

L'ÉMERGENCE DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET DE L'ÉTHIQUE : EXAMEN PARLEMENTAIRE ET REDRESSEMENT DE GRIEFS

Document préparé pour le discours prononcé
à la Conférence du Groupe canadien d'étude des parlements
à Winnipeg, Manitoba
Le 9 décembre 2006

Paul G. Thomas
Duff Roblin Professor of Government
Political Studies
St John's College
92 Dysart Road
Winnipeg MB R3T 2M5

I. Introduction

J'ai été invité à faire un bref exposé pendant le déjeuner. Lorsque je communique mes idées, il me semble que ce n'est jamais long, mais les invités ont habituellement une autre opinion sur la longueur et l'intérêt de mes discours.

Je suis non seulement une antiquité, mais je suis également un antiquaire constitutionnel par rapport à mon érudition en matière de Parlements. Je m'intéresse à la manière dont les principes et les pratiques traditionnelles d'un gouvernement de cabinet ont été interprétés et modifiés au cours des premières années du 21^e siècle. Les gouvernements repensent à leur rôle au sein de la société, ils redessinent leurs structures et procédés et tentent de répondre à un public de plus en plus cynique, méfiant et désillusionné à l'égard du processus politique. Il est évident que cela aura de profondes conséquences pour le rôle et la pertinence de ces Parlements dans ces tendances générales et ces développements précis.

Selon ma pensée simple et désuète, le Parlement constitue une tribune politique qui existe pour promouvoir l'obligation démocratique suprême de la part d'un petit groupe de politiciens à l'esprit partisan que sont le premier ministre et le cabinet. Ce groupe d'initiés a l'autorité et les ressources pour définir et mettre en application une politique publique. Ils agissent conformément à la demande de

vanter et proclamer régulièrement leurs exploits avant que la population n'élise leurs représentants.

Le rôle du Parlement consiste principalement à examiner et à réagir aux politiques et aux mesures du gouvernement. Ce point est très bien expliqué par John Stuart Mill dans son livre *Considerations on Representative Government* (publié en 1861) lorsqu'il écrit : « Au lieu de gouverner, ce qu'elle est radicalement incapable de faire, la première fonction d'une assemblée représentative est de surveiller et de contrôler le gouvernement. » La surveillance et le contrôle sont devenus une tâche gigantesque, sinon impossible, pour les Parlements en raison de l'ampleur et de la complexité des activités gouvernementales aujourd'hui comparativement à celles de 1861, au moment de la parution du livre de Mill.

Selon les érudits du contexte législatif moderne, les Parlements effectuent un nombre de tâches officielles et officieuses à l'intérieur des systèmes politiques au niveau tant national que provincial. En termes encore plus démodés, approuver des projets de loi et dépenser, étudier minutieusement les mesures et les modes de gestion et fournir des redressements spécifiques de griefs sont les tâches historiques qui sont habituellement accordées aux Parlements.

II. Surveillance et contrôle des gouvernements modernes

Je tiens à insister sur les deux dernières tâches – l'examen de la gestion et le redressement des griefs. Voilà des expressions manifestes de la fonction de surveillance et de contrôle des Parlements dont Mill faisait jadis mention.

Les rôles de surveillance et de contrôle des Parlements sont ciblés par l'exécutant politique et par la fonction publique professionnelle. Aujourd'hui, je veux mettre l'accent sur les relations entre les Parlements et les bureaucraties.

La surveillance et le contrôle des activités par les Parlements reflètent les présumées relations tendues qui existent entre la démocratie et la bureaucratie. On craint que, si elles sont laissées sans surveillance, les bureaucraties puissent devenir arrogantes, incontrôlables, intéressées, insensibles et inefficaces. De nos jours, les sociétés doivent s'en remettre aux grands organismes publics qui ont des connaissances et des compétences spécialisées pour mettre en œuvre des actions productives. Cette réalité justifie notre ambivalence (pour certaines personnes, il s'agit même d'un sentiment d'hostilité) à l'égard des bureaucraties publiques.

Je ne vais pas me lancer dans un débat à savoir si les stéréotypes négatifs à l'égard des fonctionnaires sont réels ou si la crainte des bureaucraties toutes puissantes est justifiée. Selon moi, les deux énoncés sont fortement exagérés. De plus, ce ne sont pas tous les organismes publics qui sont disposés de la même façon à se soumettre à un contrôle ou à une direction politique hiérarchisée en termes

d'ouverture à l'égard de la société ou des individus. L'élaboration de mécanismes de contrôle et d'examen est nécessaire pour reconnaître ces différences.

Étant donné le vaste champ d'application et les profils changeants des gouvernements modernes, la surveillance et le contrôle sont devenus des tâches difficiles, voire impossibles, à accomplir pour les Parlements eux-mêmes.

Conscients de ce fait, les Parlements sont obligés de compter beaucoup sur des contrôles au sein du gouvernement ainsi que sur le professionnalisme de la fonction publique pour assurer l'intégrité et l'équité du gouvernement au pouvoir. Également, ils recherchent de plus en plus l'aide d'organismes indépendants pour étendre leur capacité limitée à superviser les décisions et les actions des ministres et des fonctionnaires et pour fournir des mécanismes de plainte aux citoyens.

Autrement dit, les organismes parlementaires indépendants ont pour principales fonctions : tout d'abord, de se pencher sur les plaintes individuelles relatives au manque d'équité sur divers types d'actions et d'inactions, et ensuite de faire la promotion du rendement supérieur et des mesures appropriées qui facilitent la prestation des programmes et des services publics. Les deux fonctions sont complémentaires et les organismes parlementaires n'accomplissent pas leur travail au complet s'ils ne s'arrêtent qu'à résoudre les plaintes des particuliers et qu'ils n'analysent pas les modèles de prise de décision à améliorer.

Manifestement, les Parlements qui ne reçoivent pas d'aide ne pourraient pas fournir la surveillance continue nécessaire aux processus décisionnels et aux actions administratives touchant les citoyens. Les parlementaires se sont toujours retranchés derrière les études de cas au nom des électeurs pour surveiller la bureaucratie. Lorsque des problèmes étaient flagrants ou non résolus, le sujet pouvait être soulevé au cours de la période des questions ou des comités lorsque les prévisions budgétaires étaient étudiées. Ces efforts étaient aussi utiles qu'une « vérification au hasard » dans l'exercice du pouvoir bureaucratique. En nommant une personne « visible » qui peut recevoir les plaintes des citoyens, le service dans la circonscription a mis un « visage » sur la grosse machine gouvernementale. Toutefois, l'approche des études de cas dépend de la volonté et de la capacité de chacun des parlementaires d'obtenir l'information, des explications et les changements relativement aux décisions des hauts responsables. Lentement, les Parlements sont venus à la conclusion que le droit des citoyens à obtenir un traitement juste ne devrait pas être variable comme le mécanisme de recours le permet.

La création de nombreux organismes parlementaires a permis que des citoyens se sentent moins seuls et isolés au moment de traiter avec d'énormes bureaucraties, souvent intimidantes.

Les organismes parlementaires ont également étendu la capacité organisationnelle limitée des législatures pour passer au peigne fin les activités des ministères et des organismes. Les organismes ont aussi donné aux Parlements de précieux renseignements compensatoires nécessaires pour tenir les organismes publics responsables, particulièrement compte tenu du développement au sein des gouvernements d'un système de communication de haute technicité qui leur permet de tirer des avantages politiques.

Pour résumer, je pars du principe que la popularité des organismes parlementaires indépendants a été positive. De façon importante et significative, elles ont permis de renforcer la démocratie et la reddition des comptes. Les Parlements dans ce pays ne pourraient pas remplir leurs responsabilités d'une façon significative sans l'aide des organismes auxiliaires créés depuis plus de trente ans. C'est là une bonne nouvelle.

III. À propos de la surveillance

Ce n'est pas parce que les organismes parlementaires servent une bonne cause au nom du Parlement qu'elles constituent des institutions parfaites, ou que leurs relations avec les autres institutions et les citoyens sont idéales. J'aimerais soulever deux interrogations.

La première interrogation, et la plus vaste, porte sur l'intersection et l'interaction des changements survenus au sein des gouvernements et de la fonction publique de ce pays et des Parlements.

De nombreux éléments, des développements et des événements spécifiques ont fait en sorte que le public a perdu sa confiance à l'égard des gouvernements. Les politiciens se retrouvent dans un environnement où les soupçons planent tellement qu'ils en viennent à douter de leurs propres compétences démocratiques et de leur capacité à faire preuve de leadership et à démontrer un comportement responsable dans leur fonction officielle. De plus en plus, ils ont mis en place des organismes pour exercer une surveillance sur leur propre comportement.

L'apparition du mouvement « Réinventer le gouvernement » et la nouvelle approche de gestion publique dans la réforme de la fonction publique reflètent et renforcent l'état d'esprit antipolitique qui s'installe depuis les années 1970.

Dans un slogan populaire aux États-Unis, les citoyens désirent que les gouvernements travaillent mieux et qu'ils coûtent moins cher. Travailler mieux

inclut également le fait de se plier à des normes d'éthique plus élevées. La perte de confiance à l'égard du processus politique et l'apparition d'une nouvelle gestion publique sont devenues une approche administrative pour des problèmes qui sont essentiellement d'ordre politique.

Un exemple très concret de cette tendance est la création de nouveaux organismes et le renforcement des organismes de surveillance actuels pour réglementer et surveiller le comportement des fonctionnaires, élus ou nommés.

Le dernier exemple de cette tendance est le projet de *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui selon mes calculs, permettra la création de huit organismes de surveillance et permettra de renforcer le mandat et d'ajouter des ressources aux divers organismes de surveillance déjà en place autant au gouvernement qu'au Parlement.

La surveillance et la réglementation sont devenues un secteur en pleine croissance dans la fonction publique. Les principaux acteurs dans ce secteur de responsabilité relativement nouveau sont connus : les vérificateurs (tant à l'interne qu'à l'externe), les protecteurs du citoyen généraux et spécialisés, les commissaires/commissions aux conflits d'intérêts et les commissaires à l'éthique, les commissaires à l'information et les commissaires à la protection de la vie privée, les gardiens de la morale, la Commission des droits de la personne, les lobbyistes, les représentants officiels des élections et du financement et davantage.

Ottawa peut mener la parade des responsabilités et les choses ne sont pas allées aussi loin dans la plupart des capitales provinciales, mais je vous recommanderais de rester à l'affût, car, sous peu, un gouvernement près de chez vous deviendra une institution qui exercera encore plus de surveillance et imposera plus de réglementation.

Il me semble qu'il y a déjà assez d'organismes de protection autour pour créer une nouvelle série de bandes dessinées mettant en vedettes des superhéros de la fonction publique, que nous nommerions « La ligue des superhéros intègres ». La ligue serait composée du contrôleur des déchets, du protecteur du citoyen, des gardiens d'éthique, de la police du rendement et de l'agent à la corruption. Chacun porterait un chic uniforme agrémenté d'un emblème sur la poitrine. Par exemple, les contrôleurs des déchets arboreraient un emblème composé des lettres « CCFA » pour indiquer qu'ils possèdent les pouvoirs quasi mystiques de la vérification intégrée qui donne le « résultat net » manquant.

Cette suggestion n'est qu'une plaisanterie. Toutefois, il y a une ironie et plusieurs questions associées à la popularité croissante du nouveau secteur de surveillance/réglementation au sein de la fonction publique.

L'ironie est que les gouvernements sont censés diminuer leurs effectifs et leur présence réglementaire dans la fonction publique. Mais, parallèlement, ils

créent un appareil de réglementation interne complet, compliqué et spécialisé dans la fonction publique.

Les questions liées au nouvel appareil de reddition des comptes portent sur l'enjeu des impacts imprévisibles sur le rendement des gouvernements. En termes simples, nous devons poser la question suivante : Est-ce que le nouvel appareil de réglementation/de surveillance entraînerait trop de surveillance et pas assez d'actions?

Les questions sont soulevées par le fait que les nouveaux organismes de réglementation représentent différentes valeurs qui ne sont pas toujours constantes comme la minimisation des coûts (vérificateur général) par opposition à l'être (défenseurs des enfants). Les nouveaux organismes travaillent de façon relativement indépendante l'un de l'autre. De plus, aucune attention n'est portée sur les effets cumulés des exigences pour prévoir et se conformer aux rapports et aux recommandations émis par les divers organismes de surveillance, dont certains seulement sont reliés au Parlement.

La nouvelle réglementation dans la fonction publique semble être fondée sur l'idée que dans une démocratie il n'y ait jamais assez de surveillance. D'un autre point de vue, trop de mécanismes de surveillance entraîneraient des coûts directs liés à la surveillance, étoufferaient la créativité et la disposition à prendre des risques, et ce, dans la crainte que des erreurs ou que des événements imprévus

fassent l'objet de critiques et que des conséquences négatives pèsent sur les organismes ou les individus concernés. Au-delà de ces belles paroles, l'approche dominante de la reddition des comptes est fondée sur la mentalité de trouver les actes répréhensibles et de pointer le blâme. Cette mentalité est présente dans de nombreux organismes de surveillance, de façon consciente ou non, parce que les rapports publics décrivant les problèmes ou les abus sont toujours amplifiés, faussés et dramatisés aux Parlements et dans les médias. Les énoncés plus positifs ou équilibrés ont tendance à être ignorés ou passés sous silence par toute la publicité négative.

Ceci m'amène à poser la question suivante : « Les gouvernements sont-ils sur le point d'être moins efficaces en raison du nouveau syndrome contagieux, le TRCM? » Le nom scientifique et médical pour cette maladie insidieuse et progressive est le Trouble de la reddition des comptes multiple. Actuellement, le TRCM n'est pas une maladie politiquement respectable et il faut éviter d'en discuter entre gens bien élevés. Nous devons toutefois amorcer les discussions portant sur les effets cumulatifs des nouvelles lois dans la fonction publique.

Une autre conséquence de la nouvelle loi est d'offrir plus d'occasions aux ministres, aux organismes centraux et même aux hauts fonctionnaires de faire porter le blâme d'abus de pouvoir, de dépenses injustifiées ou de problèmes au

niveau des programmes par les fonctionnaires de carrière, loin dans la hiérarchie des ministères.

Ceci se produit par exemple, lorsque les vérificateurs généraux ont cessé de critiquer la conception de la politique et de soulever les faiblesses du rendement du programme de mauvaise gestion. Le rapport du vérificateur général fédéral sur le programme de subventions et de contributions de DRHC est un autre exemple dans lequel le vérificateur a évité d'émettre des critiques directes sur la politique, mais a blâmé les fonctionnaires pour les erreurs et les médias pour le gâchis d'un milliard de dollars pour le non-respect des lois et des dépenses non justifiées. Lorsque la poussière est retombée, seulement des dépenses irrégulières totalisant 60 000 \$ ont été trouvées, mais les citoyens sont restés avec la perception qu'une fraude importante a eu lieu.

Une autre conséquence de la croissance de l'appareil de surveillance est la perte graduelle d'anonymat pour les hauts fonctionnaires. Les fonctionnaires n'apprécient pas toujours être nommés (bien que cela se produise plus fréquemment que par le passé) dans les rapports d'enquête, les vérifications de l'optimisation des ressources, les rapports annuels des organismes parlementaires et pendant les audiences du comité parlementaire, mais leur identité est souvent connue des gens au gouvernement, au Parlement, des groupes de revendication et des médias. Leur réputation et leur carrière pourraient en souffrir avec les

nouvelles méthodes d'enquête. Soumettre les organismes parlementaires à la Loi sur l'accès à l'information, comme proposé récemment, pourrait entraîner la divulgation prématurée de conclusions et créer un risque encore plus grand pour les fonctionnaires.

Ces processus possèdent une qualité parallèle et opaque. Nous ne savons pas comment ces processus sont exhaustifs, équitables et équilibrés. Les fonctionnaires ont-ils le droit de se prévaloir de la procédure légale lorsqu'ils traitent avec des organismes d'enquête? S'ils font l'objet d'un rapport négatif, quels recours ont-ils? Même s'ils ne sont pas nommés, comment pourront-ils restaurer leur réputation et retrouver la confiance des pairs qui savent qu'ils ont fait l'objet d'une enquête? J'ai une fois interrogé un groupe de coordonnateurs de l'accès à l'information dans des ministères fédéraux. Une minorité d'entre eux estiment avoir été repoussés par du personnel agressif au bureau du Commissaire à l'information qui produit régulièrement des rapports annuels remplis de beaux discours sur la « culture bureaucratique du secret ». De tels passages font les choux gras des « comédiens » parlementaires et des médias, tandis que les observations tempérées et sensées passent inaperçues. Le coordonnateur de l'accès à l'information se sent piégé entre le public qui veut savoir et le ministère qui est obsédé à protéger sa réputation. Même si les coordonnateurs arrivent à éviter les ennuis, il s'agit à bien des égards d'un travail solitaire et ingrat sans échelon à

gravir. Les fonctionnaires d'avant-plan font appliquer les lois de protection, ils méritent notre respect et notre aide et ont droit à un traitement juste.

En résumé, lorsqu'il s'agit de la fonction de surveillance, il n'y a pas de pénurie de mécanismes au sein du gouvernement et des Parlements. Néanmoins, les Parlements doivent encore dépendre énormément des contrôles internes effectués par les ministères et les organismes et, encore plus important, sur le professionnalisme de la fonction publique pour assurer des programmes efficaces et équitables.

IV. Redressement des griefs

Le redressement des griefs fait référence au processus lié aux contestations, aux délais, à l'inaction, à l'arbitrage, aux préjugés et même à l'incompétence. Cela implique de mettre les choses dans leur perspective. Naturellement, les mécanismes de redressement ne sont pas toujours en faveur que les gens portent plaintes ou fassent appel. Néanmoins, les processus de redressement devraient fournir aux gens l'assurance qu'ils ont été traités de façon juste et équitable ou qu'une décision attaquée a été prise conformément aux règlements en vigueur.

De la même façon dont les Parlements se sont fiés aux autres organismes pour augmenter leurs efforts d'enquête, ils ont transféré la fonction de redressement à des organismes spécialisés. La majorité du travail des parlementaires au nom de leur circonscription et de leurs électeurs est fait informellement en coulisse par des contacts avec les ministres et les fonctionnaires. Les parlementaires ne traitent qu'avec un faible pourcentage (près de 10 %) de leurs électeurs. Apparemment, les parlementaires doivent fournir un service dans leur circonscription, car les sondages indiquent que la plupart des électeurs ne favoriseraient pas les députés sur cette seule ressource. Au Royaume-Uni, un rapport de la Société fabienne (G. Power, *Representatives of the People*, 1998) suggère que les députés passent trop de temps à effectuer du travail de circonscription pour lequel ils sont mal outillés. Je crois que les parlementaires

canadiens sont solidement attachés au travail de circonscription, car ils ont le sentiment de faire quelque chose d'utile, puisque la plupart ne jouent pas un rôle significatif dans l'élaboration des lois et dans la prise de décisions en matière de dépenses.

Seule une faible minorité des problèmes que les citoyens ont expérimentés avec les organisations bureaucratiques ont été portés à l'attention des représentants élus. Le recours à la justice pour remédier aux problèmes n'est pas satisfaisant en raison du temps et des coûts engagés et que souvent les problèmes n'étaient aucunement de nature juridique. La plupart des ministères ont des mécanismes d'appel internes ou même des organismes d'appel qui sont semi-indépendants, mais ils sont considérés comme faisant partie du gouvernement; par conséquent, ils manquent de crédibilité auprès des citoyens pour leur fournir une audience juste. Les mécanismes à potentiel multiple remettant les choses à la bonne place prêtaient à confusion pour les citoyens. Par exemple, séparer rigoureusement les plaintes en appel signifiait qu'il existe deux mécanismes de redressement avec des mandats différents et organisés de différentes manières.

L'ampleur des plans des protecteurs du citoyen de divers types devait servir à résoudre ces problèmes. La popularité du concept était fondée sur les coûts relativement peu élevés de tels bureaux, l'absence des procédures, la polyvalence des solutions potentielles, l'accessibilité et l'absence d'honoraires pour les

plaignants. Dans la plupart des systèmes gouvernementaux, il existe des protecteurs du citoyen généraux, mais il existe aussi des protecteurs spécialisés dans certains domaines, notamment en santé au Québec. Le protecteur du citoyen représente un cas rare dans lequel une institution créée dans la fonction publique devient commune dans le secteur privé. Les protecteurs du citoyen ne sont pas tous indépendants des organisations qu'ils surveillent. Le protecteur des Forces armées du Canada illustre bien cette situation.

Comme je l'ai mentionné précédemment, les fonctions de résoudre les plaintes et de promouvoir des normes administratives élevées sont potentiellement complémentaires. Dans l'ensemble de la situation, les cas individuels sont évidemment importants (particulièrement ceux des personnes qui sont touchées par l'action ou l'inaction bureaucratique), mais ils n'entraîneraient pas directement et immédiatement des changements de procédures et de règlements. Si le protecteur du citoyen analyse et fait connaître les causes d'une mauvaise administration, alors les cas individuels produiront un effet cumulatif en terme d'adoption de bonnes pratiques. Dans le monde réel où les ressources financières et en personnel sont limitées, le protecteur du citoyen doit faire des compromis entre le règlement de la plainte et la promotion des normes. La sensibilisation et l'éducation sont une troisième activité qui exige également des ressources. Je pense que pour la majorité des protecteurs du citoyen la tâche liée à la plainte doit avoir priorité.

On accorde tellement peu de temps à informer le public que les garanties du bureau ne seront utilisées que dans les cas jugés nécessaires. Le protecteur du citoyen hollandais écrit un article dans un journal à fort tirage, diffuse des annonces à la télévision (montrant une femme marchant parmi la foule et les invitant à téléphoner pour faire part d'un problème) et mène régulièrement un sondage d'opinion sur la sensibilisation du public. Les sondages révèlent que les jeunes gens et les personnes provenant des groupes économiquement et socialement marginaux sont les moins informés de l'existence du bureau. Il faut se pencher sérieusement sur la façon dont les ministères chargés du programme et les protecteurs du citoyen communiquent avec les membres de la société les plus vulnérables qui dépendent en grande partie des programmes publics et qui n'ont pas l'efficacité personnelle d'insister sur le respect et les avantages auxquels ils ont droit. Les protecteurs du citoyen doivent réaliser le déséquilibre des pouvoirs entre les citoyens et les bureaucraties. Ils doivent considérer des développements dans la théorie et dans la pratique de résolution de conflits pour promouvoir des interactions saines et équilibrées.

Les tendances et les développements touchés par la nouvelle gestion publique ont des répercussions sur la fonction de redressement. En partie grâce aux merveilles de la technologie de l'information et des communications, les gouvernements augmentent l'accès aux ministères et aux renseignements.

L'interaction, y compris les transactions bidirectionnelles, est rendue plus facile. Le jargon du service à la clientèle est tiré du secteur privé avec des mots comme compétition, choix, renseignements pour les clients pour prendre des décisions éclairées et preuve en matière de rendement pour savoir qu'ils reçoivent des services dignes des impôts qu'ils paient. Des chartes du citoyen, des normes de service ainsi que des sondages sur la satisfaction de la clientèle ont été élaborés. De nouvelles procédures pour le redressement ont été ajoutées – afin de donner du pouvoir aux citoyens-clients et de garder les fonctionnaires alertes et sensibilisés.

On prône le dialogue et des mesures pour s'assurer que les programmes et les services soient intégrés, et ce, pour éviter que le citoyen ne se perde dans les dédales bureaucratiques de programmes séparés et incohérents. Horizontalité, gouvernement décloisonné, ensemble du cadre gouvernemental ou service partagé – choisissez le slogan que vous préférez pour décrire l'objectif ambitieux du supermarché fréquenté par des consommateurs éclairés apportant leur exemplaire de la Déclaration canadienne des droits et accompagnés de normes de service, et en insistant sur le fait qu'ils seront dédommagés s'ils n'obtiennent pas les services collectifs promis.

Ce n'est pas le moment de débattre tous les effets philosophiques et pratiques de la « révolution de la clientèle » dans la fonction publique. Elle a manifestement des effets pour les gouvernements, incluant les Parlements. Dans la

mesure où les gouvernements réussissent à instaurer des bureaucraties « conviviales », les parlementaires auront moins de travail à accomplir pour leur circonscription. Ils pourront donc s'attarder sur les mesures législatives, les dépenses et l'examen de la réglementation, mais ceci suppose qu'ils recevront des encouragements, de l'appui et qu'ils auront des occasions de jouer un rôle étendu dans ces secteurs.

La confiance explosive accordée par les gouvernements aux plans de rendement, aux normes de service et de qualité ainsi qu'aux rapports sur le rendement change l'obligation de rendre des comptes, il faut se concentrer non plus sur les procédés, mais sur l'ensemble des résultats. La nouvelle approche de reddition des comptes fondée sur les résultats doit être plus objective, moins ouverte aux jeux politiques. Elle a l'avantage de s'attarder au rendement moyen de la bureaucratie plutôt que sur l'exemple exceptionnel ou extrême. Cependant, s'attarder au rendement ne permet pas de signaler des problèmes liés à l'utilisation inappropriée du pouvoir délégué. À la place, l'insistance sur la productivité et des cotes favorables peut inciter à négliger ou à camoufler des problèmes de procédure.

Un des moyens les plus importants pour introduire la concurrence dans la fonction publique est d'offrir des programmes en sous-traitance à des organismes privés, qu'il s'agisse du secteur à but lucratif ou du secteur sans but lucratif. Un effet de la sous-traitance est de miner la protection juridique des citoyens qui sont

directement touchés par les décisions et les services fournis par l'organisme sous-traitant. Ce problème n'est pas particulier aux services sociaux, mais il est plus aigu dans ce secteur en raison de la position vulnérable des clients et des effets significatifs sur leurs conditions de vie qui surviennent à la suite d'actions négatives. La question fondamentale est celle-ci : quel recours le citoyen qui a subi des préjudices à la suite d'activités privatisées a-t-il? Il peut y avoir des recours civils, mais il s'agit d'un processus problématique, long et dispendieux. Donc, la question est vraiment de savoir si nous pouvons étendre la juridiction des protecteurs du citoyen pour assurer les entreprises commerciales et les organismes sans but lucratif qui dispensent des services préalablement offerts par les ministères. Cela nuira-t-il aux services innovateurs et productifs que les sous-traitants sont censés offrir? Les gouvernements voteront-ils un budget pour élargir le mandat des protecteurs du citoyen pour couvrir ce nouveau terrain?

Il y a un paradoxe dans le fait que la sous-traitance, qui pourrait être perçue comme une fragmentation, arrive en même temps que tous les pourparlers à propos de l'intégration des prestations de service. Maintenant qu'une plus grande emphase est mise sur l'intégration des services, devrait-il y avoir plus d'approches intégrées pour demander le redressement des griefs? Les mécanismes en place ont évolué au fil du temps et individuellement. Le problème de fragmentation est plus important dans les plus grandes juridictions, car on y retrouve de nombreux

protecteurs du citoyen spécialisés en poste. Dans un tel cas, on mise sur la communication et la collaboration, mais certaines consolidations organisationnelles et/ou certains emplacements devront être considérés dans l'avenir pour fournir aux citoyens l'endroit nécessaire pour recevoir leurs plaintes. Un système rationalisé ne doit pas se transformer en une organisation bureaucratique. La fonction de protecteur du citoyen s'est étendue, même si la première rencontre annuelle des protecteurs du citoyen du Canada a eu lieu en 2003. Nous avons besoin de professionnels ayant les mêmes rôles d'investigation et de médiation pour communiquer sur une base régulière et partager les meilleures pratiques. Il serait souhaitable qu'ils invitent des politiciens élus à leur rencontre annuelle afin que les deux parties puissent se comprendre et en apprendre les uns des autres.

V. Conclusion

Les Parlements ont été forcés de mettre sur pied des organismes indépendants pour composer avec l'ampleur et la complexité du gouvernement du 20^e siècle. De tels organismes ont élargi la capacité de surveillance des Parlements. Ils ont permis aux citoyens d'avoir une chance plus grande d'obtenir plus d'équité en traitant avec les bureaucraties. Nous devons rendre hommage aux hauts fonctionnaires du Parlement indépendants pour leur contribution à la démocratie et à la confiance manifestée par les citoyens à leur gouvernement.

Je terminerai avec deux idées finales et provocantes à propos de l'avenir. Les Parlements doivent se demander s'ils ont délégué trop de tâches à ce qui est devenu une bureaucratie parlementaire assez imposante. Le Parlement aura-t-il des tâches à assigner aux organismes auxiliaires?

- Il y a des commissions de réforme du droit (qui ne sont plus à Ottawa) pour prodiguer des conseils sur les nouvelles lois.
- Il y a le bureau de Vérificateur général pour les dépenses passées.
- Il y aura le bureau du budget du parlement pour les dépenses futures.
- Il y a les protecteurs du citoyen généraux et spécialisés pour protéger les citoyens.
- Il y aura une commission au fédéral pour examiner les nominations passées par décret.

- Il y a des conseillers et des commissaires pour surveiller les conflits d'intérêts et les manquements à l'éthique.

Faire face à la complexité est la principale mais non la seule explication à la création de bureaucraties par les Parlements. Ces développements illustrent également le sentiment antipolitique qui s'est manifesté au cours des dernières décennies. Les Canadiens préfèrent que des individus et des institutions non politiques fournissent des preuves objectives sur le rendement du gouvernement et qu'ils agissent pour résoudre les plaintes émises à l'égard de la bureaucratie.

Se servir d'un bureaucrate parlementaire pour piéger un bureaucrate ministériel ne se fait pas sans problème. Le problème fondamental réside dans la façon d'assurer un juste milieu entre l'indépendance et la reddition des comptes dans une bureaucratie parlementaire relativement nouvelle. Je dois souligner que l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement est dirigée à l'égard du pouvoir exécutif et du Parlement. Il s'agit d'un sujet trop vaste pour en faire un examen exhaustif ici et ailleurs (« The past, present and future of Officers of Parliament », *Administration publique du Canada*, vol 46, no 3, automne 2003), j'ai analysé les cinq éléments structureaux qui déterminent l'équilibre entre l'indépendance et la reddition des comptes.

Une disposition essentielle à l'égard de l'indépendance est la façon dont les organismes parlementaires obtiennent leur budget. Si l'exécutif politique et/ou

les organismes responsables de l'octroi du budget central établissent les budgets, il y a un risque de sous-financement et une perte symbolique d'indépendance. En revanche, les organismes parlementaires ne peuvent pas être totalement exempts des réalités financières auxquelles le gouvernement est confronté. À l'échelle nationale, des rapports du comité de la Chambre des communes et d'un comité sénatorial portant sur d'autres mécanismes de financement à l'intention des fonctionnaires ont été déposés, et en 2005 le gouvernement Martin a autorisé un projet de deux ans pour la mise en place d'un comité parlementaire où les fonctionnaires pourront approuver les budgets et « surveiller » leurs activités. La signification de surveillance fait présentement l'objet d'un débat entre les organismes qui préconisent une large interprétation et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada qui favorise une interprétation plus restreinte et strictement financière. Le gouvernement Harper a décidé de poursuivre l'expérience; il sera donc intéressant de voir où cela conduit comme élément clé dans le processus étendu d'équilibrer l'indépendance et la reddition des comptes dans les organismes gouvernementaux.

Il reste encore beaucoup de travail à accomplir par les comités permanents en la matière partout au pays pour examiner plus activement le travail de leurs organismes, en tenant compte de leur rapport annuel. Le fait que les organismes servent d'exécuteurs de reddition des comptes pour le gouvernement n'est pas une

raison pour qu'ils soient moins responsables. Pendant que l'on argumente sur une approche parlementaire plus systématique pour surveiller ses surveillants, aucune recommandation n'est faite pour que le gouvernement délègue cette tâche à un autre organisme de surveillance. À un moment donné, la tendance du Parlement à se délester de ses fonctions d'examen minutieux et de redressement doit en arriver à une fin et les parlementaires doivent s'engager à trouver le temps et à fournir les ressources nécessaires pour surveiller le rendement du gouvernement. Les gouvernements doivent accepter que les Parlements aient la responsabilité et le droit d'examiner les activités du gouvernement et de s'assurer que la discrétion bureaucratique est manifestement observée à l'égard des Canadiens. Améliorer la fonction de surveillance et de contrôle procurera aux ministères une autre source de renseignements lorsque les politiques ne fonctionnent pas comme prévu et leur permettra de mieux diriger et contrôler l'appareil administratif du gouvernement.