



# L'élaboration des politiques et le rôle des agences centrales

# Survol de la présentation



- La nature du gouvernement par cabinet et son évolution
- Les agences centrales et l'élaboration des politiques
  - Le cabinet du Premier ministre
  - Le Bureau du Conseil Privé
  - Le Secrétariat du Conseil du Trésor
- Les difficultés de la coordination interministérielle en matière d'élaboration de politiques

# Le gouvernement par cabinet de type britannique

- Le pouvoir exécutif est attribué à la Reine
  - Le Gouverneur général du Canada et les lettres patentes de 1947
  - Le Conseil privé pour le Canada
    - Le cabinet et le Gouverneur en conseil
    - Le pouvoir de réserve du Gouverneur général
- Le gouvernement responsable et la responsabilité ministérielle collective
  - Sauf exception, les ministres sont issus de la Chambre des communes
  - Le Gouverneur général ne préside pas le cabinet
  - Le gouvernement est tenu, par convention, de démissionner, en bloc, s'il perd la confiance de la Chambre des communes



# Les ministres et le cabinet fédéral

- Le cabinet est un organe décisionnel collectif
  - La nomination du Premier ministre et des ministres
    - Le centre, le PM et les lettres de mandat
  - La convention de la solidarité ministérielle
  - La règle de la décision par consensus
- Les ministres et leurs portefeuilles ministériels
  - Un membre du cabinet et de certains de ses comités
  - Un titulaire de responsabilités statutaires
  - Un véhicule constitutionnel de reddition de compte

# Le rôle traditionnel des agences centrales

- Le cabinet constituant un corps décisionnel collectif et collégial face aux pressions centrifuges des ministères, les agences centrales aident cet organe collectif en :
  - Protégeant l'intégrité du processus décisionnel
  - Appuyant ses principaux acteurs par l'offre d'analyse et conseils
    - Évaluation des propositions et développement des orientations stratégiques
  - Assurant le lien entre le centre décisionnel et la fonction publique fragmentée
  - Assurant la coordination des politiques et des actions des diverses composantes de l'État
  - Assurant le respect de valeurs, de principes et de politiques de gestion communes

# Le premier ministre: encore *primus inter pares*?

- Certaines prérogatives reconnues
  - Recommande seul la dissolution de la Chambre
  - Contrôle la nomination des ministres, du greffier et des sous-ministres, des sénateurs et des secrétaires parlementaires, et de certaines d'autres postes
- Un poste clé sans fondements juridiques
  - Préside les réunions du cabinet, décide de l'ordre du jour et du consensus
  - Décide de l'organisation du cabinet et du processus décisionnel
  - L'appui des agences centrales et le pouvoir de l'information
- Un leader politique
  - Les relations internationales et intergouvernementales
  - Média et politique: un lien privilégié avec l'électorat
  - Le contrôle du parti (majoritaire) et le recours aux sondages

# Un gouvernement de courtisans?

The Prime Minister is the Prime Minister and he has the cabinet to advise him. At the end of the day, it is the Prime Minister who says yes or no.

- Jean Chrétien (2000)

- Le Premier Ministre semble contourner fréquemment le processus décisionnel du cabinet
- Le Bureau du Conseil Privé, et le greffier, se considèrent clairement comme servant essentiellement le PM
- Les ministres, et les ministères, ont une indépendance plus limitée et préservée par l'absence d'intérêt du centre et des médias

# Le fonctionnement et l'organisation du cabinet

- Les comités du cabinet
  - **Opérations**
  - **Conseil du Trésor**
    - **Examen des dépenses**
  - Affaires intérieures
  - Affaires internationales
  - Relations canado-américaines
  - Sécurité, santé publique et protection civile
  - Affaires autochtones
  - Développement durable et environnement



Salle du cabinet, Édifice de l'Est



# Le fonctionnement et l'organisation du cabinet

- Cheminement de la décision au cabinet
  1. Le comité des opérations
    - Exposé de la question
  2. Le comité d'orientation pertinent
    - Mémoire au cabinet
  3. Le cabinet
    - Mémoire au cabinet
      - Consolidé ou non consolidé
  4. Conseil du Trésor
    - Proposition au Conseil du Trésor

# L'établissement des priorités gouvernementales

- Le *Discours du Trône*
  - Les lettres d'appel pour fixer les priorités législatives
- Le Discours du Budget et le cycle budgétaire annuel
- Les énoncés occasionnels de grandes politiques
  - Les livres verts et les livres blancs
- Les retraites annuelles du cabinet



# Le rôle des agences centrales

- Trois agences centrales principales discutées
  - Le Cabinet du Premier ministre
  - Le Bureau du Conseil Privé
  - Le Secrétariat du Conseil du Trésor
- Une configuration plus complexe
  - Le Ministère des Finances
  - Le Ministère de la Justice
  - L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
  - La Commission de la Fonction Publique



# Le Cabinet du Premier Ministre

- Un organe politique et partisan, servant le premier ministre à titre de politicien et chef de parti
- Structure et fonctions principales
  - Le rôle clé du chef de cabinet et du secrétaire principal
  - Liaison avec le caucus du parti
  - Conseils en matière de nominations
  - Communication, discours et relations avec les médias
  - Logistique et correspondance

# Le Cabinet du Premier Ministre

- Il ne s'agit clairement plus d'une organisation de service pour le premier ministre
- Quel rôle pour le CPM dans l'élaboration des politiques gouvernementales?
  - Une perspective politique et partisane, très axée sur l'atteinte de résultats politiques, la communication politique et le statut du PM comme politicien
  - Une participation « capricieuse », en fonction des problèmes et de la conjoncture du moment
  - Un conduit permettant d'accéder au PM



# Le Bureau du Conseil Privé

- Le secrétariat appuyant le fonctionnement du Conseil Privé, dont la seule composante active est le cabinet
- Contrairement au CPM, il sert le PM et le cabinet comme chef de gouvernement et exécutif politique de l'État
- Composé de fonctionnaires non partisans, axé sur la politique gouvernementale mais sensible à la dimension politique
- Le trois emplois du Greffier du Conseil Privé
  - Le sous-ministre du premier ministre
  - Le secrétaire du cabinet (depuis 1940)
  - Le chef de la fonction publique (formellement depuis 1993)

# Les fonctions principales du BCP

- Le BCP doit assurer le bon fonctionnement du processus décisionnel du cabinet
  - Secrétariat sur l'appareil gouvernemental
    - Y inclus Législation et planification parlementaire
    - Dessert également les leaders du gouvernement en Chambre et au Sénat, et le ministre responsable des réformes démocratiques
  - Un secrétariat appuie chacun des comités d'orientation du cabinet

# Les fonctions principales du BCP

- Le BCP doit offrir analyses et conseils au PM et aux présidents de comités les enjeux de politiques publiques
  - Secrétariat des affaires intérieures
  - Secrétariat des affaires autochtones
  - Secrétariat des affaires internationales et Canada-US
    - Conseiller principal en matière de politique étrangère du PM
  - Secrétariat sur la sécurité et le renseignement
    - Conseiller national sur la sécurité auprès du PM
  - Priorités, planification et communications
    - Secrétariat de liaison sur la politique macroéconomique
  - Conseiller national en matière de science auprès du PM





# Les fonctions principales du BCP

- Le BCP est également responsable d'appuyer le PM et le ministre des affaires intergouvernementales sur les relations intergouvernementales
  - Sous-ministre aux affaires intergouvernementales
- Le BCP comporte également un secrétariat appuyant le Greffier dans la gestion du personnel supérieur

# Le Secrétariat du Conseil du Trésor

- L'organe administratif qui appuie, notamment sur le plan de l'analyse, le travail du Conseil du Trésor
  - en tant que comité du cabinet chargé des dépenses associées aux (nouvelles) politiques
    - Analyse critique des propositions au Conseil du Trésor
    - Le contrôleur ministériel et les mémoires au cabinet
  - en tant que conseil de gestion du gouvernement
    - Une influence indirecte sur le choix des instruments de mise en œuvre de la politique gouvernementale et par le biais du cadre de reddition de compte

# Les agences centrales et la coordination interministérielle en matière de politiques

- Résultats de quatre études de cas (2004)
- Les ministères sont critiques à l'égard des agences centrales, surtout le BCP
  - Importance du leadership et du rôle de catalyseur
  - Importance de l'autorité centrale comme mécanisme d'arbitrage entre les ministères
  - Importance d'une plus grande expertise sur la substance des politiques pour aider la coordination et les compromis
  - Importance d'offrir un cadre de gestion propice à la collaboration interorganisationnelle



# Conclusion

- Le rôle des agences centrales dans l'élaboration des politiques est intimement liée à la nature changeante du gouvernement par cabinet
  - Une importance accrue du PM et des agences centrales dans la gouverne contemporaine
- Certaines inquiétudes?
  - Une gouverne trop centralisée et donc un centre trop fort?
  - Une gouverne trop centralisée pour un centre trop faible?