
Examen parlementaire et redressement de griefs

par Paul G. Thomas

Le Parlement est une tribune politique où un petit groupe de politiciens partisans (le premier ministre et le Cabinet) dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour définir et mettre en œuvre les politiques publiques. Ils le font en tenant compte du fait qu'ils doivent régulièrement rendre des comptes sur leur travail aux représentants élus par la population. Le présent article s'intéresse au concept traditionnel de responsabilité, de même qu'à certaines innovations récentes, comme le travail de différents hauts fonctionnaires du Parlement.

Le rôle du Parlement consiste principalement à examiner les politiques et les mesures adoptées par le gouvernement et à y réagir. John Stuart Mill a très bien expliqué ce point lorsqu'il a écrit : « Au lieu de gouverner, ce qu'elle est radicalement incapable de faire, une assemblée représentative a pour fonction convenable de surveiller et de contrôler le gouvernement¹ ». La surveillance et le contrôle sont clairement devenus des tâches gigantesques, sinon impossibles, pour les parlements, en raison de l'ampleur et de la complexité des activités gouvernementales d'aujourd'hui, comparativement à celles de 1861, au moment de la parution du livre de Mill.

Selon les spécialistes des affaires législatives contemporains, les parlements remplissent un certain nombre de fonctions officielles et officieuses à l'intérieur des régimes politiques nationaux et provinciaux. Si l'on veut utiliser des termes encore plus démodés, on peut dire que l'approbation des projets de loi et des dépenses, l'étude minutieuse des politiques et de l'administration, et les redressements spécifiques de griefs sont les tâches historiques qui incombent généralement aux parlements.

Paul G. Thomas est professeur titulaire de la chaire Duff-Roblin en administration publique au département de sciences politiques du Collège St. John's de l'Université du Manitoba. Le présent article est une version revue et modifiée du discours liminaire qu'il a présenté lors de la conférence du Groupe canadien d'étude des parlements qui s'est tenue à Winnipeg le 9 décembre 2006.

La surveillance et le contrôle des gouvernements modernes

Je souhaite me limiter aux deux dernières tâches : l'examen de l'administration et le redressement des griefs. Il s'agit d'expressions manifestes de la fonction de surveillance et de contrôle des parlements dont Mill faisait jadis mention. Je me concentrerai d'abord sur les relations qui existent entre les parlements et les bureaucraties.

Les activités de surveillance et de contrôle effectuées par les parlements reflètent les relations censément tendues qui existent entre la démocratie et la bureaucratie. On craint que, si les bureaucraties sont laissées sans surveillance, elles puissent devenir arrogantes, incontrôlables, égocentriques, insensibles et inefficaces. Les sociétés doivent toutefois s'en remettre aux grandes organisations publiques disposant de connaissances et de compétences spécialisées pour mettre en œuvre des mesures productives. Cette réalité explique 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 bureaucraties publiques reflètent la réalité ou si la crainte des bureaucraties toutes-puissantes est fondée. Selon moi, ces deux idées sont fortement exagérées. 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, ou qui ont le même degré d'ouverture face à la

société et aux individus. Il faut reconnaître ces différences lors de l'élaboration des mécanismes de contrôle et d'examen.

En raison du vaste champ d'application et des limites floues des gouvernements modernes, la surveillance et le contrôle sont devenus des tâches difficiles, voire impossibles à accomplir par les parlements eux-mêmes.

Conscients de cette situation, les parlements ont dû se fier, en grande partie, aux contrôles au sein du gouvernement, ainsi qu'au professionnalisme de la fonction publique pour assurer l'intégrité et l'équité dans l'exercice du pouvoir. Ils ont également fait de plus en plus appel à des organismes indépendants pour étendre leur capacité limitée de superviser les décisions et les actions des ministres et des fonctionnaires, et pour fournir des mécanismes de règlement des plaintes aux citoyens individuels.

En somme, les organismes parlementaires indépendants doivent remplir deux grandes fonctions. Ils doivent, tout d'abord, traiter les plaintes individuelles relatives à des iniquités concernant divers types d'actions et d'inactions; ensuite, ils doivent promouvoir l'amélioration du rendement et l'adoption de normes appropriées pour la prestation des programmes et services publics. Ces deux fonctions sont complémentaires et les organismes parlementaires ne s'acquittent pas de la totalité de leur mandat s'ils ne font que résoudre les plaintes individuelles, sans analyser les modèles décisionnels à améliorer.

La création de différents organismes parlementaires a permis à quelques citoyens de se sentir moins seuls et isolés lorsqu'ils traitaient avec des bureaucraties énormes et souvent intimidantes.

Manifestement, les parlements qui ne reçoivent pas d'aide ne peuvent pas surveiller de façon continue tout l'éventail des processus décisionnels et des mesures administratives qui touchent les citoyens. Les parlementaires ont toujours accepté de s'occuper des « dossiers personnels » de leurs électeurs dans le contexte de leurs fonctions. Lorsque des problèmes étaient criants ou demeuraient sans solution, ils pouvaient être soulevés lors de la période des questions ou de l'étude du budget en comité. Ces efforts étaient utiles parce qu'ils constituaient une « vérification ponctuelle » de l'exercice du pouvoir bureaucratique. Grâce à une personne « visible » qui pouvait recevoir les plaintes des citoyens, les services fournis dans le bureau de circonscription contribuaient à « humaniser » la grosse machine gouvernementale. Toutefois, cette approche des dossiers individuels dépendait de la volonté et de la capacité de chacun des parlementaires d'obtenir de l'information, des explications et des changements concernant les décisions des fonctionnaires permanents. Finalement, les

parlements en sont venus à la conclusion que le droit des citoyens d'obtenir un traitement équitable ne devrait pas être soumis aux aléas d'un mécanisme de redressement politique.

Les organismes parlementaires ont également élargi les moyens organisationnels limités dont disposaient les législatures pour examiner les activités des ministères et des organismes. Ils ont fourni aux parlements de précieux renseignements complémentaires qui étaient nécessaires pour tenir les organismes publics responsables, surtout en raison du développement, au sein des gouvernements, d'un système de communication sophistiqué qui avait pour objectif de produire les analyses les plus positives possibles de leur rendement.

Bref, je pars du principe que l'arrivée des organismes parlementaires indépendants a constitué un élément positif. Ils ont permis de renforcer la démocratie et la responsabilité de manière importante et significative. Les parlements de ce pays ne pourraient pas s'acquitter de leurs responsabilités efficacement sans l'aide des organismes auxiliaires qui ont principalement été créés au cours des 30 dernières années. Voilà la bonne nouvelle.

La surveillance, un défi

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

Le premier, qui est le plus important, concerne la collision des changements survenus au sein des gouvernements et des fonctions publiques de ce pays et au sein des parlements.

De nombreux éléments, développements et événements précis ont fait en sorte que le public a perdu la confiance qu'il éprouvait envers les gouvernements. Les politiciens se sont retrouvés dans un environnement où les soupçons planaient tellement qu'ils en sont venus à douter de leur propre valeur démocratique et de leur capacité de faire preuve de leadership et d'adopter un comportement responsable dans leur charge publique. Ils ont créé de plus en plus d'organismes chargés de surveiller leur propre comportement.

L'apparition du mouvement « Réinventer le gouvernement » et la nouvelle stratégie de gestion adoptée pour la réforme du secteur public reflètent et renforcent à la fois le cynisme politique qui prend de l'ampleur depuis les années 1970.

Dans un slogan popularisé aux États-Unis, les citoyens affirmaient qu'ils voulaient des gouvernements « qui travaillaient mieux et qui coûtaient moins cher ». Pour travailler mieux, ils devaient notamment se plier à des normes éthiques plus élevées. La perte de confiance à l'égard du processus politique et l'apparition d'une nouvelle gestion publique ont, en quelque sorte, mené à opter pour des solutions

« de gestion » afin de régler des problèmes qui sont essentiellement d'ordre politique.

Un exemple concret de cette tendance est la création de nouveaux organismes de surveillance et le renforcement des organismes existants dans le but de réglementer et de surveiller le comportement des titulaires de charges publiques, qu'ils soient élus ou nommés.

Le dernier exemple qui illustre cette tendance est la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui, selon mes calculs, entraînera la création de huit organismes de surveillance et renforcera le mandat de plusieurs autres déjà en place tant au gouvernement qu'au Parlement, en plus de leur accorder de nouvelles ressources.

La surveillance et le contrôle (par la réglementation) sont des industries en forte croissance au sein du secteur public. Les principaux acteurs œuvrant dans cette industrie relativement nouvelle de la responsabilité sont connus : les vérificateurs (tant à l'interne qu'à l'externe), les protecteurs du citoyen (généralistes et spécialisés), les commissaires et les commissions qui se penchent sur les conflits d'intérêts et l'éthique, les commissaires à l'information et les commissaires à la protection de la vie privée, les agents responsables de la protection des dénonciateurs, les commissions des droits de la personne, les registraires des lobbyistes, les agents qui s'occupent du financement des élections et des partis, et bien d'autres encore.

Il est en même temps ironique et inquiétant d'assister à l'émergence de cette nouvelle industrie de la surveillance et du contrôle au sein du secteur public.

Ironique, parce que les gouvernements étaient censés se mettre au régime et réduire la réglementation dans le secteur privé. Pourtant, ils élaborent au même moment un lourd appareil de réglementation interne compliqué et spécialisé pour le secteur public. Inquiétant, parce que ce nouvel appareil de responsabilité pourrait avoir des répercussions imprévues sur le rendement des gouvernements. En d'autres mots, nous devons tout simplement nous poser la question suivante : la nouvelle industrie du contrôle et de la surveillance entraînera-t-elle trop de supervision sans donner suffisamment de résultats?

Ces inquiétudes découlent du fait que les nouveaux organismes de réglementation prônent différentes valeurs, qui ne sont pas toujours cohérentes, comme la minimisation des coûts (vérificateur général) par opposition à l'humanité (défenseurs des enfants). Les nouvelles entités travaillent aussi de façon relativement indépendante les uns des autres et aucune attention n'est portée à l'impact cumulatif des nouvelles exigences, soit le fait de devoir prévoir et se conformer aux rapports et recommandations de ces divers organismes de surveillance, dont certains seulement sont liés au Parlement.

La nouvelle réglementation en vigueur dans le secteur public semble reposer sur l'idée que, dans une démocratie, il n'y a

jamais trop de responsabilisation. Toutefois, il se pourrait aussi que trop de mécanismes de responsabilisation impose des coûts d'observation directs, étouffe la créativité et décourage la prise de risques parce qu'on craint que des erreurs ou, simplement, des événements imprévus entraînent des critiques et des conséquences négatives pour les organisations et les individus concernés. Malgré un discours affirmant le contraire, l'approche dominante en matière de responsabilité se fonde sur une mentalité « de délation » où on cherche des coupables pour jeter le blâme sur quelqu'un. La présence de nombreux organismes de surveillance favorise cette mentalité, qu'ils le veuillent ou non, parce que les rapports publics décrivant les problèmes ou les abus finissent toujours par être amplifiés, déformés et dramatisés dans les parlements et les médias. Les évaluations plus positives ou nuancées ont tendance à être ignorées ou passées sous silence dans toute cette publicité négative.

Cela m'amène à poser la question suivante : « Les gouvernements risquent-ils de connaître un moins bon rendement en raison d'une nouvelle maladie contagieuse, insidieuse et dangereuse que j'appelle les “troubles de responsabilité”? » L'un des symptômes de l'apparition de cette maladie est ce que l'on appelle le « durcissement des vérificateurs »! Actuellement, les « troubles de responsabilité » ne constituent pas une maladie respectable dans les cercles politiques et il faut donc éviter d'en discuter entre gens bien élevés. Nous devons toutefois amorcer les discussions sur l'impact cumulatif des nouvelles mesures réglementaires dans le secteur public.

Une autre conséquence de la nouvelle réglementation est qu'elle offre plus d'occasions aux ministres, aux organismes centraux et même aux hauts fonctionnaires de blâmer les fonctionnaires de carrière, plus bas dans la hiérarchie des ministères, pour les abus de pouvoir, les dépenses injustifiées ou les problèmes sur le plan des programmes.

Ceci se produit, par exemple, lorsque les vérificateurs généraux s'abstiennent de critiquer les concepteurs des politiques et affirment que des erreurs de gestion expliquent les lacunes observées dans le rendement des programmes. Ainsi, dans le rapport du vérificateur général fédéral sur le programme de subventions et de contributions de DRHC, on a bien vu que le vérificateur général avait évité de critiquer directement les politiques, et qu'il avait plutôt blâmé les responsables du programme pour ce que le Parlement et les médias ont décrit à tort comme un « gâchis d'un milliard de dollars » causé par le non-respect des lois et des dépenses non justifiées. Lorsque la poussière est retombée, des dépenses irrégulières totalisant seulement 60 000 \$ ont été trouvées, mais les citoyens sont restés avec la perception qu'une fraude extraordinaire avait été commise.

Une autre conséquence de la croissance de l'appareil de surveillance est la disparition graduelle de l'anonymat pour les hauts fonctionnaires. Bien que cela se produise plus

fréquemment que par le passé, les fonctionnaires ne sont peut-être pas toujours nommés dans les rapports d'enquête, les vérifications du rendement, les rapports annuels des organismes parlementaires et pendant les audiences des comités parlementaires, mais les membres du gouvernement, les parlementaires, les groupes de revendication et les médias connaissent souvent leur identité. Les nouveaux processus d'enquête pourraient grandement entacher leur réputation et nuire à leur carrière. Soumettre les organismes parlementaires à la *Loi sur l'accès à l'information*, comme on l'a récemment proposé, pourrait entraîner la divulgation prématurée de constatations provisoires et exposer les fonctionnaires à des risques encore plus grands.

Ces processus sont souterrains et opaques. Nous ne savons pas à quel point ils sont exhaustifs, équitables et équilibrés. Les fonctionnaires ont-ils droit à une application régulière de la loi lorsqu'ils traitent avec des organismes d'enquête? S'ils font l'objet d'un rapport négatif, quels sont leurs recours? Même s'ils ne sont pas nommés, comment peuvent-ils blanchir leur réputation et regagner la confiance des gens qui savent qu'ils ont fait l'objet d'une enquête? J'ai déjà interrogé un groupe de coordonnateurs de l'accès à l'information dans des ministères fédéraux. Une minorité d'entre eux estimaient avoir été « malmenés » par des employés agressifs du bureau du Commissaire à l'information, qui publie régulièrement des rapports annuels remplis de discours sulfureux sur la « culture du secret dans la bureaucratie ». De tels passages ont fait les choux gras des « comédiens » parlementaires et des machines médiatiques, tandis que les observations plus nuancées et équilibrées sont passées inaperçues. Les coordonnateurs de l'accès à l'information se sentaient piégés entre le droit de savoir du public et l'obsession des ministères, c'est-à-dire préserver leur réputation. Même si les coordonnateurs arrivaient à éviter les ennuis, ils effectuaient, à bien des égards, un travail solitaire et ingrat sans possibilité d'avancement. Les fonctionnaires de première ligne appliquent les lois de protection, ils méritent notre respect et ils ont droit à notre soutien et à un traitement juste.

Le redressement des griefs

Le redressement des griefs s'entend des processus qui permettent de porter des décisions en appel et de prendre des mesures concernant les retards, l'inaction, l'arbitraire, les partis pris et même l'incompétence. Il donne la chance de rétablir une certaine justice. Évidemment, les mécanismes de redressement ne tranchent pas toujours en faveur des gens qui portent plainte ou qui interjettent appel. Toutefois, ils devraient fournir aux gens l'assurance qu'ils ont été traités de façon juste et équitable ou qu'une décision contestée a été prise conformément aux règles en vigueur.

Les parlements, qui se fient de plus en plus à d'autres organismes pour augmenter leurs pouvoirs d'enquête, ont

également transféré la fonction de redressement à des organismes spécialisés. La majeure partie du travail que les parlementaires effectuent au nom de leur circonscription et de leurs électeurs est effectuée officieusement, en coulisse, grâce à des contacts avec les ministres et les fonctionnaires. Les parlementaires n'interagissent qu'avec un faible pourcentage (environ 10 %) de leurs électeurs. Apparemment, on s'attend à ce que les parlementaires offrent un service dans leur circonscription, parce que les sondages révèlent que la plupart des électeurs ne rééliraient pas leurs députés en se basant uniquement sur ce facteur. Au Royaume-Uni, un rapport de la Fabian Society a indiqué que les députés passent trop de temps à effectuer du travail de circonscription, pour lequel ils sont mal outillés².

Les parlementaires canadiens tiennent beaucoup au travail de circonscription parce qu'il leur permet de faire quelque chose d'utile et que la plupart d'entre eux ne jouent pas un rôle important dans l'élaboration des lois et dans la prise de décisions en matière de dépenses.

Seule une infime minorité des problèmes auxquels les citoyens sont confrontés lorsqu'ils ont affaire aux bureaucraties publiques sont portés à l'attention de leurs représentants élus. De plus, le recours à la justice pour régler ces difficultés ne constitue pas une solution satisfaisante, en raison des délais et des coûts engagés ainsi que du fait qu'il arrive souvent que ces problèmes ne soient pas strictement de nature juridique. La plupart des ministères disposent de mécanismes d'appel internes, ou même d'organismes d'appel semi-indépendants, mais on considère qu'ils font « partie du gouvernement ». Les citoyens pensent donc qu'ils manquent de crédibilité pour leur fournir une audience équitable. Les nombreux mécanismes possibles pour « remettre les choses en ordre » prêtaient à confusion pour les citoyens. Par exemple, séparer rigoureusement les plaintes des appels signifiait qu'il fallait deux mécanismes de redressement avec des mandats différents et des organisations distinctes.

L'expansion des modèles de protecteur du citoyen de divers types devait servir à résoudre ces problèmes. La popularité de ce concept s'expliquait par les coûts relativement peu élevés de ce type de bureau, le caractère informel des procédures, la souplesse des solutions possibles, ainsi que l'accessibilité et la gratuité pour les plaignants. Dans la plupart des régimes gouvernementaux, il existe des protecteurs du citoyen généraux, mais il existe également des protecteurs spécialisés dans certains domaines, notamment en santé au Québec. Le protecteur du citoyen représente un rare cas où une institution créée dans le secteur public s'est ensuite répandue dans le

secteur privé. Les protecteurs du citoyen ne sont pas tous pleinement indépendants des organisations qu'ils surveillent, c'est notamment le cas de l'ombudsman des Forces armées canadiennes.

Comme nous l'avons vu plus haut, le règlement des plaintes et la promotion de normes administratives élevées sont potentiellement complémentaires. Globalement, il est évident que les cas individuels sont importants (particulièrement pour les personnes pénalisées par l'action ou l'inaction bureaucratique), mais ils peuvent ne pas entraîner directement et immédiatement des changements aux procédures et aux règles. Ce n'est que si le protecteur du citoyen analyse et fait connaître les causes d'une mauvaise administration que les cas individuels pourront avoir un effet cumulatif sur l'adoption de bonnes pratiques. Dans le monde réel où les ressources financières et humaines 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 des ressources. Je crois que la priorité de la majorité des protecteurs du citoyen doit être le règlement des plaintes.

Comme on utilise peu de ressources pour informer le public de l'existence de ce type d'outil, on n'y a pas recours dans tous les cas où il pourrait être utile. Le protecteur du citoyen des Pays-Bas publie une chronique dans un journal à fort tirage, diffuse des annonces à la télévision (qui montrent une femme marchant dans une foule et invitant les gens à téléphoner s'ils ont un problème) et effectue régulièrement un sondage d'opinion sur le degré de sensibilisation de la population. Les sondages révèlent que les jeunes et les personnes provenant de groupes défavorisés sur le plan économique et social sont les moins susceptibles d'être au courant de l'existence du bureau. Il faut étudier sérieusement la façon dont les ministères chargés de programmes et les protecteurs du citoyen communiquent avec les membres les plus vulnérables de la société, qui dépendent davantage des programmes publics et qui ne sont pas suffisamment sûrs d'eux pour insister en vue d'obtenir le respect et les avantages auxquels ils ont droit. Les protecteurs du citoyen doivent se rendre compte du déséquilibre qui existe entre les pouvoirs des citoyens et ceux des bureaucraties. Ils doivent envisager le perfectionnement de la théorie et des méthodes de résolution des conflits de manière à promouvoir des interactions saines et équilibrées.

Les tendances et les développements liés à la nouvelle gestion publique ont des répercussions sur la fonction de redressement. En partie grâce aux percées des technologies de l'information et des communications, les gouvernements facilitent l'accès aux ministères et aux renseignements. Les interactions, y compris les transactions bidirectionnelles, sont maintenant plus faciles. Le jargon du service à la clientèle a été importé du secteur privé, avec des mots comme concurrence, choix, renseignements (pour que les clients prennent des décisions éclairées) et preuves de rendement (pour qu'ils

sachent qu'ils reçoivent des services dignes des maigres impôts qu'ils paient). Les chartes du citoyen, les normes de service et les sondages sur la satisfaction de la clientèle sont de plus en plus fréquents. De nouvelles procédures de redressement ont été ajoutées, afin de donner du pouvoir aux citoyens-clients et de garder les fonctionnaires alertes.

On discute beaucoup du problème et certaines mesures sont prises pour s'assurer que les programmes et les services sont intégrés, et ce, pour éviter que le citoyen ne se perde dans les dédales bureaucratiques de programmes séparés et incohérents. Horizontalité, gouvernement décloisonné et global, ou service partagé : choisissez le slogan que vous préférez pour décrire l'objectif ambitieux du guichet unique qui serait utilisé par des consommateurs éclairés transportant leur exemplaire de la déclaration des droits des consommateurs, accompagnée de normes de service connexes, et insistant peut-être pour être dédommagés s'ils n'obtiennent pas des services publics de qualité, comme on le leur avait promis.

Ce n'est pas le moment de discuter de toutes les conséquences philosophiques et pratiques de la « révolution de la clientèle » dans le secteur public. Elle a manifestement des répercussions importantes sur les gouvernements, y compris les parlements. Dans la mesure où les gouvernements réussissent à instaurer des bureaucraties « conviviales », les parlementaires auront moins de travail à accomplir dans leur circonscription. Ils pourront ainsi consacrer plus de temps aux mesures législatives, aux dépenses et à diverses études, mais cela suppose qu'on les encourage et qu'on les aide à jouer un rôle plus vaste dans ces secteurs et qu'on leur en donne l'occasion.

Le fait que les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux plans de rendement, aux normes de service et de qualité, ainsi qu'aux rapports sur le rendement, modifie le cadre de responsabilisation; il faut maintenant se concentrer sur les résultats globaux plutôt que sur les procédés. La nouvelle approche axée sur les résultats se veut plus objective et moins exposée aux jeux partisans. Elle a l'avantage de se concentrer sur le rendement moyen de la bureaucratie, plutôt que sur les exemples exceptionnels ou extrêmes. Cependant, la concentration sur le rendement ne permet pas de résoudre les problèmes liés à l'utilisation inappropriée des pouvoirs délégués. En effet, en insistant sur la productivité et les cotes positives, on peut contribuer à négliger ou à camoufler les problèmes de procédure.

L'un des meilleurs moyens pour introduire la concurrence au sein du secteur public consiste à confier la prestation de programmes à des organismes du secteur privé, qu'il s'agisse d'organismes sans but lucratif ou non. Un effet de la sous-traitance est qu'elle mine la protection juridique des citoyens qui sont directement touchés par les décisions de l'organisme sous-traitant et par la qualité des services qu'il offre. Ce problème n'est pas uniquement le lot des services

sociaux, mais il est plus aigu dans ce secteur en raison de la position vulnérable des « clients » et des répercussions importantes que peuvent avoir des actions négatives sur leurs conditions de vie.

La question fondamentale qu'il faut se poser est la suivante : quels sont les recours des citoyens qui ont subi des préjudices à la suite de la « privatisation » d'activités? Il peut y avoir des recours judiciaires, mais il s'agit d'un processus long, coûteux et parsemé d'embûches. La véritable question est donc de savoir si nous pouvons étendre le mandat des protecteurs du citoyen pour englober les entreprises commerciales et les organismes sans but lucratif qui offrent des services qui étaient préalablement offerts à l'interne par des ministères. Cela supprimera-t-il les avantages que la sous-traitance devait apporter en matière d'innovation et de productivité? Les gouvernements financeront-ils l'élargissement du mandat des protecteurs du citoyen pour couvrir ce nouveau champ d'activité?

Il est ironique que la sous-traitance, qui peut être perçue comme une forme de fragmentation, se produise en même temps que tous ces débats sur l'intégration de la prestation des services. Maintenant qu'on met davantage l'accent sur cette intégration, devrait-on adopter des stratégies plus intégrées pour le redressement des griefs? Les mécanismes en place ont évolué au fil du temps et individuellement. Le problème de la fragmentation est plus important dans les administrations plus grandes où il y a de nombreux protecteurs du citoyen spécialisés. Généralement, on communique et on collabore un peu, mais certaines consolidations organisationnelles ou certains regroupements physiques et électroniques devront probablement être envisagés dans l'avenir pour fournir aux citoyens un guichet unique destiné à leurs plaintes. Un système rationalisé ne doit pas mettre davantage l'accent sur la bureaucratie. La fonction de protecteur du citoyen s'est répandue, mais la première réunion annuelle des protecteurs du citoyen du Canada n'a eu lieu qu'en 2003. Il faut que ces professionnels qui ont des responsabilités similaires en matière d'enquête et de médiation communiquent régulièrement entre eux et échangent sur les meilleures pratiques à adopter. Il serait aussi utile qu'ils invitent des politiciens élus à leurs rencontres afin que les deux parties puissent se comprendre et apprendre l'une au contact de l'autre.

Conclusions

Les parlements ont dû mettre sur pied des organismes indépendants pour composer avec l'envergure et la complexité du gouvernement au XX^e siècle. Ces organismes ont élargi les moyens de surveillance des parlements. Ils ont permis aux citoyens d'avoir plus de chances d'être traités équitablement dans leurs relations avec les bureaucraties. Nous devons donc rendre hommage aux hauts fonctionnaires indépendants des

parlements parce qu'ils favorisent la démocratie et augmentent la confiance des citoyens à l'égard du gouvernement.

Je terminerai avec deux idées provocantes pour l'avenir. Les parlements doivent se demander s'ils ont délégué trop de tâches à ce qui est devenu une « bureaucratie parlementaire » assez imposante. Y a-t-il d'autres tâches que le Parlement pourrait déléguer à des organismes auxiliaires?

- Il y a des commissions de réforme du droit (plus à Ottawa) pour fournir des avis sur les nouvelles lois.
- Il y a le Bureau du vérificateur général pour les dépenses passées.
- Il y aura le bureau du directeur parlementaire du budget pour les dépenses à venir.
- Il y a les protecteurs du citoyen généralistes et spécialisés pour protéger les citoyens.
- Il y aura une commission fédérale chargée d'examiner les nominations par décret.
- Il y a des conseillers et des commissaires pour surveiller les conflits d'intérêts et les manquements à l'éthique.

La complexité de l'administration constitue la principale raison, mais non la seule, qui explique pourquoi les parlements ont créé leurs propres bureaucraties. Ces développements reflètent également l'éclosion du cynisme politique au cours des dernières décennies. Les Canadiens préfèrent apparemment que des personnes et des institutions « apolitiques » leur fournissent des preuves « objectives » du rendement du gouvernement et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour régler les plaintes individuelles qu'ils formulent à l'égard de la bureaucratie.

Se servir d'un « bureaucrate parlementaire » pour piéger un « bureaucrate ministériel » ne va pas sans problème. En effet, comment alors assurer un juste équilibre entre l'indépendance et la responsabilité dans une bureaucratie parlementaire relativement nouvelle? Il faut souligner que les hauts fonctionnaires du Parlement sont indépendants à la fois de celui-ci et de l'exécutif. Il s'agit d'un sujet trop vaste pour qu'il puisse être examiné en profondeur ici³.

Un aspect primordial de l'indépendance est la manière dont les organismes parlementaires obtiennent leur budget. Si les dirigeants politiques ou les agences budgétaires centrales établissent les budgets, il y a alors un risque de sous-financement et de perte symbolique d'indépendance. Par contre, les organismes parlementaires ne peuvent pas être totalement détachés des réalités financières auxquelles le gouvernement est confronté. Au niveau fédéral, des rapports des comités de la Chambre des communes et du Sénat ont proposé d'autres mécanismes de financement à l'intention des hauts fonctionnaires du Parlement. De plus, en 2005, le gouvernement Martin a autorisé une expérience de deux ans qui comporte la mise en place d'un « comité parlementaire » auquel les hauts fonctionnaires du Parlement s'adresseront pour l'approbation de leurs budgets, et qui « surveillera » leurs

activités. La signification exacte du terme « surveillance » fait apparemment l'objet d'un débat entre ces organismes, qui préconisent une interprétation plus large, et le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui favorise une interprétation plus restreinte et plus strictement financière. Comme le gouvernement Harper a accepté de poursuivre l'expérience, il sera intéressant de voir où elle mènera, puisqu'il s'agit d'un élément clé du vaste processus de mise en équilibre de l'indépendance et de la responsabilité au sein des organismes parlementaires.

Il ne fait pas de doute que les comités permanents de partout au pays devront encore examiner plus attentivement le travail de leurs organismes, particulièrement à la lumière de leurs rapports annuels. Ce n'est pas parce que ces organismes aident les parlements à appliquer le concept de la responsabilisation qu'ils peuvent eux-mêmes être tenus moins responsables. Même si certaines prétendent que les parlements devraient adopter une stratégie parlementaire plus systématique pour superviser leurs propres surveillants, personne ne recommande qu'ils délèguent cette tâche à un autre organisme de surveillance. À un certain moment, la tendance des parlements à se délester de leurs fonctions d'examen et de redressement doit cesser et les parlementaires doivent s'engager à trouver le

temps et à se fournir directement les ressources nécessaires pour surveiller le rendement du gouvernement. Les gouvernements doivent accepter que les parlements aient la responsabilité et le droit de mettre leur nez dans les activités du gouvernement et de s'assurer que la discrétion bureaucratique ne donne pas lieu à des injustices pour la population canadienne. L'amélioration de la fonction de surveillance et de contrôle des parlements procurera aux ministres une autre source de renseignements pour se rendre compte que les politiques ne fonctionnent pas comme prévu et leur permettra donc de mieux diriger et contrôler l'appareil administratif du gouvernement.

Notes

1. Voir John Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, 1861. [traduction libre]
2. Voir G. Power, *Representatives of the people?: the constituency role of MPs*, Londres, Fabian Society, 1998.
3. Voir Paul Thomas, « The past, present and future of officers of Parliament », *Administration publique du Canada*, vol. 46, n° 3 (automne 2003), où j'ai analysé les cinq éléments structuraux qui déterminent l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité.