

# Leadership externe en matière de politiques : créer, lancer, utiliser et soutenir les groupes d'experts indépendants

*Ce document a été rédigé en 2011 par Iain Stewart à l'issue de ses fonctions de secrétaire de l'Examen du soutien fédéral de la recherche-développement (Jenkins Panel) au cours de cette même année.*

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Avant-propos de Taki Sarantakis .....                                      | 2  |
| Avant-propos de Iain Stewart .....   | 3  |
| Introduction .....   | 4  |
| Leadership externe en matière de politiques .....                          | 5  |
| Conditions favorisant la réussite des groupes d'experts indépendants ..... | 10 |
| Examiner les conditions de réussite .....                                  | 12 |
| 1. Le mandat et la question posée .....                                    | 12 |
| 2. Le groupe d'experts .....   | 14 |
| 3. Le secrétariat du groupe d'experts .....                                | 18 |
| 4. Le processus d'examen .....   | 22 |
| 5. La fin des activités du groupe d'experts .....                          | 31 |
| Les recommandations .....  | 32 |
| Conclusion .....   | 33 |

*Série Analyses et réflexions*



# Avant-propos de Taki Sarantakis

---

Ce livre blanc fait partie de la série *Analyses et réflexions* de l'École de la fonction publique du Canada. Cette série permet aux apprenants de porter un nouveau regard sur les enjeux modernes grâce à des analyses et à des réflexions sur des événements, des politiques et des décisions qui ont servi de références au cours du dernier siècle.

Si les groupes d'experts indépendants sont rarement sous les projecteurs, ils jouent néanmoins un rôle important dans les processus décisionnels du gouvernement. Ce document présente une exploration réfléchie du rôle des groupes d'experts indépendants et offre des perspectives intemporelles sur les conditions de leur réussite. Aussi pertinent aujourd'hui qu'au moment de sa rédaction, le document d'aujourd'hui constitue ce que je considère comme un précieux guide pour les fonctionnaires fédéraux désireux d'utiliser les groupes d'experts indépendants de manière efficace et responsable.

En tant que président de l'École de la fonction publique du Canada, je suis heureux de mettre à disposition ce produit d'apprentissage durable afin de contribuer à l'élaboration de solutions politiques efficaces au sein du gouvernement.

# Avant-propos de Iain Stewart

---

En 2010, j'ai agi en tant que secrétaire d'un groupe indépendant, l'Examen du soutien fédéral de la recherche-développement (mieux connu sous le nom de « groupe d'experts Jenkins »). Lancé le 14 octobre 2010, le groupe a cherché à évaluer les principaux programmes et initiatives liés à la recherche et au développement à l'échelon fédéral.

Au cours des douze mois qui ont suivi la création du groupe, nous avons rencontré des experts et des conseillers pour discuter de divers sujets, nous avons voyagé dans le monde entier et avons rencontré des leaders de gouvernements, d'entreprises et de la société civile confrontés à divers problèmes. Nous nous sommes ensuite penchés sur la situation au Canada et avons examiné ce que ces idées et ces discussions nous avaient appris au sujet de notre pays.

J'espère qu'au fil de sa lecture, le lecteur ou la lectrice constatera que cette expérience peut être mise à profit, combinée à celles d'autres fonctionnaires qui ont soutenu des groupes similaires au cours des dernières années, pour fournir un guide général sur la conception, le soutien et la mise en œuvre de futurs groupes consultatifs indépendants. En somme, le présent document vise à aider les décideurs à déterminer s'il y a lieu de créer des groupes consultatifs formés d'experts et, le cas échéant, de quelle manière le faire. Il servira également aux personnes qui leur offrent du soutien, et ce, dans l'espoir que ces groupes contribueront efficacement à l'élaboration de politiques fédérales.

# Introduction

---

De temps à autre, le gouvernement du Canada fait appel à des groupes consultatifs indépendants composés de personnes sans lien avec le gouvernement et disposant d'une expertise dans un domaine donné, afin de répondre à des difficultés ou à des questions de politiques particulières. Ce document a été préparé pour aider les fonctionnaires du gouvernement fédéral à déterminer s'il convient d'utiliser, de lancer et de soutenir de tels groupes et, le cas échéant, de quelle manière s'y prendre. Il est rédigé du point de vue d'un praticien<sup>1</sup> et s'adresse à un lectorat interne au gouvernement du Canada.

Le document commence par une réflexion sur les raisons pour lesquelles le gouvernement cherche à obtenir des conseils à l'extérieur des voies habituelles de l'appareil gouvernemental pour l'élaboration des politiques. On y explore ensuite sommairement les différentes formes d'idées de politiques provenant de l'extérieur du gouvernement, jacentes qui influencent leurs résultats finaux. Le corps du document consiste en une analyse détaillée de chacune de ces conditions de réussite, afin d'aider les fonctionnaires à concevoir et à mener des examens, et d'améliorer leurs chances de réussite.

---

<sup>1</sup> Je tiens à exprimer ma gratitude à Andrew Treusch (groupe d'experts Wilson), qui m'a consacré du temps et m'a donné des conseils lorsque je préparais la mise en place du groupe d'experts Jenkins. Je tiens également à remercier Samuel Millar, directeur exécutif du groupe d'experts Jenkins, pour l'examen très utile qu'il a fait de ce document et pour ses commentaires perspicaces.

# Leadership externe en matière de politiques

Les principales étapes de l'élaboration des politiques du gouvernement du Canada commencent par la préparation et la rédaction d'un mémoire au Cabinet, qui expose une question, son contexte et les options de politiques qui en découlent. Ce mémoire au Cabinet est examiné et fait l'objet de débats au niveau interministériel, puis il est étudié par les ministres des comités du Cabinet, qui demandent des changements ou recommandent l'approche proposée pour qu'elle soit prise en compte dans le processus d'établissement du budget, après quoi le Conseil du Trésor examine tout programme ou toute autorisation de dépenses nécessaire.

Les idées qui alimentent la phase initiale d'élaboration du mémoire au Cabinet proviennent de sources variées. Dans sa forme la plus simple, le processus de formulation des idées consiste en un dialogue entre un ministre et des fonctionnaires soutenu par la collecte d'informations au sein du ministère, en l'analyse réalisée en collaboration avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en l'élaboration d'options à prendre en considération, puis en la présentation des idées au ministre sous la forme de documents d'information et d'une ébauche de mémoire au Cabinet. Un tel processus est rarement linéaire et les sources d'idées sont variées et dynamiques, puisque les ministres et les fonctionnaires font appel à divers réseaux formels et informels, d'expertises, d'intérêts et d'intervenants.

En ce qui concerne les ministres, le travail de sensibilisation informel à l'étape de l'élaboration des idées peut inclure des discussions suivies avec les citoyens, les intervenants et le caucus, ou des formes actives de recherche de conseils informels. Par exemple, les ministres peuvent proposer des échanges avec des groupes d'intérêt ou des experts externes, faire venir des conseillers externes dans leurs bureaux, nommer divers types d'organes consultatifs permanents composés d'intervenants, ou avoir recours à des processus structurés de consultation et de mobilisation du public à plus grande échelle, soutenus par leur ministère, lesquels peuvent durer plusieurs mois, voire plus longtemps.

Ces approches de consultation structurées et médiatisées entraînent des difficultés. Dans son document de 2011, Don Lenihan, ancien vice-président chargé de la mobilisation au Forum des politiques publiques<sup>2</sup>, souligne que les processus de consultation publique comprennent : (i) la collecte de points de vue, (ii) les délibérations et (iii) les mesures à prendre (la mise en œuvre). Il note également que, pour la plupart des consultations, la participation publique sollicitée par les ministres se limite souvent à la première étape de ce processus, c'est-à-dire la présentation des points de vue des citoyens. Le gouvernement se réserve généralement les étapes de délibérations et de prise de décision à l'interne, pour ensuite se concentrer sur la mise en œuvre des décisions prises par les ministres (voir la figure 1).

**Figure 1 : Consultation publique**

### CONSULTATION

POINTS DE VUE •————• DÉLIBÉRATIONS •————• MESURES À PRENDRE



Lenihan fait valoir que cette façon de faire pour rassembler des idées en vue de l'élaboration de politiques comporte des coûts qui finissent par nuire aux décideurs à long terme. En effet, cette approche entraîne un manque de transparence en ce qui concerne les compromis qui ont dû être faits et les analyses prises en compte lors de la prise de décision. Souvent, les citoyens qui ont participé au processus de consultation sentent que leurs droits ont été bafoués lorsque les décisions définitives sont annoncées en vue de leur mise en œuvre. Il plaide pour un processus axé sur le corporatisme, dans le cadre duquel le gouvernement, les intervenants, les collectivités et les citoyens ordinaires se réunissent non seulement pour discuter d'idées, mais aussi pour délibérer et prendre des décisions collectivement, avant de se répartir les responsabilités de mise en œuvre des décisions entre eux et avec le gouvernement. La meilleure approche, selon Lenihan, peut être imaginée comme un mélange de gouvernement et de société en continu, comme le montre la figure 2 ci-dessous :

<sup>2</sup> Don Lenihan, The Public Engagement Project (Le projet de mobilisation du public), présentation au Programme avancé en leadership, 23 août 2011.

**Figure 2 : Mobilisation du public**

## DU DIALOGUE À LA MOBILISATION DU PUBLIC

POINTS DE VUE ——— DÉLIBÉRATIONS ——— MESURES À PRENDRE

**PUBLIC/GOUVERNEMENT**

Dans la pratique, un tel modèle semble problématique. Il est clair que tous les problèmes ne sont pas équivalents, et que ceux qui touchent des questions de réglementation, d'affectation, de justice ou de sécurité publique pourraient nécessiter une certaine distance entre les intervenants et les décisions. Même si le modèle est approprié, des questions se posent quant à savoir **qui** participe, quand et comment se déroule cette participation, qui prend les décisions en dernier ressort et quel processus décisionnel est utilisé.

Ce sont les processus électoraux qui permettent à l'heure actuelle de gérer la sélection des décideurs citoyens et qui fournissent le cadre permettant aux décideurs de rendre compte de leurs actes. Si les élus ne sont pas considérés comme des intermédiaires légitimes pour les décisions en matière de politiques publiques, et ce, même après avoir écouté les points de vue des citoyens, rien ne garantit qu'un processus de consultation puisse assurer la légitimité et la responsabilité des citoyens participant à cet exercice. Dans le pire des cas, cela pourrait se traduire par une perte de crédibilité des participants publics, du fait de leur simple association à la décision d'un ministre à laquelle ils n'ont pas vraiment contribué.

C'est peut-être pour gérer de telles situations que les ministres se sont tournés vers une autre forme structurée de consultation et de mobilisation du public, à savoir l'utilisation de groupes spécialisés et indépendants d'experts citoyens comme source d'idées pour des décisions complexes. Selon cette approche, les ministres utilisent leur autorité pour réunir des citoyens sélectionnés et leur confier le soin de former un groupe chargé de discuter, d'analyser, de délibérer, de faire des choix, puis de formuler dans un rapport public un ensemble de recommandations précises à leur

intention. Dans ce contexte, le groupe d'experts lui-même n'est pas seulement le public (et donc une forme de consultation et de mobilisation du public), car il utilise également d'autres formes de consultation publique pour soutenir son travail<sup>3</sup>. Le groupe recueille donc les avis et les idées du public, puis, en tant qu'organe citoyen, il s'engage dans des délibérations et fait des choix sur ce qu'il convient de faire. Une fois les conclusions établies, le groupe prépare ses recommandations à l'intention du ministre et des fonctionnaires de son ministère, en vue de la prise de décision et de l'adoption de mesures. Cette méthode permet de maximiser la participation des citoyens tout en laissant aux élus le soin de prendre les décisions et de rendre des comptes. Si l'on applique la typologie de Lenihan, voici comment on pourrait illustrer ces groupes d'experts indépendants (voir la figure 3).

**Figure 3 : Groupes d'experts indépendants**

### GROUPES D'EXPERTS INDÉPENDANTS

POINTS DE VUE — DÉLIBÉRATIONS — MESURES À PRENDRE



Cet équilibre entre la participation active du public et la responsabilité ministérielle peut expliquer en partie l'attrait des groupes indépendants en tant que sources de conseils informels pour le processus d'élaboration des politiques publiques. Ils sont informels en ce sens que, contrairement aux groupes et aux processus législatifs ou judiciaires, la réponse du gouvernement à leurs recommandations n'est pas imposée, et que toute réponse reste donc à la discrétion du ministre compétent.

<sup>3</sup> Dans l'exercice de leurs fonctions, les groupes peuvent faire ce qui suit : organiser des audiences nationales, des tables rondes, des séances de discussion publique et d'autres formes de consultations ouvertes; solliciter des mémoires auprès des intervenants et des groupes d'intérêt; publier des invitations à soumettre des propositions sur leur site Web; rencontrer des organisations et des experts; mener des sondages, et bien d'autres choses encore.

Bien que les attentes du public (et sans aucun doute celles du groupe d'experts) soient que le gouvernement se serve des conseils qu'il a demandés, le ministre n'est nullement tenu de le faire. En outre, lorsque le groupe d'experts est mandaté pour rendre ses recommandations publiques, il est possible que celles-ci suscitent un débat et des réactions de la part du public. Cela permet donc au ministre d'examiner les recommandations du groupe d'experts et d'évaluer les réactions du public avant de les accepter, de les rejeter ou de les revoir. Cette procédure confie à des personnes extérieures au gouvernement le leadership en matière de politiques, tout en respectant et en préservant les normes de prise de décision et de responsabilité de démocratie parlementaire, fondée sur le modèle de Westminster, qui prévaut au Canada. Ainsi, les groupes d'experts contribuent à gérer deux tendances qui se sont accentuées au cours des dernières décennies. Tout d'abord, les citoyens cherchent à s'impliquer davantage dans les politiques publiques et acceptent de moins en moins que les décisions soient prises à huis clos. Ensuite, les citoyens sont de plus en plus désillusionnés, car ils ont l'impression que l'exercice réel du pouvoir au sein du gouvernement du Canada est de plus en plus concentré dans l'organe exécutif du gouvernement<sup>4</sup>.

En résumé, pour les ministres, les groupes d'experts indépendants qui réussissent présentent deux types d'avantages dans l'élaboration des politiques.

- 1.** Les groupes d'experts peuvent faire émerger des idées et des conseils éclairés de la part du public sur des questions complexes, ce qui offre une autre possibilité que les voies habituelles suivies à l'interne pour l'élaboration des politiques.
- 2.** Les recommandations reçues ne sont pas contraignantes et ne constituent pas l'opinion du gouvernement, ce qui permet aux ministres de les examiner et, lorsqu'elles sont rendues publiques, d'évaluer la réaction du public avant de prendre des décisions sur les nouvelles idées proposées.

---

<sup>4</sup> Voir Donald Savoie, *Governing from the Centre*, et autres ouvrages connexes, et merci à Jim Mitchell, du Cercle Sussex, pour ses réflexions sur l'évolution du processus fédéral de prise de décision au cours des dernières décennies.

# Conditions favorisant la réussite des groupes d'experts indépendants

Pour les ministres, on peut dire qu'un processus de groupe indépendant qui réussit est un processus qui génère un dialogue public et de nouvelles idées, qui peuvent être utilisées ou non, en tout ou en partie. En revanche, puisque les membres bénévoles d'un groupe d'experts indépendants investissent beaucoup de temps et d'efforts dans leur travail, on peut supposer que, pour eux, la réussite est plutôt liée à la mesure dans laquelle leurs recommandations sont adoptées par le gouvernement et le temps qu'il a fallu pour les mettre en œuvre. Dans l'ensemble, on peut donc considérer qu'un groupe indépendant qui réussit, **tant pour le groupe que pour le gouvernement**, est un groupe qui génère des idées qui sont :

- nouvelles ou différentes de ce qui se fait normalement dans la fonction publique;
- acceptables pour un nombre suffisant d'intervenants clés et pour le grand public;
- réalisables, en ce sens que le gouvernement sera en mesure de les mettre en œuvre ou d'agir en conséquence.

Le présent document vise à examiner les moyens d'améliorer les chances de réussite d'un groupe d'experts, quel que soit le domaine concerné, dans ces conditions. La National Academy of Sciences aux États-Unis, forte de son expérience dans la gestion de nombreux groupes d'experts indépendants dans un large éventail de domaines, a dégagé trois facteurs informels permettant d'évaluer les chances de réussite d'un groupe d'experts : (1) une question bien définie, (2) un leadership de qualité exercé par les membres, et (3) une présidence efficace<sup>5</sup>. Dans le contexte fédéral canadien, où il faut non seulement garder à l'esprit le succès inhérent du groupe d'experts lui-même, mais aussi tenir compte du point de vue du gouvernement sur le degré de réussite du processus de groupe d'experts, on pourrait élargir la liste de ces conditions de réussite pour y inclure les éléments suivants.

---

<sup>5</sup> Nous remercions Peter Nicholson, président fondateur du Conseil des académies canadiennes (CAC), pour cette observation. Nicholson note que la règle générale de la National Academy of Sciences est qu'une évaluation par un groupe d'experts a toutes les chances d'être couronnée de succès si au moins deux des trois conditions sont réunies, et qu'il est presque certain qu'elle échouera si une seule ou aucune d'entre elles ne l'est. Il fait remarquer que cela s'est confirmé au cours de son expérience avec les groupes d'experts indépendants à la CAC.

### **1. Le mandat et la question posée, à savoir :**

- Y a-t-il un réel problème à régler?
- Le gouvernement souhaite-t-il s'attaquer à ce problème?
- Qui, au sein du gouvernement, pose la question et quelle est sa capacité à mettre en œuvre les recommandations?
- Pour quelle raison le groupe d'experts serait-il tout indiqué pour se pencher sur la question?
- La question est-elle bien structurée?
- Le groupe d'experts comprend-il bien son mandat et la question posée?
- Est-il possible de répondre à la question?
- Dispose-t-on d'information pertinente et accessible pouvant être appliquée à la question?

### **2. Le groupe d'experts, à savoir :**

- Sa composition (taille du groupe, diversité des origines et des parcours, compétences, représentativité, et étapes de la carrière)
- Le rôle du président
- Le processus de recrutement des membres du groupe
- La base administrative de la nomination des membres

### **3. Le soutien offert au groupe, notamment :**

- La taille du secrétariat et les membres du personnel qui le composent (leur expérience, leurs affiliations, leurs compétences et le recours à des consultants)
- La nécessité de mettre en place le secrétariat avant de former le groupe d'experts
- Les difficultés que pose la dotation en personnel du secrétariat
- Le lieu de travail et l'organisation de l'équipe
- La relation du secrétariat avec le groupe d'experts et le gouvernement
- Les rôles du secrétaire et du directeur exécutif
- L'importance de disposer de suffisamment de temps et d'un budget approprié pour soutenir le processus d'examen du groupe d'experts

### **4. Le processus d'examen, y compris les éléments fondamentaux de ce processus :**

- Les séances d'information préliminaires
- L'élaboration et la mise en œuvre du plan de recherche
- Les consultations à l'échelle nationale et internationale
- Le processus de dialogue, de normalisation et d'assimilation parmi les membres du groupe d'experts
- La rédaction du rapport, sa révision et la discussion entre les membres du groupe d'experts
- La production et la publication du rapport par des professionnels
- La fin des activités du groupe d'experts et du secrétariat

### **5. Les recommandations comme telles, notamment :**

- L'objectif de formuler des recommandations pertinentes, de qualité et équilibrées, et de permettre aux membres du groupe de se faire une idée réaliste de la manière dont le gouvernement pourrait donner suite à ces recommandations.

# Examiner les conditions de réussite

Les conditions de réussite ne dépendent pas seulement des travaux du groupe d'experts, mais aussi des ministres et des fonctionnaires qui conçoivent, lancent et soutiennent le processus d'examen. La présente section expose en détail chaque condition de réussite afin d'aider les fonctionnaires à concevoir et à mettre en œuvre des groupes d'experts qui auront un maximum de chances de réussir.

## 1. Le mandat et la question posée

Il est primordial de montrer que le gouvernement entreprend un processus faisant intervenir un groupe d'experts en vue de résoudre un véritable problème. Les membres du groupe d'experts doivent être convaincus que la question qu'on leur a soumise est pertinente et importante pour le pays. Étant donné qu'ils participent au groupe à titre bénévole et qu'ils consacreront une grande partie de leur temps au processus d'examen, le problème qu'ils doivent étudier doit être impératif et les membres doivent avoir l'impression que les recommandations du groupe pourront contribuer à le résoudre.

La personne qui pose la question au groupe d'experts a également son importance. Le ministre a-t-il — ou s'est-il vu accorder — le pouvoir de poser la question et d'appliquer les recommandations du groupe d'experts, ou encore de coordonner la mise en œuvre d'une réponse pour donner suite aux recommandations du groupe d'experts une fois celles-ci reçues? Cette question n'est pas seulement importante d'un point de vue juridique (le groupe d'experts doit être nommé par l'autorité compétente pour demander des conseils dans un domaine de politique donné), mais elle l'est également d'un point de vue psychologique pour le groupe d'experts. Au bout du compte, le ministre qui cherche à obtenir des conseils a-t-il le pouvoir de mettre en œuvre les recommandations, et ces recommandations changeront-elles la donne?

Le ministre responsable doit fournir par écrit un mandat clair au groupe d'experts. C'est pourquoi la rédaction de la lettre de mandat revêt une importance cruciale. Le mandat doit clairement énoncer le problème, la portée de l'exercice et, s'il y a lieu, toute sous-question ou option que le gouvernement voudrait que le groupe de travail examine. Les domaines ou problèmes que le gouvernement souhaite exclure du champ d'action du groupe d'experts doivent être clairement indiqués. En ce qui concerne ce dernier point, toutefois, le gouvernement doit s'attendre à ce que le groupe d'experts veuille élargir ou redéfinir la question. Il se peut même que le groupe choisisse de ne pas y répondre. En effet, une fois que le groupe d'experts amorce ses travaux, son interprétation de ce que signifie donner l'heure juste aux personnes de

pouvoir peut mener à une reformulation de la question d'origine si le groupe juge que le gouvernement pose la mauvaise question ou qu'il lui manque certains éléments essentiels. Le ministre responsable et les fonctionnaires doivent être mentalement prêts à composer avec ce genre de situation.

Le fait d'amener les membres du groupe d'experts et les représentants du gouvernement concernés à discuter tôt du mandat peut contribuer à fixer des attentes communes dès le départ et à bien s'entendre sur le sens de la question à laquelle il faut répondre. En outre, des réunions périodiques avec le sous-ministre et le ministre responsables permettront d'ajuster de part et d'autre la compréhension du mandat du groupe d'experts et les attentes concernant les recommandations à formuler. Si elles sont correctement menées, ces discussions ne porteront pas forcément atteinte à l'indépendance du groupe d'experts<sup>6</sup>. Cependant, même avec une lettre de mandat claire et des discussions préalables concernant le mandat du groupe d'experts, le gouvernement doit se préparer à ce que le groupe procède à des ajustements tout au long de l'examen. Le président est quant à lui tenu de rappeler de temps à autre aux membres du groupe d'experts leur mandat afin qu'ils ne perdent pas de vue leur objectif. (Le secrétaire peut également intervenir, dans une moindre mesure, mais il risque de ne pas être aussi bien accueilli par les membres du groupe et de nuire à leur confiance dans le fait qu'il est là pour leur apporter du soutien.)

Pour qu'un mandat soit couronné de succès, il est essentiel de déterminer si la question posée au groupe d'experts indépendant peut aboutir à une réponse réelle ou claire. Le gouvernement du Canada et l'autorité qui a formulé la demande peuvent-ils l'influencer ou y répondre? Un groupe d'experts composé de personnes qui y participent à titre bénévole et de non-spécialistes peut-il raisonnablement comprendre et examiner la question et fournir des conseils pertinents au cours de la période d'examen déterminée? Cette dernière question mérite une attention particulière. Il est important de faire le point sur l'information dont on dispose pour soutenir le travail du groupe d'experts avant son lancement. Si le gouvernement privilégie une approche du sujet fondée sur des faits (par opposition à une approche fondée sur l'expérience), il est important de savoir s'il existe réellement de l'information ou des données pertinentes sur le sujet à traiter, et ce, dans un format accessible au groupe d'experts pendant la durée de son examen. À cet égard, est-il possible de consulter des experts dans le domaine concerné? S'il est peu probable que le groupe d'experts dispose de l'information et de l'expertise voulues, celui-ci ne pourra pas traiter la question ou, plus probablement, il la reformulera différemment pour pouvoir y répondre de manière réaliste.

---

<sup>6</sup> Plus les réunions de cette nature perdurent, plus elles peuvent devenir problématiques pour les deux parties, car les fonctionnaires voudront éviter de paraître complices des recommandations à venir, tandis que les membres du groupe d'experts voudront éviter de donner l'impression d'avoir été influencés ou craindront de voir leurs idées divulguées au sein du gouvernement avant la présentation de leur rapport.

## 2. Le groupe d'experts

Pour être efficace et en mesure de répondre à la question posée, le groupe d'experts doit avoir la taille, les compétences, les connaissances, la perspective et la détermination nécessaires pour travailler en groupe à la réalisation de l'examen et à la formulation de recommandations. En outre, dans un souci de légitimité, il faut que la composition du groupe d'experts soit perçue par les intervenants comme étant diversifiée et représentative des groupes d'intérêts concernés par le domaine en question.

En ce qui concerne la taille du groupe d'experts, plus il sera petit, plus il lui sera facile de parvenir à des points de vue communs, mais moins ses points de vue seront diversifiés. En outre, selon l'approche privilégiée par le groupe d'experts pour la prise de décision, un nombre pair de membres augmente la possibilité de divisions, à moins qu'une approche fondée sur le consensus soit adoptée dès le début du processus<sup>7</sup>. Compte tenu de la nécessité d'assurer une diversité régionale, sectorielle, linguistique, de genre et autre, ainsi qu'un mélange d'expertise et d'expérience, le groupe d'experts doit être composé d'au moins cinq ou six membres. Toutefois, avec des groupes de cette taille, des personnalités fortes peuvent s'imposer et finir par jouer un rôle trop important. Afin d'harmoniser la diversité des expériences et des points de vue des membres, on pourrait donc envisager des groupes d'experts un peu plus grands. Quant à la représentation, il est essentiel que les parcours des membres du groupe d'experts présentent un intérêt pour le sujet traité et que la composition du groupe d'experts ne privilégie pas un intérêt ou un groupe en particulier, ni un aspect de la question par rapport à d'autres. Il existe également une certaine tension entre la représentativité et les conflits d'intérêts. Lorsqu'il s'agit de conseils externes, ce sont souvent les personnes les mieux informées sur un sujet qui sont les plus susceptibles d'avoir des intérêts dans les conseils fournis.

La gestion des risques de conflits d'intérêts réels ou perçus variera selon le domaine et la nature des questions posées. On peut généralement éviter ce problème en recourant à des personnes récemment retraitées, en faisant appel à des experts en dehors du contexte (par exemple, des experts internationaux), en recrutant un membre du milieu universitaire concerné ou, ce qui peut se révéler plus problématique, en recherchant un équilibre entre des intérêts divergents, de sorte que l'avis collectif du groupe exige une prise de conscience interne des compromis nécessaires. Bien entendu, tous les membres du groupe d'experts devraient être tenus de déclarer tout conflit d'intérêts au secrétaire et au président. Cela dit, étant donné que les membres du groupe d'experts sont approchés par le gouvernement, ils vont présumer que le

---

<sup>7</sup> La prise de décision par consensus permet d'éviter une division au sein des groupes d'experts qui ne parviennent pas à prendre des décisions, mais elle confère également à chaque membre du groupe un droit de veto sur toutes les questions que le groupe doit aborder, ce qui crée des difficultés considérables au moment de clore le processus.

gouvernement savait ce qu'il faisait en les approchant, de sorte qu'ils pourraient réagir négativement à ce qui serait perçu comme un comportement inapproprié de leur part en acceptant de faire partie du groupe<sup>8</sup>. Même lorsque le ministre et le ministère ont pris connaissance de tous les conflits d'intérêts, les ont déclarés et ont élaboré des processus pour les gérer, le grand public, les médias et les intervenants intéressés peuvent réagir négativement, ce qui affaiblit alors la légitimité du groupe d'experts et de ses recommandations. Il est essentiel que tous les conflits soient déclarés et documentés, et que les procédures prévues soient respectées avec diligence.

Pour que le groupe travaille efficacement, il est souhaitable que les membres qui le composent se considèrent comme des pairs. Cela peut sous-entendre qu'ils ont la même ancienneté au sein de leur organisation respective, la même notoriété ou autre. Aussi intangible que cela puisse paraître, le fait que les membres du groupe d'experts aient le même niveau et la même notoriété a une influence sur leur capacité à bien fonctionner en tant que groupe et à parvenir à des points de vue communs. Cela influence également les relations qu'ils entretiendront avec le gouvernement, les intervenants et leur secrétariat. Lors de la sélection des membres du groupe d'experts, il faut aussi prêter attention aux personnalités qui se côtoieront, si elles sont connues, afin d'éviter toute tension préexistante. Le groupe d'experts doit faire preuve de cohésion pour être efficace, non seulement pendant l'examen, mais aussi pendant et après la publication du rapport, car un groupe d'experts divisé peut attirer l'attention des médias sur ses désaccords plutôt que sur ses idées. Cela est particulièrement vrai si un ou plusieurs membres du groupe d'experts rendent publics des avis divergents, mettant ainsi en évidence un désaccord et un processus défaillant au lieu de l'avis du groupe proprement dit.

Le rôle du président est prépondérant dans le processus et la réussite du groupe d'experts. Le président doit bien comprendre la question à traiter ainsi que les nuances et les limites du mandat donné au groupe. Il doit veiller à la formation et au développement du groupe d'experts, qui doit passer d'un regroupement de personnes à un groupe cohésif, diriger le groupe au moment de définir son approche et d'établir le processus qui lui permettra de répondre à la question prévue par le mandat, dégager les aspects de la question du mandat pour lesquels il faut faire de la recherche et recueillir de l'information, et ensuite guider le processus d'assimilation de l'information ainsi que les délibérations du groupe en vue de parvenir à des résultats concrets et à la formulation de recommandations, et ce, avec le soutien du

---

<sup>8</sup> Les conflits d'intérêts sont à peu près inévitables dans un pays relativement petit comme le Canada. En pratique, la pression des pairs autour de la table est le frein le plus efficace à ces conflits. Le principal problème à éviter concerne les membres du groupe d'experts dont l'emploi réel est affecté par les conclusions du groupe.

secrétariat, tout au long du processus. Lorsque les membres conviennent de l'avis à donner, le président joue ensuite un rôle central dans la préparation de la diffusion de l'avis et il agit comme porte-parole du groupe d'experts auprès du gouvernement, des intervenants et des médias.

En ce qui concerne la sélection du président du groupe d'experts, il faut s'assurer qu'il est considéré comme le « premier parmi ses pairs » tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du gouvernement. Comme il représente le principal lien avec le gouvernement, le président doit bien connaître le processus d'élaboration des politiques publiques et les rouages du gouvernement du Canada. Le président doit se sentir à l'aise dans ses relations avec les ministres, leurs collaborateurs et le personnel politique des organismes centraux, car, en fonction de la nature du groupe d'experts et de la difficulté du mandat, des échanges peuvent être nécessaires à un moment ou à un autre (voir la partie sur la publication du rapport ci-dessous). Il faut également souligner que la réputation et le statut du président du groupe constituent un atout important pour le processus de consultation externe, car ces deux aspects contribuent à attirer des participants et à conférer de la légitimité au travail du groupe d'experts. Une fois les recommandations publiées, le président joue également un rôle central dans la communication des conclusions du groupe d'experts au gouvernement et aux médias. Il peut être envisagé de consulter d'abord le président sur le mandat, la composition et les membres du groupe d'experts et, une fois les décisions prises par le gouvernement, lui demander d'aider à contacter d'autres personnes qualifiées pour faire partie du groupe d'experts et à les recruter. Certains présidents de groupes d'experts ont exigé de participer au recrutement des membres du groupe d'experts comme condition préalable à l'acceptation du mandat.

Afin de rallier les membres pressentis du groupe, ces derniers devraient être invités à donner leur avis sur le mandat au cours du processus de recrutement. Il est également très important que les personnes intéressées à s'engager soient clairement informées du temps à consacrer aux activités du groupe. Cela leur permettra d'accepter l'obligation en toute connaissance de cause et de prévoir mentalement la nature et l'étendue de leur participation au cours de l'examen. Cela protégera également le président des tensions inévitables qui pourraient survenir plus tard si le temps consacré à l'examen devenait trop important pour les membres. Il est donc extrêmement important de ne pas minimiser le temps requis lors du recrutement des membres du groupe d'experts. La gestion de la charge de travail du groupe d'experts

est un élément clé de la réussite du processus, qui dépend autant du comportement des membres du groupe pendant l'examen que du rythme imposé par le président ou de l'aide apportée par le secrétariat. Si le mandat du groupe d'experts est foncièrement complexe et que les membres du groupe entreprennent l'examen avec l'intention d'explorer toutes les pistes de toutes les questions, au risque de ne pas adopter une approche stratégique à l'égard de leur temps et de leurs interventions, il en résultera une augmentation rapide de la charge de travail pour eux et pour le personnel qui les soutient. Les membres du groupe d'experts risquent alors d'épuiser leur bonne volonté et leur énergie.

La dimension juridique de la nomination au sein du groupe d'experts est également importante. Les nominations par le gouverneur en conseil confèrent aux membres du groupe d'experts un mandat solide sur le plan symbolique et psychologique, car elles sont approuvées par le Cabinet. Les gouverneurs en conseil accordent généralement une bonne prise en charge des frais de déplacement et la possibilité d'une grille de rémunération formelle pour le temps consacré aux travaux du groupe. Par ailleurs, la plupart des ministres peuvent nommer des conseillers en vertu du statut de leur ministère ou d'autres statuts, et les coûts et la rémunération des membres du groupe d'experts peuvent être pris en charge par le ministère ou le secrétariat, ce qui signifie qu'ils sont engagés en tant que fournisseurs de services professionnels. Les lettres de nomination ministérielles et les marchés de services personnels sont évidemment beaucoup plus faciles à mettre en place que les approbations du Cabinet, mais ils présentent des inconvénients considérables. Sur le plan opérationnel, cette dernière approche traite les membres du groupe d'experts comme des contractuels et s'avère lourde de formalités administratives pour les membres du groupe d'experts, en plus d'être restrictive en ce qui concerne les déplacements et les demandes de remboursement de frais connexes. Cela crée une dynamique incongrue selon laquelle les intervenants experts sont traités légalement comme des fournisseurs de services contractuels. Lorsque la question traitée par le groupe d'experts dépasse les frontières d'un seul ministère, les lettres ministérielles peuvent également communiquer un mandat restreint aux membres du groupe d'experts. Enfin, alors qu'il existe de plus en plus de conseils sur les conflits d'intérêts pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil, comme les services consultatifs du Bureau du commissaire, il n'y a pas la même clarté et le même soutien pour les personnes nommées par les ministres.

### 3. Le secrétariat du groupe d'experts

Le secrétariat exerce un large éventail de fonctions dans le cadre des travaux d'un groupe d'experts indépendant chargé de mener un examen, notamment en assurant des services de secrétariat pour les membres du groupe d'experts et leurs réunions. Il s'agit notamment de passer des marchés et de gérer le calendrier de recherche et d'analyse du groupe d'experts, de gérer les documents et dossiers volumineux produits en vue de l'examen et dans le cadre de celui-ci, de produire un flux continu de documents d'information et d'analyse, de rédiger et de produire les rapports du groupe d'experts, et de soutenir le lancement et les communications autour de la publication du rapport final et des recommandations.

Cette tâche suppose également un contrôle d'ordre administratif, notamment la gestion des coûts et de la logistique du groupe d'experts, l'organisation puis la tenue des consultations, la gestion des déplacements du groupe d'experts, l'accueil et l'hébergement pour les événements et, souvent, la production d'un rapport final dans les deux langues officielles.

En plus des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener à bien ces tâches, il est essentiel que les membres du personnel du secrétariat aient une connaissance approfondie du domaine de politiques examiné par le groupe d'experts. Cela garantit une réponse rapide à certaines questions du groupe d'experts, mais aussi que le secrétariat saura où et comment accéder à l'information et aux spécialistes au sein du gouvernement et à l'extérieur pour soutenir le travail du groupe d'experts. La plupart des questions devant faire l'objet d'un processus d'examen par un groupe d'experts sont complexes. Il est donc normal que le sujet traité relève de la compétence de plusieurs ministères. Idéalement, la composition du secrétariat devra représenter les ministères concernés par la question. Cette approche permet non seulement de s'assurer que le personnel possède la bonne combinaison de connaissances, de compétences et d'expérience, mais aussi les réseaux nécessaires : le secrétariat devrait être un petit groupe au centre d'un large ensemble de contractuels et de sources d'expertise des ministères, capable de regrouper les flux d'information sous forme de produits accessibles en vue d'alimenter les délibérations du groupe d'experts.

Les membres du secrétariat devraient être recrutés d'avance pour que le secrétariat soit opérationnel avant le lancement du groupe d'experts. Cela permettra au groupe d'experts de se concentrer sur son travail et au personnel d'apporter son soutien dès le début de l'examen. Toutefois, cette démarche suppose des délais très courts et,

étant donné que les examens ont tendance à durer un an ou moins, elle nécessite une très grande souplesse dans le recrutement du personnel du secrétariat, notamment par le recours à des affectations, à des modalités informelles, à des experts-conseils contractuels et à du personnel d'agence temporaire. Il faut également des gestionnaires compréhensifs dans les ministères qui mettent du personnel à la disposition du secrétariat. Ils doivent être prêts à accepter des perturbations dans leurs propres équipes pour permettre au personnel clé de participer à l'examen.

Étant donné les exigences combinées auxquelles doit répondre le personnel des secrétariats, à savoir une bonne connaissance des questions de fond, de solides réseaux à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, une expérience de travail avec des intervenants de haut niveau et une bonne capacité à faire face à l'ambiguïté, aux délais serrés et à la pression du processus d'examen, il est souhaitable de recruter du personnel de niveau élevé. Cela dit, la participation à un processus d'examen constitue une expérience unique et déterminante pour les nouveaux employés de la fonction publique. Par conséquent, une équipe composée d'un savant mélange de personnel chevronné et débutant est avantageuse. Dans la pratique, il n'est pas difficile de recruter des fonctionnaires au niveau opérationnel, mais le personnel-cadre peut être très conscient des risques inhérents à la participation au processus du groupe d'experts, et de l'incertitude qui les attend à l'issue de ce processus. Par conséquent, il peut être plus difficile de recruter des membres de ce niveau hiérarchique. Des initiatives gouvernementales plus larges, telles que les exercices d'examen des dépenses publiques, peuvent également peser sur le recrutement, car les fonctionnaires se préoccupent des options qui se présenteront à eux à l'issue du groupe d'experts.

Le groupe d'experts est censé mener ses activités de façon isolée du gouvernement, mais tout en dépendant de ses ressources (dont une panoplie de sources d'information) afin de remplir son mandat. Par conséquent, le groupe compte sur son secrétariat pour agir comme intermédiaire. Le secrétariat doit donc prouver au groupe d'experts qu'il travaille avec eux de bonne foi distinctement du gouvernement, mais il doit tout de même maintenir un dialogue constant et constructif avec les anciens collègues tout au long du projet. Une des premières étapes clés consiste à trouver un bureau hors des édifices gouvernementaux pour y installer le secrétariat et à établir son identité, pour lui et pour le groupe, dont une présence sur le Web pour le groupe d'experts et l'examen qu'il mène, une image de marque distincte, et des moyens de joindre directement le secrétariat. La grande difficulté consiste à conserver un bon équilibre pendant toute la durée de l'examen. Le personnel sera influencé par les intérêts de son ministère d'origine, tandis que le groupe d'experts mettra parfois cet équilibre en péril en utilisant le personnel du secrétariat comme représentant

du gouvernement, par exemple en demandant des explications sur les politiques, les pratiques et les décisions passées, en soumettant les nouvelles idées au personnel et en demandant à ce dernier de servir d'intermédiaire pour sonder discrètement les points de vue au sein du gouvernement. Enfin, en tant qu'intervenants extérieurs, certains membres du groupe d'experts peuvent avoir eu des interactions négatives avec le gouvernement sur le sujet en question ou, plus généralement, entamer le processus avec un certain scepticisme quant à l'impartialité du travail et des points de vue des fonctionnaires du secrétariat.

Bon nombre de rôles incombent au secrétaire du groupe d'experts<sup>9</sup>. Le principal rôle du secrétaire consiste à soutenir le président et le groupe d'experts, et à permettre au président de se concentrer sur la gestion du processus du groupe d'experts et sur la recherche d'un consensus entre les membres du groupe au cours de l'examen. Le secrétaire peut et doit être une source de conseils stratégiques pour le groupe d'experts, mais il doit le faire par l'intermédiaire du président afin d'éviter, dans la mesure du possible, de participer activement aux délibérations internes du groupe d'experts. Deuxièmement, le secrétaire organise le travail du personnel du secrétariat, il doit être compétent en matière d'élaboration de politiques et, comme indiqué précédemment, il est chargé de gérer les relations avec le gouvernement, souvent en collaboration avec le président. Bien que le secrétaire soit généralement un haut fonctionnaire de carrière (souvent au niveau de sous-ministre adjoint), qui travaille dans le respect des règles et des procédures du gouvernement, il doit faire preuve de loyauté envers le groupe d'experts et s'engager pleinement à le soutenir dans l'accomplissement de son mandat. Tout au long du processus, le secrétaire, en collaboration avec le président, doit activement préserver l'indépendance du groupe d'experts.

Étant donné le peu de temps que les membres du groupe d'experts peuvent consacrer au groupe, l'une des principales fonctions du secrétaire est de structurer le travail du groupe et de gérer l'information provenant du groupe ainsi que l'information qui lui est destinée. À cet égard, il est essentiel que le secrétariat soit toujours attentif aux demandes et aux intérêts des membres du groupe d'experts. Dans la mesure du possible, le secrétaire doit également chercher à ordonner, à regrouper et à gérer l'information destinée au groupe d'experts de manière à ne pas le submerger d'information ou le distraire avec de l'information de peu de valeur. Or, cette gestion de l'information peut s'avérer impossible compte tenu de la diversité des personnalités et des styles de travail des membres du groupe d'experts, certains souhaitant de l'information détaillée sur tous les sujets, d'autres ne voulant que de l'information sommaire dans certains domaines. En même temps, le secrétaire doit gérer le flux des demandes du groupe d'experts et transmettre les instructions au personnel, compte

---

<sup>9</sup> Le principal membre du personnel chargé de soutenir les groupes d'experts a été appelé tour à tour secrétaire ou directeur exécutif. Ce qui peut prêter à confusion, c'est que ceux qui disposent d'un secrétaire peuvent également avoir un directeur exécutif, qui agit comme bras droit du secrétaire

tenu des ressources limitées et, plus important encore, du rôle principal du président pour ce qui est de déterminer le rythme et la portée du travail du groupe d'experts.

Lorsqu'un directeur exécutif assiste le secrétaire, il peut assumer une série de fonctions essentielles, notamment la gestion quotidienne du personnel du secrétariat et de son travail, le plan de travail du secrétariat et le budget. En outre, le directeur exécutif (généralement au niveau de directeur général ou de directeur principal) peut jouer un rôle de liaison important en complément du secrétaire en participant à des réunions externes et en présidant des réunions interministérielles. La présence d'un directeur exécutif est particulièrement efficace lorsque le secrétaire a d'autres tâches ou ne travaille pas à temps plein.

La durée de l'examen et le calendrier de remise du rapport doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement. En définitive, c'est la date à laquelle l'avis du groupe est requis qui déterminera la durée de l'examen, et le travail sera structuré et adapté en fonction du temps alloué. Cela dit, il faut beaucoup de temps pour constituer un groupe formé d'experts externes, assurer la cohérence du groupe, entreprendre le travail d'examen et rédiger un rapport substantiel. Même lorsque des recommandations sont réclamées dans un court délai, le processus d'examen ne pourra pas se réaliser en deçà d'un certain délai. En effet, une période de trois à quatre mois représente probablement le délai le plus court possible pour obtenir un produit de qualité. Par ailleurs, plus le sujet est complexe ou plus l'approche requise ou souhaitée repose sur des faits, plus il est probable qu'une période plus longue soit nécessaire. Dans ce cas-ci, la limite est imposée par le groupe d'experts lui-même. Comme indiqué plus haut, les membres du groupe d'experts prennent part bénévolement à cette activité de conseil en matière d'élaboration de politiques, et 12 mois pourraient bien être la limite maximale du temps qu'ils seront en mesure de consacrer à un examen, compte tenu de leurs responsabilités et de leurs obligations habituelles. La fatigue liée à la participation à l'examen sera réelle et augmentera au fil du temps, au fur et à mesure que les exigences de leurs occupations normales s'accumuleront.

Le budget du groupe d'experts est déterminé par la durée de l'examen et par la nécessité de recourir à des activités coûteuses, telles que des recherches approfondies réalisées sous contrat, le recrutement de conseillers possédant des connaissances ou des compétences spécialisées, des déplacements et des consultations, qui dans certains cas peuvent avoir lieu à l'étranger, la production professionnelle du rapport, ainsi que le niveau général de soutien accordé par le personnel à l'examen et la durée

de ce soutien<sup>10</sup>. Outre les frais de secrétariat, il y a également des frais qui seront engagés par le ministère parrain et les ministères qui prennent part à l'examen, lesquels seront comptabilisés en dehors du budget de l'examen. Par exemple, le ministère parrain peut détacher du personnel pendant la durée de l'examen, couvrir certains aspects des coûts liés aux ressources humaines, aux finances et à l'administration, fournir des biens et de l'équipement et même, avec d'autres ministères intéressés, fournir des services de recherche et de collecte d'informations par l'intermédiaire du secrétariat du groupe d'experts. Il n'en demeure pas moins que les groupes d'experts ont besoin de réels budgets de trésorerie pour voyager, embaucher des experts et engager d'autres dépenses importantes pour mener à bien leurs travaux. Ces fonds peuvent provenir d'affectations financières spéciales, souvent en dehors du cycle budgétaire habituel si les travaux du groupe d'experts sont urgents, et peuvent donc nécessiter l'approbation simultanée du premier ministre et du ministre des Finances, puis la préparation d'une présentation au Conseil du Trésor. Une autre méthode plus simple est le financement de la trésorerie du groupe d'experts par des ressources ministérielles existantes, généralement en provenance du ministère principalement concerné. Il est conseillé d'établir un accord formel entre le sous-ministre du ministère principal et le secrétaire du groupe d'experts, afin de préciser clairement le budget, la délégation des pouvoirs et les modalités d'interaction entre le ministère et le secrétariat. En plus d'éviter toute confusion inutile et tout conflit ultérieur, cela permet également de mettre en évidence l'indépendance du processus du groupe d'experts.

## 4. Le processus d'examen

Dès le début, une fois que l'on connaît la date de remise du rapport du groupe d'experts, le secrétaire devrait proposer au président un plan de travail et un calendrier pour l'examen, ce qui permettra d'établir les étapes des travaux du groupe et de cibler les dates des jalons importants de sorte que le groupe d'experts pourra établir le rythme de travail et les activités de l'examen. Le fait de tenir des discussions tôt dans le processus avec le groupe d'experts et de passer en revue le plan de travail et le calendrier proposés, pour ensuite faire le point régulièrement sur les travaux et les examiner, sera d'une grande aide pour le président dans ses efforts pour respecter les échéances établies. Voici la séquence habituelle pour l'examen d'un groupe d'experts : 1) séances d'information préliminaires à l'intention du groupe d'experts, 2) examen du plan de recherche par le groupe d'experts, 3) préparation du document de consultation et tenue des consultations au pays et à l'étranger, 4) dialogue entre les membres du groupe et synthèse, 5) démarche par étapes de rédaction du rapport, 6) publication de la version définitive du rapport.

---

<sup>10</sup> Le budget du groupe d'experts Wilson, d'une durée d'un an, était officiellement de 4 millions de dollars, mais les dépenses réelles n'ont été que de 2,2 millions de dollars (les coûts salariaux de cinq employés d'Industrie Canada étant pris en charge par ce ministère). Sur la base du groupe d'experts Wilson, le groupe d'experts Jenkins avait un budget de 2,9 millions de dollars, les coûts salariaux des employés étant couverts par Industrie Canada, le ministère des Finances et Ressources naturelles Canada.

## Séances d'information préliminaires

Bien que la raison d'être d'un groupe d'experts indépendants réside dans le fait qu'il s'agit d'experts de la question examinée, il arrive, dans la pratique, que les connaissances des membres du groupe d'experts soient inégales, et que chacun d'entre eux connaisse des aspects différents de la question. Par ailleurs, il est essentiel, au début du processus d'examen, que le groupe d'experts fasse le point sur les connaissances et les points de vue relatifs au sujet et, en particulier, qu'il comprenne ce que le gouvernement lui-même pense de la question à l'heure actuelle et pourquoi il pense ainsi. Par conséquent, la première étape essentielle du groupe d'experts est une série de réunions d'information préliminaires au cours desquelles des experts gouvernementaux et des experts en la matière externes informent le groupe d'experts dans son ensemble. L'objectif est de parvenir à une perception commune du sujet que le groupe d'experts examine et de déterminer les lacunes ou les aspects qui nécessitent un examen plus approfondi avant que le groupe d'experts ne puisse donner son avis. Il faut prévoir suffisamment de temps pour ce processus afin de permettre au groupe d'experts de discuter après le départ des experts et de revoir la question du mandat à la lumière de ce qu'ils ont appris.

Les séances d'information préliminaires doivent porter sur les éléments essentiels qui régissent la fonction de membre d'un groupe d'experts, tels que les conflits d'intérêts, la prise en charge des frais, l'obligation de bien gérer les documents d'examen et la nécessité de faire comprendre au groupe d'experts que ses documents, son travail et ses délibérations seront assujettis à la Loi sur l'accès à l'information du gouvernement fédéral. Aussi anodins que ces sujets puissent paraître, ils peuvent susciter de vives inquiétudes chez les membres des groupes d'experts, en particulier lorsque ces derniers sont issus de milieux d'intervenants actifs dans ces domaines (par exemple, les règles relatives aux conflits d'intérêts) ou qu'ils sont peu habitués aux règles administratives du gouvernement (par exemple, les exigences et les limites du gouvernement en matière de remboursement des frais de voyage et d'accueil). Il est très important d'aborder ces sujets lentement et minutieusement, en expliquant leur importance aux membres du groupe d'experts.

## Élaboration et mise en œuvre du plan de recherche

La deuxième étape du cycle de vie d'un groupe d'experts consiste à définir les aspects pour lesquels un complément d'information est nécessaire. Étant donné la courte durée de l'examen et les longs délais nécessaires pour mener des recherches ou pour confier la recherche à l'externe sous contrat, le groupe d'experts est contraint de structurer sa réflexion, mais aussi de déterminer et d'approuver ces questions clés très tôt dans ses activités. Si les ressources financières sont limitées, il y a également une limite au nombre de questions qui pourront être traitées et le groupe devra donc faire des choix. Il peut être utile pour le groupe d'experts de produire un plan général de son rapport final, ce qui pourra l'aider à déterminer l'information et les analyses dont il a besoin pour communiquer ce qu'il a en tête. Là encore, il est nécessaire de prévoir du temps au calendrier pour que le groupe d'experts puisse discuter de ce plan, afin qu'il lui soit utile pour organiser sa réflexion. Comme indiqué plus loin, il est utile de discuter assez tôt de questions simples telles que le nombre de recommandations que le groupe compte formuler et dans quelle mesure les arguments présentés pour les étayer seront substantiels et fondés sur des faits. Des recherches ou des sondages doivent-ils être menés pour répondre aux questions que le groupe souhaite examiner? Une fois que les questions ou les problèmes nécessitant un travail plus approfondi sont définis, le secrétariat peut passer un marché avec les experts compétents ou, si cela n'est pas possible, le personnel lui-même peut entamer les activités de recherche et de collecte d'informations.

La recherche et tout autre travail contractuel réalisé pour le groupe d'experts sont régis par les règles de passation des marchés publics. Ces règles posent de réelles difficultés pour l'examen, étant donné le peu de temps dont dispose le groupe d'experts pour confier les travaux de recherche, les mener et les assimiler, du nombre limité d'experts qu'il est possible d'engager dans un délai très court, et des préférences du groupe d'experts quant au choix de la personne qui sera chargée d'effectuer le travail. Le ministère parrain peut grandement aider le secrétariat d'un petit groupe d'experts en prenant en charge la passation des marchés et, à ce chapitre, il est recommandé que le secrétariat et le ministère discutent à l'avance pour avertir qu'il y aura un certain nombre de marchés à fournisseur unique et de possibles modifications ultérieures aux contrats quand les membres du groupe d'experts poseront des questions de second tour ou demanderont un complément d'information.

## Consultations au pays et à l'étranger

Une fois le programme de recherche lancé, le groupe d'experts peut passer à la troisième étape : les consultations. La meilleure façon de procéder est d'utiliser un cadre tel qu'un document de consultation, dans lequel le groupe d'experts va décrire son mandat et les questions qu'il doit traiter, fournir un bref contexte aux intervenants pour les situer, et poser en retour une série de questions aux intervenants en lien avec les réflexions et les interrogations initiales qu'a eues le groupe sur le sujet étudié. Ces questions aideront non seulement à structurer les échanges avec le public, mais fourniront également au groupe d'experts et au secrétariat un cadre pour recueillir, organiser et assimiler l'information reçue. Le document de travail peut également servir à structurer et à organiser le travail de production du rapport final en fournissant un modèle d'approche et d'examen du sujet, ce qui permet de définir le ton et le style à adopter. Ce document de travail est par nature flexible et évolutif, mais il permet au moins de prendre de nombreuses décisions initiales qui seront utiles à l'élaboration du rapport ultérieur.

Les consultations proprement dites peuvent prendre différentes formes : invitation à soumettre des mémoires sur le site Web du groupe d'experts, sondages professionnels, consultations en personne dans diverses régions du pays et auprès de divers groupes, et consultations internationales pour rencontrer des experts, des groupes d'intérêt et d'autres gouvernements à l'étranger. Les intervenants, en particulier ceux qui sont au cœur du sujet, s'attendent généralement à avoir des échanges en personne avec le groupe d'experts. Par ailleurs, étant donné qu'il peut y avoir une diversité de points de vue sur les questions selon les secteurs et les régions du Canada, il faut veiller à ce que les consultations soient suffisamment représentatives. Il peut s'agir de réunions, de séances interactives en petits groupes (particulièrement efficaces pour permettre au groupe d'experts d'approfondir les sujets avec les intervenants) ou de séances publiques ouvertes et inclusives. Le groupe d'experts peut mener ces consultations ensemble ou confier aux différents membres la responsabilité d'une communauté ou d'une région donnée. Si les groupes d'experts ont désormais la possibilité de mener des entretiens virtuels à distance à moindre coût, cette approche peut toutefois donner lieu à des inégalités, ou du moins, à une perception d'inégalité, si les experts ou certains intervenants s'attendent à des interactions en personne avec le groupe d'experts. Il est donc nécessaire de définir une logique pour déterminer à qui l'on s'adresse et de quelle manière, et de faire preuve de clarté et de cohérence dans la démarche.

Le soutien administratif requis pour la tenue des consultations nationales et internationales est considérable, tout comme la gestion organisationnelle de l'information reçue. Il convient de gérer l'information avec soin et attention, de sorte que le groupe d'experts puisse y avoir accès dans des formats faciles à gérer. Si la question est d'actualité, il y aura un grand nombre de mémoires écrits. Pour que les sondages soient statistiquement probants, un grand nombre de personnes doivent être interrogées. Les consultations nationales à grande échelle se traduiront par un grand nombre de transcriptions. Tout cela devra être traité et condensé dans un format accessible qui permettra de trier, de regrouper et de retrouver l'information ultérieurement. Cela dit, les méthodes de travail de chaque membre du groupe d'experts entreront encore une fois en ligne de compte, et certains d'entre eux pourraient vouloir avoir accès à toute l'information reçue, quel qu'en soit le volume.

## **Dialogue et assimilation de l'information recueillie**

Le processus de dialogue et d'assimilation de l'information par le groupe d'experts peut être plus ou moins compliqué en fonction de la complexité du sujet, du degré de consensus entre les membres sur les approches à adopter et l'avis à formuler, et de la structure de l'approche retenue lors de l'étape de recherche et de collecte d'informations et celle des consultations. Par exemple, les documents de recherche produits par des experts contractuels peuvent constituer des éléments de base suffisants pour alimenter le dialogue au sein du groupe d'experts. En revanche, il peut être nécessaire de générer des produits intermédiaires pour aider le groupe d'experts à absorber la quantité d'information et à organiser ses délibérations. Dans ce dernier cas, le personnel ou des employés contractuels peuvent être chargés de passer au peigne fin les analyses documentaires, les résultats des consultations et des sondages, ainsi que les rapports de recherche commandés, afin de produire de brefs documents de discussion. Le groupe d'experts peut à son tour désigner des responsables pour les sous-thèmes, former des groupes de travail informels ou laisser les choses se dérouler sans structure particulière.

Quelle que soit l'approche privilégiée, les membres du groupe d'experts devront se réunir plusieurs fois pour étudier les documents, échanger leurs points de vue et se mettre d'accord sur les recommandations qu'ils souhaitent faire ainsi que sur la manière dont ils les communiqueront. Cela est particulièrement vrai au début du processus, lorsque les membres qui composent le groupe d'experts doivent se rencontrer, en face-à-face, pour se familiariser avec leurs personnalités respectives. Une fois cette étape franchie, les outils et les interactions en ligne fonctionnent mieux. Les appels virtuels intérimaires et les courriels peuvent venir compléter ce cycle de réunions, mais pas le remplacer, en particulier lorsqu'il y a des désaccords.

## Rédaction du rapport

Au cours des activités de recherche et de consultation portant sur le thème de l'examen, il est facile de perdre de vue la fonction centrale d'un groupe d'experts, à savoir la production d'un rapport présentant des recommandations. Par conséquent, la réussite du groupe d'experts dépendra en grande partie de sa capacité à rédiger un rapport clair, logique et lisible.

Comme indiqué précédemment au sujet du plan de travail pour la recherche, il est utile que les membres du groupe d'experts discutent très tôt du type de rapport qu'ils souhaitent produire. Ils peuvent notamment s'inspirer d'autres rapports récents de groupes d'experts externes présentés au gouvernement, discuter du nombre de recommandations qu'ils formuleront, de la longueur du rapport, du ton qu'ils souhaitent adopter et de leur position par rapport au gouvernement (conseiller amical, critique externe, etc.). Ils doivent aussi se demander si le rapport doit reposer sur des faits ou présenter des expériences et des opinions, et s'il doit être très détaillé ou plutôt général et fondé sur des principes. En outre, au cours des discussions qu'ils auront eues pour cerner leurs principales questions de recherche, les membres du groupe d'experts auront peut-être eu l'occasion d'élaborer, très sommairement, les grandes lignes de leur rapport final. Ces discussions préliminaires contribuent à une compréhension commune du rapport qu'ils souhaitent produire et aident ainsi grandement le secrétariat à en organiser la production. Dans le cadre d'une telle séance, il est utile que le président dirige une discussion sur ce que représente la réussite du point de vue de la portée du rapport. Dans la plupart des cas, les recommandations formulées dans les rapports ne sont pas toutes acceptées rapidement. Le moral du groupe d'experts et le sentiment de satisfaction qu'il éprouve à l'égard de son travail une fois qu'il est terminé sont renforcés par l'établissement d'attentes temporelles sur ce qui constitue une réussite quant à la mise en œuvre de ses recommandations. L'approche adoptée à l'étape de la recherche et de la collecte d'informations peut aussi s'avérer très utile pour la rédaction des rapports. S'ils sont bien organisés, les rapports rédigés par des contractuels ou les documents de travail rédigés par des membres du personnel peuvent être utilisés comme documents de base pour élaborer une première ébauche du rapport.

En ce qui concerne la rédaction du rapport comme tel, il y a différentes possibilités : un membre du groupe peut s'en charger, le groupe peut recourir aux services d'un rédacteur professionnel, le secrétariat peut assumer cette tâche, ou une combinaison de ces approches peut être utilisée. Si le groupe fait appel à un rédacteur

professionnel, il est préférable que ce dernier connaisse le sujet et qu'il participe dès le début aux réunions du groupe d'experts pour écouter leurs délibérations, afin de comprendre les idées et positions du groupe d'experts<sup>11</sup>. En revanche, il convient de faire preuve de prudence lorsqu'un membre du groupe d'experts assume un rôle prépondérant dans la rédaction, car il y aura certainement des divergences d'opinions et les membres pourraient se sentir mal à l'aise à l'idée que leur collègue exprime l'avis collectif. Il est généralement conseillé de confier la rédaction à un rédacteur au sein du secrétariat, sous la responsabilité directe du secrétaire, qui est quotidiennement en relation avec le groupe d'experts.

Pour certains membres du groupe d'experts, c'est seulement lorsqu'ils ont sous les yeux une première version du rapport qu'ils se sentent réellement engagés dans l'exercice. Les grandes lignes et les résumés ne transmettent pas efficacement le message et le ton, ni la logique menant à l'ébauche des recommandations. Le secrétariat doit donc anticiper la possibilité que le groupe d'experts modifie à ce stade la portée, le contenu, l'approche et les idées du rapport, et prévoir suffisamment de temps et de souplesse pour parer à cette éventualité. Là encore, il est important qu'un dialogue en groupe ait lieu à ce stade pour s'assurer que les membres du groupe d'experts sont à l'aise de faire des choix difficiles et des concessions, et qu'ils sont unis autour de leur produit en devenir. La manière dont le groupe d'experts envisage l'examen et l'élaboration des ébauches du rapport dépend en grande partie du temps et de l'énergie dont il dispose, de ses habitudes de travail et de l'intérêt que chacun porte à l'examen. L'une des principales difficultés pour le président consiste donc à mettre en place un processus de rédaction du rapport qui permet aux membres du groupe de se mettre d'accord sur son contenu au fil des versions. Il se peut que le rapport fasse l'objet de plusieurs réécritures complètes, et que les versions suivantes portent plus particulièrement sur les aspects sur lesquels il est difficile de se mettre d'accord (cela dit, certains membres du groupe d'experts pourraient continuer à faire des commentaires détaillés sur l'examen jusqu'à la toute fin). Pour simplifier autant que possible le processus de rédaction, il est préférable de définir avec clarté les recommandations envisagées au cours de la première étape d'assimilation et de discussion, afin de se concentrer sur la meilleure façon de communiquer les idées, plutôt que de continuer à travailler sur les idées elles-mêmes. Une stratégie à envisager pour l'étape suivante, avant la diffusion du rapport complet, consisterait à rédiger et à diffuser une version préliminaire du résumé, en tant que document distinct, à des fins de dialogue et d'examen collectif.

---

<sup>11</sup> D'après les discussions avec les secrétaires qui ont pris part à divers examens, il semble que ce soit extrêmement difficile de faire appel à un rédacteur professionnel plutôt que de confier ce rôle à un membre du personnel. En s'appuyant sur son expérience au Conseil des académies canadiennes, Peter Nicholson a fait remarquer que lorsqu'on fait appel à un rédacteur, celui-ci doit avoir une bonne connaissance du sujet et assister aux principales réunions du groupe d'experts dès le début de l'examen. Selon lui, un groupe d'experts a surtout besoin d'un bon réviseur, c'est-à-dire d'une personne en mesure de repérer les failles dans la logique et la fluidité d'un document.

D'un point de vue plus technique, il existe également un certain nombre d'outils de révision pouvant faciliter le processus de rédaction, notamment l'insertion de notes dans le texte révisé expliquant où l'équipe de rédaction n'a pas pu effectuer les changements demandés et pourquoi, et la transmission d'un recueil complet de tous les commentaires reçus de la part des membres du groupe d'experts accompagnant chaque nouvelle version du rapport. Ce dernier produit est particulièrement utile, car les membres du groupe d'experts ont besoin de voir les commentaires qu'ils ont formulés par rapport à l'ensemble des commentaires reçus au cours de chaque cycle pour comprendre quels changements ont été apportés ou non.

Les membres du groupe d'experts qui ont le souci du détail peuvent consacrer un temps considérable à la révision du texte, ce qui peut être en partie atténué en confiant à des réviseurs professionnels la relecture du texte en profondeur au cours de l'étape de production. Cette étape de production commencera bien avant que les membres du groupe d'experts ne le souhaitent, car il faut prévoir suffisamment de temps pour la révision du rapport dans la langue de rédaction, la traduction dans l'autre langue officielle, la mise en page du rapport, le codage et le travail d'accessibilité pour la publication sur le Web, ainsi que la production et la livraison de copies papier, le cas échéant. Il importe donc de réserver dès le départ assez de temps dans le calendrier du groupe d'experts pour cette période de production, et de veiller à ce que les membres du groupe aient ce calendrier sous les yeux tout au long de la procédure d'examen. Il est important de se rappeler que les conseils fournis au gouvernement du Canada le seront dans les deux langues officielles et que les membres du groupe d'experts s'attendent à ce que le texte du rapport soit bien rédigé et communiqué dans les deux langues. Si la version de travail est en anglais, le calendrier et le processus doivent prévoir suffisamment de temps pour que les membres se sentent à l'aise avec la qualité du texte en français, car cette version constituera le document final officiel d'une grande partie de la population canadienne.

Le groupe d'experts peut également souhaiter publier une partie ou la totalité de ses rapports de recherche, des produits d'information tels que des résumés de sondages ou des documents de discussion sur lesquels il s'est appuyé dans son travail, et ce, bien que ces produits et documents ne soient pas directement liés au rapport lui-même. Il faudra donc que le groupe d'experts et le personnel consacrent du temps à l'examen de ces documents afin d'en approuver le contenu, de les faire réviser, de revoir quelque peu la mise en page et de les faire traduire.

L'étape finale de la production du rapport peut consister, pour le président, à faire circuler les avant-dernières versions à un cercle restreint de lecteurs pour qu'ils émettent des commentaires à titre confidentiel. Les leaders d'opinion, les experts en la matière et les fonctionnaires compétents ayant des responsabilités dans le domaine examiné sont tous des relecteurs potentiels, mais il convient de les sélectionner avec le plus grand soin afin de garantir la discrétion et la confidentialité. Dans la mesure du possible, il est préférable que les commentaires écrits soient transmis au groupe d'experts de façon anonyme et que le groupe d'experts les examine ensuite et discute des dernières modifications à apporter. (L'examen du projet par un groupe d'experts anonymes fait partie intégrante du processus de rédaction des rapports d'évaluation du Conseil des académies canadiennes et de la National Academy of Sciences.)

## **Publication du rapport**

Il est important de planifier la publication du rapport dès le début, car le groupe d'experts doit se mettre d'accord sur ses messages clés et les documents à l'intention des médias, sur la manière dont il entend gérer la communication avec les médias et les intervenants, et sur l'élaboration de la série habituelle de produits de communication liés à son examen. Un des aspects clés de la réussite des travaux du groupe d'experts sera d'attirer l'attention des médias et des intervenants. Il faudra, par conséquent, veiller à proposer un lieu adéquat et des messages de communication clairs et attrayants. Même si les produits de communication ont besoin d'être modifiés jusqu'au moment de leur utilisation en raison de l'évolution du contexte, ils doivent néanmoins être communiqués aux membres du groupe d'experts le plus tôt possible pour leur permettre de formuler des commentaires et d'en discuter. Les membres du groupe d'experts auront ainsi l'occasion de réfléchir à la meilleure façon de le communiquer au moment où la rédaction du rapport touche à sa fin. Pour communiquer un message clair et cohérent, il est également souhaitable de désigner un porte-parole ou quelques-uns. En général, le président exerce ce rôle au nom du groupe d'experts, bien que d'autres membres du groupe puissent jouer un rôle de soutien complémentaire. Lorsque le président ne maîtrise pas l'une des langues officielles, un autre membre du groupe d'experts peut se charger de la communication dans l'autre langue.

Comme indiqué auparavant, le président peut également engager des discussions restreintes avec les décideurs avant la publication du rapport, afin de donner au gouvernement un peu de temps pour examiner le rapport, s'y préparer et répondre aux recommandations. Cela présente toutefois des risques considérables pour le groupe d'experts (quant à la question de savoir s'il est réellement indépendant) et pour le gouvernement (quant à l'altération apparente ou réelle des conseils qu'il a confiés à des acteurs non gouvernementaux). Indépendamment des choix effectués pour savoir si le gouvernement doit être consulté à l'avance et de quelle manière, ces activités incombent au président ou aux autres membres du groupe d'experts plutôt qu'au secrétariat. Les mêmes questions se posent en ce qui concerne la remise du rapport : le groupe d'experts fournit-il des copies au gouvernement à l'avance et, le cas échéant, combien de temps avant la date de publication?

## 5. La fin des activités du groupe d'experts

L'étape finale de l'examen est la clôture. Pour le secrétariat, cette étape comprend la compilation, le tri et la sauvegarde de tous les documents relatifs à l'examen en un ensemble ordonné de documents, le retour progressif des employés dans leurs ministères et le transfert de l'ensemble des documents, des biens et des ressources qui restent, ainsi que de toute obligation en suspens, au ministère qui a parrainé l'examen.

Pour le groupe d'experts, cette étape est plus compliquée. Si l'on s'en tient à son mandat, le groupe d'experts cesse d'exister peu de temps après la remise de son rapport, et le soutien du secrétariat aux membres du groupe s'arrête peu après. Selon la perception du public et des intervenants cependant, les membres du groupe d'experts disposent d'une « demi-vie d'autorité » accordée par le gouvernement pour s'exprimer sur ce sujet, qui va en diminuant au fur et à mesure qu'ils retournent vers leurs obligations normales.

Enfin, un facteur essentiel à la réussite d'un groupe d'experts est sa capacité à rester uni, cohérent et à conserver le même message tout au long de la période qui suit immédiatement la publication, ainsi qu'après. Lorsque les membres d'un groupe d'experts ne disent pas la même chose que les principaux messages approuvés à propos de leur travail, les médias s'intéresseront davantage à leurs divergences qu'au contenu de leurs idées. Cette remarque rappelle qu'il est important que les membres du groupe d'experts aient une vision commune de l'approche et de la stratégie de gestion de la communication à adopter, et ce, avant la date de publication du rapport.

# Les recommandations

Comme il en a été question dans l'introduction de présent document, quel que soit le contenu précis du rapport, la clé du succès de conseils externes repose sur des recommandations présentant les caractéristiques suivantes :

- Elles sont pertinentes au problème ou à la question posée au groupe.
- Elles sont bien étayées par des faits et reposent sur des hypothèses raisonnables.
- Elles sont clairement présentées et les arguments invoqués le sont également.
- Elles sont équilibrées par la prise en compte explicite ou implicite des intérêts concurrents des intervenants et des réalités actuelles auxquelles le gouvernement est confronté (par exemple, les limites imposées par la réduction du déficit aux nouvelles dépenses, ou les limites du rôle de l'État ou de la compétence fédérale) et sont donc susceptibles d'être acceptables pour les intervenants et le gouvernement.
- Elles sont formulées de façon à être réalisables et sont axées sur l'atteinte d'objectifs précis.

Enfin, il est important que le groupe d'experts soit conscient que la réussite ne réside pas dans l'acceptation totale de ses recommandations à court terme. Si certaines idées sont adoptées assez rapidement, il est normal que les recommandations prennent beaucoup de temps pour s'intégrer au processus d'élaboration des politiques et en franchir toutes les étapes. Par ailleurs, certaines recommandations peuvent s'avérer trop ambitieuses, non structurées ou impossibles à mettre en œuvre à l'heure actuelle. Le succès de conseils fournis par un organe indépendant consiste autant à modifier la façon de percevoir une question et à ouvrir la voie à de nouvelles possibilités qu'à indiquer au gouvernement ce qu'il doit faire.

# Conclusion

Les groupes d'experts indépendants constituent une forme importante de leadership en matière de politiques publiques, car ils sont capables de proposer des idées en matière de politiques publiques à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Ils permettent une mobilisation et une consultation du public à grande échelle sur des questions complexes, mais tout en laissant aux ministres le soin de prendre les décisions qu'ils jugent appropriées et d'en assumer la responsabilité. Pour cette raison, nous pouvons nous attendre à ce que le gouvernement continue de recourir régulièrement à cette approche.

**Pour remplir leur mandat avec succès, les groupes d'experts doivent proposer des idées qui sont :**

- nouvelles ou différentes de ce qui se fait normalement dans la fonction publique;
- acceptables pour un nombre suffisant d'intervenants clés et pour le grand public;
- réalisables, en ce sens que le gouvernement sera en mesure de les mettre en œuvre ou d'agir en conséquence.

Le présent document s'est penché sur une série de conditions de réussite sous-jacentes qui influencent le résultat final du processus d'examen afin d'aider les fonctionnaires à concevoir et à mettre en place des groupes d'experts qui auront de bonnes chances de réussir. La planification et le déroulement du processus d'examen ainsi que la qualité des services de secrétariat jouent un rôle particulièrement important dans la réussite du groupe d'experts. Toutefois, ce qui est peut-être plus important encore, c'est le soin et l'attention qui seront apportés à la définition du mandat du groupe d'experts et à la sélection de ses membres.