



Présentation à la Commission d'enquête
sur le programme de commandites et les
activités publicitaires

Association professionnelle des cadres
supérieurs de la fonction publique du
Canada (APEX)

Le 28 octobre 2005

PUBLICITÉ ET COMMANDITE

Y aurait-il lieu de mettre les programmes gouvernementaux de commandites et de publicités à l'abri de toute influence politique?

Cette question nous amène au-delà des programmes de publicités et de commandites, au cœur même du système politique régissant le financement de toutes les dépenses gouvernementales. Nous insistons sur la nécessité absolue de faire une distinction entre les notions

d'*influence politique* et d'*orientation politique*. Le processus démocratique exige que les dirigeants élus du gouvernement soient capables de donner une orientation aux personnes qui appliquent ses politiques.

Cependant, dès que cette orientation est établie, il est tout aussi important de rejeter entièrement toute *influence politique* – que nous définissons comme l'octroi d'un traitement préférentiel à l'intérieur des programmes de dépenses établis. On ne peut créer des cadres de réglementation, embaucher des personnes pour les appliquer en mettant l'accent sur leur neutralité et leur engagement envers l'équité, puis leur demander d'enfreindre ces règlements, même pour la plus préoccupante des raisons politiques.

Il peut y avoir des circonstances où le processus de passation des marchés ne peut pas être respecté à la lettre. Des crises, comme des catastrophes naturelles, pourraient forcer le Cabinet à suspendre temporairement les règlements gouvernementaux. Cependant, les exceptions de ce genre DOIVENT être décidées avec transparence. Il est essentiel que le gouvernement diffuse ouvertement le fait que les procédures habituelles sont délaissées temporairement et qu'il soit prêt, après coup, à défendre les changements apportés aux procédures ainsi que les personnes ayant mis à exécution ces directives.

Nos membres subissent parfois des tentatives d'influence politique. Comme vous le savez, la majorité des activités gouvernementales ont lieu à l'extérieur d'Ottawa, où, peu importe leur affiliation politique, les parlementaires demandent l'aide du personnel des bureaux locaux ou régionaux de la fonction publique pour veiller à la réalisation de leurs projets. Cela peut prendre plusieurs formes, comme d'encourager le personnel à choisir un fournisseur plutôt qu'un autre, à utiliser un édifice à bureaux particulier ou à soutenir un projet local particulier. La distinction entre l'*influence politique* et les *efforts légitimes faits au nom des électeurs* doit être aussi claire que possible.

L'APEX recommande que les fonctionnaires, les parlementaires et le personnel politique prennent part à une discussion ouverte pour définir en quoi consiste l'influence politique. Un code de conduite pour guider les parlementaires et les fonctionnaires dans leurs différentes interactions serait utile.

RESPONSABILITÉ

1. ÉTABLISSEMENT D'UN COMITÉ PARLEMENTAIRE SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Quel rôle le Parlement devrait-il jouer afin de veiller à ce que les fonctionnaires respectent les règles et les lois?

L'APEX est d'avis qu'il devrait y avoir une tribune permettant aux parlementaires de mieux comprendre le fonctionnement de la fonction publique. Les pendants politique et bureaucratique du gouvernement pourraient ainsi cultiver une relation saine et productive.

Le Comité permanent des comptes publics actuel ne peut jouer ce rôle. Non seulement a-t-il le mandat unique de vérifier les dépenses et les budgets, mais il est aussi, malheureusement, l'exemple même de la culture actuelle de partisanerie et de confrontation.

L'APEX recommande donc la création d'un comité parlementaire mixte (Sénat et Chambre des Communes) pour traiter des questions touchant la fonction publique. Il serait chargé d'étudier bon nombre des problèmes soulevés par l'Enquête à ce jour, comme la relation des parlementaires avec la fonction publique, les règles de conduite, l'éthique, les attentes aux niveaux comportemental et légal, le cadre institutionnel de la fonction publique et le service offert à la population.

2. FORMATION POUR LES PARLEMENTAIRES ET LE PERSONNEL POLITIQUE

La séparation des responsabilités entre élus, personnel politique et fonctionnaires est-elle suffisamment claire?

Le personnel politique exerce un rôle unique dans la relation ministérielle. Mais il existe pour appuyer le ministre et non le remplacer. Au centre de la relation ministérielle et administrative, le sous-ministre est le seul

fonctionnaire qui relève directement du ministre. Les autres ne relèvent du ministre que par l'entremise du sous-ministre.

Les activités quotidiennes auxquelles participent le personnel politique et les fonctionnaires sont assujetties à cette relation ministérielle et administrative. Les membres de l'APEX soulignent cependant souvent à quel point le personnel politique intervient aux niveaux inférieurs de l'organisation pour influencer des décisions essentiellement administratives.

Les personnel politique oublie parfois qu'il n'est pas intégré à la chaîne d'imputabilité de la fonction publique et qu'il n'a donc aucune autorité face aux fonctionnaires qui ne relèvent du ministre que par l'entremise du sous-ministre.

L'APEX recommande qu'une formation obligatoire soit donnée au personnel politique. Cette formation, dont le programme fera l'objet d'une entente, traitera de l'éthique et des valeurs de la fonction publique, du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et des règles de procédure pertinentes à leur travail (comme la passation de marchés et les

déplacements). Parce que le personnel exonéré se renouvelle fréquemment, la formation doit être offerte sur une base continue.

REDDITION DE COMPTES

Comme la tendance à la fonction publique est à « l'horizontalité », quelles nouvelles mesures ou quels nouveaux mécanismes s'imposent pour garantir la reddition de comptes? Qui devrait être responsable envers qui et pourquoi? Pendant combien de temps?

Les médias et le public en général semblent souvent ne pas comprendre la nature et la portée de la reddition de comptes dans le secteur public. La *reddition de comptes* (c'est-à-dire l'obligation de rendre des comptes sur les responsabilités assumées pendant la période où celles-ci sont assignées) est trop souvent associée au

blâme (parce que les résultats ne sont pas conformes aux prévisions, que les choses n'ont pas évolué comme elles auraient dû, indépendamment de la cause) et aux *sanctions*. C'est pourquoi l'APEX est convaincue que le gouvernement doit persévérer dans ses efforts auprès du public pour clarifier ce qu'est la *reddition de comptes* et pour établir clairement la différence entre les notions de *responsabilité*, *d'obligation de répondre de ses actes* et ultimement de *reddition de comptes*.

La tendance vers « l'horizontalité » et l'émergence de systèmes partagés renforcent le besoin d'une reddition de comptes clairement établie. L'APEX s'est réjouie quand, le 21 octobre, le ministre Alcock a annoncé que le gouvernement renforcerait l'intégrité de la vérification et de la surveillance, même si nous attendons toujours que les rôles et responsabilités de chacune des parties soient éclaircis et une confirmation que des ressources seront consacrées à l'exercice. (Lien à l'adresse www.tbs-sct.gc.ca/tbsimScripts/tbcan_f.asp?from=media/nr-cp/2005&year=2005).

Compte tenu de l'annonce du Ministre, **l'APEX recommande qu'aucun mécanisme de reddition de comptes supplémentaire ne soit mis en place, mais que le gouvernement s'engage fermement à mettre en oeuvre et respecter les politiques et les procédures existantes.**

Depuis toujours, les gouvernements ont utilisé des mécanismes divers pour livrer leurs services. « Une nouvelle manière de faire les choses » n'atténue en aucun cas les obligations de rendre compte qui incombent à un ministre ou à un fonctionnaire. L'APEX reconnaît que des efforts très positifs ont été faits en ce sens, comme l'élaboration par le Conseil du Trésor d'un cadre de responsabilité touchant au changement climatique. En outre, l'APEX croit que le Comité externe de surveillance sur la mise en œuvre de la réforme en matière de gestion dans la fonction publique, proposé par le président du Conseil du Trésor, est un pas dans la bonne direction. Cela prouve que le défi a été cerné et qu'on y consacre des efforts.

L'APEX reconnaît que la responsabilité d'une personne ne prend pas complètement fin

Cette responsabilité doit-elle cesser quand une personne quitte son poste?

lorsque celle-ci quitte son poste. Cependant, cette responsabilité doit être liée strictement à la période où elle était en poste et s'acquittait des tâches de ce poste. Elle ne s'applique qu'aux décisions et aux actions pour lesquelles cette personne était responsable, ainsi qu'aux gestes qui pourraient avoir des incidences légales. Elle ne peut s'appliquer aux événements et aux politiques qui ont évolué par la suite.

SANCTIONS SÉVÈRES POUR L'UTILISATION ABUSIVE DE FONDS PUBLIC

Quelles sanctions faudrait-il éventuellement imposer aux fonctionnaires, aux élus, au personnel politique et à toute autre personne coupable d'avoir détourné des fonds publics?

Si des actes sérieux et prouvés de fraude ou de malversation des fonds publics sont découverts, un bon gouvernement ne peut que prendre des actions fortes et instantanées, y compris le congédiement et des poursuites en justice. Malheureusement, dans trop de cas, la

réalité est loin d'être aussi claire et implique des droits conflictuels.

L'Enquête doit définir de manière très précise ce qu'il faut entendre par *malversations*. De toute évidence, des sanctions criminelles doivent pouvoir s'appliquer là où des fonds ont été versés illégalement et sans autorité. Cependant, la structure de crédits actuelle – qui a généralement bien servi le public – permet une certaine latitude quant aux mouvements de fonds d'un élément à l'autre à l'intérieur d'un crédit, sous réserve des restrictions prévues par les politiques. Ces mesures à court terme permettent aux gestionnaires de répondre aux fortes augmentations des activités dans un domaine de responsabilité en transférant efficacement d'un autre les fonds disponibles. Cette souplesse est essentielle pour que les gestionnaires gèrent les fonds d'un budget annuel. **L'APEX serait entièrement en désaccord si le présent système faisait l'objet de restrictions.**

Par contre, l'utilisation de fonds à des fins non votées par le Parlement est clairement une malversation. La malversation dans ce contexte ne signifie pas qu'une personne en ait bénéficié personnellement, mais que l'auteur de l'acte n'avait pas le pouvoir parlementaire d'agir comme il l'a fait. Il faut guider clairement la conduite des parlementaires et des fonctionnaires sur ce point. Réduire simplement la souplesse ou centraliser le contrôle seraient inefficaces et nuiraient à la productivité.

Une fois les directives sur la conduite à observer dans ce domaine clairement formulées, l'APEX recommande de définir aussi les sanctions. À notre avis, celles-ci devraient être établies suivant plusieurs niveaux de sévérité, allant de sanctions personnelles à l'intérieur du processus disciplinaire jusqu'à des sanctions légales, prévues par le droit pénal.

ÉTHIQUE DES FONCTIONNAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE, DES ÉLUS ET DU PERSONNEL POLITIQUE

Faudrait-il associer les lignes directrices sur les valeurs et l'éthique (qui s'adressent aux fonctionnaires) à des procédures de responsabilisation et de reddition de comptes pour se protéger contre d'éventuels écarts de conduite? Ce genre de mesure devrait-il être encadré par une loi?

1. CODES D'ÉTHIQUE POUR LES FONCTIONNAIRES, LES PARLEMENTAIRES ET LE PERSONNEL POLITIQUE

Les *valeurs et l'éthique* déterminent la manière dont les individus prennent et appliquent des décisions. Les valeurs organisationnelles doivent donc être intégrées par les personnes,

sans quoi elles seront inefficaces. Le fait de lier les valeurs aux procédures favorisera un certain respect des règles – au moins de la lettre – mais il ne garantit pas que les personnes engagées ou élues adopteront elles-mêmes les valeurs correspondantes – l'esprit.

Éthique et valeurs de la fonction publique

Les *codes d'éthique* peuvent facilement n'être rien de plus que des plaques au mur s'ils ne sont pas mis en pratique (« traduits en mesures concrètes »). Comment peut-on réellement mesurer le degré d'éthique des actions d'une organisation? De nombreuses organisations privilégient la réalisation de sondages périodiques auprès du personnel pour examiner le comportement éthique des dirigeants et la compréhension des employés des limites éthiques, ainsi que la relation entre les politiques et la réalité. Le gouvernement du Canada a déjà réalisé un nombre restreint de sondages de ce genre ; quelques ministères et gouvernements provinciaux s'en servent plus systématiquement. Le principal message qui ressort de leur expérience est que ces évaluations doivent être réalisées régulièrement et systématiquement, et couvrir un plus large éventail de questions que le simple fait de cerner les pratiques contraires à l'éthique.

En fin de compte, l'APEX est convaincue que le meilleur moyen de développer une fonction publique éthique est **de recruter, de maintenir en poste, de récompenser et de promouvoir les personnes qui respectent l'éthique et les valeurs de la fonction publique et agissent en conséquence**. Le renforcement continu de ces valeurs – par la formation, par exemple – est essentiel.

Pour les parlementaires et le personnel politique

L'APEX croit qu'il faut mettre tout autant l'accent sur le comportement éthique des parlementaires et du personnel politique, surtout en ce qui a trait à leur manière d'utiliser l'information qu'ils reçoivent et de travailler avec les fonctionnaires. Malheureusement, la plupart des fonctionnaires perçoivent les audiences auprès des comités de la Chambre comme des situations imprévisibles, aux risques élevés. Ils ne sont généralement pas convaincus que les documents dont il sera question auront été lus et compris, ni qu'ils seront traités comme les professionnels qu'ils sont.

L’APEX recommande que soit établi un code de comportement éthique pour les parlementaires et qu’il soit intégré aux règles parlementaires. Ce code devrait également s’appliquer au personnel politique.

2. DÉNONCIATION

Quelles protections y aurait-il lieu de consentir aux fonctionnaires qui croient avoir été témoins d’une pratique répréhensible dans l’administration de programmes gouvernementaux (les « dénonciateurs »)?

L’APEX soutient fortement l’initiative actuelle pour adopter une loi qui protégera les témoins d’actes répréhensibles. Cependant, comme l’ont déjà appris certains membres de l’Association, les cadres de la fonction publique qui font simplement leur travail en essayant de gérer des problèmes de

rendement, sont souvent la cible de « dénonciations » de la part d’employés mécontents. Ces cadres – qui n’ont pas de syndicat pour les représenter – sont confrontés à une situation intenable où ils doivent se défendre eux-mêmes contre de fausses accusations, et n’ont aucun recours. Même s’ils sont innocents, leur intégrité est mise en doute par ces accusations. L’Association a débattu de cette question avec le Comité permanent des opérations gouvernementales du Parlement.

L’APEX recommande donc que toute loi sur la dénonciation prévoit la protection des personnes accusées autant que des accusateurs. Les enquêtes doivent être menées rapidement et apporter les résultats les plus précis possibles – il serait injuste de laisser dans le vague des personnes dont la réputation est en jeu.

L’APEX recommande également que, comme dans le cas des commissions d’enquête parlementaires, une indemnité légale complète soit accordée aux cadres faisant l’objet d’une enquête conduite à la suite d’accusations de dénonciation.

TRANSPARENCE

Quelles limites éventuelles faudrait-il imposer à la transparence des programmes gouvernementaux, à l’administration et aux décisions et mesures budgétaires? Quels mécanismes seraient acceptables pour protéger les informations et les décisions secrètes ou confidentielles tout en permettant une certaine transparence?

Selon l’APEX, on devrait rarement limiter la transparence des dépenses gouvernementales. Voici des exemples de circonstances où on pourrait l’envisager :

- la sécurité nationale;
- les négociations intergouvernementales (internationales et provinciales ou territoriales);
- la loi relative à la protection de la vie privée;
- le risque de préjudices financiers.

L'APEX croit que la transparence est un moyen de *contrôle* utile (au sens administratif du terme). Nous adhérons entièrement au concept de **transparence complète**, non seulement pour les questions relativement mineures comme les voyages des cadres supérieurs, mais aussi pour les questions d'une plus grande importance financière, comme la passation de marchés. L'APEX soutient l'initiative annoncée le 21 octobre par les ministres Alcock et Brison pour renforcer la transparence des activités gouvernementales dans ce domaine.

En outre, l'APEX est persuadée que la décision du gouvernement d'insister sur l'amélioration des états financiers et sur leur attestation par un personnel entièrement qualifié, sera un autre moyen très efficace de faire en sorte que le Parlement et le public obtiendront des renseignements utiles et dignes de foi.

Un des défis actuels auxquels les cadres de la fonction publique doivent faire face est le risque que la circulation de documents de travail et de rapports préliminaires n'entraîne des tentatives d'influencer les conclusions et les recommandations avant que les rapports ne soient finalisés.

Quelles sont les incidences de la diffusion publique des rapports de vérification interne comme ils sont préparés à l'heure actuelle?

L'APEX recommande que seules les vérifications finales soient diffusées publiquement.

CHANGEMENT CULTUREL

Le changement culturel est une des plus importantes questions sur lesquelles il faudra se pencher à cette étape de l'Enquête. L'APEX est d'avis qu'aucun ajustement de systèmes ne pourra éliminer le malaise qui entrave la capacité du Parlement, du gouvernement et de la fonction publique d'assumer leurs responsabilités financières. Le défi fondamental n'est pas légal ou technique, mais culturel. Toutes les parties à ce paradigme, y compris les médias, doivent changer pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes.

Le changement culturel requis doit toucher à la manière de se comporter, d'agir les uns envers les autres et d'assumer ses responsabilités. Jusqu'à ce que la culture du blâme et les jeux politiques qui colorent en ce moment le discours parlementaire ne soient abandonnés, le gouvernement et la fonction publique ne pourront répondre adéquatement aux besoins légitimes et essentiels du Parlement de détenir et d'utiliser l'information financière. De même, le gouvernement ne pourra pas bâtir une fondation de confiance et de crédibilité avant d'avoir mis en œuvre un régime de reddition de comptes plus clair, renforcé sa transparence et veillé à ce que les actes répréhensibles isolés soient découverts et gérés comme il se doit. Les annonces récentes du gouvernement sont un pas dans la bonne direction.

Les hauts fonctionnaires doivent être mieux outillés pour gérer les erreurs et les risques tout en assumant la gestion financière de leurs activités, une facette essentielle de leurs responsabilités. On doit offrir aux fonctionnaires la possibilité de tirer des leçons de leurs erreurs plutôt que de les pousser vers une attitude défensive.

Comment les ministères et les fonctionnaires pourraient-ils apprendre de leurs erreurs et appliquer, pour ce faire, un processus de rétroaction qui serait à l'abri des pressions politiques?

L'APEX croit qu'il s'agit d'une question importante pour l'Enquête. Nous savons que la plupart des fonctionnaires essaient de tirer des leçons de leurs erreurs et font quotidiennement des ajustements aux activités et aux programmes. Il s'agit d'un processus continu, tout à fait essentiel à la

survie de n'importe quelle organisation. Toutefois, dans le contexte actuel, les erreurs sont rarement reconnues et nous entendons peu parler des solutions pour réparer les dommages et pour identifier et sanctionner les responsables. Le langage utilisé en ce qui a trait aux erreurs est excessif. Les rapports sur les erreurs devraient avoir pour objectif de développer la capacité d'apprendre, de s'ajuster et d'aller de l'avant avec des améliorations et des gestes appropriés.

Les cadres de la fonction publique sont responsables des systèmes et des cadres de surveillance et de contrôle qui régissent la prestation de services aux Canadiens et aux Canadiennes. À cause de ce rôle, ce sont souvent eux qui font l'objet d'accusations d'erreurs ou d'actes répréhensibles. C'est pourquoi ils souhaitent :

- que le langage du blâme soit adouci, quel que soient les intervenants ;
- que le rôle de la vérification soit éclairci par rapport aux autres instruments d'examen, afin que les bons outils servent à mesurer les réussites et les échecs sans politiser le processus;
- que le gouvernement consacre davantage d'effort à instaurer une gestion des risques plus efficace, y compris des débats publics sur la tolérance au risque et la capacité du gouvernement de livrer des procédures sans erreur;
- que les parlementaires mettent davantage l'accent sur les résultats.

Comment les politiciens, les fonctionnaires et les médias doivent-ils traiter les erreurs administratives inévitables?

Les réponses officielles doivent présenter une certaine retenue. Nous nous rappelons tous d'un des « scandales » les plus médiatisés des dernières années, le *'billion dollar boondoggle'*. Après une étude approfondie, on a découvert que les erreurs commises

étaient relativement mineures et pouvaient toutes être corrigées. Cependant, les médias, les politiciens et les détracteurs du gouvernement n'ont jamais reconnu publiquement ces nouveaux faits.

Nombreux sont ceux qui reprochent aux médias de ne pas vérifier leurs articles avant de les rendre publiques et cela les frustre beaucoup. Le gouvernement et, par extension, les fonctionnaires deviennent obsédés par les « relations avec les médias ». La législation, les règles ou les codes ne peuvent changer cet environnement. Toutefois, si toutes les parties pouvaient s'entendre pour contribuer à un changement culturel d'envergure, on pourrait faire beaucoup pour améliorer les choses.

CONCLUSION

Comme nous l'avons dit dans notre lettre de présentation, l'APEX croit fermement que les actes inappropriés de quelques personnes ne devraient pas entacher la réputation de l'équipe de gestion professionnelle et éthique de la fonction publique. En tant que groupe, les fonctionnaires jouent un rôle important et spécial par l'aide qu'ils apportent au gouvernement dans la réalisation de ses politiques et par les services efficaces qu'ils donnent aux citoyens.

Les cadres de la fonction publique ont des responsabilités considérables et ils sont très conscients des attentes que les ministres fédéraux et le public nourrissent à l'égard de leur rendement. **C'est pourquoi nous concluons ce document en mettant l'accent sur le fait que pour répondre à ces attentes, les cadres doivent être adéquatement outillés pour faire leur travail avec : de la formation ; des politiques et des priorités claires ; des informations fiables ; des ressources humaines et financières suffisantes ; des systèmes administratifs et réglementaires appropriés ; et, bien entendu, le soutien des parlementaires.**