appuyer plus vigoureusement en public la Fonction de contrôleur moderne et le nouveau système de gestion des dépenses — il n'y a qu'une seule référence dans chaque cas dans deux rapports annuels du greffier (le 5^e et le 11^e).
- ¹⁰³ Par exemple, le premier résultat stratégique du BCP est le suivant : « Le plan d'action du gouvernement du Canada concernant les politiques et les programmes est soigneusement coordonné et le gouvernement lui-même est structuré de façon à bien répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens », *Bureau du Conseil privé, Rapport sur les plans et les priorités, 2005-2006*. Il serait impossible d'obtenir des preuves quelconques prouvant qu'un tel résultat stratégique n'a pas été atteint, à moins d'une série de catastrophes de gestion cent fois plus graves que le programme de commandites. Par contre, le deuxième objectif qualifié de résultat stratégique est que « les questions qui ont besoin d'être approfondies ou qui nécessitent une enquête sont confiées à des entités indépendantes du gouvernement », ce qui n'exige que des décisions administratives et des ressources.
- ¹⁰⁴ Voir par exemple, Christopher Hood et coll. « Regulation in Government: Has it Increased, is it Increasing, should it be Diminished? », *Public Administration*, 78, 2 (2000), p. 283-304.
- ¹⁰⁵ David Cooper et Ken Ogata. « New Public Management Reforms in Canada: Success and Failure? », *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 2003, p. 1. Cooper et Ogata citent Christopher Pollit et G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 214.
- ¹⁰⁶ Cooper et Ogata, p. 32-35.
- ¹⁰⁷ Par exemple, Paul du Gay (sous la dir. de), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Voir aussi Matthew Flinders. *The Politics of Accountability in the Modern State*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- ¹⁰⁸ Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*, London, Ontario, National Centre for Management Research and Development, School of Business Administration, The University of Western Ontario, 1988. La figure 4-2 de la page 83 de cette étude place le ministre et le sous-ministre au centre d'un diagramme dans lequel pas moins de 20 catégories d'acteurs ont leur mot à dire, limitant d'autant la marge de manœuvre du ministre et du sous-ministre.
- ¹⁰⁹ Mulgan. « On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof) », p. 124.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, p. 125, 126.
- ¹¹¹ Charles Polidano. « Why Bureaucrats Can't Always Do What Ministers Want: Multiple Accountabilities in Westminster Democracies », *Public Policy and Administration* 13, 1 (printemps 1998), p. 35-50.
- ¹¹² Gyorgy Gajdushek. « Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? Uncertainty Reduction, an Ignored Element of Bureaucratic Rationality », *Administration and Society* 34,6 (janvier 2003), p. 700-701.
- ¹¹³ Voir par exemple la discussion sur la fonction publique à <http://www.direct.gov.U.K./Gtl1/GuideToGovernment/CentralGovernmentAndTheCivilService/CentralGovernmentArticles/fs/e>.

- ¹¹⁴ Le Premier ministre a ciblé ostensiblement le grand chancelier parce qu'il représente, selon les mots de Brazier, « un déni de la doctrine de séparation des pouvoirs ». Le grand chancelier était et est ministre. Avant les changements, il était président de la Chambre des lords, chef de la magistrature et juge au Comité d'appel de la Chambre des lords et du Comité judiciaire du Conseil privé. Voir Brazier. *Ministers of the Crown*, p. 4. Le résultat des modifications à la Chambre des lords a été de sauvegarder le titre, qui sera utilisé parallèlement à celui de ministre des Affaires constitutionnelles, en le dépouillant de toutes ses attributions sauf les attributions ministérielles reliées à la nouvelle organisation.
- ¹¹⁵ Patrick Wintour et Clare Dyer. « Reshuffle ends job of Lord Chancellor: Blair takes on mantle of radical reformer as he abolished 1,400-year-old constitutional role at a stroke », *Guardian Weekly*, 19-25 juin 2003, p. 8.
- ¹¹⁶ Robertson. *The changing role of the Privy Council Office*, p. 501.
- ¹¹⁷ David Hill, de l'Équipe de bienséance et d'éthique du Bureau du Cabinet, communication du 22 septembre 2003 en réponse à ma question du 3 septembre. M. Hill a joint une copie du décret de 1997 en expliquant que, selon ce décret, « la définition légale d'un conseiller spécial est une personne qui est nommée par un ministre pour conseiller n'importe quel ministre, pendant une période ne pouvant excéder le mandat du gouvernement. Le décret de 1997 a pour effet d'éliminer la restriction exigeant que les trois postes du N° 10 se limitent à "la prestation de conseils", ce qui leur permet d'exercer des pouvoirs exécutifs ».
- ¹¹⁸ Grande-Bretagne, *Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life* (Président : Sir Nigel Wicks), « Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the Permanent Civil Service », avril 2000, Cm 5775, Wicks, Chapitre 7, « Special Advisers ». Version du Web.
- ¹¹⁹ *Committee on Standards in Public Life*. « Changes to the Law on Special Advisers », PN170, 19 juillet 2005, et « Revision of the Code of Conduct for Special Advisers », PN171, 21 juillet 2005.
- ¹²⁰ *Ninth Report on Standards in Public Life*, Chapitre 6, « The Permanent Civil Service », partie intitulée « Working Relationships: The Principal Private Secretary ». La recommandation que les secrétaires privés principaux continuent d'être des fonctionnaires est précédée de cette déclaration : « Il est spécialement important que ce soit un fonctionnaire politiquement impartial ayant pour tâche de veiller à ce que le ministre ait accès à la gamme complète de conseils affectant ses fonctions ».
- ¹²¹ Plus tôt cette année, un industriel de l'industrie pharmaceutique britannique a fait don de 50 000 livres sterling au Parti travailliste, a ensuite été fait lord sur la liste des honneurs du Premier ministre, puis a fait un deuxième don du même montant. Sa firme a ensuite obtenu un énorme contrat sans appel d'offres. Voir Michael White, [traduction] « Le 1^{er} mai, Paul Drayson est anobli. Le 17 juin, il remet un chèque de 500 000 livres au Parti travailliste », *Guardian*, 25 août 2004, <http://politics.guardian.co.uk>; chercher « Paul Drayson » dans les « archives ». *The Guardian Weekly* rapportait dans son numéro du 26 août au 1^{er} septembre 2005 que des documents récemment divulgués révélaient que le ministère britannique de la Défense avait accordé le plus gros projet de construction nucléaire en Europe à la société DML, qui appartient en partie à Halliburton, malgré les mises en garde et objections de fonctionnaires du ministère. Ces derniers avaient conclu dans leur évaluation que DML avait failli à 8 des 10 critères de compétence établis pour le projet. Le contrat a été accordé dans les années 90, les coûts ont maintenant doublé pour atteindre près d'un milliard de livres, et le contrat doit durer au moins cinq années encore. *The Guardian Weekly*, « Halliburton just keeps raking it in », p. 12.
- ¹²² Les fraudes du Programme de commandites ne sont même pas particulièrement grosses; leur importance vient des connexions politiques. Voir Hugh Winsor. « When the crime has no punishment », *The Globe and Mail*, 30 mai 2005, p. A4. En parlant d'autres fraudes dont on semble peu intéressé à découvrir les mécanismes ou à parler pour en tirer des leçons, Winsor note le cas d'un employé du ministère de la Défense nationale du Canada qui gagnait 58 000 \$ par an et a tiré plus de 100 millions de dollars d'un seul contrat de services informatiques.

¹²³ Franks. «The Head of the Public/Civil Service in Britain and Canada: Relations Between Politicians and the Bureaucracy », p. 21. Notons en passant qu'un gouvernement minoritaire dont la survie n'a tenu qu'à un fil à la Chambre des communes depuis la publication du rapport de vérification commandé au BVG sur le Programme de commandites en mars 2002 a quand même pu mobiliser les votes et la confiance nécessaires pour entreprendre ses réformes de fond. Ceci témoigne peut-être d'un manque d'intérêt des partis d'opposition envers les questions de gestion de la fonction publique.

¹²⁴ Franks, p. 19.

¹²⁵ Sharon Sutherland. « Braybrooke on Decision Making for Public Policy: Precautionary, Fair, Feasible and Ameliorative », chapitre 6 dans Susan Sherwin et Peter Schotch (sour la dir. de). *Engaged Philosophy: Essays in Honour of David Braybrooke*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.

¹²⁶ Pour en savoir plus sur le Comité, consulter : <http://www.public-standards.gov.uk/default.htm>.

¹²⁷ Voir par exemple John W. Langford et Allan Tupper (sour la dir. de). *Corruption, Character and Conduct: Essays on Canadian Government Ethics*, Toronto, Oxford University Press, 1993.