

L'ère de la police de l'éthique

Alan Gilmore

Dans le contexte de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, six nouveaux agents relevant du Parlement ont été créés pour diriger la bureaucratie fédérale. Ces mandataires se sont joints à huit entités existantes déjà chargées de la surveillance de diverses fonctions bureaucratiques. Ensemble, ces organismes forment un réseau formidable de surveillance. Mais il n'est pas clair quel impact cette structure extra-parlementaire et l'initiative connexe relative aux valeurs et à l'éthique d'organismes centraux auront sur le gouvernement et la fonction publique. Les organismes et initiatives accroîtront-ils manifestement la responsabilisation et l'éthique au gouvernement? Aborderont-ils les causes fondamentales des problèmes liés aux valeurs et à l'éthique au gouvernement fédéral? La façon dont ils préviendront ou atténueront les problèmes liés aux valeurs et à l'éthique est-elle claire?

La plupart des plus récentes initiatives relatives aux valeurs et à l'éthique du gouvernement fédéral constituent une réponse à une série d'événements caractérisés comme des « scandales » par les médias et les partis politiques de l'opposition. Parmi les événements, on compte l'Enquête sur la Somalie (1997), l'Enquête Krever sur la contamination du sang (1997), la controverse relative aux subventions et contributions à Développement des ressources humaines Canada (2000), les dépenses excessives liées à l'enregistrement des armes à feu (2003) et les problèmes contractuels au sein du Programme des commandites (2003). À ces événements, on pourrait ajouter le détournement de fonds de la caisse de retraite de la GRC en 2003 qui a été révélé en 2007. En outre, on pense aux allégations de dépenses abusives par les dirigeants de la Commission nationale des relations de travail (1997), du Commissariat à la protection de la vie privée (2003) et du Bureau de l'Enquêteur

correctionnel (2006) et aux allégations de conflit d'intérêt relativement à « shawinigte » (1999). Il n'y a pas de doute que ces événements soulèvent de sérieuses questions sur la responsabilisation et l'éthique au gouvernement.

En premier lieu, pour répondre aux questions posées, cet article énumère les divers mandataires parlementaires, leurs budgets et leur mandat, ainsi que les initiatives clés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et de l'Agence de la fonction publique du Canada (AFPC), et présente des observations initiales sur leur efficacité potentielle.

Voici les agents du Parlement qui ont une incidence directe sur les ministères et organismes fédéraux :

- Bureau du vérificateur général du Canada (1878)
- Commission de la fonction publique (1908)
- Commissaire aux langues officielles (1970)
- Commissaire à la protection de la vie privée (1983)
- Commissaire à l'accès à l'information (1983)
- Commission canadienne des droits de la personne (1985)
- Commissaire à l'environnement et au développement durable (1995)
- Commissariat à l'intégrité du secteur public (2007)
- Ombudsman de l'approvisionnement (2007)

Les agents qui touchent directement le Parlement et le processus politique sont les suivants :

- Directeur général des élections (1920)
- Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2007)
- Commissaire au lobbying (loi pas encore promulguée)
- Directeur parlementaire du budget (2007)



Alan Gilmore

Alan Gilmore, a été premier directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada. Il possède une vaste expérience des cadres de responsabilité et de gouvernance, des programmes réglementaires, ainsi que des systèmes de contrôle de gestion. Il est professeur d'éthique en affaires publiques à l'Université Saint Paul, à Ottawa, et est conseiller-associé pour le Cercle Sussex, cabinet d'experts-conseils spécialisé en gestion et en politiques stratégiques. Les commentaires sur cet article peuvent être adressés à argilmore@rogers.com.

De plus, le Bureau du directeur des poursuites pénales a été créé en 2007.

Dans le cadre de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, on a aussi créé le poste d'administrateur des comptes. En vertu de la Loi, des sous-ministres et des chefs d'organismes ont été désignés à titre d'administrateur des comptes. Le poste est une copie vaguement semblable à celui du modèle britannique. (Pour voir la comparaison des mandats de l'administrateur des comptes canadien et de celui britannique, reportez-vous à mon article précédent « L'agent de la comptabilité : qu'en retirent donc les Canadiens? » du *Journal IGF*, Volume 18, Numéro 1, automne 2006.) Le Comité permanent de la Chambre des communes des comptes publics est du point de vue que l'administrateur des comptes est tenu de rendre compte au Comité. Si c'est le cas, l'administrateur des comptes pourrait être considéré comme un mandataire quasi-parlementaire. Toutefois, le Bureau du Conseil privé soutient qu'on a simplement garanti la pratique existante par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, que rien n'a changé et que les administrateurs des comptes ne sont pas tenus de rendre des comptes au Comité de la Chambre des communes.

Les plans de dépenses et de dotation des agents du Parlement pour l'exercice 2008-2009 sont résumés au tableau 1. Selon l'information disponible, les manda-

Tableau 1.
Sommaire des dépenses de 2008-2009 et des plans de dotation des agents du Parlement

Agent du Parlement	Dépenses prévues (en millions de \$)	Ressources humaines prévues (employés équivalents temps plein)
Bureau du vérificateur général, y compris le commissaire à l'environnement et au développement durable	79,2	625
Commission de la fonction publique	99,6	1030
Commissaire aux langues officielles	19,9	177,5
Commissaire à la protection de la vie privée	19,0	150
Commissaire de l'accès à l'information	9,6	90
Commission des droits de la personne	20,6	190
Commissariat à l'intégrité du secteur public	6,55	41
Ombudsman de l'approvisionnement ¹	3,7	N/A
Directeur général des élections	110,5	388
Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	S/O	S/O
Commissaire au lobbying	S/O	S/O
Directeur parlementaire du budget ²	2,5	S/O
Directeur des poursuites pénales	120,6	530

Source : Rapports sur les plans et priorités ministériels 2007-2008, <http://www.tbs-sct.gc.ca>

1. Budget des dépenses pour 2007-2008 de TPSGC

2. The Hill Times, 31 mars 2008

taires qui influent directement sur la bureaucratie fédérale planifie d'avoir plus de 2 100 employés équivalents temps plein et de dépenser plus de 258 millions de dollars en 2008-2009. Le Bureau du vérificateur général (BVG) et la Commission de la fonction publique (CFP) ont la plupart des ressources. En 2007-2008, le BVG a prévu qu'il aurait 625 employés équivalents temps plein et dépenserait 80,6 millions de dollars. Il avait prévu de dépenser environ 44 millions de dollars pour des vérifications de l'optimisation des ressources de ministères et d'organismes, 5 millions de dollars pour des vérifications des états financiers du gouvernement du Canada, 24 millions de dollars pour des vérifications financières des sociétés d'État et des gouvernements territoriaux, 4 millions de dollars pour des examens spéciaux des sociétés d'État et 2,2 millions de dollars pour des activités de surveillance du développement durable.¹ En 2007-2008, la CFP avait prévu de dépenser approximativement 29,8 millions de dollars pour son programme de « Surveillance de l'intégrité de la dotation et neutralité politique ». Ce programme implique l'examen des organismes pour savoir s'ils ont mis sur pied des activités de surveillance et de vérification de la CFP et des recommandations et réalisé des examens de la dotation à la fonction publique. On prévoit que les dépenses dans ce secteur augmenteront à 40,8 millions de dollars en 2010-2011.²

Les mandats des agents du Parlement sont résumés au tableau 2. Comme l'indique la description, ces organismes ont

des pouvoirs considérables et assurent la surveillance de presque tous les aspects des activités de la fonction publique fédérale. En 2008-2009, le BVG planifie de préparer des rapports des constatations des 29 vérifications de l'optimisation des ressources qui seront publiés jusqu'à quatre fois par année dans les rapports du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces vérifications ont des répercussions sur tous les secteurs du gouvernement. Par exemple, en 2008-2009, le BVG publiera des rapports, un sur le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en mai 2008, un sur la gouvernance des petites entités et un sur l'établissement de contrats de services en novembre 2008, et un sur les efforts d'assurer l'observation à l'Agence du revenu du Canada en février 2009.³ En 2008-2009, la CFP planifie [Traduction] « d'initier un nouveau cycle de vérification, notamment des vérifications de grandes entités ».⁴

Un autre aspect important de la diversité des activités de surveillance de l'éthique au sein du gouvernement fédéral est d'établir des codes de déontologie pour les députés à la Chambres des communes, les ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil, la fonction publique, les lobbyistes et les fournisseurs de biens et de services au gouvernement. Le tableau 3 résume les éléments clés de ces codes. Le bureau du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, les sous-ministres ainsi que l'Agence de la fonction publique

du Canada, le Bureau du directeur des lobbyistes (ou le commissaire au lobbying), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada sont responsables d'administrer ces codes.

Ajoutons à ces codes la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* qui stipule que le Conseil du Trésor est tenu d'établir un nouveau code de déontologie pour l'ensemble du secteur public qui [Traduction] « exposera les valeurs qui devraient guider les fonctionnaires relativement à l'éthique professionnelle ». En outre, la Loi mentionne que [Traduction] « les administrateurs généraux des ministères et des organismes fédéraux sont tenus d'établir leurs propres codes compatibles à celui du Conseil du Trésor, mais adaptés aux besoins de leurs organismes ». Les administrateurs généraux sont également tenus de désigner un haut fonctionnaire qui sera responsable de traiter les divulgations d'actes répréhensibles posés au sein d'un ministère, en remplacement du commissaire à l'intégrité de la fonction publique.⁵

Cette structure englobant les mandataires parlementaires, les codes de déontologie et le régime de divulgation interne et externe d'actes répréhensibles est complétée par les exigences du SCT intégrées à son Cadre de responsabilisation de la gestion (CRG). Le CRG se veut un exercice du Conseil du Trésor établissant « les attentes du Conseil du Trésor auxquelles doivent répondre les cadres supérieurs de l'administration fédérale pour promouvoir la saine gestion dans la fonction publique ».⁶ Le CRG est censé offrir un modèle intégré des différentes initiatives de gestion, servir de point de départ pour que les sous-ministres veillent à une gestion saine et permettre au Conseil du Trésor d'évaluer le rendement de la gestion. Les ministères sont notés en fonction de 10 éléments à l'aide d'une échelle à quatre catégories du niveau le plus bas au niveau le plus élevé : attention requise, possibilité d'amélioration, acceptable et fort. Un des éléments est celui des valeurs de la fonction publique comportant deux notions : le leadership fondé sur les valeurs et la culture organisationnelle. Le processus du CRG est à la Ronde V (2007-2008). Pour cette ronde, le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (BVEFP) à

Tableau 2. Sommaire des mandats des agents du Parlement

Agent du Parlement	Ce qu'ils font
Bureau du vérificateur général, y compris le commissaire à l'environnement et au développement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Vérification de l'optimisation des ressources de ministères et d'organismes • Vérification de l'optimisation des ressources des activités liées à l'environnement et au développement durable • Vérifications du Nunavut, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest • Vérification des Comptes publics du Canada • Vérifications financières et examens spéciaux des sociétés d'État
Commission de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de stratégies de recrutement et de pratiques de dotation à l'échelle de la fonction publique • Mise en œuvre, par les organisations, des recommandations relatives à la surveillance et à la vérification de la CFP • Renforcement du mécanisme de surveillance de l'intégrité du système de dotation de la fonction publique fondé sur les risques • Services de dotation et d'évaluation
Commissaire aux langues officielles	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête sur les plaintes et fait des enquêtes • Entreprind des enquêtes de sa propre initiative • Examine la performance linguistique des institutions fédérales et des autres organisations et produit des bulletins de rendement • Là où le risque est élevé, il procède à des vérifications approfondies • Intervient dans des cas en instance, judicieusement dans des dossiers importants en matière de langues officielles et à l'étape de l'élaboration des lois, des règlements et des politiques • Surveille la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles par les institutions fédérales et les autres organisations. • Sensibilise la population canadienne aux avantages de la dualité linguistique
Commissaire à la protection de la vie privée	<ul style="list-style-type: none"> • Défend le droit à la vie privée • Enquête sur les plaintes, procède à des vérifications • Procède à des poursuites en justice • Commissaire de l'accès à l'information – Enquête sur les plaintes • Engager une révision judiciaire, lorsqu'un principe de droit important est en jeu • Surveille le rendement des institutions fédérales qui enfreignent la Loi sur l'accès à l'information systématiquement et de manière répétée
Commission des droits de la personne	<ul style="list-style-type: none"> • Catalyseur proactif et influant pour faire avancer les questions liées aux droits de la personne, tant à l'échelle nationale qu'internationale • Effectue des vérifications des employeurs régis par le gouvernement fédéral • Enquête sur les plaintes liées aux droits de la personne
Commissariat à l'intégrité du secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • Établit un mécanisme sécuritaire et confidentiel pour les fonctionnaires ou le grand public qui désirent divulguer de l'information sur des actes répréhensibles pouvant avoir été commis dans le secteur public • Effectue des enquêtes • Assure la protection des fonctionnaires contre des mesures de représailles pour avoir divulgué de tels renseignements ou avoir participé à une enquête
Ombudsman de l'approvisionnement ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Revoit les méthodes d'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement • Examine les plaintes des fournisseurs
Directeur général des élections	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit l'accès au processus électoral à tous les électeurs; tenir le Registre national des électeurs • Assure la tenue des scrutins fédéraux tels que : <ul style="list-style-type: none"> – enregistrer les partis politiques, les candidats à la direction – administrer les contrôles sur les sources financières et les dépenses électorales – examiner et divulguer les rapports financiers – autoriser le paiement d'allocations des partis enregistrés – rembourser les dépenses électorales en vertu de la Loi électorale du Canada – nommer les directeurs du scrutin
Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	<ul style="list-style-type: none"> • Administre le Code régissant les conflits d'intérêts pour les députés à la Chambre des communes
Commissaire au lobbying	<ul style="list-style-type: none"> • Assure l'exécution de la Loi sur le lobbying • Établit un registre des lobbyistes • Enquête sur les infractions présumées à la Loi sur le Lobbying ou au Code de déontologie des lobbyistes.
Directeur parlementaire du budget ²	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit une analyse objective au Sénat et à la Chambre des communes sur le Budget des dépenses du gouvernement, sur l'état des finances de la nation et sur les tendances de l'économie nationale • Entreprind des recherches à la demande de certains comités parlementaires • Fournit des estimations des coûts de propositions comprises dans des projets de loi déposés par les députés dans une capacité autre que celle de ministre
Directeur des poursuites pénales	<p>Poursuites :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'infractions en matière de drogue, de crime organisé et au Code criminel • d'infractions à des lois fédérales en vue de protéger l'environnement, les ressources naturelles, l'économie et la santé sociale • aux termes de la Partie II.1 (Terrorisme) du Code criminel, de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, de la Loi sur les douanes, de la Loi sur l'accise et de la Loi sur la taxe d'accise pour lutter contre la criminalité transnationale et le terrorisme

Source: Rapports sur les plans et priorités ministériels 2007-2008, <http://www.tbs-sct.gc.ca>

1. Loi fédérale sur la responsabilité, Sommaire, <http://www2.parl.gc.ca>

l'Agence de la fonction publique du Canada a adopté une approche d'autoévaluation ministérielle. Les ministères s'attribuent eux-mêmes une note en répondant à 10 questions auxquelles ils fournissent des preuves à l'appui. Le BVEFP examine cette information, tient des consultations, puis donne une note globale.⁷

Tableau 3. Éléments clés des codes de déontologie fédéraux

Code de déontologie	Éléments clé
Codes régissant les conflits d'intérêts des députés ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Préserver la confiance du public dans l'intégrité des députés, ainsi que le respect et la confiance dans la Chambre des communes • Démontrer au public que les députés sont soumis à des normes qui placent l'intérêt du public devant leurs intérêts personnels et fournir un régime transparent selon lequel le public peut juger de lui-même si cela est le cas • Donner des conseils aux députés sur la façon de concilier leurs intérêts personnels aux obligations et fonctions publiques • Encourager le consensus des députés en établissant des normes et en fournissant des moyens qui permettront de répondre aux questions relatives à une bonne conduite par l'intermédiaire d'un conseiller indépendant et impartial.
Loi sur les conflits d'intérêts ¹ Partie 1 : Règles relatives aux conflits d'intérêts <ul style="list-style-type: none"> • ministres, secrétaires d'État et secrétaires parlementaires • personnel ministériel et conseillers ministériels • personnes nommées par le gouverneur en conseil et personnes nommées par un ministère 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne pas exercer un pouvoir officiel pour servir aux intérêts personnels • Organiser ses affaires personnelles afin d'éviter un conflit d'intérêt • Ne pas donner de traitement préférentiel à personne • Ne pas utiliser des renseignements personnels à des fins personnelles • Ne pas laisser les offres ne se rapportant pas à l'emploi influencer ses décisions • Ne pas accepter de dons ou d'avantages qui pourraient être raisonnablement considérés comme une influence sur une décision
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique ²	<ul style="list-style-type: none"> • Valeurs démocratiques, professionnelles, morales et humaines • Mesures relatives aux conflits d'intérêts • Mesures d'après-emploi • Voies de résolution à l'intention des fonctionnaires qui croient que leur organisation a enfreint le Code
Code de déontologie des lobbyistes ³	<ul style="list-style-type: none"> • Entretenir avec intégrité et honnêteté toutes les relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes • Être ouvert et franc en ce qui concerne ses activités liées au lobbying, tout en respectant la confidentialité. • Observer les plus hautes normes professionnelles et déontologiques, respecter pleinement non seulement la lettre mais l'esprit du Code de déontologie des lobbyistes, toutes les lois connexes, y compris la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et son règlement.
Code de conduite pour l'approvisionnement ⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités des fonctionnaires en vertu des lois et du code de valeurs et d'éthique • Responsabilités des vendeurs, notamment le respect des responsabilités des fonctionnaires • Plaintes des vendeurs et garanties de procédure
Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Le harcèlement au travail n'est pas acceptable et ne sera pas toléré

1. Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie>2. Agence de la fonction publique du Canada, Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, <http://www.psagency-agencefp.gc.ca>;3. Bureau du directeur des lobbyistes, <http://www.ori-bdl.gc.ca>4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Code de conduite pour l'approvisionnement, <http://www.pwgsc.gc.ca>5. Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail, <http://www.tbs-sct.gc.ca>

Observations préliminaires

En général, les commissions d'enquête et les vérifications du BVG des principaux « scandales » se concentraient sur le rôle des fonctionnaires et les violations des règlements et politiques gouvernementaux. En raison de la nature du mandat du BVG, ses examens se concentraient totalement sur le rôle des ministères et de leurs fonctionnaires. La Commission d'enquête sur les commandites fut la principale exception à ce scénario laquelle s'est concentrée sur le rôle des ministres et de leurs conseillers et fonctionnaires. Comme on pourrait s'y attendre, le fait de se concentrer sur le rôle des fonctionnaires a donné lieu à la formulation de recommandations qui exigeaient des changements dans le fonctionnement interne du gouvernement et une plus grande surveillance de la bureaucratie par des organismes externes, préférablement par des mandataires parlementaires. Selon

l'hypothèse de ces recommandations, le comportement des fonctionnaires était à la base des « scandales ». Par conséquent, si l'on modifie la fonction publique, particulièrement le rôle et les fonctions des hauts fonctionnaires, en y intégrant plus de règles et d'orientations d'organismes centraux et surtout une surveillance externe, ils devront agir correctement. D'où l'établissement du BVG, de la CFP, des commissaires d'accès à l'information et à la vie privée, de la Commission des droits de la personne, de l'Ombudsman de l'approvisionnement et du Commissaire à l'intégrité de la fonction publique.

L'hypothèse est-elle valable? Ou est-elle le résultat de la plupart des enquêtes et de toutes les vérifications du BVG portant sur les ministères et le rôle des fonctionnaires (les niveaux sous le sous-ministre implicitement) plutôt que sur le rôle du ministre et de ses conseillers? Seules les enquêtes sur la

Somalie et Krever ont fait allusion au rôle des ministres et conseillers, tandis que les rapports du vérificateur général évitaient le sujet. Donc, on a eu l'impression que le problème était les fonctionnaires.

Une lecture approfondie du rapport Krever révèle qu'on tenait les ministres fédéraux et provinciaux responsables du scandale du sang, contaminé lesquels ont omis d'approuver une usine indispensable de fractionnement du sang, car plusieurs provinces voulaient que les retombées économiques d'une telle usine reviennent à leur province. Plutôt que de donner la possibilité de retombées à une seule province, aucune usine n'a été construite. Par conséquent, le Canada a dû acheter les composants sanguins requis de fournisseurs des É.-U. qui ont obtenu le sang de groupes à haut risque d'infection au VIH/SIDA et à l'hépatite C.

De même, le rapport de la Commission sur la Somalie résume les décisions prises

par les ministres de déployer rapidement des forces canadiennes non préparées dans un pays déchiré par la guerre, mais ce sont les officiers de niveau inférieur et les soldats qui ont fait face à la cour martiale.

Finalement, un examen des événements qui ont conduit à la controverse d'un milliard de dollars du programme de subventions et de contributions de DRHC indique qu'il y avait trois principales sources au problème. La première fut le processus d'examen du programme existant au milieu des années 90 par lequel on réduisait considérablement le rang des cadres intermédiaires à DRHC et à l'échelle du gouvernement en offrant une indemnité monétaire de retraite trop généreuse pour refuser. Donc, DRHC s'est retrouvé sans le talent de gestion nécessaire pour superviser un nouveau programme important de subventions et de contributions qui était sous la pression des ministres pour que les fonds soient octroyés aussitôt que possible. La deuxième source du problème fut la délégation du pouvoir d'approbation de fonds et de projets à des cadres plus ou moins débutants et ayant très peu d'expérience lesquels étaient situés dans des bureaux régionaux décentralisés, et ce, sans la supervision de cadres intermédiaires. Enfin, la troisième source du problème fut la mise en place d'une politique « d'élimination des obstacles » sous l'égide de DRHC et du SCT laquelle a été interprétée comme encourageant les fonctionnaires à se concentrer sur les résultats selon la simple suggestion qu'il n'y aurait aucune conséquence importante si on ne tenait pas compte des contrôles financiers clés ou si on les contournait. Finalement, le poids de la critique et les conséquences des problèmes ont été assumés par les sous-ministres adjoints, un nouveau sous-ministre et un ministre qui n'était pas là au début du programme.

Cette structure accrue de valeurs et d'éthique du gouvernement fédéral empêchera-t-elle ou atténuera-t-elle ces types de « scandales » à l'avenir? Son efficacité est discutable étant donné les antécédents des initiatives actuelles visant les mandataires parlementaires et les organismes centraux. Par exemple, le BVG, malgré les vérifications approfondies des marchés de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en 1997 et en 1999, n'a pas décelé

les problèmes du Programme des commandes. Et, bien qu'il ait rendu compte des problèmes liés au programme de subventions et de contributions de DRHC en octobre 2000, son rapport d'avril 2000 sur la qualité de service de DRHC au niveau local mentionnait que DRHC avait [Traduction] « fait des progrès considérables en ce qui a trait à la qualité du service ».

Une seconde hypothèse veut que la principale cause des problèmes repose sur le conflit d'intérêt individuel impliquant le gain d'avantages monétaires ou autres, parfois en échange d'un traitement préférentiel de la partie offrant l'avantage; et, si la nature d'un conflit d'intérêt est exprimée clairement, les difficultés peuvent donc être évitées. On considère que cela s'applique aux ministres, à leurs conseillers et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil ainsi qu'aux fonctionnaires. L'établissement des codes est censé clarifier, pour les parties, la façon d'organiser et de mener leurs affaires personnelles pour ne pas retirer d'avantages ou pour ne pas être perçu comme retirant de leur charge publique. Toutefois, les codes de conflit d'intérêt existants, les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et le *Code criminel* auraient dû empêcher les allégations d'actes répréhensibles associés aux dirigeants de la Commission nationale des relations de travail, du Commissariat à la protection de la vie privée, du Bureau de l'Enquêteur correctionnel et du Cabinet du Premier ministre. Étant donné les antécédents du gouvernement relativement aux dénonciateurs, est-il raisonnable de s'attendre que les fonctionnaires mettront tous leurs espoirs en la nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et risqueront leurs carrières pour signaler de tels actes?

Une troisième hypothèse veut que plus on retire les organismes de surveillance du contrôle gouvernemental direct, plus ces organismes seront rigoureux dans leur mise en œuvre de leurs mandats, plus le gouvernement se conformera à l'éthique. L'établissement du BVG et des autres mandataires parlementaires reflète cette façon de penser. Toutefois, même s'il existe plus d'organismes de surveillance, il n'y a toujours que peu de conséquences pour ne le non-respect des codes de déontologie ou

des lois qu'ils encadrent.

La *Loi sur l'accès à l'information* en est un exemple clair. Dans le Rapport annuel de 2006-2007 du Commissariat à l'information, on informait que le Bureau du Conseil privé (BCP) et le ministère de la Justice avait échoué à la gestion des demandes d'accès à l'information en 2004, en 2005 et en 2006. Le commissaire à l'information avait toujours un espoir d'amélioration pour le ministère de la Justice. Cependant, il prévoyait que, malgré la charge de travail du BCP modeste, ce dernier continuerait à long terme à être incapable de gérer les demandes d'accès à l'information, et ce, malgré l'assurance donnée en 2005 au commissaire et au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique que la question serait abordée. Le commissaire a également fait état d'un cas intitulé « C'est la faute au BCP! » où le ministère des Finances n'a pas communiqué des documents qu'il aurait dû communiquer sur le conseil du BCP. Quel message sur les valeurs et l'éthique ce genre de comportement par l'organisme principal de la fonction publique envoie-t-il aux autres ministères et aux fonctionnaires?

En dernier lieu, examinons le processus du Cadre de responsabilisation de gestion du SCT. Qu'est-ce qui permet de déterminer son efficacité? À ce jour, l'histoire des « réformes » de gestion de la fonction publique est bourrée d'initiatives qui ont eu des résultats « décevants et qui promettaient trop ».⁸ Par exemple, le SCT a lancé Program-Planning-Budgeting System (PPBS) dans les années 70 et la Gestion par objectifs (MBO) dans les années 80 qui impliquaient beaucoup de tâches administratives et qui ont été abandonnés brusquement. Bien que ces programmes ne semblent pas avoir causé de dommage important, à l'exception de leur coût élevé, du temps consacré et de leur effet démoralisant, des plus récents programmes comme celui de « l'élimination des obstacles » peuvent faire énormément de mal – témoin le cas de DRHC qui était à la tête des efforts « d'élimination des obstacles ». Le processus du CRG a été adopté sans que l'on comprenne complètement les raisons pour lesquelles les « réformes » antérieures de gestion n'ont pas fonctionné.

Manifestement, le but d'ajouter de nouveaux agents du Parlement et d'adopter de nouveaux programmes de gestion ne consiste pas à motiver les fonctionnaires à prendre soins de documenter les justifications des mesures qu'ils ont prises ou de faire preuve de plus de créativité lorsqu'ils contournent des règles et règlements, car les pressions de remplir une tâche n'ont pas changé et les conséquences de ne pas respecter les règles sont négligeables. Si les pressions menant aux problèmes liés aux valeurs et à l'éthique et les moyens adéquats pour éviter ces problèmes n'ont pas été clairement établis, l'efficacité de l'effort accru est donc discutable dès le départ. Selon les expériences antérieures, il n'est pas clair comment les nouvelles initiatives relatives

aux valeurs et à l'éthique du gouvernement fédéral permettront d'aborder les causes des problèmes liés à la Somalie, à DRHC, aux réserves de sang contaminé, au Programme des commandites et à la caisse de retraite de la GRC, ou d'empêcher de façon plus efficace les ministres ou les dirigeants d'organismes de poser des actes répréhensibles. Ce dont nous avons besoin consiste en un examen systématique des programmes fédéraux pour veiller à ce que ces derniers abordent les causes fondamentales des problèmes liés à l'éthique au gouvernement, que leurs coûts et le travail réalisé pour satisfaire aux exigences soient justifiés et qu'il y ait des conséquences réelles dans les cas d'inobservation. ❖

Remarques

1. Bureau du vérificateur général, *Rapport sur les plans et priorités*, 2008-2009, Section III, Renseignements supplémentaires, Tableau 2 : Ressources financières et humaines et sous-activités, <http://www.tbs-sct.gc.ca>
2. Commission de la fonction publique, *Rapport sur les plans et priorités*, 2008-2009, Tableau 2 : Dépenses prévues et équivalents temps plein, <http://www.tbs-sct.gc.ca>
3. Bureau du vérificateur général, op. cit., Section III—Renseignements supplémentaires
4. Commission de la fonction publique, op. cit., *Rapport sur les plans et priorités*, Priorité II
5. Agence de la fonction publique du Canada, Aperçu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, <http://www.psagency-agencefp.gc.ca>
6. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Cadre de responsabilisation de la gestion, www.tbs-sct.gc.ca
7. Ibid
8. Lebow, R. and R. Spitzer, *Accountability: Freedom and Responsibility without Control*, San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2002.

VOS DÉFIS

Gestion par activités

Schéma dynamique des processus

Conformité

Gouvernance

Analyse de la capacité

Simulation

Mesures de performance

Coût de revient

Forage multidimensionnel

Coût d'obtention de la qualité

Planification budgétaire

Analyse des écarts

Gestion des risques

Gestion du processus budgétaire

Budget par activités

Vérification interne

Tarification

Théorie des contraintes

Benchmarking - Étalonnage

Gestion budgétaire

NOS SERVICES

DECIMAL



Solutions en gestion de la performance corporative

841, boul. Jean-Paul-Vincent, Longueuil, QC J4G 1R3
Tél. : 450-640-1222, poste 44, www.decimal.ca