



**Groupe canadien  
d'étude  
des questions  
parlementaires**

---

**Les parlements dans l'oeil de  
l'info-cyclone : consultation des  
citoyens et responsabilisation de  
la fonction publique**

**OTTAWA  
les 3 et 4 novembre 1995**

---

**Groupe canadien  
d'étude  
des questions  
parlementaires**

Le Groupe canadien d'études des questions parlementaires a été créé dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et au processus législatif, de même qu'afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit différentes activités comme l'organisation de colloques à Ottawa et dans autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Les demandes d'affiliation et informations additionnelles doivent être présentées au secrétariat du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, C.P. 660, Édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0A6. Tél: (613) 996-0707, Fax (613) 992-3674.

## REMERCIEMENTS

Les vendredi et samedi 3 et 4 novembre 1995, le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires a tenu un colloque à Ottawa sur le thème *Les parlements dans l'oeil de l'info-cyclone : consultation des citoyens et responsabilisation de la fonction publique*. Ce colloque a permis d'explorer l'évolution des relations entre le Parlement et les Canadiens et les organisations du secteur public.

J'aimerais exprimer ma gratitude à toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin au succès de ce colloque. Des remerciements spéciaux sont adressés au conférencier principal, aux présidents et aux autres conférenciers : Peter Aucoin, professeur McCulloch de science politique et professeur d'administration publique, Université Dalhousie, la sénatrice Sharon Carstairs; Susan Phillips, École d'administration publique, Université Carleton, le député réformiste Herb Grubel; Denis Desautels, Vérificateur général du Canada; Evert Lindquist, département de science politique, Université de Toronto; Marlene Catterall, députée d'Ottawa-Ouest; et John Reid, conseiller du GCEQP. Je voudrais également remercier les présidents des quatre ateliers : L. Andrew Cardozo, président du Pearson-Shoyama Institute, Susan Phillips, Ruth M. Bell, ancienne conseillère du GCEQP et politicologue, et Charles Robert, conseiller du GCEQP et greffier au Sénat.

Je m'en voudrais aussi de ne pas remercier le directeur du Programme de stages parlementaires, le professeur Clinton Archibald, de nous avoir prêté les services de cinq stagiaires parlementaires qui ont agi comme rapporteurs : Till Heyde, Willem Maas, Nicolas Jimenez, Michelle Clippingdale et Dominique O'Rourke.

Je voudrais enfin souligner la contribution importante de la Chambre des communes, qui nous a apporté une aide sur le plan financier et administratif, de même que l'appui de mes collègues du Comité exécutif du GCEQP. Je veux en particulier remercier Denis Samson pour d'excellents services de traduction, de même que Carmen DePape et Danielle Gougeon pour l'aide qu'elles nous ont fournie en vue de l'organisation de ce colloque et de la coordination du présent rapport.

F Leslie Seidle  
Président du colloque et conseiller,  
Groupe canadien d'étude des  
questions parlementaires



**Les parlements dans l'oeil  
de l'info-cyclone :  
consultation des citoyens et  
responsabilisation de la fonction publique**

**OTTAWA  
les 3 et 4 novembre 1995**

---

**Table des matières**

Conférence inaugurale <i>La nouvelle gestion publique et la responsabilité de la fonction publique</i>	2
Table ronde I <i>L'évolution du rôle des institutions législatives en matière de consultation publique</i>	6
Table ronde II <i>La responsabilisation de la fonction publique à l'égard du Parlement et des assemblées législatives : nouvelles perspectives et défis</i>	8
Atelier n° 1	13
Atelier n° 2	16
Atelier n° 3	19
Atelier n° 4	21

## **Conférence inaugurale de Peter Aucoin**

---

Le colloque a débuté par une conférence de Peter Aucoin, professeur McCulloch de science politique et professeur d'administration publique à l'Université Dalhousie, sur «la nouvelle gestion publique» et sur la responsabilisation de la fonction publique.

Par nouvelle gestion publique, on entend les réformes qui ont été apportées dans les administrations publiques régies par des parlements de type britannique. Le Canada se trouve dans cette catégorie, mais ces nouvelles méthodes ont surtout été adoptées en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et en Australie depuis 1980. Ces pays n'ont pas tous réformé leur secteur public de la même façon, mais le professeur Aucoin est parvenu à relever trois éléments communs. Premièrement, la nouvelle gestion publique met l'accent sur les résultats (accroître les économies, l'efficience et l'efficacité), sur des orientations stratégiques plus importantes de la part des gouvernements et des ministres, et sur une plus grande sensibilité de la fonction publique face aux besoins des ministres et des citoyens. Deuxièmement, elle privilégie l'accroissement du rendement (à l'aide de systèmes rentables de prestation de services et de contrôle), ce qui entraîne à la fois une délégation des pouvoirs et responsabilités relatifs à la gestion des activités gouvernementales, ainsi que la conclusion de contrats plus explicites en vue de l'obtention de résultats précis et de la satisfaction de besoins spécifiques de la direction. Enfin, la nouvelle gestion publique met l'accent sur une responsabilisation accrue des divers intervenants (grâce à des rapports hiérarchiques plus transparents), ce qui nécessite un relèvement des exigences en matière de rapport ainsi que des vérifications, études et évaluations publiques et plus exhaustives.

Le professeur Aucoin signale qu'on reconnaît de plus en plus que l'amélioration du rendement passe obligatoirement par une délégation des pouvoirs, des responsabilités et des obligations de rendre compte qui sont liés à la gestion des activités. Cette idée est même admise dans des pays comme l'Australie et le Canada, qui ont toujours hésité à séparer les pouvoirs, responsabilités et obligations de rendre compte relatifs à l'élaboration des politiques et à la gestion des

activités. Il ajoute qu'on s'entend de plus en plus pour affirmer que la responsabilisation du secteur public requiert des contrats personnels, à tout le moins pour les cadres supérieurs, et des contrats de services pour les ministères et organismes. Ces derniers contrats devraient normalement être rendus publics.

De telles mesures sous-entendent que le secteur public rendra directement des comptes au Parlement, ce qui va un peu à l'encontre des conventions habituelles liées à la responsabilité ministérielle qui sont au cœur de notre système politique. Ces conventions prévoient en effet que seuls les ministres rendent des comptes au Parlement et cette responsabilité vise à la fois les fonctions administratives et l'élaboration des politiques. Les fonctionnaires peuvent fournir des renseignements aux comités parlementaires, mais ils le font habituellement au nom des ministres et ils constituent donc en définitive des agents de la Couronne et non du Parlement ou du grand public.

Au cours des deux dernières décennies, cette conception de la responsabilité ministérielle comme une forme de responsabilité publique a été remise en question. Dans une certaine mesure, ce processus est attribuable aux tentatives d'accroissement du contrôle législatif exercé sur le gouvernement et est donc indépendant du programme de réforme du secteur public. Au nombre de ces tentatives figurent des mesures comme la réforme des comités afin de permettre l'interrogation des ministres et des fonctionnaires, les lois sur l'accès à l'information, le rôle de plus en plus important joué par les organismes de surveillance parlementaires et le renforcement du contrôle judiciaire. En raison de toutes ces mesures, les ministres et fonctionnaires ont dû rendre davantage compte de leur gestion des affaires de l'État.

Pour les fonctionnaires, l'aspect crucial de ces changements a été la disparition graduelle de l'anonymat en raison de leur comparution devant des comités parlementaires et de l'inclusion de leur nom et poste dans des documents publics. Ce changement est dans une certaine mesure conforme à la conception traditionnelle de la responsabilité et de la responsabilisation ministérielles, mais, sur le plan politique, il a eu pour effet de miner ces conventions constitutionnelles.

Le professeur Aucoin précise que cette évolution des conventions constitutionnelles est causée par plusieurs facteurs. Premièrement, dans notre système de gouvernement responsable fondé sur les partis politiques, la responsabilité ministérielle

individuelle est en fait subordonnée à la responsabilité collective du gouvernement, et les ministres ne démissionnent pas lorsqu'on prétend ou qu'on réussit à prouver qu'il y a eu prévarication de la part de fonctionnaires. Les ministres sont donc incités à blâmer les fonctionnaires de manière à se décharger de toute responsabilité.

Deuxièmement, puisque les parlementaires disposent de peu de moyens pour forcer les ministres à leur rendre des comptes, les nouvelles avenues qui s'offrent à eux pour scruter l'administration des affaires de l'État les a encouragés à s'adresser directement aux fonctionnaires pour obtenir des explications et s'assurer ainsi que quelqu'un est tenu responsable. Le fait que les ministères soient dirigés par des ministres — qui acceptent de blâmer et de nommer des fonctionnaires — n'empêche plus les comités parlementaires d'exiger des explications directement des fonctionnaires. Avec l'élargissement des responsabilités des comités parlementaires, il était inévitable que la fonction publique se retrouve sur la ligne de front et doive elle-même rendre des comptes directement.

Troisièmement, les mesures prises afin de renforcer les mécanismes de vérification et d'examen, en mettant l'accent sur tout l'éventail des décisions prises par l'exécutif, ont fait ressortir le rôle important que les fonctionnaires jouent dans la gestion du secteur public. Les lois sur l'accès à l'information et les responsabilités de plus en plus grandes exercées par les tribunaux dans la révision des décisions de l'exécutif et de l'administration ont provoqué des résultats semblables dans de nombreux pays.

Les effets de ces changements ont été amplifiés par d'autres facteurs dont un déclin général de la confiance du public dans l'appareil gouvernemental, une agressivité de plus en plus grande de la part des médias, la multiplication des groupes d'intérêt non désireux de travailler dans le contexte de l'appareil exécutif-bureaucratique et l'émergence de dirigeants politiques qui ont adopté des attitudes négatives à l'égard de la fonction publique et des fonctionnaires.

Ces changements ont entraîné un accroissement de l'incertitude et même de la confusion. Au Canada, la position officielle est que la responsabilité ministérielle demeure intacte et que le secteur public n'a de comptes à rendre aux comités parlementaires que sur les questions ne concernant pas la confiance de la Chambre à l'égard des ministres. Plutôt que d'établir une distinction entre «les politiques et l'administration», ce point de vue sépare les

questions «controversées sur le plan politique» de celles qui ne le sont pas. La valeur pratique de ces nuances n'est toutefois pas à premier abord évidente.

En Grande-Bretagne, la position officielle est que rien n'a été changé à la convention sur la responsabilité ministérielle. Le gouvernement soutient que la responsabilisation du secteur public a été renforcée de deux façons. Premièrement, la responsabilité du secteur public vis-à-vis du Parlement est plus transparente. Les liens sont dorénavant plus évidents entre les divers maillons de la chaîne de responsabilité, c'est-à-dire entre les ministres et les dirigeants des «executive agencies», qui gèrent maintenant la plupart des activités gouvernementales. Le Parlement est donc au courant de ce qui a été convenu en ce qui touche aux services, aux objectifs, aux normes et aux plans d'activités. Deuxièmement, la responsabilisation du secteur public face aux «consommateurs» de ses «produits» a été renforcée par cette transparence de même que par l'établissement de «chartes du citoyen» pour les «executive agencies» et la transmission de renseignements sur le rendement des services publics. Par conséquent, la responsabilité des dirigeants du secteur public est plus claire que dans le passé.

Enfin, en Nouvelle-Zélande et en Australie, la position officielle est que la responsabilité ministérielle a été maintenue. C'est toutefois en Nouvelle-Zélande que les changements ont été les plus importants. Les dirigeants des ministères sont en effet entièrement responsables de la gestion et de la prestation des services — qui font d'ailleurs l'objet d'un contrat avec les ministres — et les rapports entre fonctionnaires et ministres sont régis par une loi. Les dirigeants des ministères sont aussi directement responsables du rendement de leur ministère, qui est jugé à la lumière des contrats conclus, ainsi que de la gestion des ressources qui leur sont confiées par le Parlement et sur lesquelles ils exercent un pouvoir presque absolu.

Après avoir examiné l'évolution du concept de responsabilisation, certains observateurs se sont inquiétés de la création d'un «déficit démocratique». Ils signalent que les ministres tentent de plus en plus d'esquiver leurs responsabilités concernant les questions liées aux activités de leur ministère. Le professeur Aucoin soutient toutefois que non seulement on ne pourra pas revenir aux conventions traditionnelles en matière de responsabilité, mais que des pressions s'exerceront pour que des changements encore plus importants soient apportés à l'avenir. Il souligne que les efforts visant à réformer la fonction

publique afin d'en accroître le rendement nécessitent des descriptions claires et transparentes des rapports en matière de reddition de comptes afin de faciliter la délégation d'activités par les ministres et organismes centraux. Dans un tel cadre, les ministres ne voudront plus accepter la responsabilité des mesures prises par les fonctionnaires à l'intérieur des pouvoirs qui leur sont conférés. Enfin, les fonctionnaires seront de plus en plus tenus de rendre des comptes à d'autres intervenants, notamment aux citoyens et aux médias, au fur et à mesure que se répandront les normes sur les services et les rapports sur le rendement.

À la lumière de ces changements, le professeur Aucoin préconise qu'on apporte un certain nombre de modifications aux méthodes de la gestion publique. Premièrement, il faudrait continuer à s'efforcer d'accroître la transparence des objectifs des diverses politiques, des résultats obtenus ainsi que des rapports hiérarchiques. Deuxièmement, il faut améliorer les rapports sur le rendement. Troisièmement, il faut améliorer la qualité des vérifications, examens et évaluations et rendre ces documents publics. Chacune de ces mesures favoriserait l'accroissement du rendement et la saine gestion publique. Ces actions constitueraient aussi un moyen de se prémunir contre l'opportunisme politique et la rigidité bureaucratique.

Selon le professeur Aucoin, pour tirer profit des avantages que pourrait procurer cette amélioration des méthodes, il faudrait que le gouvernement et le Parlement soient tous les deux résolus à assainir les finances publiques et qu'on reconnaisse que ces outils de responsabilisation ont des limites. En effet, il n'existe pas de normes absolues en matière de clarté, de rendement et d'objectivité et il subsistera toujours une grande part de subjectivité. Ces limites ne devraient cependant pas nous empêcher de travailler à l'assainissement des finances publiques, même dans le contexte de la responsabilisation du secteur public face au Parlement.

Tout en poursuivant cet objectif, il faut absolument prendre des mesures afin de protéger les droits et la réputation des fonctionnaires qui doivent dorénavant rendre plus directement compte de leurs faits et gestes. Certains ont proposé de permettre aux fonctionnaires qui comparaissent devant des comités parlementaires de se faire représenter par un avocat et de demander la comparution de témoins sous serment. On pourrait aussi — comme on l'a déjà fait en Nouvelle-Zélande — enlever aux ministres le droit de congédier les cadres supérieurs et donner ce droit à une

commission neutre. Cet organisme connaîtrait bien le rendement de chaque cadre supérieur et serait donc très bien placées pour défendre la fonction publique et en particulier les fonctionnaires.

On pourrait craindre que ces mesures créent une certaine tension entre ministres et fonctionnaires, de même qu'entre députés et fonctionnaires, mais le professeur Aucoin est d'avis qu'il s'agit là d'une conséquence inévitable de la responsabilisation directe de la fonction publique. Compte tenu des pouvoirs des ministres, des privilèges des députés et du fait que les conventions traditionnelles ne permettent pas d'obliger les fonctionnaires à rendre des comptes, il faut absolument adopter un nouveau régime afin de protéger les droits des fonctionnaires si l'on souhaite maintenir une fonction publique professionnelle et non partisane, apte à administrer les affaires de l'État d'une manière compétente et responsable.

Après l'exposé du professeur Aucoin, plusieurs membres de l'auditoire posent des questions. La première concerne l'étendue de la délégation et de la privatisation des fonctions gouvernementales en Grande-Bretagne. Le professeur Aucoin mentionne que ce processus vise surtout les composantes de la fonction publique qui sont chargées de fournir des services directement à la population. Les autres éléments de l'administration, notamment les services généraux et ceux de l'élaboration des politiques, n'ont pas été aussi directement touchés. En fait, il se peut que les services généraux fassent bientôt l'objet de réductions importantes, qui pourraient atteindre 25 p. 100. Le professeur Aucoin compare ces mesures à la situation qui prévaut en Nouvelle-Zélande, où les dirigeants des ministères sont entièrement responsables de la gestion du personnel et ne traitent avec le Trésor central que pour les dépenses. Cette délégation de pouvoirs beaucoup plus vastes en Nouvelle-Zélande constitue la principale distinction à faire entre les deux pays.

La deuxième question porte sur les réactions que ces changements ont suscitées chez les députés et citoyens des pays en cause. En Grande-Bretagne, on craignait que les ministres ne soient plus aussi maîtres de l'administration. Après la mise en oeuvre de la réforme, les députés étaient toutefois plus satisfaits de la responsabilisation accrue des dirigeants des «executive agencies». En Nouvelle-Zélande, les préoccupations initiales étaient surtout hypothétiques et ne se sont pas matérialisées. En fait, la réforme a permis de démontrer que la politisation des erreurs administratives n'est pas nécessairement

catastrophique. Si l'on en discute ouvertement, ces erreurs sont souvent vite oubliées; c'est lorsqu'on tente de les camoufler qu'elles créent des problèmes. Par conséquent, le système de reddition de comptes néo-zélandais est davantage axé sur les grands dossiers administratifs.

En réponse à une question ultérieure concernant les réformes requises au Canada, le professeur Aucoin souligne que notre pays traîne derrière les autres pays dotés d'un système d'inspiration britannique. En effet, les objectifs des changements nécessaires ne sont pas suffisamment clairs, uniformes et cohérents. De plus, contrairement aux autres parlements, le Parlement canadien n'a pas pu profiter d'un certain consensus entre l'opposition et le gouvernement. Pourtant, en raison de son taux élevé d'endettement, ces réformes sont plus nécessaires ici qu'ailleurs. Le professeur Aucoin mentionne également que les ministres et le Parlement canadien ont, plus que les autres, abusé de leurs fonctionnaires. Le Canada se trouve donc dans une situation peu enviable : sa fonction publique est coincée entre le Parlement et le gouvernement, et sa capacité d'apporter les changements nécessaires suscite un cynisme généralisé. Cette situation n'est pas propice à une saine gestion publique.

La dernière question porte sur la délégation de pouvoirs au Canada et sur la crainte d'une trop grande concentration des pouvoirs entre les mains des fonctionnaires. Selon le professeur Aucoin, l'autorité centrale n'est pas suffisamment forte au Canada tandis que, dans les autres pays, on s'inquiétait principalement que la fonction publique soit puissante, mais inefficace. Ici, tout le monde peut bloquer le progrès, mais personne n'accepte la responsabilité des décisions. Pour ce qui est de la délégation de pouvoirs au Canada, on a peur que ces mesures n'entraînent l'abandon de pouvoirs aux fonctionnaires. Les autres pays ont eu recours à des contrats et à des examens du rendement pour dissiper les inquiétudes. Il signale aussi que les administrations des systèmes d'inspiration britannique qui ont remporté le plus de succès ont procédé à des réformes directes à changer les structures et les changements dans la culture de la fonction publique suivront à mais que le Canada a opté pour une stratégie plus indirecte. On a pu le constater dans l'initiative Fonction publique 2000, puisque ce projet a privilégié tout d'abord la modification de la culture de

la fonction publique plutôt que de mettre l'accent dès le départ sur un programme clair et cohérent de changements structureaux.

*Till Heyde, rapporteur*



## **L'évolution du rôle des institutions législatives en matière de consultation publique**

### *Présidente*

Sénatrice Sharon Carstairs

### *Conférenciers*

Susan Phillips, professeure  
École d'administration publique  
Université Carleton

Herb Grubel, député  
Capilano-Howe Sound

---

La sénatrice **Sharon Carstairs** commence la discussion en panel en demandant comment les comités parlementaires s'y prennent pour répondre aux besoins de plus en plus grands en matière de consultations publiques et jusqu'à quel point le travail des parlementaires se révèle efficace dans ce domaine. Elle demande également aux conférenciers de traiter de la fraude dont semble faire l'objet l'électorat lorsqu'on prétend vouloir le consulter, mais qu'on ne le fait pas réellement participer à l'élaboration des politiques.

### **Susan Phillips : les citoyens, les groupes et la consultation la plus large possible**

Pour **Susan Phillips**, la réponse à la question «Pourquoi tenons-nous des consultations?» comporte quatre éléments différents. Premièrement, des consultations sont organisées afin de profiter des connaissances des spécialistes et de sonder l'opinion publique. Deuxièmement, les consultations constituent un outil pour informer les gens des diverses options qui se présentent. Troisièmement, ce processus permet de légitimer les politiques qui sont finalement adoptées. Enfin, les consultations permettent d'anticiper les réactions que susciteront les diverses politiques. Toutefois, selon M<sup>me</sup> Phillips, les consultations constituent essentiellement un exercice civique. En effet, ce processus permet de déterminer qui est représenté, qui participe à l'établissement des politiques

de l'État et qui définit ce que cela signifie d'être Canadien, Québécois ou Montréalais.

Selon elle, les difficultés actuelles liées aux consultations publiques ne sont pas surtout attribuables aux moyens de consultation utilisés. Elle témoigne plutôt des problèmes inhérents à la transformation fondamentale des droits et devoirs des citoyens qui est actuellement en cours au Canada. Cette transformation revêt deux grandes caractéristiques. Premièrement, grâce à un processus d'individualisation, on s'attend de plus en plus à ce que les citoyens assument eux-mêmes la responsabilité de leur vie, indépendamment des groupes ou organisations auxquels ils appartiennent. Ainsi, les citoyens et les politiciens ne sont plus reliés entre eux par des institutions ou groupes intermédiaires. Deuxièmement, la représentation privilégie de plus en plus l'autonomie et la concurrence plutôt que l'équité et la justice. M<sup>me</sup> Phillips soutient qu'on ne pourra résoudre les difficultés liées aux consultations tant qu'on n'aura pas aplani ces problèmes et contradictions inhérents à l'évolution des droits et devoirs des citoyens. Le Canada de l'avenir aura plus que jamais besoin des groupes d'intérêt. Ils seront nécessaires pour la prestation des services, l'engagement civique et la représentation. Il nous faut maintenant trouver de nouvelles façons d'encourager la consultation de tous les intervenants.

Au fur et à mesure que les programmes pancanadiens seront abandonnés, les citoyens individuels devront pouvoir se raccrocher à quelque chose pour continuer à former une collectivité et à participer au processus politique. Il leur faut s'impliquer dans la vie civique et donc disposer de réseaux qui leur permettent de s'engager dans le débat et l'action politiques. L'actuel climat populiste fait en sorte qu'on s'en remet presque exclusivement à nos représentants élus pour relever ce défi, même si le plus dévoué et le plus talentueux des législateurs ne peut à lui seul rattacher le citoyen à sa collectivité.

### Herb Grubel : consultation, responsabilisation et groupes d'intérêt

Pour Herb Grubel, consultation et responsabilisation sont intimement liées. L'administration est en train d'être restructurée et repensée de manière à adopter de nouvelles méthodes de gestion comme l'a montré Peter Aucoin. Selon certains, les comités parlementaires devraient permettre aux ministres de faire participer les élus à l'élaboration des politiques de l'État et de ne pas avoir recours uniquement aux spécialistes de la fonction publique. D'autres, plus cyniques, croient plutôt que les comités constituent seulement une façon d'occuper les députés de l'arrière-ban. Il faut donc veiller à ce que le public ait des attentes réalistes face aux consultations et à ce que ces dernières donnent des résultats réels.

Citant l'exemple des audiences du Comité permanent des finances, M. Grubel soutient que les ministres fixent souvent les paramètres de la question à étudier d'une manière trop générale. Il établit une distinction entre les groupes d'intérêt ou les groupes de pression organisés, et les «Canadiens ordinaires». Les groupes d'intérêt peuvent être divisés en deux catégories : les groupes financés par le secteur privé et les groupes financés par le secteur public. Selon M. Grubel, les groupes financés par le secteur privé disposent habituellement d'une plus grande expertise dans les domaines techniques et ont une plus grande confiance en eux. De leur côté, les groupes d'intérêt financés par le secteur public sont très idéologiques. Ils transmettent de l'information filtrée et commencent habituellement leurs exposés de la façon suivante : «Nous savons qu'il existe des problèmes, mais ce sont vos problèmes. Nous avons des besoins et nous voulons obtenir davantage de ressources.» Ces groupes suscitent donc souvent des controverses et ont un programme de gauche, selon M. Grubel.

Il ajoute que ce sont les médias qui décident de l'information qui sera diffusée sur les travaux des comités. Toutefois, ils n'assistent généralement qu'aux séances les plus importantes. Ainsi, ce que l'on voit et ce que l'on entend ne constitue habituellement qu'une simple reproduction des communiqués des groupes de gauche. La chaîne parlementaire est utile, mais son auditoire est assez limité. Enfin, quant à la question essentielle de l'impact des consultations publiques sur l'élaboration des politiques, on peut affirmer sans crainte de se tromper que les ministres souffrent d'une surdose d'information. L'information et les opinions présentées au cours des séances des comités sont

intégrées à l'ensemble des facteurs qui sont pris en compte, mais très peu de ces interventions se retrouveront dans le rapport final.

### Discussion

La discussion qui suit porte principalement sur la distinction à faire entre les groupes d'intérêt et le grand public, ainsi que sur la pertinence d'utiliser cette distinction pour choisir les témoins qui seront entendus. Pour M. Grubel, il faut se demander si l'État doit déterminer ce qui constitue un groupe légitime. Selon lui, il y a d'un côté les Canadiens ordinaires qui souhaitent critiquer des règles inappropriées adoptées par le gouvernement et, de l'autre, les membres de groupes d'intérêt qui viennent s'asseoir, ne tiennent compte que de leur propre situation et déclarent qu'ils sont désavantagés. M<sup>me</sup> Phillips soutient pour sa part qu'on discrédite de plus en plus le rôle joué par les divers groupes dans les consultations publiques, mais qu'on ne leur a pas encore trouvé de remplaçants. La sénatrice Carstairs met un terme à la discussion en signalant que bon nombre de Canadiens craignent de venir témoigner devant un comité parlementaire. Il faut donc trouver un moyen d'atténuer ces craintes et de faciliter aux gens l'accès aux parlementaires afin de s'assurer qu'ils seront entendus lors des consultations.

*Willem Maas, rapporteur*

## **La responsabilisation de la fonction publique à l'égard du Parlement et des assemblées législatives : nouvelles perspectives et défis**

### *Président*

John Reid  
Conseiller, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires

### *Conférenciers*

Denis Desautels  
Vérificateur général du Canada

Marlene Catterall, députée  
Ottawa-Ouest  
Whip adjointe du gouvernement

Evert Lindquist  
Département de science politique  
Université de Toronto

---

### **Denis Desautels : La reddition des comptes : de la théorie à la pratique**

Dans le domaine de la reddition de comptes ou de la responsabilisation, nous devons passer de la rhétorique à la pratique. C'est là le message livré par le vérificateur général du Canada, **Denis Desautels**. M. Desautels commence son exposé en signalant qu'il existe un écart entre la théorie et la pratique de la reddition de comptes. Pour combler cet écart, il propose que nous mettions l'accent sur les contrats de rendement. Un contrat de rendement peut prendre la forme d'une entente écrite entre deux parties (comme celles que certains ministres du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande signent avec leurs sous-ministres ou d'autres cadres supérieurs) ou encore d'une déclaration, préparée par une partie et acceptée par l'autre, qui précise ce qui sera accompli (comme cela se produit entre le gouvernement et le Parlement, dans le *Budget des dépenses*).

La conception de M. Desautels d'une relation efficace en matière de reddition de comptes gravite donc autour de la notion qu'il nous faut pouvoir

compter non seulement sur des données claires concernant les résultats attendus, mais aussi, ce qui est plus important, sur un processus qui fait ressortir dans quelle mesure on a atteint les résultats escomptés. Il ajoute qu'étant donné le mépris manifeste que le public entretient à l'égard du gouvernement, celui-ci devra davantage faire preuve d'ouverture et de transparence pour améliorer ses rapports avec la population en matière de reddition de comptes.

Même si l'on fait abstraction de l'antipathie du public, cette question gagne en importance étant donné que le secteur public a tendance à délaissé les nombreux contrôles préalables des dépenses pour se concentrer davantage sur les résultats obtenus. Les processus sont importants, mais les règles et règlements ne riment à rien si on n'arrive pas à quelque chose d'utile au bout de la ligne. Ainsi, nous avons réussi à rationaliser le gouvernement, mais les progrès réalisés dans l'autre moitié de l'équation à la hausse correspondante des comptes rendus à l'égard des résultats sont beaucoup moins évidents.

Selon M. Desautels, la clé d'une reddition de comptes efficace est la mesure du rendement et la communication des résultats obtenus par rapport aux engagements pris. Les gestionnaires du secteur public canadien doivent tous ensemble expliquer les mesures qu'ils ont prises pour obtenir des résultats, ce qu'ils ont accompli et, ce qui est le plus important, ce qu'ils ont appris en cours de route. Cette notion d'«apprentissage» et de «compréhension» vient appuyer le concept d'«organisation évolutive», où la croissance personnelle et les progrès de l'organisation, tant dans les succès que dans les échecs, sont encouragés et considérés comme des activités complémentaires.

Mais comment ce type de reddition de comptes s'applique-t-il au Parlement? La reddition de comptes doit exister non seulement au sein du gouvernement, mais aussi entre le gouvernement et le Parlement. M. Desautels rappelle à l'auditoire qu'il avait précisé dans son rapport annuel de 1992 que le Parlement ne recevait pas une information suffisante de la part des ministres et ministères. Le gouvernement tente actuellement de résoudre ce problème comme le montre le «système de gestion des dépenses» qu'il a introduit récemment. Bien qu'il s'agisse certainement d'un pas dans la bonne direction, M. Desautels attend de voir les résultats avant de se prononcer.

Cette réforme prévoit entre autres l'introduction de documents appelés «Perspectives ministérielles» destinés à fournir aux comités un plan

budgétaire triennal qu'ils peuvent examiner avant de formuler des recommandations au Parlement. Malgré les bonnes intentions du gouvernement, M. Desautels s'inquiète de la qualité de ces documents et du moment où ils seront présentés. Pour garantir un examen efficace par le Parlement, il faudrait que les comités disposent de suffisamment de temps pour examiner ces rapports. Il serait probablement trop fastidieux de répéter cet exercice à tous les ans; les comités pourraient plutôt mener des études approfondies à tous les trois, quatre ou cinq ans. Selon M. Desautels, on resserrait ainsi énormément l'obligation redditionnelle des ministres et des fonctionnaires, et on aiderait le Parlement à tenir le gouvernement davantage comptable de ses gestes.

**Marlene Catterall : Les efforts déployés par les parlementaires et les comités afin de responsabiliser davantage le gouvernement**

Marlene Catterall oriente la discussion vers des considérations pratiques en décrivant certaines des activités spécifiques qui sont menées par le présent gouvernement dans le domaine de la reddition de comptes. Elle affirme tout d'abord que la responsabilisation ou la reddition de comptes constitue l'essence même du rôle du Parlement, des parlementaires et du gouvernement. En fait, en autorisant le gouvernement à prélever des taxes et des impôts et à dépenser ensuite cet argent, le Parlement devient le mécanisme de responsabilisation de notre pays, le pont entre le gouvernement et le citoyen.

M<sup>me</sup> Catterall rappelle à l'auditoire que le présent gouvernement a été porté au pouvoir en 1993 après avoir promis de rétablir l'intégrité de l'administration et la confiance du public. Jusqu'à maintenant, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures dans ce domaine. L'une des plus importantes fut les consultations publiques prébudgétaires. Ce projet visait à faire participer un échantillon représentatif de Canadiens à des échanges sur les grandes questions économiques et à faire comprendre davantage au public le processus budgétaire. On a aussi modifié le Règlement de la Chambre afin de permettre aux comités d'étudier les priorités futures des ministères en matière de dépenses. Les comités peuvent dorénavant conseiller le gouvernement sur son prochain budget.

M<sup>me</sup> Catterall explique deux autres initiatives complémentaires qui visent à raffermir le rôle des

parlementaires en leur permettant de responsabiliser le gouvernement et d'influer sur les budgets futurs. La première concerne les travaux du Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent des procédures et des affaires de la Chambre. Ce sous-comité examine actuellement toute une gamme de questions, notamment comment les journées réservées à l'étude des crédits sont structurées, des façons d'intéresser davantage les députés à l'étude des crédits et les mécanismes aptes à renforcer la capacité du Parlement de tenir les ministères comptables de leurs actions (p. ex., pour la gestion des fonds publics et l'application des politiques et programmes établis par le Parlement). Il faut absolument se demander si les méthodes actuelles, les formes dans lesquelles l'information est transmise et la façon dont le Parlement s'en sert inspirent vraiment au public un sentiment de confiance. Selon M<sup>me</sup> Catterall, le Parlement doit déterminer si un contrôle public suffisant est exercé pour garantir aux Canadiens que les parlementaires s'acquittent de cette responsabilité en leur nom.

Un certain nombre de questions intéressantes ont émergé durant les travaux du sous-comité. Ainsi, l'efficacité des journées désignées pour l'étude des crédits à la Chambre doit être examinée. Étant donné que ces journées se sont écartées de leur but initial (tenir le gouvernement responsable de l'utilisation et de la gestion qu'il fait des fonds publics), M<sup>me</sup> Catterall se demande si l'intérêt public ne serait pas mieux servi si ces journées étaient consacrées exclusivement à l'étude des dépenses.

La deuxième initiative, qui découle en quelque sorte de la première, concerne un groupe de travail multipartite qui est présidé par Ron Duhamel et dont le mandat est d'examiner et de commenter les mesures prises par le Conseil du Trésor afin de modifier l'information présentée au Parlement (en particulier dans le *Budget des dépenses*). Cette initiative vise à établir des façons de fournir aux députés les renseignements voulus pour mieux évaluer les réalisations des ministères. Elle devrait également permettre de leur transmettre une information qui, tout en étant aussi détaillée qu'avant, sera plus facile à absorber et les aidera à distinguer plus facilement les grandes priorités des ministères.

La notion de confiance constitue une autre question à examiner dans le cadre de ce débat étant donné son lien étroit avec la responsabilisation du Parlement. Si les comités et les parlementaires doivent être appelés à jouer un rôle plus important dans

l'examen des fonds publics, il faut réexaminer les restrictions associées aux votes de confiance.

Le moment choisi pour l'examen parlementaire constitue selon M<sup>me</sup> Catterall un autre point qu'il faudrait étudier. Pour que les parlementaires puissent influencer sur les politiques futures, ils doivent participer au processus dès le début du cycle budgétaire (c.-à-d. avant que le gouvernement n'ait établi ses priorités et orientations).

Cette question est donc intimement liée à la combinaison des responsabilités des parlementaires en matière de reddition de comptes et de leurs responsabilités en matière d'élaboration des politiques. Intégrer les notions de responsabilisation et d'élaboration des politiques pourrait dynamiser le processus budgétaire et en accroître l'utilité. En fait, le *Budget des dépenses* pourrait devenir un énoncé de politique permettant de vérifier si les dépenses proposées par le gouvernement sont compatibles avec ce que les députés estiment être les besoins et priorités du pays. M<sup>me</sup> Catterall est d'avis que, grâce à un tel processus, l'élaboration et l'évaluation des politiques pourraient se faire d'une manière plus efficace. Ce processus privilégierait également le concept de responsabilisation en axant le processus budgétaire sur les résultats.

**Evert Lindquist : Améliorer l'information fournie au Parlement et aux citoyens — Les outils de responsabilisation suffiront-ils à obtenir une implication constructive?**

Evert Lindquist lance un avertissement en signalant que les canons de la nouvelle gestion publique (présentée par Peter Aucoin lors de sa conférence) et le renforcement de la responsabilisation qu'elle préconise pourraient être plus difficiles à mettre en pratique que les défenseurs de ces concepts ne le laissent entendre. Ces idées doivent faire l'objet d'un examen complet et critique avant d'être adoptées sans réserve.

M. Lindquist rappelle tout d'abord les grands principes de la nouvelle gestion publique décrite par M. Aucoin. Après avoir mentionné les thèmes de la clarification de la prestation des politiques et des programmes, de la mesure du rendement et de la reddition de comptes ou responsabilisation, il indique clairement qu'il traitera surtout des deux derniers.

Il décrit par quels moyens la mesure du rendement et la reddition de comptes peuvent être

mises en oeuvre sous forme «d'outils de responsabilisation». Ces outils comprennent des éléments comme des indicateurs de rendement, des points de repère, des normes de service, des «chartes du citoyen» et des plans d'activités/perspectives. Ils visent à fournir une meilleure information aux citoyens et autres intervenants. Toutefois, ils ne garantissent en rien que cette information améliorera la responsabilisation, accroîtra la confiance du public ou rehaussera le moral des fonctionnaires. Selon M. Lindquist, ce n'est pas tant la quantité ou le type d'information que sa simplicité relative qui permettra d'évaluer l'efficacité des outils de responsabilisation de la nouvelle gestion publique.

Il rappelle à l'auditoire que les outils de responsabilisation sont produits et utilisés par divers intervenants au sein de ce qu'il a appelé le «réseau de responsabilisation», qui comprend des gestionnaires de programme, des citoyens/clients, les équipes de gestion des ministères, les «gourous» de l'évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministres, les députés et d'autres. Étant donné que chacun de ces groupes a ses propres objectifs et préoccupations, rien ne garantit que les outils de responsabilisation permettront à eux seuls de faire de la gestion productive et efficace l'objectif premier de tous.

M. Lindquist signale trois problèmes qui pourraient se présenter :

- Quelle utilité les outils de responsabilisation auront-ils dans le contexte de la restructuration et de la réduction de l'appareil gouvernemental?
- Que mesurera-t-on? Peut-on nous garantir que ces outils nous donneront une idée des méthodes de travail des ministères?
- Ces outils nous donneront-ils une image déformée d'une organisation fonctionnant de façon satisfaisante?

Les optimistes calment les sceptiques en leur soulignant que la mise en oeuvre des outils entraînera inévitablement des erreurs qui seront corrigées et qui feront en sorte que leur efficacité s'accroîtra au fur et à mesure de leur utilisation. Néanmoins, M. Lindquist demande si la mise en place de ces outils perpétuera les difficultés associées aux méthodes habituelles de responsabilisation : une insistance maladroite sur des politiques administratives particulières et sur des échecs administratifs spécifiques.

Même s'il dépeint la situation d'une manière quelque peu «sombre», M. Lindquist appuie les grands thèmes de la nouvelle gestion publique, en particulier la recherche de la transparence et de la

responsabilisation. Il faut toutefois se demander comment nous pouvons encourager une analyse plus équilibrée et intelligente de la gestion et du rendement des ministères en cette période de restructuration. La réponse réside selon lui dans la découverte de nouvelles façons de décrire le travail des ministères, programmes et organisations.

Après avoir travaillé au Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Lindquist est consterné de la mauvaise qualité de l'information incluse dans des documents comme la Partie III du *Budget des dépenses*. Il est aussi déçu de documents comme les plans d'activités et les autres outils de responsabilisation parce qu'ils supposent une bonne connaissance de la structure, des compétences et des clients du ministère. Il croit qu'un régime de responsabilisation ne peut que bénéficier d'une bonne information décrivant clairement le profil de l'organisation à ses principales fonctions et pouvoirs, son emplacement, ses compétences générales et spécialisées, de même que ses clients et produits.

Est-ce là une tâche difficile? M. Lindquist soutient que ses étudiants de l'Université de Toronto le font à chaque session. En effet, chaque étudiant doit en quelques pages établir le profil d'un ministère de manière à ce que le lecteur puisse se faire «une bonne idée» du rôle réel de l'organisation. Une fois qu'on dispose d'une information de ce type, les outils de responsabilisation de la nouvelle gestion publique peuvent être interprétés, faire l'objet de discussions et être utilisés d'une manière utile. Les gens de l'extérieur ne considéreront alors plus les ministères et programmes comme des organismes complexes et abstraits, mais plutôt comme des entités mesurables.

Pour atteindre cet objectif, M. Lindquist propose que nous profitions à la fois de la technologie de l'information et des possibilités des logiciels. Ce résultat ne pourra être obtenu que si les intervenants du réseau de la responsabilisation travaillent de concert, respectent des protocoles au besoin et ont recours à des méthodes innovatrices chaque fois que c'est possible. L'établissement d'une information accessible ne fera pas disparaître les tensions et conflits au sein du réseau de la responsabilisation, mais il devrait contribuer à sensibiliser les groupes, citoyens, journalistes, députés et autres intervenants aux caractéristiques des organisations avec lesquelles ils doivent traiter. Ce défi, quoiqu'important, pourrait se révéler un exercice très salutaire.

## Discussion

Quelqu'un demande s'il faut étendre aux autres domaines le genre de responsabilisation directe à laquelle les députés doivent s'astreindre en période électorale.

M<sup>me</sup> Catterall répond que la responsabilisation ne consiste pas à trouver des coupables. Assumer des responsabilités, c'est évaluer les risques, parfois avec succès, d'autres fois sans succès. Les erreurs font toutefois partie intégrante du processus. Par conséquent, il nous faut un système de responsabilisation constructif et ouvert et non un système qui soit axé sur le blâme.

M. Desautels convient que la responsabilisation n'a rien à voir avec le blâme. Il est certain que cette activité a un rôle précis à jouer dans l'évaluation du rendement, mais elle devrait dépasser ce niveau. Dans le passé, nous avons favorisé l'évitement des risques au sein de la fonction publique parce que nous croyions qu'il était inacceptable de faire des erreurs. Cela doit changer.

On demande ensuite qui devrait être responsable de l'application des «outils de responsabilisation». On soutient que ce détail pourrait faire une différence. Ainsi, il pourrait se révéler plus difficile de demander à un directeur général ou à un sous-ministre de rendre des comptes que de le demander à un cadre moins important de la hiérarchie d'une société ou d'un ministère.

Selon M<sup>me</sup> Catterall, la responsabilisation ultime est l'autoresponsabilisation. Ce concept est cependant difficile à appliquer dans un système où l'on tente constamment de deviner les intentions des gens. La surveillance publique constitue un autre outil valable. Le gouvernement doit être tenu de rendre des comptes afin de signaler ses échecs. Toute exigence moindre constitue en elle-même un échec.

M. Lindquist répond qu'on ne parviendra à rien sans coopération. Il est certain qu'une personne compétente est nécessaire au niveau ministériel, mais il nous faut également travailler en même temps à rassembler toutes les parties intéressées.

Le député réformiste Herb Grubel demande pourquoi le Canada n'offre pas dans toute l'administration publique des primes au rendement aux responsables de la prestation de services.

M. Lindquist lui donne raison en affirmant que le gouvernement fédéral devrait s'intéresser davantage à cette question. En Grande-Bretagne, la première ministre Thatcher a remporté beaucoup de succès en privilégiant le rendement. Le problème ici, c'est que les gouvernements ne croient pas qu'ils peuvent se faire élire grâce à une saine gestion publique. Il faut de toute évidence que cela change.

M<sup>me</sup> Catterall signale que de nombreux ministères se concertent actuellement afin de mettre en oeuvre un plus grand nombre de normes sur la prestation des services. Elle signale toutefois qu'il y a un certain danger à se préoccuper trop des chiffres et des normes.

Selon M. Desautels, il faut passer de la rhétorique à l'action et l'idée des primes au rendement recueille énormément d'appui au sein de toute l'administration. Il ajoute que nous devons concevoir des indicateurs équilibrés et les compléter par des évaluations périodiques de certains programmes afin de s'assurer que les normes sont à l'avantage de tout le monde.

*Nicolas Jimenez, rapporteur*

## Atelier n° 1

Le président commence la discussion en demandant aux participants de s'en tenir aux trois questions<sup>1</sup> posées au début de l'atelier. Il signale que, dans les «consultations publiques», il faut distinguer (1) les audiences des comités parlementaires et (2) tous les types de consultations menées à l'extérieur des comités parlementaires, que ce soit avant ce processus, après ou en même temps que celui-ci. Quant aux consultations des comités parlementaires, il recommande également de faire la distinction entre la contribution des groupes d'intérêt et celle des citoyens individuels.

Un participant traite des modèles de groupe d'intérêt présentés par Susan Phillips et Herb Grubel durant la discussion précédente. Il soutient qu'une relation symbiotique unit les experts de la fonction publique et ceux du «secteur privé» et que cette situation devait être soulignée davantage. Il mentionne qu'une bonne partie de la planification des politiques publiques est souvent régie par cette relation permanente et il s'inquiète que les organismes de réglementation soient de plus en plus contrôlés par les industries qu'ils réglementent. Dans ce contexte, il doute de la pertinence des audiences des comités parlementaires et des groupes d'intérêt qui y participent.

Une intervenante soutient que les comités demeureront des outils de consultation inefficaces tant qu'on n'aura pas modifié les structures principales du Parlement. Elle mentionne que le système électoral actuel constitue l'une de ces structures et qu'elle préférerait un système de représentation proportionnelle. Elle réagit également aux commentaires du président en notant qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les groupes et les

«Canadiens ordinaires» puisque les groupes comprennent selon elle des Canadiens ordinaires.

Un participant exprime l'opinion que la première question posait deux postulats importants : (1) des consultations *sont menées* auprès des individus et groupes et (2) elles *permettent réellement* de légitimer certaines décisions. Il ajoute qu'il n'est pas en désaccord avec ces postulats, mais que l'influence de plus en plus grande que l'industrie exerce sur les organismes de réglementation est en train de devenir un problème. Et ce problème est l'une des raisons pour lesquelles les Canadiens se sentent impuissants. L'intervenant conclut en déclarant que les consultations peuvent se révéler utiles, mais qu'il faut pour en juger déterminer si les décisions sont prises avant ou après les consultations et si les comités parlementaires sont au courant de ce fait.

Le président demande ensuite à la deuxième intervenante si elle souhaite fournir des détails concernant les réformes institutionnelles qu'elle propose. Cette dernière répond qu'en raison du système électoral (scrutin majoritaire uninominal à un tour), de nombreux Canadiens estiment que leurs voix ne sont pas entendues ni représentées au sein de la Chambre des communes. Selon elle, tout type de consultation publique restera d'apparence peu sincère tant que les députés continueront à être non représentatifs d'une population canadienne de plus en plus diversifiée.

Quelqu'un mentionne que les travaux des comités parlementaires n'équivalent pas à des consultations publiques. Il précise les quatre fonctions distinctes des audiences des comités parlementaires : (1) la fonction consultative «pure»; (2) les consultations de type «ballon-sonde»; (3) la fonction liée à la documentation; et (4) la diffusion de l'information. La personne recommande de ne pas oublier ces quatre fonctions lorsqu'on mesure l'efficacité des consultations publiques.

S'il reconnaît l'existence des diverses fonctions, un autre participant signale néanmoins que les gens ne viennent pas comparaître devant un comité pour recevoir de l'information, mais pour donner leurs opinions. Il ajoute que le public est mécontent dans la mesure où cet objectif n'est pas atteint. Il propose que les témoins soient informés plus clairement des motifs pour lesquels ils sont «consultés» et qu'ils soient sensibilisés davantage aux limites imposées aux comités à l'égard de l'élaboration des politiques publiques.

<sup>1</sup> Au début de chaque atelier, trois questions étaient proposées pour orienter les discussions : (1) «Les consultations publiques peuvent-elles réellement faire une différence dans l'élaboration des politiques publiques ou ne constituent-elles pas simplement des façons de légitimer les décisions déjà prises par les ministres et fonctionnaires?» (2) «Les Canadiens sont-ils trop consultés?» (3) «Y aurait-il lieu d'apporter des changements à la façon dont les comités parlementaires mènent leurs consultations afin qu'ils exercent une plus grande influence sur l'élaboration des politiques publiques? Dans l'affirmative, lesquels?»



Le président demande ensuite aux participants ce qu'ils pensent des tables rondes. Un intervenant répond qu'elles constituent un exercice utile, mais pas dans le contexte des comités. Il soutient qu'un comité n'a rien à gagner à entendre des groupes qui ne représentent que les deux positions extrêmes.

Une autre participante se dit en désaccord avec cette évaluation. Elle soutient que l'efficacité de la formule dépend des opinions qui sont présentées et de leur importance relative. Quelqu'un admet que les groupes de témoins apportaient parfois une contribution plus utile que les témoins individuels, mais il fait remarquer que la plupart des gens n'aiment pas partager la parole avec des personnes ayant des opinions opposées aux leurs.

Une participante souligne les succès remportés récemment grâce aux tables rondes tenues par le Sous-comité sur le transport du grain. Elle soutient que les députés ont jugé ce débat entre experts beaucoup plus utile que de devoir écouter des points de vue opposés à chaque jour.

Le président se déclare d'accord avec cette description des tables rondes et signale qu'il serait très avantageux d'avoir recours à une telle formule pour l'examen de la Loi sur les banques.

Un participant demande si les comités parlementaires devraient disposer d'un personnel professionnel, capable de lui fournir une information plus complète comme dans le cas de certaines commissions royales.

On signale que les comités ont déjà accès aux services de recherche des partis, à la Bibliothèque du Parlement et aux attachés de recherche de celle-ci. Un intervenant doute qu'il faille faire appel à un personnel professionnel permanent.

Quelqu'un réoriente les discussions sur l'évaluation du processus de consultation en général. Il soutient que ce processus a effectivement un impact sur l'élaboration des politiques, principalement parce que les fonctionnaires se préoccupent des opinions politiques et souhaitent vivement savoir si leur ligne de conduite suscite de l'opposition avant de prendre des décisions irrévocables. Il signale toutefois que les gouvernements doivent toujours faire des compromis et que l'exécutif doit ultimement prendre la décision, en étant conscient qu'elle réjouira certains et en mécontentera d'autres. De façon générale, cette personne croit que les consultations sont utiles, mais que des améliorations doivent être apportées.

Un autre participant soutient que les consultations permettent surtout d'influer sur les décideurs plutôt que de légitimer le travail des fonctionnaires. Il juge le processus de consultation généralement efficace et constate que le nombre croissant des groupes d'intérêt qui souhaitent y participer en est la preuve.

Un intervenant soutient que l'influence apparente des groupes d'intérêt ne constituait pas nécessairement une bonne chose puisque ces groupes ne se déplacent que pour défendre une opinion. Il exprime aussi des réserves au sujet de l'importance relative accordée aux consultations au sein des ministères et des partis politiques par opposition aux consultations auprès du grand public. Selon lui, il est possible qu'on oublie l'intérêt public dans ces consultations.

Le président répond en demandant si la solution ne consisterait pas à écarter complètement les groupes d'intérêt et à ne permettre qu'aux citoyens individuels de comparaître devant les comités parlementaires. Il conclut toutefois en précisant qu'on se priverait ainsi d'une expertise utile et qu'il serait peut-être préférable d'établir un meilleur équilibre entre les groupes d'intérêt spécialisés et les citoyens individuels.

Un participant demande si les comités parlementaires ne devraient pas procéder à des sondages afin de mieux évaluer l'opinion publique. Le président répond que les sondages posent habituellement des problèmes puisque les résultats varient grandement selon le groupe réalisant le sondage, les questions posées et la méthodologie utilisée.

Un participant aborde la question du rôle du citoyen ordinaire. Il doute qu'il soit utile pour les citoyens ordinaires de participer aux travaux plus techniques et soutient que les groupes d'intérêt devraient continuer à jouer un rôle dominant étant donné que les citoyens ordinaires sont déjà représentés par les députés au sein de ces comités parlementaires.

Une autre participante convient que les opinions ne sont pas très utiles si elles ne s'appuient pas sur des connaissances et propose que le public soit davantage informé avant les audiences des comités.

Un intervenant s'inquiète de l'impact que pourrait avoir sur l'appareil gouvernemental des consultations plus étendues et plus longues. Il se

demande s'il n'y a pas déjà trop de consultations publiques.

Un autre réoriente la discussion sur la recherche de nouvelles méthodes de consultation des citoyens. Il signale que les comités parlementaires sont basés sur une tradition orale et croit que de nouveaux outils de communication, comme l'Internet, devraient être explorés.

Un participant reprend un argument présenté par Susan Phillips dans la séance précédente et signale que plus le gouvernement consultait les gens, moins il avait de ressources à distribuer. En d'autres mots, les gouvernements consultent dorénavant davantage les gens, mais disposent d'un budget plus réduit.

Un autre participant convient que les gouvernements doivent faire des choix difficiles, mais il signale qu'il leur faut tout de même prendre des décisions et que les consultations publiques demeurent donc importantes. Il ajoute que le public doit être mieux informé de la situation des gouvernements (p. ex., des contraintes budgétaires).

Le président note que cette question est très pertinente étant donné l'examen des programmes mené par le gouvernement fédéral, la plupart du temps sans consultation. Il demande s'il est aussi important de consulter le public pour le «démantèlement» de l'appareil gouvernemental que pour sa construction.

Quelqu'un soutient que le gouvernement essaie de réaliser son programme politique par une réforme administrative, donnant ainsi l'impression qu'il n'a pas besoin de consultations publiques, et se demande si cette absence de consultation témoigne d'une idéologie ou d'un programme politique.

Un autre participant convient que les consultations ne sont plus menées dans un contexte de croissance, mais bien plutôt dans un contexte de décroissance. Il signale qu'on assiste dorénavant à des compromis entre des groupes différents et que le nouveau défi consiste à trouver des façons de faire participer le public à ce débat sur des questions importantes.

Une autre personne admet que la redistribution de la richesse s'est transformée en une redistribution de «ce qui nous reste», mais elle considère qu'il sera difficile de faire participer le public à ce débat. Elle signale que la population est très méfiante à l'égard du gouvernement et elle estime qu'il finalise les politiques avant qu'elles ne lui soient présentées. Elle recommande qu'on expose au public

pourquoi le gouvernement rejette les précédentes options.

Un intervenant demande si gouverner n'est pas essentiellement une question de pouvoir et si les mécanismes de consultation ne doivent pas être adaptés à cette réalité. Un participant répond que gouverner ne se limite pas à exercer un pouvoir, mais plutôt à chercher comment conserver le pouvoir. Il soutient que les gouvernements se servent des consultations publiques pour conserver ce pouvoir.

Le président signale que les quatre principaux types d'intervenants (députés, groupes d'intérêt, citoyens individuels et ministères) avaient des opinions différentes sur les consultations et que toute réforme importante devrait être précédée de discussions entre ces intervenants.

Un participant signale que les députés doivent souvent faire face à des opinions contradictoires de la part de leurs électeurs, de divers groupes, de citoyens individuels et de ministères. Il conclut que les députés ont de plus en plus de difficulté à prendre des décisions et que l'intérêt public en souffre. Le président mentionne que des questions comme la réglementation des armes à feu et l'avortement constituent des exemples de décisions difficiles à prendre pour les députés. Un participant convient que ces questions sont difficiles et soutient qu'elles témoignent d'un clivage typique entre les populations urbaines et rurales.

Le président demande aux participants si les groupes d'intérêt font du tort aux députés dans leurs circonscriptions. Un participant répond que ces groupes nuisent beaucoup aux députés. Il signale que les groupes d'intérêt opposés à la réglementation des armes à feu s'assureraient que les Libéraux perdent bon nombre de leurs sièges dans les circonscriptions rurales aux prochaines élections générales. Cette personne juge que beaucoup de consultations sont tenues, mais qu'il ne s'agit pas de consultations susceptibles de favoriser les compromis.

*Michelle Clippingdale, rapporteur*

## Atelier n° 2

---

Les premières discussions portent principalement sur les forces et les faiblesses des différents types de comités parlementaires. On considère que cette question est cruciale pour tout examen des consultations publiques puisque les comités parlementaires constituent le noyau même du processus de consultation au sein du système législatif canadien. On débat en particulier des différences entre les comités du Sénat et ceux de la Chambre des communes.

Un certain nombre de problèmes sont soulevés concernant les travaux des comités de la Chambre des communes. Des intervenants sont d'avis que les audiences des comités peuvent facilement se transformer en des exercices tenus pour la forme, ce qui réduit leur valeur comme moyen de faire participer le public. En raison des restrictions que leur imposent les partis, les membres doivent parfois se contenter de défendre des positions déterminées d'avance. De plus, les limitations liées à la procédure empêchent souvent un député d'obtenir un renseignement donné ou de développer un argument particulier. Les quelques minutes dont dispose un membre pour interroger un témoin peuvent facilement s'écouler sans qu'on ait exploré les faits pertinents. Le prochain député peut alors traiter d'une toute autre question, sans donner suite aux interventions précédentes.

Certains participants croient que, contrairement aux comités des Communes, les comités sénatoriaux peuvent fournir un exemple constructif du processus de consultation parlementaire. En effet, ils ne sont pas astreints aux mêmes limites rigides que les premiers puisqu'ils sont dans l'ensemble moins partisans et ont moins de limites de temps à respecter. Les sénateurs peuvent ainsi explorer davantage une question et finir par obtenir les renseignements souhaités. Une autre différence entre les deux Chambres est que les comités sénatoriaux ont tendance à relancer les questions déjà étudiées afin de déterminer comment la situation a évolué et dans quelle mesure leurs recommandations ont été mises en oeuvre. Dans le cas par exemple des dispositions sur le financement de la Société pour l'expansion des exportations, le Comité sénatorial des banques a approuvé le projet

de loi tel quel, mais a souligné les préoccupations exprimées par les témoins et décidé qu'il tiendrait des audiences après l'adoption des règlements habilitants. Ainsi, malgré que le public s'intéresse davantage aux travaux des comités de la Chambre et s'adresse plus spontanément à ceux-ci pour faire part de ses frustrations, ce sont en fait les comités sénatoriaux qui illustrent le mieux comment le processus de consultation peut être efficace.

Lorsqu'on étudie les comités parlementaires et leurs forces et faiblesses relatives, il est toutefois important d'éviter de tirer des conclusions définitives ou d'idéaliser un type de comité. L'esprit partisan se manifeste également au Sénat. Si le gouvernement ou l'opposition a adopté une position établie sur une question, les considérations partisans peuvent jouer un rôle prépondérant, tant dans les conclusions du comité que dans l'importance que le gouvernement leur accordera. On a d'ailleurs pu le constater clairement lors des travaux entourant l'adoption du projet de loi concernant la taxe sur les produits et services. Dans ce cas-ci, les divers comités qui ont étudié le même projet de loi et entendu les mêmes témoins sont parvenus à des conclusions différentes, et le gouvernement a écarté le rapport qui n'était pas conforme à son point de vue.

D'un autre côté, si un comité étudie une question sur laquelle les différents partis n'ont pas encore adopté de position, il aura de bien meilleures chances de permettre au public de réellement participer au processus décisionnel et d'influer sur les décisions finales. C'est dans ces enquêtes — qu'un participant a baptisé «mini-commissions royales» — que le Sénat pourrait avoir un rôle particulièrement important à jouer. Les députés doivent répondre à un si grand nombre de demandes urgentes qu'il leur est souvent difficile de consacrer tout le temps voulu aux questions complexes.

Quelqu'un signale que l'efficacité des comités peut dépendre non seulement de la question étudiée et de la position du gouvernement, mais également de la dynamique humaine propre au comité. À cet égard, le président joue un rôle essentiel dans la recherche d'un consensus et le maintien d'une certaine cohérence dans les travaux du comité. Toutefois, si les participants (membres du comité ou fonctionnaires concernés) bâclent leur travail ou paniquent, l'efficacité du comité peut être grandement réduite. Enfin, on souligne qu'il faut informer le public des résultats qu'il peut raisonnablement s'attendre à obtenir d'une

participation aux travaux des comités afin d'éviter qu'il n'entretienne des espoirs exagérés et qu'il soit par la suite déçu.

Une autre vaste question examinée dans le cadre de l'atelier concerne la transparence et les limites possibles des consultations publiques menées en vue de l'élaboration des politiques. À cet égard, les participants formulent deux points de vue partiellement contradictoires. On reconnaît que le gouvernement doit faire preuve de transparence mais, du même coup, on exprime des doutes quant aux limites réelles de toute tentative d'ouverture du processus d'élaboration des politiques.

On mentionne un certain nombre de fois au cours de la discussion qu'il faut ouvrir le processus législatif. Cela a déjà été tenté dans le passé — la dernière fois avec les changements apportés au Règlement de la Chambre des communes afin de permettre le renvoi de projets de loi aux comités après la première lecture et d'autoriser les comités à préparer des projets de loi — mais ces changements ne se sont pas tous révélés fructueux. Dans certains cas, comme pour la rédaction des dernières modifications à la Loi électorale du Canada, le public n'a pu participer au processus qu'une fois le projet de loi élaboré. On se préoccupe en particulier que les parlementaires soient peu enclins à consulter le public lorsqu'il s'agit d'établir les règles qui régiront leur propre conduite. Toute dissimulation, en particulier lorsque les législateurs définissent leurs propres privilèges, est perçue comme une menace à la légitimité du processus législatif. Les séances à huis clos devraient donc être évitées à moins qu'elles ne soient absolument nécessaires.

Même si l'on reconnaît qu'il faut faire preuve d'une plus grande transparence dans le processus de consultation, certains participants sont très sceptiques quant aux changements qui peuvent être obtenus. Un universitaire a ainsi souligné qu'il est important de constater que la capitale fonctionne dans une grande mesure en vase clos. Même les personnes bien informées sur la scène nationale peuvent percevoir Ottawa comme une ville étrangère et ne pas comprendre entièrement les allusions des «initiés». On ne doit pas surestimer le degré d'information qui sort d'Ottawa. Le même intervenant signale qu'il est important de reconnaître, en plus du risque de distorsion régionale, qu'il peut être difficile pour certaines personnes de participer au processus. Les participants éventuels ne seront pas en mesure de se joindre au processus de consultation, soit parce qu'ils

ne disposent pas des moyens voulus, soit parce que ce processus les rend mal à l'aise. Des citoyens d'un grand nombre de régions du pays et de différents milieux sont donc pratiquement exclus des consultations.

Quelqu'un soutient que, compte tenu de ces obstacles à une vaste consultation, les moyens de représentation traditionnels ne devraient pas être mis de côté. Même si la participation de la population s'accroît énormément, seule une petite proportion des citoyens — quelques centaines au plus — participeraient à la plupart des consultations publiques. Cet intervenant croit donc qu'on a peut-être exagéré l'importance de la participation publique directe par opposition à la participation par l'entremise des représentants élus.

Étant donné le conflit évident entre les demandes d'accroissement du nombre de consultations, les limites pratiques réelles de ce processus et les ressources dont on dispose, il pourrait se révéler nécessaire de classer les questions à étudier dans diverses catégories. Ce ne sont pas tous les projets de loi qui peuvent faire l'objet d'une consultation publique exhaustive. Procéder ainsi équivaldrait à paralyser le gouvernement. Il serait plus efficace de chercher plutôt à obtenir le plus large éventail d'opinions possible dans les domaines où la politique gouvernementale n'est pas encore établie et en particulier pour les changements fondamentaux. Plutôt que de consulter la population sur chaque question, il faudrait la sonder le plus possible sur les grandes orientations de l'État. Il pourrait ensuite y avoir des consultations limitées sur les mesures subséquentes, plus techniques. Toutefois, même dans ces domaines plus techniques, il faudrait s'efforcer de faire participer davantage le public tout en tenant compte des limites réelles imposées par les ressources et le temps dont on dispose.

La juxtaposition des questions liées à la participation du public et du vif intérêt suscité par les nouvelles technologies de l'information pousse les participants à étudier les effets possibles de ces développements sur le processus de consultation et le Parlement. On estime ainsi que la transition vers une société favorisant davantage la libre circulation de l'information, et ce, par des moyens électroniques plutôt que physiques, offre énormément de possibilités. Du même coup, on reconnaît que cette transformation présente des risques et qu'il est essentiel de planifier soigneusement l'utilisation que l'on fera des nouvelles ressources.

Les participants qui sont optimistes à l'égard de l'influence possible des nouveaux outils de diffusion de l'information comme l'Internet font ressortir l'accroissement énorme de l'accessibilité à l'information et les économies qui sont prévues. Le fait que l'information gouvernementale soit dorénavant disponible par voie électronique fera en sorte qu'il ne sera tout simplement plus nécessaire d'imprimer des copies papier d'un grand nombre de documents, d'où des économies importantes, tout en permettant au public d'avoir plus facilement accès à la documentation. Qui plus est, les obstacles à la participation du public seront grandement réduits lorsque ces techniques de communication relativement peu coûteuses seront plus répandues. Il se peut qu'elles ne permettent jamais de résoudre entièrement les problèmes liés aux consultations, mais elles devraient au moins atténuer les distorsions régionales qui hantent le processus de consultation au Canada. Les effets de ce nouvel accès peu coûteux à l'information ont dans une certaine mesure déjà commencé à se faire sentir. On signale ainsi que le Comité sénatorial sur l'euthanasie a pu, grâce à des téléconférences, entendre divers témoins sur l'expérience acquise par la Hollande dans ce domaine pour seulement une fraction du coût qui aurait dû être assumé par le Comité s'il avait eu à se rendre sur place. La majeure partie des documents du Comité était aussi disponible sur Internet.

Un participant mentionne que, si le développement des nouvelles technologies permet d'élargir l'accès à l'information et de réaliser des économies importantes, il faut reconnaître que cette évolution soulève vraiment des problèmes qui doivent être pris en compte dans le cadre de l'automatisation des services. Selon lui, il faudrait absolument privilégier la facilité d'utilisation et l'accessibilité dans cette modernisation de la prestation des services et des consultations. Il soutient que les citoyens qui communiquent avec un bureau gouvernemental doivent absolument pouvoir trouver un mécanisme facile à utiliser et compréhensible parmi la «cascade» de messages enregistrés qu'on leur fait entendre. Et on devrait toujours leur offrir de parler à un fonctionnaire.

De plus, la transmission électronique se répandant pour la diffusion des documents gouvernementaux, d'importantes questions se posent en matière d'équité. L'accès à l'information deviendra en effet de plus en plus tributaire des ressources informatiques, et les personnes qui disposent de ces

ressources bénéficieront donc d'un avantage important. Même si la question de l'accessibilité sera partiellement réglée lorsque les ordinateurs se répandront dans les endroits publics comme les bibliothèques et les écoles, les gens peu familiers avec l'informatique demeureront réellement désavantagés. Ces nouvelles techniques ne devraient donc pas être considérées comme une panacée et un moyen facile de réduire les dépenses. On ne peut se contenter de placer l'information sur l'Internet ou de fournir des services à l'aide de messages enregistrés. Une planification extrêmement minutieuse est plutôt nécessaire pour profiter pleinement des avantages de ces progrès. Il faut également reconnaître que certains groupes et citoyens sont très désavantagés quant aux outils et connaissances qui seront de plus en plus nécessaires pour avoir accès à l'information.

Comme on l'a souligné tout au long du colloque, la société canadienne est en train de subir des changements fondamentaux quant au rôle et à la taille de l'État. Elle doit résoudre un conflit capital entre le désir de la population d'obtenir des services et la nécessité d'assainir les finances publiques. Pour prendre les décisions douloureuses qui s'imposent, il est plus important que jamais de tenir des consultations publiques afin de légitimer des décisions qui ne peuvent plaire à tous. À la fin de l'atelier, plusieurs participants se demandent si le pays a vraiment discuté ouvertement des changements profonds qui sont nécessaires. Plutôt d'améliorer l'efficacité des consultations en changeant le mode de fonctionnement des comités, de tirer profit des nouvelles possibilités en matière de participation du public et d'étudier réellement les limites de notre pays, nous avons mis l'accent sur des changements mineurs sans réelle importance. La restructuration fondamentale reste à faire.

*Till Heyde, rapporteur*

### Atelier n° 3

---

Le groupe commence la discussion en considérant la consultation comme la science du consentement, un élément nécessaire parce qu'il est difficile à un gouvernement de fonctionner sans au moins donner l'impression de consulter. On mentionne que les consultations publiques dans le cadre constitutionnel actuel diffèrent de la conception populaire des consultations selon laquelle c'est la base qui s'adresse aux dirigeants. Les consultations sont plutôt perçues comme un processus descendant, qui va du haut vers le bas, auquel personne n'apportera probablement beaucoup d'attention.

Les rôles respectifs des comités et du gouvernement suscitent de l'intérêt des participants. Dans le passé, le gouvernement avait tendance à se servir des comités pour réaliser son programme. Toutefois, il faut distinguer les comités de la Chambre des communes de ceux établis par le gouvernement. En ce sens, il est utile d'examiner les pouvoirs réels et fictifs des comités parlementaires, c'est-à-dire ce qu'ils font et ce qu'ils ne font pas.

On mentionne que les comités servent, du moins en partie, à tenir occupés les députés de l'arrière-ban. Ils constituent également un microcosme de la Chambre des communes. Le Parlement est un théâtre de l'instantané, une partie du processus qui nous permet d'interpréter et de comprendre l'actualité.

Le groupe se dit impressionné des mesures prises récemment afin de permettre l'étude préliminaire des projets de loi; les comités pourront ainsi susciter des changements puisque la procédure permet davantage au public d'influer sur les diverses mesures.

On signale que des comités législatifs distincts des comités permanents existaient il y a quelques années, mais que nous sommes maintenant revenus à l'ancien système. S'agit-il d'une erreur? Quelqu'un signale que nous aurions peut-être dû nous débarrasser des comités permanents plutôt que des comités législatifs puisque ce sont les petits comités (comme les anciens comités législatifs) dirigés par une personne expérimentée qui ont tendance à donner les meilleurs résultats.

La plupart des participants conviennent que les comités spéciaux se révèlent plus utiles parce qu'ils ne sont pas liés par le programme du gouvernement, parce qu'ils comptent souvent peu de membres ou encore parce qu'ils sont dirigés par une personne efficace. Le gouvernement devrait peut-être reconnaître que les présidents de comités jouent un rôle très important. De plus, les whips devraient être conscients que les comités ne travailleront bien que s'ils peuvent compter sur un noyau de membres dévoués.

Le groupe se demande si les consultations valent vraiment la peine et il en conclut que c'est le cas. En effet, elles sont utiles sur le plan de la reddition de comptes puisqu'elles permettent aux gens de faire part de leurs impressions et préférences. Elles jouent aussi un rôle formateur puisqu'elles permettent aux députés de prendre conscience de certains aspects des projets de loi qui auraient pu leur échapper.

On signale que les députés peuvent en outre connaître les réactions de la population, mais que cette sensibilisation fonctionne aussi dans l'autre sens. Ainsi, c'est tout un événement lorsque des représentants du gouvernement se rendent dans des régions éloignées. La presse locale s'intéresse à la réunion et un débat a vraiment lieu. Après avoir affirmé que la consultation constituait l'un des éléments de base de la démocratie, les participants se demandent comment rendre les consultations publiques les plus efficaces possibles. La formule traditionnelle du comité entendant des témoins n'est pas satisfaisante. Il nous faut élaborer de nouveaux mécanismes pour les discussions et abandonner les échanges bilatéraux en faveur d'une tribune ouverte où tous les intervenants sont à l'aise. Les coûts constituent également un facteur.

On se demande s'il est normal que les comités jugent de leur efficacité au nombre de personnes entendues. Le problème réside au moins en partie dans la façon de choisir les gens et dans la façon d'établir un équilibre entre d'une part des séances informelles et intenses rassemblant quelques personnes et d'autre part des discussions d'un autre type rassemblant un plus grand nombre de personnes. On mentionne qu'il existe de nombreux ouvrages sur les consultations, mais qu'il nous faut trouver des idées originales. Il faut se demander comment nous devrions nous y prendre pour recueillir les témoignages les plus éclairés et les plus pertinents.

Selon un participant, une solution pourrait être d'avoir recours aux groupes intermédiaires qui sont en mesure d'établir des liens plus informels avec leurs membres et de faire également des exposés intéressants devant les comités. Le problème, c'est que les exposés de ces groupes sont souvent préparés par leur exécutif, ce qui peut amener les membres du comité à se demander si l'exécutif a consulté les membres.

Un intervenant mentionne que le processus de consultation devient trop conflictuel, ce qui fait hésiter ces groupes intermédiaires. Il y a aussi peut-être que la vague d'anti-élitisme déferle un peu partout et que ces groupes voient leur légitimité être remise en question comme c'est le cas pour les gouvernements.

On propose de demander aux groupes intermédiaires de nous faire part de leurs connaissances et expériences et non seulement de leurs opinions. Des ressources seront cependant nécessaires à cet effet, et les groupes devront aussi se renouveler à partir de la base de manière à être en mesure de prouver qu'ils consultent suffisamment leurs membres. Les groupes font actuellement un bon travail de représentation, mais peuvent-ils en faire autant avec la participation? Les consultations ne devraient plus être axées sur les législateurs, mais plutôt sur le processus politique et sur les groupes d'intérêt qui peuvent servir d'intermédiaires entre les citoyens et les législateurs.

On souligne que les ministères se méfient souvent des comités. Il faut donc se demander s'ils sont disposés à tenir compte des vœux des comités. Le déséquilibre entre la vaste expérience des fonctionnaires et l'amateurisme de la plupart des députés constitue un problème qui ne peut être réglé qu'au niveau politique.

Un participant mentionne que les comités devraient compter sur un personnel de soutien plus qualifié. Il faudrait aussi informer les Canadiens qu'ils peuvent intervenir devant les comités et participer à leurs travaux. Les comités travaillent peut-être dans l'ombre parce qu'ils ne disposent d'aucun moyen pour se faire connaître. On fait cependant remarquer que les comités sont beaucoup plus actifs aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a 25 ans, ce qui laisse entendre que nous sommes sur la bonne voie.

*Willem Mass, rapporteur*

## Atelier n° 4

---

On commence par signaler que les conférenciers de la matinée étaient en fait d'accord et que leurs divergences d'opinions étaient plutôt attribuables à des perspectives différentes. Ainsi, ce qu'un participant juge être des audiences publiques ennuyantes dans le cadre de consultations prébudgétaires constitue pour un autre un élément essentiel pour sensibiliser les gens et les groupes «aux aspects pratiques de la conception des structures gouvernementales, du règlement des problèmes d'application et de la recherche de compromis».

Il est clair que les groupes participeront de plus en plus aux consultations. Toutefois, il faudrait se demander si ces groupes sont favorisés par ce processus et si les audiences des comités parlementaires nationaux consacrées aux grands dossiers de l'heure constituent la tribune appropriée pour entreprendre ce type de dialogue.

Certaines difficultés deviennent vite évidentes, par exemple, la multiplicité des méthodes de consultation et leurs diverses utilisations. Les différents objectifs des consultations publiques doivent aussi être définis dès le départ. À par exemple, cherche-t-on à sensibiliser les gens ou à les consulter? Dans certains cas, le gouvernement se sera déjà prononcé sur un dossier donné, et le débat devra alors porter non pas sur les politiques, mais sur leur mise en oeuvre. Si ces éléments ne sont pas définis, les consultations ne servent à rien.

Même la «raison d'être» des consultations est remise en cause puisqu'une participante soutient que «la fonction première des groupes d'intérêt comparissant devant les comités parlementaires est de porter des problèmes à l'attention du gouvernement». Selon elle, le fait que des groupes de bénévoles réussissent à réunir un groupe de ministres une fois par an est la «preuve que les méthodes traditionnelles fonctionnent et contribuent à sensibiliser toutes les parties concernées». D'autres estiment que les comparutions devant les comités ne servent qu'à légitimer les décisions déjà prises par le gouvernement. Les participants citent des cas où les témoins entendus par des comités ne sont pas satisfaits du processus suivi, proposent des solutions de rechange ou remettent en question les décisions

déjà prises par le gouvernement. Lorsqu'une personne déclare que tous les participants aux consultations sont là pour défendre leurs propres intérêts, le groupe est averti de se méfier de cette simplification excessive. Évidemment, les perceptions diffèrent beaucoup à l'égard du rôle des témoins.

On débat même de l'utilité des consultations. Rappelant l'argumentation développée par Susan Phillips durant la séance précédente, un intervenant déclare que «les consultations sont menées parce qu'on nous a amenés à croire qu'elles constituaient une bonne chose; par conséquent, nous les finançons, mais nous n'avons aucune preuve qu'elles permettent une meilleure gestion des fonds publics. Nous aimerions qu'il en soit ainsi, mais on ne sait pas trop si les résultats de cet exercice sont positifs». Certains croient que non seulement le processus est inefficace, mais qu'il a aussi créé des attentes en ce qui touche au rôle des citoyens et qu'il peut même avoir contribué à la crise que traverse actuellement la démocratie et qu'a mentionnée M<sup>me</sup> Phillips. De plus, le fait qu'on doive déterminer quels groupes peuvent légitimement contribuer au débat mine l'efficacité du processus et réduit l'optique des consultations aux intérêts personnels des divers citoyens et groupes.

Une étude sur les groupes d'intérêt a permis de constater que ces derniers semblaient formuler des demandes et souvent proposer des solutions qui leur évitent de devoir changer leurs façons de fonctionner. Cette situation a maintenant évolué puisqu'un plus grand nombre de solutions sont présentées et un changement important a été noté dans le discours de ces groupes.

En se fondant sur ses recherches, un universitaire conclut que les citoyens sont consultés en raison de la paralysie des processus décisionnels. En l'absence d'un leadership éclairé, la valeur des consultations réside dans l'aptitude du gouvernement à sentir que les citoyens appuient certains changements: les citoyens ordinaires sont souvent plus enclins aux compromis que les experts ou les groupes d'intérêt. Grâce aux consultations, le ministre peut obtenir de l'information que les sondages ne lui fournissent pas.

Toutefois, les groupes d'intérêt financés par les secteurs public et privé ont été traités différemment dans le passé puisque les groupes des milieux d'affaires bénéficiaient d'une plus grande légitimité que les groupes de revendication ou les groupes d'intérêt spéciaux. La plupart des gens croient que les groupes de pression privés sont plus



déterminés et ont une plus grande contribution à apporter. Les participants estiment que tous les groupes devraient bénéficier du même respect et des fonds nécessaires pour être entendus de manière à protéger la société contre l'élitisme. Toutefois, cet écueil est particulièrement difficile à éviter étant donné que les témoins qui comparaissent devant les comités parlementaires doivent avoir une certaine connaissance du système et une certaine autorité. Les groupes de revendication ne peuvent réellement parler au nom des citoyens visés par les projets de loi, et la plupart des Canadiens ordinaires ne sont même pas au courant de l'existence de ce processus et encore moins désireux d'y participer. Le système est donc, de par sa nature même, élitiste. Si l'objectif poursuivi est d'entendre les «Canadiens ordinaires», il n'est alors pas atteint.

Les participants se demandent ensuite si les membres de l'exécutif du gouvernement devraient faire partie des comités. Un intervenant s'inquiète «que l'on assiste à une érosion de la démocratie représentative en raison de la popularité grandissante des référendums et de la vague de cynisme à l'égard des politiciens. Nous semblons revenir au système de la Grèce antique où c'était la plèbe qui décidait. Nous sommes en train de miner la démocratie représentative sans chercher une solution de remplacement».

Selon un autre, le problème est essentiellement attribuable au fait que «de nombreux groupes n'approfondissent pas leurs actions ou propositions; une présentation qui n'est pas élaborée comme il se doit n'est guère utile. Les présentations doivent être faites avec un objectif précis en tête». On se demande ensuite quels groupes peuvent se permettre le «luxe» de comparaître devant les comités et notamment si ces groupes disposent des ressources nécessaires pour présenter une structure ou une solution de rechange.

Parmi les autres sources de préoccupations, notons la surconsultation et le coût de cette façon de procéder par rapport aux avantages à en tirer pour l'élaboration de la politique officielle. Le rentabilité devient une considération importante des promoteurs des consultations massives des «Canadiens ordinaires» étant donné l'immensité de notre pays et de la taille de la population. Selon un participant, «il nous faut repenser toutes les consultations publiques si nous voulons savoir ce que le public pense réellement». «Est-ce un gaspillage d'argent?» se demandent des intervenants. Un autre indique qu'il

faut concevoir un système accessible, mais moins coûteux.

Les méthodes de consultation sont ensuite explorées. On mentionne qu'il ne faut pas confondre les différents types de consultations. Les sondages, les audiences des comités parlementaires, les consultations publiques et les discussions informelles avec des experts font tous partie de la trousse d'outils dont dispose le gouvernement, mais chacune de ces formules a ses propres avantages et inconvénients. Ainsi, les sondages s'appuient sur un large échantillonnage, mais ne peuvent servir à déterminer les compromis que les gens sont prêts à faire. Par contre, les citoyens sont toujours plus conciliants lorsqu'ils sont rencontrés en personne.

On ne sait pas trop si les consultations publiques massives du genre de celles menées par la commission Spicer donnent des résultats positifs. «Les gens ont réellement pu se vider le cœur, mais ils n'ont pu vérifier ensuite s'ils avaient influé sur l'orientation stratégique». Les opinions livrées au cours de ce processus étaient si diversifiées qu'il n'en est pas ressorti un message clair. Quelqu'un souligne que le problème semble être lié au fait qu'il n'existe pas de solution mitoyenne entre les consultations massives et les référendums.

Mais les consultations ne constituent-elles pas une responsabilité des députés qui, après tout, ont été élus pour représenter leurs électeurs? Les outils de consultation à leur disposition comprennent les pétitions, la correspondance, les bulletins de nouvelles, les sondages, les consultations dans les bureaux de circonscription et la consultation ultime, l'élection. Comme Susan Phillips l'a expliqué lors de la discussion plénière, nous sommes en train de redéfinir la démocratie, mais il nous faut nous garder en même temps de ne pas diminuer la légitimité du gouvernement et du processus électoral.

Certains participants doutent que l'acte de foi fait par les électeurs le jour de l'élection suffise à donner aux députés le pouvoir de gouverner pendant une période de cinq ans et ils défendent le droit des groupes à être entendus entre les élections, lorsque les partis politiques prennent des virages imprévus. Comme l'a déclaré un participant, «on ne devrait pas donner carte blanche au gouvernement pour toutes les politiques. Une représentation véritable au moyen de consultations ne mine pas le pouvoir de l'assemblée législative».

Cette fonction est en théorie assumée par les comités parlementaires. Toutefois, selon un

intervenant, «il faut se demander s'il n'est pas dangereux de penser que le gouvernement devrait consulter la population sur chaque question». En minimisant l'influence que le comité exerce sur le système et sur les diverses politiques, on risque d'alimenter le cynisme à l'endroit des politiciens. La population doit pouvoir constater comment ses démarches se traduisent en des politiques, mais elle doit également laisser les élus faire leur travail.

On signale que la marge de manoeuvre des députés est très limitée en raison des contraintes imposées par les structures du parti et la discipline de parti. D'autres soutiennent que l'expérience fédérale a démontré que le caucus est une tribune efficace pour présenter un point de vue à l'intérieur des structures d'un parti et donc un outil que les députés peuvent utiliser pour obtenir des changements.

Certains soulignent les changements apportés au fonctionnement du Parlement afin de donner plus de pouvoir aux députés. On mentionne ainsi que le renvoi des projets de loi aux comités après la première lecture donne aux députés plus de chance d'influer sur les politiques. Cette pratique est limitée aux projets de loi qui ne peuvent faire l'objet d'un vote de confiance, mais les députés peuvent jouer un rôle très important dans ces cas-là. Malheureusement, l'étude des projets de loi plus complexes est régie par des tractations politiques et par la discipline de parti.

Quant à l'influence sur la fonction publique, on signale qu'une lettre d'un bureau de député est prise en compte lors de l'élaboration des politiques et programmes, nécessite une longue intervention de la part des fonctionnaires et est considérée comme le reflet de l'opinion publique. Cette influence peut s'exercer à l'étape de l'élaboration des politiques ou encore à celle des compromis consentis lors de leur mise en oeuvre.

En Ontario, le présent gouvernement n'a pas tenu de consultations exhaustives de son caucus. Dans ce cas-ci, la stratégie du chef et le type de gouvernement constituent des éléments cruciaux. Un employé provincial rappelle que le mandat accordé à l'occasion d'une élection ne devrait pas équivaloir à donner carte blanche en vue de changements fondamentaux. «Il faudrait prévoir une certaine consultation lorsque la situation évolue». Ce ne semble toutefois pas être le cas à Queen's Park, dans le cadre de la «révolution du bon sens». Un participant signale qu'il est plus difficile pour les Ontariens de faire entendre leurs points de vue.

La «révolution» albertaine est ensuite comparée à celle en cours en Ontario sous l'angle des consultations. Ainsi, le premier ministre Klein a mené un très grand nombre de consultations publiques, s'est servi de son caucus pour explorer les diverses questions et a organisé des tables rondes et des conférences publiques sur le budget. Il a ensuite déclenché une autre élection sur un mini-budget afin d'obtenir un mandat pour apporter des changements tout en respectant les limites des budgets établis. Une fois réélu, il a tenu d'autres consultations sectorielles, fait davantage appel au caucus qu'à l'assemblée législative pour étudier les divers dossiers et mis sur pied des groupes de travail. Les mêmes objectifs ont été atteints en Ontario, mais d'une manière totalement différente. Selon un participant, «en Ontario, on a parlé de réduction des dépenses, mais non des mesures à prendre pour ce faire». Quelqu'un signale toutefois que les Albertains semblaient plus enclins à suivre leur gouvernement et à apporter les changements voulus que les Ontariens, qui paraissent surpris de l'orientation que prend leur gouvernement. Le gouvernement albertain tient donc des consultations parce qu'il sait que la population sera probablement d'accord avec les mesures qu'il propose. D'autres intervenants acquiescent, mais déclarent qu'un gouvernement qui a des principes n'a pas de raison de se cacher. Il court au désastre s'il ne s'engage pas dans un dialogue avec la population.

Lors des discussions sur les consultations concernant les projets de loi au cours du processus législatif, on convient de s'être peut-être trompés quant aux responsables de l'élaboration des politiques. Ce peut être la fonction publique, le Cabinet, le caucus ou l'assemblée législative.

En guise de conclusion, un participant du milieu universitaire mentionne que les consultations jouent vraiment un rôle important. Selon lui, il ne fait pas de doute que les ministres et les fonctionnaires expérimentés tirent beaucoup de leçons de ces exercices, en particulier au sujet de la tolérance du public et du fardeau que la population est prête à supporter.

Quant aux changements qu'il faut apporter, on signale tout d'abord que la notion de consultation recouvre divers éléments et que les gens ne savent pas trop pourquoi les consultations sont menées et à quelle étape elles le sont. «Ce terme désigne à peu près tout, de la commission Spicer à une rencontre avec le ministre», d'ajouter un intervenant.

Comme beaucoup de personnes estiment que des consultations excessives représentent pour les élus une abdication de leurs responsabilités en ce qui touche aux décisions à prendre, on avance que les consultations mal définies peuvent être une cause du cynisme de la population à l'égard des politiciens. De manière plus précise, les gens estiment que les parlementaires sont trop nombreux. Ce sentiment que les politiciens constituent une partie du problème est généralisé, mais le participant croit que la réduction de leur nombre n'est pourtant pas la solution.

Il faudrait comparer les pouvoirs des députés fédéraux et provinciaux au Canada, c'est-à-dire des députés de l'arrière-ban, et ceux des députés siégeant à Westminster. L'élargissement des pouvoirs des députés qui est survenu au Parlement britannique pourrait un jour se propager au Canada. Une certaine dissidence est acceptée au Royaume-Uni, même s'il faut signaler que les députés britanniques conservent habituellement leur siège pendant une plus longue période de temps, sont plus nombreux et, puisque la Grande-Bretagne ne constitue pas une fédération, étudient souvent des questions qui relèveraient au Canada de l'administration municipale.

La discussion se termine à peu près comme elle avait commencé. Les participants se disent en général d'accord sur la nécessité de mener des consultations lorsque les arguments présentés sont solides et constructifs et qu'il règne un esprit de compromis.

*Dominique O'Rourke, rapporteur*

**GROUPE CANADIEN  
D'ÉTUDE  
DES QUESTIONS  
PARLEMENTAIRES**

*Exécutif 1995-96*

*Président*

John M. Reid

*Vice-président*

Robert Vaive

*Ancien président*

Michael Weir

*Trésorier*

Mark B. Hill

*Secrétaire intérimaire*

Carmen DePape

*Conseillers*

Thérèse Arseneau

Don Eldon

François Houle

Richard Paré

Charles Robert

F Leslie Seidle