

2003



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 2
La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

125
OAG
BVG
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125^e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-9F
ISBN 0-662-75125-6



Chapitre

2

La reddition de comptes
et l'éthique au gouvernement

Tous les travaux d'étude dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux politiques du Bureau du vérificateur général sur les études. Ces politiques sont fondées sur les normes et pratiques de plusieurs disciplines. Diverses méthodes et techniques ont servi à l'élaboration et à la présentation des constatations de l'étude.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Objet de l'étude	3
Observations et recommandations	5
Les parlementaires préparent un code de déontologie	5
La responsabilité et l'obligation de rendre compte des ministres	5
Parution de directives à l'intention des ministres et des sous-ministres	5
Nécessité de clarifier l'obligation redditionnelle des sous-ministres	8
Possibilité que le cadre de responsabilisation de gestion destiné aux sous-ministres serve aux comités parlementaires	11
Sensibilisation accrue aux valeurs et à l'éthique	12
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique	12
Le Code de valeurs et d'éthique comporte des points forts et certaines faiblesses	13
Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs	15
<i>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes</i> et Code de déontologie	17
Les valeurs et l'éthique appliquées à l'approvisionnement et aux subventions et contributions	18
Progrès réalisés dans l'ensemble, mais à un rythme lent	19
Recherche des causes profondes du problème	21
Conclusion	22
À propos de l'étude	24



La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement

Points saillants

2.1 Le gouvernement doit conserver la confiance du public et cela représente pour lui un défi constant. Dans une grande organisation comme le gouvernement fédéral, les problèmes et les échecs sont inévitables, même si tout est mis en œuvre pour les prévenir. La confiance du public dans le gouvernement s'effrite lorsque surviennent, dans les grands programmes gouvernementaux, des problèmes importants, réels ou présumés, que l'on aurait pu prévenir ou corriger. Au fil du temps, les effets cumulatifs de telles situations peuvent amener les Canadiens à s'interroger sur l'intégrité du gouvernement dans son ensemble.

2.2 Le gouvernement a publié le *Guide du ministre et du secrétaire d'État*, le *Guide du sous-ministre*, un cadre de responsabilisation de gestion à l'intention des sous-ministres et un code des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique. Selon le gouvernement, la publication de ces documents doit aider à réaffirmer son engagement à répondre aux attentes des Canadiens, soit que leurs représentants élus et non élus respectent les normes les plus élevées. Ces documents portent sur des questions d'une importance capitale pour le maintien de la confiance dans les institutions gouvernementales : quels sont les devoirs des ministres et des sous-ministres, et comment et dans quelle mesure peut-on exiger d'eux et des fonctionnaires qu'ils soient tenus d'assumer la responsabilité des actions du gouvernement et d'en rendre compte au XXI^e siècle?

2.3 Nous sommes préoccupés par le manque de clarté de ces documents et nous avons recommandé au gouvernement de mieux expliquer comment il entend traduire sur le plan de l'action les principes qui y sont exposés. À notre avis, ces documents donnent au Parlement l'occasion d'examiner la pertinence et l'efficacité de quelques-uns des principaux moyens qui peuvent servir à obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à rendre compte de leurs décisions.

2.4 Le gouvernement doit déterminer les causes profondes des problèmes importants de ses programmes. Nous croyons qu'il doit entreprendre de toute urgence des études indépendantes et approfondies sur cette question et prendre des mesures pour éviter que la situation ne se répète.

2.5 Les ministères responsables des approvisionnements importants ainsi que des programmes de subventions et contributions font preuve de lenteur dans la mise en œuvre d'initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique. À l'égard de telles initiatives, le Secrétariat du Conseil du Trésor

doit concevoir un modèle et fixer des dates limites pour leur mise en œuvre par les ministères.

2.6 À notre avis, les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour traiter les actes fautifs. Le gouvernement doit intervenir afin de régler les problèmes recensés dans le rapport publié en septembre 2003 par le Bureau de l'intégrité de la fonction publique.

Contexte et autres observations

2.7 Pour réduire la possibilité que des problèmes importants surgissent dans l'exécution des programmes et pour que ces problèmes soient réglés de manière appropriée lorsqu'ils se produisent, il est capital que les valeurs et l'éthique reposent sur des assises solides. Dans le chapitre 12 de notre Rapport d'octobre 2000, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », nous avons recommandé que le gouvernement prenne des mesures pour répondre au besoin de maintenir la confiance du public. Dans son plan d'action sur l'éthique, le gouvernement a, depuis ce temps :

- publié des guides officiels décrivant la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres, des secrétaires d'État et des sous-ministres;
- préparé un cadre de responsabilisation de gestion pour les sous-ministres;
- publié un code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique.

2.8 Les guides, le cadre et le code énoncent les principes de la reddition de comptes par le gouvernement. Cependant, il reste des lacunes à combler et il faudra traduire les principes en action.

2.9 En mars 2003, le greffier du Conseil privé a affirmé que le dévouement de la fonction publique pour les valeurs et l'éthique doit être inattaquable et inébranlable. Nous souscrivons à cette affirmation et croyons que le leadership au chapitre des valeurs et de l'éthique doit être inflexible, tant chez les élus que chez les hauts fonctionnaires.

2.10 Si le gouvernement précise et applique comme il se doit les principes qui sont énoncés dans ses guides et prévus dans le cadre de ses autres initiatives, il renforcera l'obligation de rendre compte et les mesures organisationnelles et culturelles qui la sous-tendent. Cela permettra de réduire la possibilité que les grands programmes fassent fausse route.

Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement fédéral. Sa réponse est reproduite à la fin du chapitre.

Introduction

2.11 Dans une grande organisation comme le gouvernement fédéral, les problèmes et les échecs sont inévitables, même si tout est mis en œuvre pour les prévenir. Au fil du temps, les effets cumulatifs de telles situations peuvent amener les Canadiens à s'interroger sur l'intégrité du gouvernement dans son ensemble — tant au niveau politique qu'à celui des services publics. Pour réduire la possibilité que des problèmes importants surgissent dans l'exécution des programmes et pour que ces problèmes soient réglés de manière appropriée lorsqu'ils se produisent, il est capital que les valeurs et l'éthique reposent sur des assises solides.

2.12 Les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement satisfasse aux normes les plus élevées dans la conduite des affaires de l'État. Le gouvernement a répondu à ces attentes par des mesures visant à améliorer l'administration publique et par des initiatives qui font une large place aux valeurs et à l'éthique. Ces mesures elles-mêmes rehaussent les attentes du public quant à la conduite appropriée des affaires de l'État.

2.13 En juin 2002, le gouvernement a annoncé un plan d'action en huit points portant sur l'éthique et consistant notamment à :

- publier un guide pour les ministres et les secrétaires d'État;
- élaborer des lignes directrices pour les relations des ministres avec les sociétés d'État;
- préparer des lignes directrices régissant les activités politiques personnelles des ministres;
- instaurer une nouvelle procédure pour la nomination du conseiller en éthique;
- obtenir des appuis en faveur d'un code de déontologie pour les députés et les sénateurs;
- améliorer la clarté, la transparence et l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*;
- déposer un projet de loi devant régir le financement des partis politiques et des candidats;
- renforcer la gestion et l'obligation redditionnelle de la fonction publique à l'égard des fonds publics, y compris les mécanismes visant à assurer une reddition de comptes plus explicite sur la conduite des affaires ministérielles par les sous-ministres.

Objet de l'étude

2.14 L'étude décrite dans le présent chapitre nous a amenés à passer en revue les mesures prises par le gouvernement à la suite de notre Rapport d'octobre 2000 et de nos recommandations prônant l'adoption de mesures pangouvernementales et ministérielles qui favorisent les valeurs et l'éthique dans le secteur public (voir la pièce 2.1). Des recommandations semblables avaient été formulées dans le chapitre 1 de notre Rapport de

mai 1995, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », dans le rapport du gouvernement, intitulé *De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (rapport Tait publié en 1996), et dans les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, formulés en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économiques. En outre, l'étude apporte un complément à nos travaux relatifs à la responsabilisation, qui sont exposés dans notre Rapport de décembre 2002, au chapitre intitulé « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ».

Pièce 2.1 Le Rapport du vérificateur général d'octobre 2000 recommandait huit mesures prioritaires

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
 - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
 - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.
- Établir un énoncé de valeurs et d'éthique pour le secteur public fédéral et chacune de ses entités.
- Élaborer une série de valeurs et une éthique propres à guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.
- Établir des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique dans les entités fédérales et les collectivités interministérielles.
- Offrir des conseils au sujet de la prise de décisions éthiques et élaborer des mécanismes de recours qui permettent d'exprimer les préoccupations d'ordre éthique, en assurant à tous les intéressés des mesures de protection appropriées.
- Expliquer à tous les membres du secteur public fédéral les lois et les politiques générales et particulières qui se rapportent aux cas de conduite irrégulière.
- Fournir au Parlement des évaluations et des rapports objectifs sur les valeurs et l'éthique au sein des entités fédérales.

2.15 Dans la présente étude, nous avons examiné des documents récents qui font autorité sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte des ministres et des sous-ministres en ce qui a trait au leadership. Nous nous sommes également penchés sur le nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* instauré par le Conseil du Trésor.

2.16 Nous avons étudié les progrès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique des principaux ministères responsables des approvisionnements ainsi que des programmes de subventions et de contributions. De plus, nous avons examiné le fonctionnement de la politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs, diffusée en novembre 2001 par le Conseil du Trésor. Notre examen de la relation entre les secteurs public et privé s'est limité aux activités des lobbyistes.

2.17 Les observations que nous formulons dans ce chapitre serviront de point de départ pour un examen ultérieur des initiatives décrites par le gouvernement dans son plan d'action de juin 2002 en matière d'éthique.

2.18 La section **À propos de l'étude**, en fin de chapitre, fournit plus de détails sur les objectifs, l'étendue et la méthode de notre étude.

Observations et recommandations

Les parlementaires préparent un code de déontologie

2.19 Dans le rapport intitulé *L'Éthique dans le secteur public* (Michael Starr et Mitchell Sharp), publié en 1984, les parlementaires étaient invités à donner l'exemple au secteur public. Par la suite, le Parlement a tenté à diverses reprises d'instaurer un code de déontologie pour les deux chambres. Par exemple, en 1997, un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat lui a proposé un code de déontologie et des principes d'éthique, mais ce geste est demeuré lettre morte.

2.20 En octobre 2000, nous avons recommandé que les parlementaires repensent leur rôle de leaders dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard des valeurs et de l'éthique dans le secteur public.

2.21 Un tel exercice serait conforme aux faits nouveaux observés dans des cadres similaires. En 1995, la Chambre des communes du Royaume-Uni a créé le poste de commissaire parlementaire des normes, dont le titulaire est nommé et chargé par elle de consigner les intérêts, de fournir des avis et de la formation ainsi que d'enquêter au sujet des plaintes formulées par les parlementaires et le public. Les députés à la Chambre des communes du Royaume-Uni sont assujettis à un code de déontologie (1996) et à un guide des règles de conduite. Ce code énonce les sept principes de la vie publique : altruisme, intégrité, objectivité, obligation redditionnelle, transparence, honnêteté et leadership.

2.22 En octobre 2002, le gouvernement du Canada a demandé au Parlement d'étudier les questions d'éthique; en avril 2003, il a présenté le projet de loi C-34 prévoyant la création des postes de conseiller en éthique au Sénat et de commissaire à l'éthique à la Chambre des communes. Le projet de loi a franchi l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes. En juin 2003, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a publié un rapport recommandant à celle-ci d'inclure un code de déontologie dans son règlement.

La responsabilité et l'obligation de rendre compte des ministres

Parution de directives à l'intention des ministres et des sous-ministres

2.23 Selon le rapport Tait, publié en 1996, la responsabilité ministérielle touche aux « valeurs les plus profondes d'une fonction publique dans une démocratie parlementaire » et, si ces valeurs semblent changer, « bien d'autres choses sont mises en doute ». Ce rapport fait état de préoccupations selon lesquelles ce concept serait vague, désuet, « tout simplement irréal » ou « dénué de sens ». Dans notre Rapport d'octobre 2000, nous avons recommandé d'élaborer un énoncé explicite de la responsabilité ministérielle.

2.24 En juin 2002, le premier ministre a publié le *Guide du ministre et du secrétaire d'État*. En juin 2003, le Bureau du Conseil privé a publié le *Guide du sous-ministre* et un cadre de responsabilisation de gestion préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.25 Ces documents fournissent matière à alimenter une discussion très attendue sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte qui incombent aux ministres et aux sous-ministres. Ils traitent d'une question capitale pour le maintien de la confiance dans le gouvernement : comment et dans quelle mesure peut-on exiger des ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires qu'ils soient tenus d'assumer la responsabilité des actions du gouvernement et d'en rendre compte au XXI^e siècle? Leur importance tient au fait qu'ils aident à préciser les notions de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte qui incombent aux ministres et aux sous-ministres. Néanmoins, nous croyons que le gouvernement doit expliquer davantage au Parlement de quelle manière seront appliqués les principes contenus dans ces documents (comme la responsabilité, l'obligation de rendre compte et l'obligation de s'expliquer).

2.26 Selon le *Guide du ministre*, les ministres sont tenus de maintenir des normes d'éthique élevées, tant dans les affaires de l'État que dans leur vie privée. Ce document préconise une conduite conforme à l'éthique et, à cette fin, il énonce des critères plus transparents pour évaluer les actions des ministres, en indiquant clairement qu'il leur appartient de respecter l'impartialité politique de la fonction publique.

2.27 Le *Guide* utilise des termes clés comme la responsabilité, l'obligation de rendre compte et l'obligation de s'expliquer, qui font l'objet des distinctions suivantes dans le *Guide du sous-ministre* de juin 2003 :

- la responsabilité comporte l'utilisation, par le ministre, des pouvoirs qui lui sont accordés;
- l'obligation de rendre compte a trait à l'obligation d'un ministre de rendre compte de la manière dont il a exercé ses responsabilités et de la justifier ainsi que d'accepter personnellement les conséquences des problèmes qui lui sont attribuables ou qui auraient pu être évités ou corrigés s'il avait pris les mesures appropriées;
- l'obligation de s'expliquer a trait au fait que les ministres sont tenus de fournir de l'information sur l'utilisation des pouvoirs conférés à des organismes dont ils sont responsables devant le Parlement ou sur des mesures prises par leurs prédécesseurs. Cela ne comprend pas les conséquences personnelles qui sont associées à l'obligation de rendre compte.

2.28 Le *Guide du ministre* et le *Guide du sous-ministre* utilisent ces définitions pour formuler les principes de base que la responsabilité, l'obligation de rendre compte et l'obligation de s'expliquer imposent aux ministres et aux sous-ministres dans des situations données (voir la pièce 2.2).

2.29 Cependant, des questions restent sans réponse. Selon le *Guide du ministre*, les ministres en poste doivent rendre compte au Parlement des mesures qu'ils ont prises dans le portefeuille dont ils sont titulaires. Ils doivent

aussi prendre les mesures nécessaires pour corriger les erreurs et éviter que celles-ci se reproduisent. Le Guide indique aussi qu'ils ont l'obligation de rendre compte et de s'expliquer devant le Parlement ou qu'ils sont simplement tenus de lui fournir des explications. Il poursuit ainsi « ...les ministres actuels doivent répondre des gestes de leurs prédécesseurs ». Il se pourrait donc que leurs obligations au sujet du passé se limitent à fournir des explications, ce qui soulève la question suivante : qui est tenu de rendre compte au Parlement des questions découlant de mesures prises par un prédécesseur du ministre titulaire de l'heure?

2.30 Toujours selon le Guide, l'obligation ministérielle de rendre compte des sociétés d'État se limite au niveau établi dans la loi habilitante de celles-ci en matière de contrôle ministériel et de responsabilité. Les ministres ne sont pas tenus de fournir des explications à l'égard des questions sur lesquelles ils n'exercent aucun pouvoir et ils ne peuvent pas subir les conséquences de pouvoirs dont ils ne sont pas investis. En revanche, le Guide n'indique pas qui doit rendre compte au Parlement des mesures à l'égard desquelles un ministre n'exerçait aucun pouvoir mais qui ont été prises par une société d'État ou un organisme non ministériel de son portefeuille.

Pièce 2.2 Responsabilité et obligation redditionnelle des ministres — Principes

- Les ministres sont responsables devant le Parlement et doivent répondre de l'exercice des pouvoirs dont ils sont investis en vertu de la loi. Ils doivent être présents en Chambre pour répondre aux questions concernant l'exercice de ces pouvoirs. Il est primordial qu'ils lui fournissent une information honnête, exacte et véridique.
- La question de savoir si un ministre a exercé ses pouvoirs de manière responsable est une affaire de jugement politique de la part du Parlement. Le premier ministre a la prérogative de réaffirmer son appui pour le ministre en cause ou de lui demander de démissionner.
- Les ministres ne sont pas tenus de démissionner lorsque des fonctionnaires de leur ministère commettent des erreurs administratives. En cas d'erreurs ou de fautes commises par des fonctionnaires de leur portefeuille, il leur incombe de prendre rapidement les mesures nécessaires pour y remédier et de donner au Parlement l'assurance que les mesures correctives suffiront à éviter que la situation ne se répète.
- L'obligation de rendre compte des ministres responsables de sociétés d'État est limitée au degré de contrôle et de responsabilité établi à l'égard des organismes dans la loi habilitante de ceux-ci.
- Les parlementaires ne peuvent pas poser de questions à un ancien ministre sur des politiques ou des transactions d'un portefeuille dont il n'est plus responsable. Les ministres en poste doivent expliquer les mesures prises par les titulaires précédents.
- Les fonctionnaires rendent des comptes aux ministres et non pas directement au Parlement. Les ministres qui comparaissent devant les comités parlementaires doivent décider des questions auxquelles ils répondront personnellement et de celles auxquelles les fonctionnaires pourront répondre en leur nom. Les fonctionnaires donnent des réponses précises et expliquent les politiques, mais ils n'ont pas à les défendre ni à en discuter.
- Les sous-ministres devraient comparaître personnellement devant les comités parlementaires qui le leur demandent afin de rendre compte de la gestion de leur ministère.

Sources : *Guide du ministre et du secrétaire d'État* et *Guide du sous-ministre*

Nécessité de clarifier l'obligation redditionnelle des sous-ministres

2.31 Les préoccupations au sujet d'une obligation redditionnelle appropriée pour les sous-ministres ne datent pas d'hier. Le *Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité* de 1979 (rapport de la Commission Lambert) et le *Rapport du comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* de 1985 (rapport McGrath) recommandaient que les administrateurs généraux des ministères soient tenus de rendre compte de l'administration de ceux-ci aux comités parlementaires.

2.32 Le gouvernement a indiqué en juin 2002 qu'il établirait de nouvelles mesures pour obliger les sous-ministres à rendre compte de manière plus explicite de la conduite des affaires de leur ministère. Il a affirmé que cette initiative contribuerait à renforcer les mécanismes de reddition de comptes au Parlement et à la population en ce qui a trait à des pratiques de gestion satisfaisantes.

2.33 Responsabilités des sous-ministres. Selon le *Guide du sous-ministre* (juin 2003), le sous-ministre est responsable de la gestion efficace de son ministère et doit rendre compte de tout problème au ministre. Il a l'obligation générale de veiller à ce que les ressources qui lui sont confiées soient bien gérées, soient utilisées pour les priorités établies par le ministre et produisent des résultats positifs pour les Canadiens.

2.34 Le Guide fait ressortir que les responsabilités du sous-ministre sont issues de la délégation accordée par le ministre, de certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, de la *Loi sur les langues officielles* et de la common law. Il souligne que la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), par exemple, confie les responsabilités suivantes aux administrateurs généraux :

- s'assurer de la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et vérification internes (paragraphe 31(3));
- s'assurer que leur organisation a les fonds nécessaires avant de commander toute fourniture ou tout service (paragraphe 32(1));
- mettre en œuvre des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers (paragraphe 32(2)).
- autoriser le paiement de fournitures et de services faisant l'objet de marchés en certifiant que les premières ont été livrées et que les seconds ont été rendus de manière satisfaisante (article 34).
- tenir des registres appropriés des biens publics et se conformer aux règlements qui en régissent la garde et le contrôle (article 62).

2.35 Le *Guide du sous-ministre* souligne également que le Conseil du Trésor, investi des pouvoirs que lui confère la LGFP, attribue aux sous-ministres une grande partie de la responsabilité de la saine gestion des fonds et des biens publics. En outre, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique peuvent aussi leur déléguer certaines responsabilités de gestion des ressources humaines. Les sous-ministres auront des responsabilités additionnelles si le projet de loi C-25 (*Loi sur la modernisation de la fonction*

publique) est adopté. Celui-ci encourage la Commission de la fonction publique à déléguer la fonction de recrutement aux administrateurs généraux et, ces derniers, à la déléguer à leurs subalternes de rang le plus bas possible.

2.36 Obligation redditionnelle des sous-ministres. Le gouvernement a indiqué en juin 2002 que l'obligation des sous-ministres de rendre compte au Parlement devait être renforcée, mais on ne sait pas très bien ce qui a changé. Nous notons que le *Guide du sous-ministre* prévoit, pour les titulaires de cette charge, un nouveau cadre de responsabilisation de gestion qui pourrait renforcer leur obligation redditionnelle. Le Guide du ministre précise toutefois que les sous-ministres n'ont pas d'obligation redditionnelle envers le Parlement. De plus, le *Guide du sous-ministre* reformule le principe selon lequel les sous-ministres ne partagent pas la responsabilité politique de leur ministre — ils ne jouent aucun rôle dans la défense des décisions stratégiques du gouvernement. De plus, ils doivent rendre compte des responsabilités qui leur incombent, et cela, à leur ministre, au premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé, ainsi qu'au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique.

2.37 L'obligation de rendre compte des erreurs administratives décrite dans ces documents est complexe. Le *Guide du sous-ministre* utilise le terme responsabilité dans la description de la responsabilité ministérielle à l'égard des erreurs administratives :

- Les ministres sont responsables individuellement de leurs propres actes, de la conduite générale de leur ministère et des mesures prises (ou non) en leur nom par leurs fonctionnaires, qu'ils en aient été au courant ou non.
- Les ministres doivent être présents à la Chambre des communes pour rendre compte des pouvoirs qui leur ont été conférés, répondre aux questions et défendre la manière dont eux-mêmes ou leurs fonctionnaires ont exercé ces pouvoirs.
- Les ministres doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs pouvoirs, y compris les erreurs administratives. Cependant, la responsabilité ministérielle ne signifie pas qu'un ministre doit démissionner aussitôt qu'une erreur administrative est commise dans son portefeuille. Si un fonctionnaire fait une erreur, le ministre s'acquitte de sa responsabilité s'il répond au Parlement de l'erreur de son subordonné et s'il prend les mesures correctives requises.

2.38 Par contre, le Guide indique qu'un sous-ministre qui comparaît devant un comité parlementaire a « l'obligation particulière de faire état des progrès réalisés par le ministère, de ses activités et de son rendement. Cela comprend notamment la gestion financière, l'exécution des programmes et la prestation des services, ainsi que la gestion des ressources humaines ». Le Guide ajoute que les sous-ministres « doivent porter une attention particulière à cet aspect de leur rôle et, lorsqu'on le leur demande, comparaître en personne devant les comités parlementaires *afin de rendre compte de leur gestion du ministère* [nous soulignons]. Ils doivent également s'assurer que leurs fonctionnaires font de même ».

2.39 Lorsqu'il y a divergence de vues entre un ministre et un sous-ministre, le *Guide du sous-ministre* indique qu'il est de la plus haute importance que les sous-ministres interprètent correctement les responsabilités particulières qui leur sont conférées directement en vertu de la loi. Si la divergence de vues ne peut être résolue, le sous-ministre est invité à soumettre la question au greffier du Conseil privé.

2.40 Lignes directrices du Comité des comptes publics. Élaborées en 1989 par le Conseil canadien des comités des comptes publics, les *Lignes directrices pour les comités des comptes publics du Canada* apportent l'éclairage des parlementaires et des législateurs à cette discussion sur les responsabilités et l'obligation de rendre compte qui incombent aux fonctionnaires. Le document utilise le terme « obligation de rendre compte » pour décrire la relation entre les fonctionnaires et les comités des comptes publics. Il énonce que : « Le Comité des comptes publics devrait tenir les fonctionnaires responsables de l'exécution de leurs devoirs administratifs et des activités de mise en œuvre qui leur ont été déléguées ». Il explique ce qu'il entend par tenir les fonctionnaires responsables :

...en raison de la taille de la plupart des ministères de nos jours, des pouvoirs considérables ont été délégués aux fonctionnaires pour la gestion quotidienne des ministères. Les fonctionnaires ont reçu le pouvoir de prendre des décisions et des mesures concernant l'utilisation de la plupart des fonds publics et la gestion des ressources. *Il est donc de mise que ces personnes soient tenues responsables de leurs décisions et de leurs actes et il n'est pas acceptable qu'elles se réfugient derrière le principe de la responsabilité ministérielle lorsqu'on leur demande de rendre compte de leurs décisions et de leurs actes* [nous soulignons].

En raison de l'importance des délégations de pouvoirs nécessaires de nos jours, il n'est pas juste que les ministres soient tenus personnellement responsables des actes et des décisions de tous les employés de leur ministère. De plus, il est impossible qu'un ministre connaisse tous les actes et toutes les décisions des fonctionnaires de son ministère.

2.41 Dans les Lignes directrices, il est également recommandé que les comités des comptes publics convoquent devant eux les fonctionnaires responsables des actions qu'ils examinent, même si ceux-ci occupent un autre poste ou ont pris leur retraite. Le Conseil canadien des comités des comptes publics a signalé en 1991 que sa recommandation voulant qu'on tienne « les fonctionnaires responsables de l'exécution de leurs devoirs administratifs » avait été mise en œuvre au niveau fédéral.

2.42 Contexte parlementaire de la reddition de comptes des sous-ministres. Les rapports des comités parlementaires ont fait ressortir qu'il faudra peut-être modifier la culture parlementaire si l'on veut instaurer des réformes comme celle d'obliger les sous-ministres et les autres fonctionnaires à rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs. Le principal changement recommandé par les comités est l'adoption d'une approche apolitique pour

l'examen des responsabilités administratives des fonctionnaires. Par exemple, dans *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle* (1998), le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre fait observer que l'examen en comité des prévisions de dépenses publiques serait grandement facilité s'il y avait moins de confrontation lors des audiences. De plus, selon les Lignes directrices pour les comités des comptes publics, les audiences de ces comités devraient s'attacher à l'aspect administratif plutôt que stratégique et être marquées au coin de l'objectivité politique.

2.43 Nécessité de fournir des éclaircissements. On ne voit pas clairement comment le gouvernement, par son *Guide du sous-ministre*, a su renforcer l'obligation des sous-ministres de rendre compte au Parlement. D'une part, selon les documents gouvernementaux, les sous-ministres ne sont pas tenus de rendre compte au Parlement. D'autre part, en ce qui concerne les directives particulières concernant la comparution devant les comités parlementaires, ces mêmes documents indiquent que les sous-ministres doivent « rendre compte de leur gestion du ministère » à la demande des comités. Cela sous-entend qu'ils ont une obligation redditionnelle, car on leur enjoint alors de rendre compte de l'exercice de leurs responsabilités personnelles. Cette expression ressemble aussi à celle que le gouvernement emploie dans le Guide pour définir l'obligation redditionnelle, soit « ... de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les conséquences de problèmes attribuables au titulaire... ».

2.44 Nous croyons qu'il est nécessaire de dissiper cette ambiguïté, étant donné la volonté du gouvernement de renforcer l'obligation redditionnelle des sous-ministres envers le Parlement et les attentes exprimées par les parlementaires.

2.45 Recommandation. Le Parlement voudra peut-être réexaminer le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* et le *Guide du sous-ministre*. Dans ce dernier document, le gouvernement devrait préciser si les sous-ministres doivent rendre compte au Parlement de leurs responsabilités administratives à titre personnel ou seulement s'expliquer au nom des ministres.

Possibilité que le cadre de responsabilisation de gestion destiné aux sous-ministres serve aux comités parlementaires

2.46 Le *Guide du sous-ministre* contient également un cadre de responsabilisation de gestion qui a été préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau du Conseil privé nous a dit que le cadre et le Guide ont apporté des éclaircissements sur les responsabilités des sous-ministres et sur les comptes que ceux-ci seront tenus de rendre, et que ces éléments constituent le fondement d'un régime redditionnel rigoureux pour la fonction publique, y compris les valeurs et l'éthique.

2.47 Le Bureau du Conseil privé a aussi fait remarquer qu'il a perfectionné le programme de gestion du rendement des sous-ministres afin de le polariser davantage sur la manière dont les résultats sont atteints, tout en montrant le lien direct du rôle que jouent les valeurs et l'éthique dans l'obtention des

résultats. Le programme est administré par le greffier du Conseil privé. Chaque année, une entente sur le rendement est établie d'un commun accord entre tout sous-ministre et le greffier, décrivant ce qui est attendu du sous-ministre sur le plan du rendement. À la fin de l'année, le rendement est examiné. Le greffier fait appel à diverses sources pour obtenir des commentaires, notamment les ministres, les comités de hauts fonctionnaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction du Conseil privé. Une cote de rendement est attribuée, puis approuvée par le gouverneur en conseil.

2.48 Le cadre indique que, « de par leurs actions, les leaders ministériels soulignent continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la fonction publique dans les efforts déployés pour fournir des résultats aux Canadiens et aux Canadiennes ». Il définit les indicateurs et les mesures servant à évaluer les réalisations — par exemple, l'évaluation, par le personnel, du rendement de l'organisation quant aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique.

2.49 Le cadre a été conçu pour aider les ministres et les organismes centraux à demander des comptes aux sous-ministres, mais les comités parlementaires pourraient aussi s'en inspirer lorsqu'ils demandent aux sous-ministres de rendre compte de la gestion de leur ministère, démarche qui est envisagée dans le *Guide du sous-ministre*.

2.50 **Recommandation.** Le Parlement voudra peut-être étudier la manière dont les comités parlementaires pourraient utiliser le cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor comme document de référence lorsqu'ils demandent aux sous-ministres de rendre compte de la gestion de leur ministère.

Sensibilisation accrue aux valeurs et à l'éthique

Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique

2.51 Dans son dixième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada (mars 2003), le greffier du Conseil privé a fait observer que, « ces dernières années, la réputation de la fonction publique a été ternie ». À ce sujet, il a écrit :

Il y a eu des controverses publiques quant à la façon dont nous avons géré des subventions et des contributions, distribué des fonds de commandite et administré un régime d'enregistrement national. La cicatrice finira peut-être par guérir, mais la fierté des employés de l'État dans leur institution a été ébranlée, et l'accord de confiance entre les citoyens, les parlementaires et les fonctionnaires s'en est trouvé endommagé.

Il a fait valoir que « les valeurs et l'éthique sont le noyau fondamental de la fonction publique » et que « notre attachement aux valeurs et à l'éthique doit être inattaquable et inébranlable ».

2.52 Dans notre Rapport d'octobre 2000, nous avons recommandé que le gouvernement relance le dialogue sur les valeurs et l'éthique et qu'il établisse un énoncé de valeurs et d'éthique pour l'ensemble du secteur public fédéral. Depuis, de concert avec deux sous-ministres codéfenseurs et avec le Centre

canadien de gestion (CCG), le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait un travail considérable de sensibilisation aux valeurs et à l'éthique dans la fonction publique. Ainsi, il a publié un code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique et diffusé des avis aux fonctionnaires sur son site Web. Le CCG a entrepris une série de discussions sur les valeurs et l'éthique et instauré sur le sujet un cours de deux jours pour les cadres de la fonction publique. Étant donné que la participation à ce cours est volontaire, il n'y a actuellement aucun plan prévoyant que les quelque 4 000 gestionnaires supérieurs le suivent.

2.53 En 1997, le Conseil du Trésor a lancé son initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, qui a été mise en œuvre dans environ 90 ministères et organismes. Les valeurs et l'éthique constituent l'un des quatre piliers de cette initiative. En 2000, le gouvernement a adopté le nouveau cadre de gestion intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, selon lequel les valeurs sont l'un des quatre facteurs essentiels au bon fonctionnement du secteur public. On peut y lire que les gestionnaires « doivent respecter et renforcer l'importance des institutions démocratiques canadiennes; la gestion doit être dictée par des valeurs déontologiques et professionnelles optimales ».

2.54 En juin 2003, le Conseil du Trésor a publié le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2003. Les fonctionnaires étaient conscients de la nécessité de ce code, qui est l'aboutissement d'un long processus de consultation de nombreux fonctionnaires. Il s'applique aux ministères et aux organismes qui sont mentionnés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, c'est-à-dire ceux dont l'employeur est le Conseil du Trésor. Il ne s'applique donc pas directement à des organismes comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ni aux sociétés d'État. Cependant, on y précise que le Code est une politique du gouvernement du Canada et que les institutions de la fonction publique auxquelles il ne s'applique pas devraient en respecter l'esprit et adopter des dispositions semblables au sein de leur organisation.

Le Code de valeurs et d'éthique comporte des points forts et certaines faiblesses

2.55 Le *Guide du sous-ministre* mentionne clairement que les sous-ministres doivent veiller à ce qu'eux-mêmes et leurs employés doivent donner l'exemple en maintenant et en appliquant les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Voici les points forts du nouveau Code :

- Les sous-ministres ont la responsabilité de veiller à ce que des mécanismes et de l'appui soient prévus pour aider les fonctionnaires à soulever, à discuter et à régler les questions relevant du Code, et notamment de nommer un cadre supérieur pour les régler.
- Le Code présente quatre séries de valeurs — démocratiques, professionnelles, liées à l'éthique et liées aux personnes — et fait état de l'existence de tensions entre elles et de la nécessité de concilier les valeurs conflictuelles dans l'intérêt du public.

- Il fait de l'adhésion au Code une condition d'emploi dans la fonction publique.
- Il étend l'application des règles de conduite concernant l'après-mandat aux postes de niveau EX moins 1 et EX moins 2.
- La dérogation au Code est considérée comme un acte fautif qui, sous le régime de la politique de divulgation interne du gouvernement, peut être signalé soit à l'agent supérieur désigné à cette fin en vertu de la politique, soit à l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

2.56 Le Code comporte aussi des faiblesses. On y trouve des termes comme intérêt public, objectivité, impartialité, loyauté et intégrité, qui ne sont toutefois pas définis adéquatement parce qu'on les présumait suffisamment explicites. On y préconise le règlement des conflits entre les valeurs et l'éthique dans l'intérêt public, sans cependant indiquer comment définir l'intérêt public dans une situation donnée. Le Code n'indique pas non plus comment harmoniser les valeurs conflictuelles ni comment leur attribuer une priorité. Il faudra redoubler d'efforts pour expliquer le Code et faire en sorte qu'il soit utilisé. Autrement, il ne servira qu'à garnir les rayons de bibliothèque.

2.57 Dans notre Rapport d'octobre 2000, nous avons recommandé que le gouvernement instaure au sein des entités fédérales des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a toutefois choisi de laisser beaucoup de latitude aux ministères pour formuler et mettre en œuvre de telles initiatives. Nous sommes inquiets de constater que le Secrétariat n'a pas de modèle décrivant en quoi pareilles initiatives devraient consister et qu'il n'a pas fixé de date butoir pour leur conception et leur mise en œuvre par les ministères. Qui plus est, le Secrétariat n'a pas déterminé les ressources qui sont nécessaires à une telle entreprise.

2.58 Intégrer le Code à la gestion de la fonction publique. La publication du Code ouvre la voie à la tâche encore plus difficile qu'est l'intégration de ses principes à la prise de décision. Le gouvernement reconnaît qu'il est nécessaire de mieux intégrer les valeurs et l'éthique aux pratiques courantes des organismes gouvernementaux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'inquiète du sentiment qui prévaut chez les fonctionnaires, à savoir que les cadres supérieurs ne « donnent pas l'exemple », et est préoccupé par le fait que les responsabilités sont déléguées sans qu'on s'appuie sur un cadre de valeurs adéquat ou sur une assurance quelconque de soutien de la part des supérieurs. Le Secrétariat a lancé un projet pour s'attaquer à ces problèmes et intégrer les valeurs et l'éthique à la fonction publique. Lors de notre étude, le Secrétariat n'avait pas fixé la date d'achèvement de ce projet.

2.59 Nous avons remarqué que des mesures ont été prises pour intégrer les valeurs et l'éthique aux décisions concernant la diversification des modes de prestation des services. La politique de la diversification de ces modes de prestation, formulée en avril 2002, contient des critères relatifs à l'intérêt public qui servent à déterminer si de tels modes serviraient cet intérêt. Selon cette politique, les fonctionnaires sont invités à déterminer si un mode de prestation proposé « appuiera les valeurs et l'éthique ainsi qu'une culture

organisationnelle qui sont conformes aux valeurs et à l'éthique du secteur public » et si « la culture organisationnelle prévue (y compris un cadre de valeurs et d'éthique) se concrétisera ».

2.60 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :

- expliquer la signification des termes clés du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, en particulier le sens de l'intérêt public dans des situations données et la manière d'intégrer les valeurs et l'éthique à la prise de décision;
- élaborer, pour les initiatives ministérielles exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique, un modèle qui tienne compte des risques que courent les ministères;
- veiller à ce que les ministères disposent de l'expertise nécessaire et de connaissances pratiques sur l'éthique et les pratiques exemplaires au sein d'une organisation et à ce qu'ils aient la capacité d'offrir une formation appropriée au personnel dans un délai raisonnable;
- déterminer les fonds dont auront besoin les ministères pour élaborer et mettre en œuvre leurs propres initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique;
- fixer des échéances aux ministères pour l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique.

Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs

2.61 Nous croyons que les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour soumettre les cas d'actes fautifs. En 1996, ils ont indiqué au groupe d'étude Tait qu'il ne servait à rien de leur demander de conserver les valeurs de la fonction publique ou de maintenir des normes éthiques élevées si on ne leur donnait pas d'outils à cette fin. Dans son rapport, le groupe d'étude a conclu que, sans la création de mécanismes de recours, de nombreux fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des « paroles en l'air ». Les mêmes inquiétudes sont exprimées dans notre Rapport d'octobre 2000.

2.62 En réponse à ces préoccupations, le Conseil du Trésor a élaboré sa Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, qui est entrée en vigueur en novembre 2001. L'acte fautif y est défini comme la violation d'une loi ou d'un règlement, un usage abusif de fonds ou de biens publics, un cas flagrant de mauvaise gestion ou une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. La dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* a, depuis, été ajoutée à cette définition.

2.63 La présidente du Conseil du Trésor a indiqué que la politique a été mise en place afin d'aider la fonction publique à jouer son « rôle déterminant pour ce qui est de servir l'intérêt public ». Dans la politique, on demande aux ministères de désigner des agents supérieurs chargés d'examiner les divulgations d'actes fautifs et d'assurer une intervention rapide. On y crée également le Bureau de l'intégrité de la fonction publique, auquel peuvent

s'adresser les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur propre ministère ou que ce dernier n'a pas pris les mesures qui s'imposaient. Le Bureau n'est pas mandaté pour recevoir les plaintes du public, ni celles des fonctionnaires des sociétés d'État ou de grandes entités fédérales comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

2.64 La politique permet de divulguer l'information sur les actes fautifs, mais elle ne règle pas de façon satisfaisante le fait que la divulgation est perçue comme hautement périlleuse dans une fonction publique qui accepte mal le risque.

2.65 L'enquête menée en décembre 2002 par le Secrétariat du Conseil du Trésor auprès des employés de la fonction publique laisse entrevoir la mesure dans laquelle ceux-ci se sentent exposés à des représailles s'ils signalent des actes fautifs. On ne leur a pas demandé s'ils croyaient pouvoir signaler de tels actes sans crainte de représailles, mais plutôt s'ils croyaient pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles dans des cas comme les griefs, le droit d'appel ou un problème lié à la santé et à la sécurité.

2.66 L'enquête a révélé que :

- 35 p. 100 des fonctionnaires ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles;
- 40 p. 100 des agents des finances et 38 p. 100 des agents d'approvisionnement ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles.

2.67 Le Secrétariat a effectué une enquête en juillet 2003 en vue de déterminer quels étaient le degré de sensibilisation des fonctionnaires et leur niveau de connaissance de la politique sur la divulgation interne d'information sur les actes fautifs, s'ils utilisaient cette politique ou s'ils étaient disposés à le faire.

2.68 En 2002, environ 13 p. 100 des fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir eu connaissance d'actes fautifs survenus en milieu de travail. De ce groupe, 65 p. 100 ont dit ne pas avoir divulgué cette information. Les résultats de l'étude ne font toutefois pas état des types d'actes fautifs qui s'étaient produits.

2.69 Au fil de notre étude, nous avons constaté qu'un petit nombre de cas avaient été signalés aux agents supérieurs de la divulgation interne du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et d'Industrie Canada. Bon nombre de ces cas avaient trait à des problèmes personnels liés à l'emploi, et non à la divulgation d'actes fautifs, selon la définition du gouvernement.

2.70 Le 15 septembre 2003, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique a publié son premier rapport annuel, qui contient une analyse réfléchie de la situation actuelle ainsi que des recommandations pour l'améliorer.

Il y conclut que « le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public » et qu'il faudrait songer sérieusement à en faire un organisme dont le mandat repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.

2.71 Le 16 septembre 2003, la présidente du Conseil du Trésor annonçait au Comité sénatorial permanent des finances nationales la création d'un groupe de travail « chargé d'examiner la question [de la divulgation d'actes fautifs en milieu de travail] et de proposer des solutions concrètes ». Le 29 septembre 2003, elle a formé un groupe de travail qui doit lui remettre un rapport avant la fin de janvier 2004. D'après notre analyse, nous croyons que le groupe de travail devrait examiner soigneusement les recommandations du rapport du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, y compris celle voulant que le mandat de cet organisme repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et Code de déontologie

2.72 La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et le *Code de déontologie des lobbyistes* (1997), qui sont tous deux administrés par le Bureau du conseiller en éthique, abordent les éléments de l'interaction entre les secteurs public et privé. La *Loi* traite des communications de lobbyistes rémunérés, avec des titulaires de charge publique, à l'égard de l'élaboration de propositions législatives, du dépôt de projets de loi, de la mise sur pied de règlements, de l'élaboration de politiques ou de programmes et de l'octroi de contributions, de subventions ou de tout autre avantage financier ainsi que de l'adjudication de contrats. Elle touche aussi l'organisation d'entretiens entre un titulaire de charge publique et des tierces personnes.

2.73 La *Loi* reconnaît comme une activité légitime le lobbying auprès des titulaires de charge publique. Le *Code de déontologie des lobbyistes* explique la conduite que le gouvernement attend de la part des lobbyistes, qui sont légalement tenus de s'y conformer. La *Loi* autorise le conseiller en éthique à enquêter sur les manquements au Code et l'oblige à faire rapport des résultats au Parlement.

2.74 La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été modifiée en juin 2003 afin d'élargir les exigences relatives à l'enregistrement et d'améliorer l'applicabilité de la *Loi*. Celle-ci met l'accent sur la divulgation des noms des lobbyistes rémunérés. Elle ne vise pas à édicter des règles sur la manière dont les lobbyistes mènent leurs activités. Elle ne considère pas les demandes d'information comme du lobbying et ne s'applique pas aux lobbyistes non rémunérés.

2.75 L'un des principaux services offerts par les lobbyistes à leurs clients consiste à obtenir en temps opportun une information actuelle. Il s'agit d'une information qui n'est pas confidentielle mais qui peut, en partie, être difficile à obtenir pour le public. Par exemple, les lobbyistes :

- obtiennent de l'information sur les projets de marchés ou de règlements;
- obtiennent de l'information sur les différents points de vue et intérêts des ministères concernés;

- trouvent quels sont les principaux décideurs des ministères au sujet de questions particulières;
- donnent de l'information aux responsables de la prise de décision dans les ministères afin d'améliorer les chances que les soumissions de leurs clients soient retenues.

2.76 Ces services peuvent permettre aux clients des lobbyistes d'avoir accès à une information qui n'est pas facile à obtenir. Cela pourrait compromettre l'intérêt public.

2.77 Le *Guide des approvisionnements* de TPSGC traite partiellement de cette question. On peut y lire que, pour assurer l'intégrité du processus concurrentiel s'appliquant à tout achat qui est sous son contrôle, les demandes de renseignements et les autres communications doivent, entre la date de l'appel d'offres et celle de l'adjudication du contrat, être acheminées uniquement à l'agent de TPSGC responsable des approvisionnements, à l'exclusion des autres fonctionnaires. Il est en outre précisé dans le Guide que toute information importante sur l'achat proposé et transmise à un fournisseur après l'appel d'offres doit aussi être communiquée à tous les autres fournisseurs intéressés, et ce, assez tôt pour que ceux-ci puissent en tenir compte.

2.78 Ces principes doivent s'appliquer à toutes les étapes de l'approvisionnement, y compris aux activités précédant l'appel d'offres — par exemple, lors de l'élaboration du devis descriptif des biens et des services. Des politiques gouvernementales appropriées, fondées sur ces principes, sont nécessaires pour les subventions et les contributions, les règlements et l'élaboration de politiques.

2.79 **Recommandation.** Le gouvernement devrait protéger l'intérêt public en prônant le principe selon lequel toute information importante communiquée par des titulaires de charge publique à une partie, à l'une ou l'autre étape du processus d'approvisionnement, et concernant des subventions ou des contributions, des règlements ou l'élaboration de politiques, soit aussi mise à la disposition de toutes les parties intéressées qui sont connues.

Les valeurs et l'éthique appliquées à l'approvisionnement et aux subventions et contributions

2.80 Dans notre Rapport d'octobre 2000, nous recommandions que les ministères établissent des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique. La présente étude examine la mesure dans laquelle certains éléments d'une telle initiative ont été mis en place au sein des ministères et des organismes responsables des approvisionnements et des grands programmes de subventions et de contributions.

2.81 Les ministères qui ont fait l'objet d'une vérification sont TPSGC, le ministère de la Défense nationale, DRHC et Industrie Canada ainsi que des organismes connexes tels que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Progrès réalisés dans l'ensemble, mais à un rythme lent

2.82 Les valeurs et l'éthique ainsi que les contrôles financiers et de gestion sont nécessaires pour préserver l'intégrité du gouvernement. Dans l'ensemble, les organismes responsables des approvisionnements importants ainsi que des programmes de subventions et de contributions font des progrès en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique. Toutefois, l'état d'avancement de ces activités dans les ministères, en juillet 2003, montre que ces progrès demeurent lents.

2.83 Approvisionnement. TPSGC et le ministère de la Défense nationale attribuent d'importants marchés publics. Nous avons constaté en octobre 2000 que leurs programmes en matière de valeurs et d'éthique étaient les plus complets, et ils le sont toujours. Chacun de ces ministères a :

- une déclaration sur les valeurs et l'éthique,
- un bureau chargé du programme,
- un conseil consultatif,
- un grand défenseur des valeurs et de l'éthique,
- un cours important sur les valeurs et l'éthique,
- des critères d'évaluation du rendement intégrant les valeurs et l'éthique pour la plupart des cadres supérieurs,
- des enquêtes menées auprès du personnel au sujet des valeurs et de l'éthique.

2.84 Chacun des deux ministères élabore actuellement une stratégie afin d'évaluer l'efficacité de son programme en matière de valeurs et d'éthique. TPSGC a revu des volets de la stratégie visant son programme et prévoit terminer l'évaluation de l'efficacité de celui-ci d'ici le 31 mars 2004. Nous croyons que les résultats de ces évaluations devraient être communiqués au Parlement. Nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor conçoive un modèle d'initiative exhaustive liée aux valeurs et à l'éthique, qui tienne compte des risques que courent les ministères. À cette fin, il pourrait prendre comme point de départ les programmes de ces deux ministères.

2.85 Les fonctionnaires de TPSGC sont tenus de suivre le processus d'attribution des marchés publics défini dans le *Guide des approvisionnements*. Cependant, ils ne certifient pas que le processus a été suivi, mais seulement que les conditions des contrats sont conformes aux politiques, aux règlements et aux directives ministérielles. Cela veut dire que la certification ne vise pas d'autres volets importants de ce processus, par exemple l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions.

2.86 TPSGC est à mettre au point un système d'assurance de la qualité, qui vise à mieux faire jouer la concurrence dans l'attribution des marchés publics. Pour ce faire, il a étudié les constatations de plusieurs rapports de vérification interne dressés entre 1996 et 2001, lesquelles faisaient état notamment de cas de manquement grave aux politiques dont l'objet est d'assurer la clarté et l'intégralité des dossiers d'appel d'offres ainsi que l'exactitude et l'équité des évaluations de soumissions.

2.87 TPSGC prévoit terminer la mise à l'essai de son système d'assurance de la qualité d'ici le 31 octobre 2003 et il prévoit demander des fonds en vue de le mettre en œuvre en 2004-2005. Toutefois, on n'a pas encore décidé s'il faudra faire certifier par des fonctionnaires, aux étapes principales du processus d'attribution des marchés, que le système satisfait aux exigences du *Guide des approvisionnements*.

2.88 En septembre 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé un projet visant à mettre en place un programme de perfectionnement professionnel et de certification pour les nombreux fonctionnaires d'horizons divers qui sont chargés des approvisionnements et de la gestion du matériel et des biens immobiliers au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui estime à 10 000 le nombre actuel de ces fonctionnaires, est en train d'effectuer une étude démographique à leur sujet. Il nous a indiqué que le matériel pédagogique et le volet certification du programme devraient être prêts au printemps de 2004. Le programme de formation portera notamment sur les questions liées aux valeurs et à l'éthique. Le Secrétariat a ajouté que les modalités de prestation du programme dépendront de la création de l'École de la fonction publique proposée dans le projet de loi C-25, *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

2.89 En 2002, de concert avec les ministères responsables des approvisionnements, le Secrétariat a préparé l'ébauche d'un cadre de prise de décision conforme à l'éthique et celle d'une déclaration sur les valeurs et l'éthique pour la fonction d'approvisionnement. Au moment de la rédaction de ces documents, le Secrétariat estimait qu'environ 1 400 fonctionnaires responsables des approvisionnements et de la gestion du matériel et des biens immobiliers avaient reçu une formation sur les valeurs et l'éthique.

2.90 Programmes de subventions et de contributions. À la suite d'un rapport de vérification interne sur les problèmes de son programme de subventions et de contributions, DRHC a établi en 1999 un processus de cycle de vie des projets et un système de suivi de l'assurance qualité visant à faire respecter le processus d'attribution des subventions et des contributions. Le nouveau système s'inscrit dans une démarche par laquelle DRHC entend concilier service à la clientèle et bonne gestion financière. Ces nouveaux éléments améliorent la reddition de comptes en obligeant les fonctionnaires à certifier que les politiques et les processus concernant les subventions et les contributions ont été suivis. Pour ce qui est des valeurs et de l'éthique, DRHC a pris de nombreuses mesures semblables à celles de TPSGC et du ministère de la Défense nationale. Cependant, la mise en place d'un défenseur des valeurs et de l'éthique, d'un bureau chargé du programme et d'un conseil consultatif n'était pas très avancée au moment de notre examen et DRHC avait mis fin à son enquête sur les valeurs et l'éthique auprès de son personnel. Un nouveau défenseur des valeurs et de l'éthique a été nommé en août 2003 et, en septembre 2003, le Comité de planification des ressources humaines du Ministère s'est vu confier la responsabilité du leadership en matière de valeurs et d'éthique.

2.91 Qui plus est, au cours de 2002-2003, DRHC a reçu du Secrétariat du Conseil du Trésor des fonds destinés à élaborer une méthode de vérification interne visant à permettre aux ministères de déterminer si les principaux éléments de gestion de la fonction de contrôleur moderne sont en place; la méthode est mise à l'essai à DRHC. Elle ne permettra toutefois pas de mesurer l'efficacité des piliers de la fonction de contrôleur moderne que sont, par exemple, les valeurs et l'éthique. DRHC devait présenter un rapport définitif sur le projet en octobre 2003.

2.92 Industrie Canada compte sur son conseil des programmes et des services pour assurer la prudence et la probité dans l'attribution des subventions et des contributions. Le conseil fait des recommandations au sous-ministre et au Ministre concernant l'approbation des subventions et des contributions.

2.93 L'initiative d'Industrie Canada en matière de valeurs et d'éthique est en voie d'élaboration; sa direction générale du contrôleur, qui coordonne de telles initiatives, prévoit rédiger un énoncé des valeurs et de l'éthique pour le Ministère d'ici 2004-2005. D'autres organismes, comme l'APECA, ont aussi pris certaines mesures, mais ils n'ont pas arrêté d'initiative exhaustive liée aux valeurs et à l'éthique.

2.94 Nous croyons que les systèmes d'assurance de la qualité instaurés par DRHC et Industrie Canada ont amélioré la reddition de comptes en obligeant les fonctionnaires à certifier que les politiques ont été suivies aux étapes clés de la prise de décision.

2.95 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas instauré de programme de perfectionnement et de certification pour les responsables des programmes de subventions et de contributions. Il nous a informés qu'il n'y avait pas, comme tel, de collectivité des subventions et contributions ayant besoin de la certification. À son avis, cette collectivité « n'est pas aussi bien reconnue professionnellement que celle des acquisitions et de la gestion du matériel et des biens immobiliers, par exemple ». Le Secrétariat favorise toutefois l'élaboration de programmes de formation pour ces fonctionnaires.

2.96 **Recommandation.** Afin d'améliorer la reddition de comptes et de protéger l'intérêt public, le gouvernement devrait exiger que tous les ministères et organismes responsables des approvisionnements et des grands programmes de subventions et de contributions établissent des systèmes d'assurance de la qualité qui procurent à la haute direction des ministères le niveau d'assurance voulu que les politiques et les processus visant les approvisionnements ainsi que les subventions et les contributions ont été suivis, y compris une certification, aux étapes clés de la prise de décision.

Recherche des causes profondes du problème

2.97 Le gouvernement a mis en place plusieurs initiatives pour renforcer l'obligation de rendre compte des ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires et pour promouvoir un comportement conforme aux valeurs et à l'éthique. Toutefois, il doit déterminer les causes profondes des problèmes de ses programmes importants. En d'autres mots, il n'est pas certain que ces

initiatives seront fructueuses, à moins que les obstacles ne soient identifiés et éliminés.

2.98 Le gouvernement doit connaître les causes des problèmes qui sont survenus dans ses programmes importants :

- Les responsabilités et les obligations redditionnelles des ministres, des sous-ministres et d'autres fonctionnaires manquaient-elles de clarté?
- A-t-on dérogé aux valeurs fondamentales et à l'éthique?
- Des directives perçues ou réelles ont-elle nui à l'intégrité des programmes?
- Est-on parvenu aux résultats en sacrifiant le principe de diligence raisonnable?
- Les mécanismes de surveillance ont-ils mal fonctionné, en particulier ceux appliqués par les organismes centraux?
- Les ressources et l'expertise ont-elles fait défaut?

2.99 Le gouvernement doit aussi :

- connaître la nature et l'étendue des problèmes;
- savoir pourquoi les cadres supérieurs ne sont pas intervenus pour prévenir ou régler les problèmes;
- vérifier si les personnes responsables des problèmes ont été identifiées et ont dû en rendre compte;
- inventorier les mesures qui ont été prises pour éviter que les problèmes se reproduisent.

2.100 Nous croyons à la nécessité de procéder de toute urgence à un examen indépendant et approfondi de ces problèmes et d'autres questions connexes.

2.101 Recommandation. Le gouvernement devrait, de toute urgence, entreprendre des examens indépendants et approfondis afin de déterminer les causes profondes des problèmes de ses programmes importants. Il devrait faire rapport au Parlement des résultats de ces examens ainsi que des mesures prises pour éviter que ces problèmes ne se reproduisent.

Conclusion

2.102 À notre avis, les Canadiens sont en droit de s'attendre aux normes les plus élevées sur le plan de la reddition de comptes et de l'éthique dans la conduite des affaires de l'État. Le gouvernement a publié le *Guide du ministre et du secrétaire d'État*, le *Guide du sous-ministre*, un cadre de responsabilisation de gestion à l'intention des sous-ministres et un code des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique. Ces documents portent sur des questions d'une importance capitale pour le maintien de la confiance dans les institutions gouvernementales. À notre avis, ces documents fournissent l'occasion d'examiner la pertinence et l'efficacité de quelques-uns des principaux moyens qui peuvent servir à obliger les ministres et les hauts

fonctionnaires à rendre compte de leurs décisions. Nous croyons que, pour renforcer la reddition de comptes et l'éthique au gouvernement :

- le leadership au chapitre des valeurs et de l'éthique doit être inflexible chez les élus et les hauts fonctionnaires,
- la responsabilité et l'obligation de rendre compte des décisions doivent être claires,
- les valeurs et l'éthique doivent être mieux intégrées aux activités quotidiennes,
- les fonctionnaires doivent disposer d'un mécanisme solide et crédible pour traiter les actes fautifs,
- le gouvernement doit déterminer les causes profondes des problèmes importants de ses programmes et prendre des mesures pour éviter que la situation ne se répète.

Réponse du gouvernement fédéral. Le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* et le *Guide du sous-ministre* précisent que l'approche du gouvernement concernant la mise en œuvre de la responsabilisation est fondée sur le régime de responsabilité ministérielle en place au Canada et dans d'autres pays utilisant le modèle parlementaire de type Westminster depuis plus d'un siècle. Selon ce régime, seules les personnes à qui sont confiés des responsabilités et des pouvoirs sont autorisées à agir. Par conséquent, les ministres doivent répondre des actions de leur ministère devant la Chambre des communes, y compris de toute mesure correctrice requise pour régler les problèmes ayant pu se manifester avant leur entrée en fonction. Ce principe gouverne aussi les procédures de la Chambre des communes, qui ont été définies au fil du temps par la pratique, les précédents et les déclarations de divers présidents. Ces derniers ont, par ailleurs, fréquemment confirmé que les seules questions qui peuvent être posées à un ministre ont trait au ministère dont il est chargé à ce moment-là.

Le *Guide du sous-ministre* établit tout aussi clairement que la reddition de comptes effectuée par les sous-ministres doit également se faire dans le cadre de la responsabilité ministérielle, et que les ministres sont responsables de leur ministère, des mesures prises ou omises en leur nom par leurs fonctionnaires ainsi que des pratiques financières et administratives du ministère. Le fait que les sous-ministres soient obligés de « comparaître en personne devant les comités parlementaires afin de rendre compte de leur gestion du ministère » devrait être compris dans le contexte global de la reddition de comptes du ministre au Parlement; dans ce cas, le sous-ministre représente le ministre. Le Secrétariat du Conseil du Trésor procède actuellement à la mise en œuvre du cadre de responsabilisation de gestion, qui aidera les sous-ministres à faire rapport sur la gestion de leur ministère.

À propos de l'étude

Objectifs

Les objectifs de l'étude étaient les suivants :

- examiner les mesures prises par le gouvernement à la suite des recommandations que nous avons faites en octobre 2000 concernant les vastes initiatives pangouvernementales liées aux valeurs et à l'éthique,
- examiner les initiatives prises en matière de valeurs et d'éthique par les ministères responsables des approvisionnements importants ainsi que des programmes de subventions et de contributions.

Étendue et méthode

La présente étude porte sur les mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations formulées au chapitre 12 de notre Rapport d'octobre 2000, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », concernant les interventions à l'échelle du gouvernement et des ministères afin de promouvoir les valeurs et l'éthique dans le secteur public. Des recommandations semblables avaient été faites au chapitre 1 de notre Rapport de mai 1995, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », dans le rapport du gouvernement intitulé *De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (rapport Tait, publié en 1996), et dans les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le secteur public, énoncés en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Cette étude mise en outre sur les résultats de nos travaux relatifs à la responsabilisation, qui sont exposés dans notre Rapport de décembre 2002, au chapitre intitulé « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ».

Nous avons examiné les initiatives prises en matière de valeurs et d'éthique par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, le Centre canadien de gestion et les principaux ministères responsables de l'approvisionnement et des subventions et contributions — le ministère de la Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Développement des ressources humaines Canada et Industrie Canada — et par des organismes connexes tels que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Alan Gilmore

Directeurs : Ted Bonder, Harvey Wasiuta, Pierre Hamel

Mark Carroll

Sébastien Defoy

Joe Hay

Kevin Kit

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2003 Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct
Chapitre 2	La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement
	Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique
Chapitre 3	Le Programme de commandites
Chapitre 4	Les activités de publicité
Chapitre 5	La gestion de la recherche sur l'opinion publique
Chapitre 6	La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral
Chapitre 7	Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports
Chapitre 8	Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord
Chapitre 9	Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels
Chapitre 10	Autres observations de vérification
Annexes	

