

Séminaire sur le personnel politique

Des députés d'arrière-ban aux ministres du cabinet, les parlementaires dépendent de l'aide du personnel politique pour s'acquitter des nombreuses responsabilités de leur poste. Cependant, le rôle du personnel politique dans la démocratie parlementaire n'est pas bien compris. Soulignant le nombre croissant de membres du personnel ministériel et une croissance similaire de leur importance perçue dans le processus de prise de décisions du gouvernement, le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (GCEP) a tenu, le 18 mars 2016, un séminaire composé de deux groupes de discussions auxquels ont participé des membres du personnel politique actuel et passé, des fonctionnaires et des universitaires afin d'examiner le rôle du personnel politique et ses interactions avec la fonction publique. On a également demandé aux experts s'ils étaient d'avis que des réformes s'imposaient pour s'adapter à la position unique qu'occupe le personnel politique au sein du régime parlementaire.

Will Stos

Premier groupe d'experts

David Zussman, professeur d'administration publique à l'Université d'Ottawa et auteur du livre *Off and Running: The Prospects and Pitfalls of Government Transitions in Canada*, a indiqué aux participants que, selon des recherches qu'il a menées pour l'OCDE, d'autres États se questionnent sur le rôle de plus en plus important que joue le personnel politique. Qualifiant ce thème de « domaine d'études légitime et important puisqu'il aborde des questions très pertinentes relatives à la gouvernance », M. Zussman a expliqué que le personnel politique joue un rôle complémentaire aux fonctionnaires et que ces deux groupes ne se font pas nécessairement concurrence.

Fondant son exemple sur le personnel du premier ministre, M. Zussman a décrit trois modèles afin d'illustrer la manière dont cette relation peut s'appliquer en pratique. Selon le modèle collaboratif, le Bureau du premier ministre (BPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP) discutent des idées qui sont ensuite présentées au premier ministre. Selon le modèle triangulaire, le BPM et le BCP travaillent de manière parallèle et non collaborative pour proposer des mesures. Enfin, selon le modèle linéaire, le BCP passe par l'intermédiaire du BPM pour présenter des conseils au premier ministre. M. Zussman a indiqué que ces trois modèles ont été appliqués au Canada, et qu'aucun des trois n'est meilleur que l'autre.

Affirmant que le personnel politique est plus informé qu'avant, M. Zussman a souligné que la fonction publique, qui produisait auparavant des idées, est maintenant plus axée sur la mise en œuvre des politiques et n'a plus le monopole des conseils sur ces politiques. Portant son attention sur les réformes possibles, le professeur a affirmé avoir des préoccupations concernant le processus de nomination des membres du personnel politique.

Les gouvernements ont tendance à faire rapidement des nominations à la suite des élections, plus particulièrement s'ils ne prévoyaient pas emporter les suffrages. M. Zussman a fait valoir que, si l'on utilisait des mécanismes comme la Commission de la fonction publique pour faciliter le processus, il serait possible d'assurer un meilleur ordre dans ce domaine et de garantir la publication des descriptions de travail. En outre, M. Zussman a indiqué que la *Loi fédérale sur l'imputabilité* a délaissé le principe de la « priorité » accordée aux anciens membres du personnel politique qui désirent faire la transition dans la fonction publique. Selon lui, il est regrettable d'avoir éliminé ce principe puisque de nombreux excellents fonctionnaires ont commencé leur carrière comme membre du personnel politique et ont été embauchés dans des postes équivalents à leurs compétences.

La présentatrice Liane Benoit, fondatrice et directrice de Benoit and Associates, a expliqué que lorsqu'elle a commencé à étudier l'histoire du personnel politique affecté à la Commission Gomery, il existait très peu de littérature universitaire, voire aucune, sur ce sujet.

Elle a expliqué que le personnel politique découle d'une convention, et qu'il n'existe donc pas d'autorité constitutionnelle encadrant leur rôle. Les membres qui le composent représentent les ministres et, bien qu'elle soit essentielle, la responsabilité ministérielle ne peut leur être dévolue.

M^{me} Benoit a illustré la manière dont la fonction publique et le personnel politique contribuent tous deux aux décisions stratégiques. Si, par exemple, la fonction publique conseille à un ministre de fermer une base aérienne et lui présente les bases qui pourraient être fermées, le personnel politique abordera le choix à faire selon les considérations politiques. Le personnel politique pourrait alors dire : « Nous ne pouvons pas fermer la base de Goose Bay, nous avons remporté la circonscription par 1 000 voix seulement et la région a des difficultés financières. Fermons plutôt

Will Stos est le rédacteur de la Revue parlementaire canadienne.



Carissima Mathen, membre du conseil du GCEQP, présente les experts (de gauche à droite) David Zussman, Liane Benoit et Lynn Morrison au cours du séminaire du GCEQP sur le personnel politique.

la base de Cold Lake, en Alberta. Nous ne remporterons jamais cette circonscription et la région se remettra plus rapidement de la fermeture. »

Selon M^{me} Benoit, le personnel politique tel que nous le connaissons aujourd'hui s'est établi sous le gouvernement de Pearson. Elle a souligné que la littérature universitaire sur le sujet est née au cours de cette période, plus particulièrement en 1964 grâce au professeur J.R. Mallory, après que l'affaire Rivard a fait éclater un débat sur le personnel politique. Selon M. Mallory, le personnel politique ne détenait pas une formation aussi solide que celle des fonctionnaires, était incompetent et détenait un pouvoir qu'il appliquait clairement avec une partialité politique. Les membres du personnel politique ont réfuté ces arguments.

Bien que le premier ministre Trudeau ait réduit le salaire des membres du personnel politique pour les dissuader de conserver leur poste à long terme, leur nombre a augmenté. Sous Mulroney, on a assisté à « l'âge d'or du chef de cabinet » par l'installation d'un solide personnel politique afin de contrebalancer la fonction publique, qui, selon les perceptions à l'époque, avait un penchant libéral. Le premier ministre Chrétien a ensuite renversé la tendance et atténué le rôle des chefs de cabinet pour en faire des adjoints exécutifs; cependant, la fonction publique a peiné à s'adapter au changement puisqu'elle était désormais habituée au rôle prépondérant que jouaient les chefs de cabinet. M^{me} Benoit a souligné que le gouvernement de Martin, quant à lui, a concordé avec la théorie du « gouvernement de cour » de Donald Savoie.

M^{me} Benoit a indiqué que l'idée répandue selon laquelle les ministres de premier ordre ont un personnel de premier ordre et que les ministres de second ordre se retrouvent avec un personnel de troisième ordre n'est pas entièrement fausse, et a ensuite ajouté qu'il est important, lors de l'embauche, d'assurer une bonne formation et de tenir compte de l'âge et de l'expérience des candidats. Selon elle, l'esprit des lignes directrices du BCP établies en 2004 sur le

rôle que peut jouer le personnel politique par rapport à celui de la fonction publique n'est pas respecté, et elle a encouragé la tenue de recherches sur le principe du déni plausible.

M^{me} Benoit a terminé sa présentation en recommandant que l'on applique au Canada le processus d'entrevues de la Maison-Blanche. Les entrevues avec les aides du président sont consignées dans des rapports afin d'alimenter la mémoire institutionnelle. M^{me} Benoit a déclaré qu'un « projet du patrimoine des anciens employés ministériels » serait une entreprise louable.

Lynn Morrison, dernière membre du premier groupe d'experts, a récemment terminé son mandat de commissaire à l'intégrité de l'Ontario, un poste qui lui a permis de rencontrer tous les nouveaux députés provinciaux pour discuter de leurs connaissances financières. Elle a affirmé aux participants qu'elle profitait de ces rencontres pour discuter avec les députés de nombreux sujets, comme leur poste, leurs obligations et la transparence. Cependant, elle ne pouvait pas rencontrer les membres du personnel politique pour aborder des questions similaires.

Au cours de son enquête sur les centrales au gaz de l'Ontario, elle a découvert que le personnel politique avait ignoré les procédures établies et avait donné la préséance aux intérêts de leur parti et non à l'intérêt public. Le fait que l'on a pris des décisions partisans au détriment du bien commun pourrait expliquer en partie pourquoi les sondages montrent que les électeurs ne font pas confiance aux politiciens et pourquoi un sondage mené en 2014 a montré que 40 % des électeurs ne font pas confiance au personnel politique.

M^{me} Morrison a ensuite présenté cinq recommandations qu'elle a formulées dans son rapport du 10 mars 2015 :

- Établir un ensemble de règles unique pour les employés des bureaux des députés provinciaux.
- Fournir une description de travail et tenir régulièrement des évaluations de rendement. Au cours de son enquête, pas un membre du personnel politique n'a été en mesure de fournir une description de travail associée à son poste. M^{me} Morrison s'est dit d'avis que ces postes ne sont pas suffisamment importants et spéciaux pour justifier l'absence d'une telle description, puis a ajouté que, depuis la publication de son rapport, des descriptions de travail sont maintenant disponibles à Queen's Park.
- Fournir de la formation obligatoire. M^{me} Morrison a découvert que la loyauté est la principale qualité recherchée au moment de l'embauche. La formation permet d'établir des critères et des activités de formation devraient être tenues annuellement.
- Clarifier les règles concernant les activités politiques. M^{me} Morrison a établi une règle entre le travail politique

et le travail partisan : à son avis, on accorde trop souvent la priorité aux intérêts partisans au détriment de l'intérêt public.

- Les leaders doivent faire preuve de leadership. M^{me} Morrison a affirmé que les ministres et les députés provinciaux doivent assumer un rôle de leader et s'assurer que le personnel respecte les règles.

Elle a conclu sa présentation en citant l'ancien commissaire à l'intégrité, M. Greg Evans : « L'intégrité, c'est poser le bon geste même si personne ne vous observe. »

Au cours de la discussion qui a suivi les présentations, les participants ont posé des questions sur la manière dont les ministres et les députés pourraient diriger et former le personnel même s'ils n'ont jamais eu d'expérience relative au gouvernement ou aux ressources humaines. M^{me} Morrison a indiqué que de la formation leur est offerte à Queen's Park, mais qu'elle n'est pas obligatoire.

Un participant a décrit les deux sphères concernées par la question : la sphère permanente de la fonction publique et la sphère temporaire du gouvernement, des ministres et du personnel politique. Il a ensuite exprimé des préoccupations quant au fait, souligné par M. Zussman, que le rôle de la fonction publique se résume à mettre en œuvre des politiques. M. Zussman a affirmé que les anciens gouvernements fédéraux avaient un programme stratégique très clair et que le pouvoir de la fonction publique par rapport à la politique s'est atrophié. La fonction publique est alors devenue experte de la mise en œuvre. Selon lui, il y a maintenant un déséquilibre dans le rôle de la fonction publique par rapport à celui qu'elle occupait auparavant, et il est nécessaire de retrouver un juste milieu.

Deuxième groupe d'experts

Le second groupe d'experts du séminaire était composé de trois membres actuels ou anciens du personnel politique. Ils ont fait part de leurs observations tirées de leur expérience de travail.

Ancien ministre l'Ontario jouissant du soutien d'un personnel politique, John Milloy a lui-même occupé un poste de ce type lorsqu'il occupait le difficile poste de « gestionnaire des enjeux » pour le premier ministre Chrétien. M. Milloy, qui est professeur adjoint d'éthique publique au Séminaire luthérien de Waterloo, a décrit les avantages et les inconvénients du personnel politique, soulignant que ces personnes permettent aux parlementaires de s'acquitter de leurs nombreuses responsabilités, mais qu'elles représentent en outre un groupe de personnes non élues qui facilitent l'adoption de politiques et en bloquent d'autres.

Par la suite, il s'est demandé qui prend véritablement les décisions : les parlementaires ou leur personnel. Il a décrit un

cas qui est survenu au cours de la polémique des centrales au gaz où, selon un article du *Toronto Star*, un membre du personnel du premier ministre a envoyé un courriel à partir du compte de l'attaché de presse du premier ministre pour empêcher ce dernier de s'adresser aux médias.

M. Milloy a dit comprendre la situation des membres du personnel politique qui ont maintenant de la difficulté à se trouver de l'emploi dans des domaines connexes. Selon lui, on a fait erreur en rendant difficile à ces personnes de prendre de longues périodes de repos. Il a également souligné que la politique repose sur le pouvoir et la survie et que les initiatives de réforme ne tiennent pas nécessairement compte de cette réalité. Selon lui, il est nécessaire de centraliser les activités de communication et de politique au cabinet du premier ministre provincial pour maintenir le cap, plus particulièrement depuis qu'il est maintenant normal en politique de maintenir l'esprit de campagne en tout temps.

M. Milloy a fait valoir que le meilleur moyen pour atténuer les craintes au sujet du pouvoir du personnel politique consiste à mettre fin à la campagne perpétuelle en interdisant les publicités partisans à la télévision et à la radio lorsqu'aucune élection n'est prévue, en imposant des limites aux dépenses et en réduisant le recours aux fonds des partis pour financer ces activités.

Il a conclu sa présentation en indiquant que, bien que le personnel politique joue un rôle important et qu'il ait acquis énormément d'expérience lorsqu'il occupait un poste de ce type, le manque d'expérience des membres du personnel politique se fait sentir et aucun autre domaine ne permet aux employés de détenir autant de pouvoir en si peu de temps.

Paul Wilson, professeur à l'École Clayton-Riddell de gestion politique de l'Université Carleton et ancien membre du personnel politique conservateur, a commencé



Will Stos

Paul Wilson s'adresse aux participants alors que (de gauche à droite) Anna L. Esselment, modératrice et membre du conseil du GCEQP, John Milloy et Theresa Kavanagh écoutent la présentation.

sa présentation en rappelant un élément mentionné par M^{me} Morrison en matinée : la plupart des gens ne font pas confiance au personnel politique. « Pourquoi leur ferait-on confiance? », a-t-il demandé après avoir dressé une liste de représentations négatives des membres du personnel politique.

M. Wilson a cependant fait valoir que le personnel politique représente un soutien légitime et essentiel pour les ministres. En outre, il a souligné que les présentations de la journée manquaient de nuance puisque les présentateurs ont porté leur intérêt sur le personnel des ministres plutôt que sur le personnel des députés, puis il a déclaré que l'on pourrait bénéficier d'un « bestiaire » sur le personnel politique.

M. Wilson a indiqué qu'il existe des différences claires entre le personnel responsable des politiques, qui sont comme des marathoniens et qui explorent des zones grises, et le personnel de gestion des enjeux, qui sont plutôt comme des sprinteurs qui, un jour à la fois ou même une période de questions à la fois, sont constamment en mode survie et cherchent à faire passer les grandes lignes du message et non à bien expliquer chaque menu détail.

De leur côté, les membres du personnel des députés ne disposent pas des ressources dont ils ont besoin pour gérer la quantité énorme de lobbying qui se fait aujourd'hui auprès des parlementaires. Le personnel des députés est presque entièrement ignoré par la littérature universitaire, a ajouté M. Wilson.

M. Wilson a terminé sa présentation en affirmant que, sans le personnel politique, les ministres cèderaient leur pouvoir décisionnel à la fonction publique. Le personnel politique agit donc comme mécanisme de triage essentiel.

La dernière présentatrice, Theresa Kavanagh, agente logistique au bureau du whip du NPD et employée de longue date sur la Colline, a manifesté son appui pour le projet du patrimoine proposé par M^{me} Benoit, indiquant que chaque nouveau gouvernement réinvente la roue.

M^{me} Kavanagh a fait son entrée en politique à titre de candidate du NPD en 1988, mais elle est ensuite devenue membre du personnel d'un député. Selon elle, pour bien fonctionner au sein du personnel politique, il faut être observateur et posséder une profonde éthique, et ces éléments ne nécessitent pas obligatoirement une formation traditionnelle. Toutefois, elle a mentionné que la Bibliothèque du Parlement offre d'excellents programmes de formation pour les nouveaux membres du personnel politique. Les présentateurs précédents ont souligné l'absence de description de travail pour le personnel politique, mais M^{me} Kavanagh a indiqué aux participants que le NPD, dont l'effectif est syndiqué, a établi des descriptions de travail

et un mécanisme d'ancienneté qui garantit une certaine forme de sécurité d'emploi pour les membres du personnel politique.

Elle a souligné que le personnel des ministres joue habituellement un rôle plus prépondérant en ce qui concerne l'élaboration de politiques, mais que le personnel des députés participe à l'élaboration des projets de loi d'initiative parlementaire, qui en viennent souvent à inspirer des lois au gouvernement.

M^{me} Kavanagh a terminé sa présentation en répétant un élément présenté plus tôt au cours du séminaire, à savoir que le personnel politique joue un rôle de gardien, parfois par rapport à la fonction publique, mais aussi par rapport aux médias.

Dans les discussions qui ont suivi la deuxième série de présentations, on a demandé à M. Milloy s'il est possible de modifier le comportement du personnel politique en modifiant les mesures incitatives. M. Milloy a répondu que, en politique, le véritable incitatif est la victoire et que les carrières politiques ne se résument jamais par la phrase « Ils ont fait ce qui était bien ». Il a ajouté que, bien que la plupart des membres du personnel politique disent vouloir changer de domaine, la plupart demeurent dans le milieu et, par conséquent, la victoire est pour eux synonyme de sécurité d'emploi. M. Milloy a reconnu que sa proposition visant à éliminer le financement politique peut être radicale, mais, selon lui, elle changerait grandement la culture. Il a indiqué que, si l'on suit la trace de l'argent, le financement se retrouve au cœur de nombreux scandales politiques.

On a demandé à M^{me} Kavanagh si les syndicats du personnel politique freinent le changement à la culture et l'enthousiasme des jeunes par rapport à la politique. Elle a répondu que le roulement de personnel se produit d'une manière ou d'une autre et que, tant dans son bureau que dans les bureaux non syndiqués, on retrouve toujours un mélange d'expérience et de jeunesse. Selon elle, les syndicats offrent simplement une autre forme de protection en milieu de travail.

On a demandé à M. Milloy et à M. Wilson, qui ont tous deux été membres du personnel d'un ministre, s'ils entretenaient de bonnes relations avec la fonction publique. M. Wilson, qui a souvent collaboré avec des représentants de la haute fonction publique, a expliqué que, lorsqu'il a commencé ses fonctions au ministère de la Justice, les conservateurs avaient des réserves par rapport aux fonctionnaires, que l'on croyait d'allégeance libérale. Toutefois, les conservateurs ont été agréablement surpris par la qualité des conseils formulés. La fonction publique présente des analyses et des conseils, mais, selon M. Wilson, le personnel politique doit veiller à ce que les meilleurs conseils arrivent à l'oreille des ministres.