

TROISIÈME CHAPITRE

**CE QU'ONT DIT LES CANADIENS
ET LES CANADIENNES**

Pour préparer ce rapport, la Commission a décidé de consulter la population afin de connaître son opinion. Pour ce faire, elle a eu recours à trois méthodes : publier des questions sur son site Web (appendice F); organiser cinq tables rondes d'experts, avec animateurs, dans cinq villes du Canada (appendice E); et solliciter la contribution écrite de spécialistes et des citoyens (appendice D). Ces consultations s'ajoutaient aux études commandées par la Commission sur des questions particulières, que l'on trouvera dans les trois volumes accompagnant ce rapport (appendice C).

La participation du public a été un élément décisif de l'Enquête. Notre objectif principal étant de rehausser l'imputabilité au sein du gouvernement, il était essentiel de recueillir l'opinion de ceux et celles à qui le gouvernement est ultimement tenu de rendre des comptes. Les importantes préoccupations régionales ou sectorielles recueillies dans ce contexte ont été un bénéfice additionnel considérable de ce processus.

Nous avons posé aux gens une série de questions axées sur trois grands thèmes : imputabilité, transparence et responsabilité. Ces concepts sont reliés mais les traiter ensemble est une manière efficace de voir comment on peut obliger les élus et les fonctionnaires à rendre compte de l'administration publique. En dernière analyse, ce que veulent savoir les Canadiens, c'est : « Qui décide en fin de compte? »

Nous avons interrogé les Canadiens et les Canadiennes sur un certain nombre de mécanismes d'imputabilité et de transparence, comme la législation sur les dénonciateurs, la législation sur l'accès à l'information, les vérifications internes et d'autres mécanismes de surveillance. Nous leur avons également posé des questions précises sur le rôle des principales institutions gouvernementales et des titulaires de charges publiques; sur la relation entre le Parlement et le Cabinet, et entre les ministres et les fonctionnaires; et sur la gestion des activités publicitaires et des commandites, notamment sur le niveau approprié (s'il existe) de l'intervention politique dans ce domaine. En outre, nous avons ajouté une question ouverte pour permettre aux répondants d'exprimer leurs préoccupations générales et de faire des suggestions.

Le Programme de commandites : problème systémique ou cas particulier?

La Commission a constaté que les Canadiens et les Canadiennes ont des opinions très fermes, et souvent passionnées, sur ces questions. L'Enquête a déclenché une réflexion et un débat de fond dans la population sur le fonctionnement de notre appareil politique et administratif. Nous avons appris que les citoyens, malgré leurs préoccupations, sont fiers de leur système politique. Mais nous avons aussi constaté que cette fierté a été sérieusement malmenée par les révélations de ce qu'on a appelé le scandale des commandites. Bien des gens n'ont pas mâché leurs mots à ce sujet, en exprimant rien moins que du dégoût à l'égard du système. « Je n'ai jamais été aussi écoeuré

de ma vie par la corruption qui semble inhérente au système politique canadien. Les politiciens canadiens ne méritent que le mépris », a dit un répondant sur le site Web*. Beaucoup considèrent que le gouvernement a causé un tort considérable au Canada : « Je me demande ce que sont devenues les valeurs de ce pays. Je me demande quel effet ça aura sur les jeunes ».

Plus précisément, bon nombre de répondants estiment que le gouvernement se moque de ses propres règles, que celles-ci sont appliquées de manière arbitraire ou seulement lorsqu'il risque d'y avoir un examen public, et que les « amis » du système peuvent obtenir ce qu'ils veulent, quand ils le veulent, malgré les règles. Le sentiment le plus répandu dans la population est peut-être que ceux qui transgressent les règles ne sont jamais punis mais devraient l'être. Le simple message que bon nombre de Canadiens et Canadiennes veulent envoyer à leurs politiciens est qu'ils ne devraient jamais croire qu'ils sont au-dessus des lois.

Les gens pensent que le scandale des commandites était un problème particulier, mais ils estiment aussi qu'il était l'expression de problèmes culturels ou moraux plus systémiques au sein du gouvernement : politisation, cynisme, lâcheté morale, opportunisme, indifférence au gaspillage des deniers publics, mépris systématique du Parlement et de l'intérêt public, et mépris des règles. Comme l'a dit un ancien fonctionnaire :

La culture de gestion a considérablement changé au cours des 20 dernières années; on avait autrefois une comptabilité rigoureuse, une reddition de comptes sérieuse et une fonction publique dévouée et loyale, respectant son serment professionnel envers le Canada; aujourd'hui, on a une comptabilité fumeuse, on évite de rendre des comptes et on n'est loyal qu'envers les personnes qui vous ont nommées ou qui peuvent vous donner une promotion.

L'imputabilité

Demandez aux Canadiens qui devrait rendre des comptes à qui et pourquoi et ils vous diront que la chaîne de reddition de comptes est floue, dans le meilleur des cas, surtout aux paliers supérieurs du gouvernement. Le Forum des politiques publiques demande instamment au Premier ministre et au greffier du Conseil privé d'énoncer ensemble « des attentes de comportement parfaitement claires dans leurs domaines respectifs et de sanctionner publiquement quiconque s'en écarte sérieusement. Le comportement de n'importe quelle organisation ne fait que refléter celui de ses dirigeants ».

Durant nos consultations, les Canadiens ont longuement discuté des rôles respectifs du sous-ministre et du ministre, en trouvant finalement peu de consensus si ce n'est sur le fait que cette relation est capitale pour le bon fonctionnement d'un ministère et qu'elle devrait idéalement être une relation professionnelle amicale permettant de régler les divergences d'opinion par accord mutuel. On estime généralement que le sous-ministre doit être responsable de la gestion quotidienne du ministère, y compris de la prestation des programmes, et que le ministre doit être responsable de l'établissement des grandes politiques.

Bien des gens ont dit que les ministres doivent pouvoir donner des instructions à leurs sous-ministres sur tout ce qu'ils veulent, et que ces derniers doivent faire ce qui leur est demandé, sauf dans des cas exceptionnels. Ce sont ces cas exceptionnels qu'il importe de préciser. Il faut trouver des mécanismes de règlement des divergences d'opinion qui soient acceptables aux deux parties. Par exemple, quand y a-t-il pression indue? Seulement quand on demande à un sous-ministre de transgresser la loi? Évidemment, dans un tel cas, le sous-ministre doit avoir le courage de dire non au ministre mais, comme l'ont dit certains répondants, un système reposant uniquement sur le courage des individus est probablement voué à l'échec. En outre, même un sous-ministre qui

fait preuve de courage doit pouvoir s'adresser éventuellement à une tierce partie, normalement le greffier du Conseil privé.

Dans le Programme de commandites, politiciens et fonctionnaires étaient peu décidés à admettre leurs rôles et responsabilités respectifs. De ce fait, personne n'a fini par assumer la responsabilité de ce qui s'est passé. Cette opinion a été exprimée à d'innombrables reprises.

Bon nombre de citoyens estiment aussi que l'imputabilité ne doit pas cesser dès que l'on quitte son poste. Une fois qu'une décision est prise, elle ne devrait pas « disparaître » quand son auteur s'en va ailleurs. Toutefois, certains pensent qu'il doit y avoir une limite à cet égard : un ancien ministre qui avait été obligé de rendre compte de la conduite d'un prédécesseur a dit que cette question était « ma préoccupation mais pas ma responsabilité ».

Certaines personnes estiment que, plus on occupe un poste élevé au gouvernement, moins on se sent obligé de rendre des comptes. Comme l'a dit un expert lors d'une table ronde, les ministres et les sous-ministres « se cachent les uns derrière les autres » et il a ajouté : « Rejeter sa responsabilité est devenu un phénomène courant, et ça commence en haut. Ensuite, ça infecte toute la société ».

Les membres du personnel exonéré (ou politique) des cabinets ministériels sont considérés comme un obstacle à la reddition de comptes. Rares sont les répondants qui ont eu des choses positives à dire sur le personnel politique et sur l'influence croissante qu'il exerce à Ottawa, beaucoup de gens se demandant comment un gouvernement peut être imputable s'il donne régulièrement des postes de pouvoir à ses anciens travailleurs électoraux dont la formation est souvent inadéquate. On se demande par ailleurs comment il se fait que ces personnes puissent ensuite entrer dans la fonction publique professionnelle par la petite porte et pourquoi le personnel du Premier

ministre s'exprime souvent comme s'il possédait l'autorité du Premier ministre. Selon un ancien employé exonéré :

On ignore souvent que ce rôle peut être une source d'abus dans le système. Il arrive trop souvent que les employés exonérés soient jeunes et n'aient pas beaucoup d'expérience de la gestion des grands dossiers ou des questions complexes. Ils sont propulsés dans des postes comportant un degré élevé de pouvoir et d'influence. Leur chaîne de loyauté est souvent très limitée : envers leur ministre, leur parti et leur gouvernement... généralement dans cet ordre.

Certains Canadiens se sont exprimés sur la difficulté de définir l'imputabilité au gouvernement, où le système « d'horizontalité » — les questions impliquant plusieurs ministères — est de plus en plus répandu. En outre, quand des lobbyistes rémunérés, des groupes directement intéressés par les programmes, des experts sectoriels et d'autres participent directement à la prise de décision et à la gestion des programmes, les lignes de responsabilité deviennent encore plus floues. Les Canadiens veulent qu'elles soient claires.

Ce que ne réclame pas la population, c'est un surcroît de règles pour assurer la reddition de comptes. Les gens estiment qu'il y en a déjà assez, concernant par exemple les procédures d'octroi des marchés, le registre des lobbyistes, le code de valeurs et d'éthique, la législation sur l'accès à l'information et la Loi sur la gestion des finances publiques. Ce qu'il faut, c'est veiller à ce que les règles existantes soient suivies et respectées.

En même temps, les Canadiens réclament une amélioration des mécanismes d'imputabilité pour qu'on puisse déceler les erreurs et dissuader ceux qui pourraient être tentés de transgresser les règles. Ces mécanismes comprennent un Comité des comptes publics indépendant, avec plus de ressources et des membres dévoués; un processus budgétaire plus rigoureux; des ministères plus petits; de meilleures relations hiérarchiques entre les vérificateurs ministériels et le contrôleur

général; un bureau du vérificateur général plus puissant; et une surveillance extérieure exercée par un médiateur.

Assumer ses responsabilités

De très nombreux répondants réclament simplement que chacun assume ses responsabilités. « Lourde est la tête qui porte la couronne », a dit un répondant du site Web en citant *Henri IV*, de Shakespeare, avant d'ajouter : « Assumer ses responsabilités, c'est l'essence même de leur travail ».

Les opinions concernant la manière dont les responsabilités doivent être réparties entre les ministres et les sous-ministres étaient clairement partagées. Bon nombre de Canadiens estiment qu'il ne devrait y avoir aucune exception à la règle de la responsabilité ministérielle — « la responsabilité ultime appartient au ministre », selon un participant aux tables rondes. Bien des gens admettent que le pouvoir du ministre est très vaste et qu'il peut choisir comment il souhaite l'exercer. Cela dit, ils conviennent également qu'il y a des limites à cette responsabilité : il est impossible à un ministre de savoir tout ce qui se passe dans son ministère, et bien des ministres ne sont pas des experts dans leur secteur particulier. Considérant ces limites, de nombreuses personnes estiment qu'une part considérable de responsabilité doit être assumée par la haute direction de chaque ministère. « Chacun sait que la haute direction est le principal "agent de changement" dans le ministère », a dit un répondant, qui a ensuite ajouté que les cadres supérieurs devraient être tenus de rendre compte de toutes leurs actions à une autorité supérieure, y compris en ce qui concerne la gestion des finances.

Cela dit, bien des Canadiens attachent moins d'importance à la manière dont sont tracées les lignes de responsabilité, l'essentiel étant qu'il en existe. Ils attendent de leurs dirigeants qu'ils agissent comme des dirigeants, c'est-à-dire qu'ils assument leurs responsabilités et qu'ils rendent des comptes.

Plusieurs intervenants ont comparé notre système politique au secteur privé en disant qu'un ministre est comparable à un PDG qui assume ses responsabilités et risque de payer des amendes ou d'aller en prison. L'un d'entre eux affirme que les contribuables canadiens sont équivalents aux actionnaires d'une entreprise. Beaucoup ont suggéré que des principes de comptabilité comme ceux qui existent dans les entreprises privées devraient être appliqués au gouvernement fédéral, y compris à toutes les sociétés d'État et aux agences publiques, et que de strictes conséquences devraient être prévues en cas de mauvaise gestion des deniers publics. La Commission a entendu de nombreux appels en faveur d'un vérificateur général doté de nouveaux pouvoirs et jouissant d'un accès complet et permanent aux comptes des ministères.

Revitaliser la fonction publique

Les Canadiens et Canadiennes avaient beaucoup à dire sur la fonction publique. Beaucoup craignent que ce groupe de professionnels extrêmement qualifiés n'accorde pas la priorité absolue à l'intérêt public. Un respect plus rigoureux du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique contribuerait-il à rehausser le sens de la responsabilité? Les opinions recueillies à ce sujet sont fort intéressantes. Durant les discussions, on nous a rappelé que bien des gens immigrent au Canada précisément pour ses normes d'éthique et ses valeurs telles que l'équité, la tolérance et l'existence d'un gouvernement responsable. La plupart estiment que l'intégrité des agents de l'État est capitale. Comme l'a dit une personne, c'est ce qui les empêche « d'approuver automatiquement tout ce qu'on leur met sous le nez ».

Certains répondants s'opposent à ce qu'on énonce les principes d'éthique dans un texte de loi car ils estiment que l'éthique doit être une question de conviction personnelle. D'autres pensent que ces valeurs devraient être énoncées dans un texte de loi afin de leur donner une assise plus solide. Ceux qui s'opposent à une solution législative considèrent qu'aucun règlement ne pourra jamais nous protéger

totallement contre les personnes qui manquent d'intégrité et de jugement. Les autres estiment que c'est seulement par la voie législative qu'on pourra démontrer que l'on prend les normes d'éthique au sérieux. Certaines personnes pensent qu'un code serait superflu car les valeurs et l'éthique devraient tout simplement être une exigence fondamentale et préalable pour obtenir et conserver un emploi quelconque dans la fonction publique.

Bien des Canadiens pensent qu'un code d'éthique ne saurait remplacer une bonne gestion et un bon leadership, et que l'éthique devrait être renforcée par la dotation, l'évaluation du rendement et la formation professionnelle. De même, ceux qui sont en faveur d'un code affirment qu'il devrait y avoir en même temps des discussions sur des études de cas réels, et un dialogue sur son application en milieu de travail. Quelques-uns ont même suggéré un code d'éthique de portée plus large, s'appliquant aussi à toutes les entreprises traitant avec le gouvernement.

D'autres mesures ont été proposées pendant les discussions. On a ainsi recommandé l'ajout régulier de sang nouveau pour produire de nouvelles idées et s'assurer que personne ne fasse preuve de complaisance dans son travail. On a aussi suggéré que les fonctionnaires pourraient faire une rotation dans différents ministères afin de les empêcher d'effacer les preuves en cas d'abus de pouvoir ou de détournement de fonds. S'il faut augmenter sensiblement les salaires pour attirer de bons éléments, ont dit certains répondants, tant pis.

L'application de sanctions

Bien des Canadiens attachent fort peu d'importance aux arcanes des processus bureaucratiques d'Ottawa mais beaucoup à la question suivante : « Qui subira les conséquences? » La Commission a reçu un déluge de courriels de gens se disant outragés que personne n'ait été jeté en prison pour le scandale des commandites. Pour bien des gens, l'imputabilité est vide de sens si elle n'est pas accompagnée de sanctions.

En fait, c'est le détournement de fonds qui suscite le plus de colère dans la population. Lors des consultations, on nous a très souvent rappelé que des infractions ont été commises à la Loi sur la gestion des finances publiques. Les répondants du site Web, en particulier, ont exprimé le sentiment d'avoir été personnellement trahis par ce qu'ils qualifient, au mieux, de gaspillage irresponsable de leur argent durement gagné et, au pire, de vol pur et simple. Ils attirent l'attention sur un système de deux poids, deux mesures : eux se comportent de manière responsable en payant leurs impôts, par exemple, mais les politiciens ne rendent aucun compte et ne subissent aucune sanction quand ils font mauvais usage des deniers publics. « Comparez le zèle avec lequel l'ADRC [Agence des douanes et du revenu du Canada] pourchasse le contribuable pour percevoir jusqu'au dernier sou qu'elle estime être dû au gouvernement, à la manière cavalière, si ce n'est criminelle, avec laquelle il sera dépensé », a dit un correspondant du site Web.

Bien des gens en sont arrivés à croire que le système d'incitation et de dissuasion au sein du gouvernement est dysfonctionnel et inefficace pour promouvoir une bonne conduite. Il ne semble y avoir aucune relation entre les sanctions et les actions des agents publics, élus ou non élus. On a dit par exemple à la Commission que certains employés « à problème » sont simplement mutés dans un autre ministère parce qu'il est difficile aux cadres supérieurs d'appliquer des sanctions.

Élaborer un régime de sanctions appropriées semble difficile. Comme on l'a dit pendant les tables rondes, on stipule rarement dans les lois des pays industrialisés que les gens qui ne font pas bien leur travail seront sanctionnés. L'inconduite dans l'administration publique est une zone grise entre la transgression de la loi, d'une part, et le manque de jugement ou l'insuffisance de rendement, d'autre part. Dans ce dernier cas, il semble beaucoup plus légitime que la conséquence soit une sanction politique infligée par l'électorat ou une sanction infligée par les autorités gouvernementales. Toutefois, il arrive que des fonctionnaires

commettent à l'occasion de graves irrégularités et, dans ces cas, les Canadiens ont dit à la Commission qu'ils exigent une certaine forme de mesure disciplinaire.

La publicité, les commandites et la politique

Bon nombre des personnes consultées soutiennent que « la persuasion n'est pas une fonction légitime du gouvernement », pour reprendre l'expression d'un répondant. Autrement dit, le gouvernement doit assumer la responsabilité de veiller à ce qu'aucun programme de publicité ou de commandite ne soit détourné de son objectif dans l'intérêt du parti au pouvoir, ce que certaines personnes considèrent comme une forme de « propagande ». Néanmoins, beaucoup estiment que le gouvernement devrait être en mesure de défendre ou de faire connaître ses politiques, surtout celles qui participent de l'intérêt public — par exemple, les publicités expliquant les changements constitutionnels en 1982.

Il est souvent très difficile de faire la différence entre l'influence légitime et celle qui ne l'est pas. Une organisation a proposé à ce sujet de distinguer l'influence politique, qu'elle juge inacceptable, de l'orientation politique, qui est à la fois la prérogative du gouvernement et une exigence de la démocratie. Toutefois, si la distinction n'est pas reconnue et clairement définie, on risque de se retrouver, comme l'a dit une personne, avec « des choses honteuses faites pour des raisons honorables ».

La transparence et l'accès à l'information

Beaucoup de personnes ayant communiqué avec la Commission par son site Web ont mis l'accent sur le besoin de transparence. L'une d'entre elles a encouragé la Commission à faire tout son possible pour s'assurer qu'à partir de maintenant « toutes les portes resteront ouvertes et toutes les lumières, allumées ». L'imputabilité et la responsabilité s'épanouissent plus facilement dans un système transparent, où le

citoyen sait ce que fait son gouvernement et où les méfaits sont dénoncés. La transparence ne garantit pas l'imputabilité mais elle en rehausse la possibilité. Comme l'ont dit bon nombre de participants aux consultations, c'est grâce à la loi sur l'accès à l'information que les problèmes du Programme de commandites ont été mis en lumière.

Bien que la Commission n'ait entendu personne s'opposer à la notion de transparence, elle en a entendu beaucoup admettre qu'une transparence totale ne serait pas réaliste. Il n'en reste pas moins que les Canadiens réclament une définition plus claire et plus précise des exceptions à l'accessibilité des informations gouvernementales. Un exemple évident est celui de la sécurité nationale. Beaucoup de gens ayant travaillé au gouvernement ont souligné que la peur de divulguer des renseignements tend à engendrer un excès de prudence et à étouffer la créativité. Une personne a dit que l'on devrait par exemple préserver un certain degré de confidentialité pour les communications entre les ministres et les fonctionnaires. De même, ont dit d'autres personnes, les Minutes du Cabinet, ou comptes rendus de ses décisions, devraient rester confidentielles. Un Albertain a parlé de la chape de plomb qui est tombée sur son gouvernement provincial quand il a adopté sa loi sur la liberté de l'information et la protection des renseignements personnels (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) : les fonctionnaires ont cessé de mettre leurs idées sur le papier. En revanche, d'autres correspondants se demandent pourquoi les gens devraient craindre que leur travail soit exposé à l'examen public s'ils le font de manière rigoureuse et impartiale.

Beaucoup de gens pensent qu'il y a trop d'exceptions à l'accès à l'information. *La Loi sur l'accès à l'information* est en vigueur depuis 1983 mais beaucoup estiment qu'elle ne fonctionne pas comme prévu. Comme il y a beaucoup d'exceptions et que les fonctionnaires chargés de répondre aux demandes prennent généralement le maximum du temps qui leur est imparti, la Loi a finalement pour effet de restreindre

l'accès. Des journalistes, notamment, ont déploré que les informations concernant en particulier les sociétés d'État, les discussions du Cabinet, les questions de sécurité et les tierces parties faisant affaire avec le gouvernement ne soient pas légalement accessibles. D'autres ont parlé de fonctionnaires évitant délibérément de laisser « des traces écrites » de leur travail.

La Commission prend note avec inquiétude des nombreuses plaintes formulées au sujet de la « culture orale » du gouvernement et des mesures de « limitation des dégâts » prises au sujet des demandes d'accès à l'information lorsque celles-ci concernent des ministres, apparemment parce que les informations pourraient servir à leur nuire publiquement. On a dit à la Commission que les employés exonérés des cabinets ministériels sont déchirés entre le devoir de divulguer l'information et la loyauté envers leur ministre. Un nombre incroyable de personnes a dit que les agents publics, autant politiques qu'administratifs, trouvent de nombreuses manières de ne pas fournir d'informations au public.

Parmi les propositions de réforme qui ont été faites, mentionnons la réduction du nombre d'exceptions, le renforcement des exigences de tenue obligatoire de dossiers, l'interdiction des fonds secrets, la réduction des délais de réponse aux demandes d'accès à l'information, la divulgation automatique, une clause dérogatoire d'intérêt public, et l'intégration de dispositions de dénonciation à la *Loi sur l'accès à l'information*. Lors d'une discussion, on nous a rappelé ces paroles du juge Gérard La Forest : « Le but ultime de la législation sur l'accès à l'information... est de favoriser la démocratie »².

Une loi sur la dénonciation des fautes

Les Canadiens et les Canadiennes ont beaucoup réfléchi à la dénonciation des fautes et à la loi récemment adoptée à ce sujet³. Beaucoup l'approuvent avec passion, certains la considérant comme un mécanisme de transparence essentiel. Ils appuient l'idée de protéger complètement

les dénonciateurs, y compris leur anonymat, et ont bien des idées pour en renforcer le concept, par exemple en leur donnant une récompense financière ou une prime, en éduquant mieux les fonctionnaires sur les détails du processus, ou même en lançant une campagne de promotion. Un Canadien nous a écrit qu'un programme de dénonciation adéquat aurait peut-être permis d'éviter l'affaire des commandites :

Prenez cette analogie : si votre voisin constate qu'un cambrioleur entre chez vous par effraction pour vous voler et qu'il appelle la police pour l'arrêter, on le félicitera en disant qu'il a été un bon voisin et un bon citoyen. Pourquoi ne pas traiter de la même manière le fonctionnaire qui prévient les autorités que quelqu'un est en train de voler l'argent du contribuable?

D'autres personnes s'opposent toutefois fermement à cette idée en disant que les dénonciateurs, qui sont des fonctionnaires au service de la population, ne devraient pas avoir besoin d'encouragement pour dénoncer les actes répréhensibles. À leur avis, cela devrait faire naturellement partie de leur devoir de fonctionnaires.

Les experts affirment que la législation sur la dénonciation ne saurait remplacer les autres mécanismes internes destinés à assurer une bonne gestion, le comportement éthique et le respect de la loi. Comme pour la santé, disent-ils, il faut mettre l'accent avant tout sur la prévention, pas sur la médecine. Une personne a suggéré que l'important est de « vivre » les valeurs plutôt que de les imposer par voie législative. Selon une autre, « la dénonciation ne devrait pas être le premier mécanisme pour assurer l'imputabilité mais plutôt un dernier recours ».

Bon nombre d'experts se demandent comment on peut vraiment protéger efficacement les dénonciateurs contre les risques de représailles tout en évitant un effondrement de la confiance parmi les fonctionnaires. Certains prévoient l'arrivée d'un « règne de terreur » ou d'une

« société de détectives ». D'autres ajoutent que les fonctionnaires accusés d'actes fautifs, à tort ou à raison, subiraient inévitablement un ternissement coûteux de leur réputation.

D'autres mécanismes d'intégrité

D'autres mécanismes pourraient être envisagés pour rehausser l'intégrité et éviter d'avoir recours à des dénonciateurs, comme s'engager à exercer une surveillance de routine, effectuer des vérifications internes, créer un poste de médiateur et faire la promotion de l'éthique dans les programmes de formation professionnelle.

Cela dit, le secteur du bénévolat et du volontariat, qui représente des millions de Canadiens et de Canadiennes, a mis en garde la Commission en lui disant de ne pas rendre les processus de reddition de comptes trop sophistiqués ni trop coûteux. Ayant été affecté par la réintroduction des exigences de rapport plus détaillées après le scandale de Développement des ressources humaines Canada, ce secteur craint une réaction excessive du gouvernement aux événements du scandale des commandites.

De manière générale, on constate un scepticisme marqué au sujet de l'aptitude du gouvernement à se réformer par des mesures internes. Beaucoup de gens associent intégrité et probité à l'existence d'agents publics indépendants tels que des agents du Parlement ou des médiateurs. Dans le cas de la gestion financière, beaucoup ont exprimé leur déception au sujet de l'intégrité du système de vérification interne. L'exception notable est la vérificatrice générale, que de nombreux Canadiens et Canadiennes acclament comme une quasi-héroïne. « C'est la seule qui a du cran », a écrit un correspondant. Beaucoup de gens recommandent qu'on lui donne plus de ressources financières et plus de pouvoirs, notamment celui d'imposer des pénalités. Plusieurs vont même jusqu'à recommander que l'on affecte un « minivérificateur général » à chaque ministère, agence et organisme public.

Le besoin de changer la culture

En fin de compte, les Canadiens et les Canadiennes ne réclament pas une transformation de fond en comble du système mais ils insistent pour qu'on fasse les choses différemment et soutiennent qu'il ne suffit pas d'ajuster les mécanismes gouvernementaux. Ils réclament un changement de culture au sein de leur gouvernement, englobant les valeurs, les normes et les principes de gestion qui sous-tendent l'administration publique.

L'imputabilité est importante à leurs yeux. Ils veulent savoir que quelqu'un rendra des comptes et avoir la conviction que les fonctionnaires sont là pour être vraiment au service du public, pas simplement pour faire carrière et plaire à leurs supérieurs. Selon un expert, le scandale des commandites peut être attribué aux excès causés par ce qu'il appelle une « culture de l'intérêt privé » ou une « culture de l'entrepreneuriat » dans la fonction publique, qui a remplacé la « culture de l'intérêt public ». Dans le Programme de commandites, selon cette théorie, le Premier ministre et le Cabinet, animés des meilleures intentions, ont encouragé l'entrepreneuriat de certains fonctionnaires qui se sont alors mis à cesser de travailler pour leur ministère, en fonction de ses règles, et ont cultivé des relations avec des sociétés de commandites du secteur privé utilisant un ensemble différent de règles et de normes.

Un juriste a parlé du programme de publicité du gouvernement en disant qu'il n'avait aucune règle ni direction; à son avis, l'instauration d'une « culture de la règle de droit » protégerait les programmes publicitaires contre la corruption. Dans une telle culture, on accorderait la primauté au respect des règles de la fonction publique plutôt qu'à la satisfaction des désirs des maîtres politiques.

Sur le site Web, les appels en faveur d'un tel changement de culture ont été nombreux. Un correspondant a dit souhaiter une « culture de

l'intégrité »; un autre, s'exprimant en français, a attribué les actes fautifs à « une culture où les gens se protègent mutuellement »; un autre encore a suggéré une sélection plus rigoureuse des candidats à un emploi ou à une promotion, en appelant de ses vœux « une culture de l'honnêteté, de l'intégrité et du respect ». Un résident de la Colombie-Britannique nous a écrit ceci :

Toutes les règles du monde ne permettront jamais de prévoir toutes les situations, et les personnes décidées à manipuler ou à contourner les règles pour obtenir un gain personnel ou un avantage professionnel trouveront toujours le moyen de le faire. Il serait largement préférable que chaque gestionnaire et politicien instaure et entretienne délibérément une culture — une manière de faire — fondée sur le caractère sacré de la confiance publique.

La confiance des Canadiens et des Canadiennes dans leurs institutions politiques et administratives a été sérieusement ébranlée. Ils souhaitent qu'elle soit rétablie.

Notes du troisième chapitre

-
- * Note du traducteur : Sauf indication contraire dans le texte, toutes les citations de ce chapitre sont des traductions
- ¹ RSA 2000, ch. F-25.
- ² Le juge La Forest a fait cette déclaration en exprimant sa dissidence dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)* (CSC, 1997).
- ³ Le projet de loi C-11 a été adopté par la Chambre des communes le 5 octobre 2005 et a obtenu la Sanction royale le 25 novembre 2005. Le titre complet est *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs*.