
PREMIÈRE PARTIE
CONTEXTE

INTRODUCTION

Durant l'une des séances de consultation organisées par le Comité consultatif de la Commission avant la préparation de ce rapport, un participant nous a remis un court texte dans lequel on trouvait à plusieurs reprises en majuscules et en caractères gras la question suivante : « Où étaient les parlementaires? » C'était une question légitime qui mettait en relief l'une des principales défaillances de la gestion du Programme de commandites : le fait que le Parlement n'a pas joué son rôle traditionnel et historique de surveillant des dépenses effectuées par la branche exécutive du gouvernement. Cette défaillance provenait de deux facteurs : le fait que le Programme de commandites était à toutes fins utiles invisible parce qu'il avait été soustrait à la procédure habituelle d'approbation parlementaire préalable des dépenses publiques; et le déséquilibre de pouvoir qui s'était établi entre la branche exécutive du gouvernement (représentée dans ce cas par le cabinet du Premier ministre) et des institutions parlementaires telles que le Comité des comptes publics, chargées d'obliger la branche exécutive à rendre compte de sa gestion des deniers publics.

La Commission a intitulé son deuxième rapport *Rétablir l'imputabilité*. Comme on pourra le constater, ses recommandations visent à rétablir l'imputabilité en rééquilibrant la relation entre le gouvernement et le Parlement et en assurant plus de transparence dans les activités du gouvernement.

Le deuxième mandat de la Commission

Dans le *Rapport factuel* qu'elle a publié le 1^{er} novembre 2005, la Commission confirme les constatations exposées dans le rapport publié deux ans auparavant par la vérificatrice générale. Elle y montre que le Programme de commandites lancé par le gouvernement au printemps de 1996 avait été très mal géré, et aussi que qu'il y avait eu une défaillance dans l'attribution de l'imputabilité et de la responsabilité à l'égard des fautes commises.

Au titre de son deuxième mandat (voir l'annexe A : Mandat), la Commission est appelée à formuler des recommandations, à partir des faits révélés dans son premier rapport, sur un certain nombre de questions, notamment « la responsabilité des ministres et des fonctionnaires, selon la recommandation de la vérificatrice générale du Canada », la dénonciation des fautes, la législation sur l'accès à l'information et « l'efficacité du régime actuel de reddition de comptes en ce qui concerne les sociétés d'État ». La Commission est également invitée à formuler des recommandations visant à « prévenir la mauvaise gestion des futurs programmes de commandites ou activités publicitaires, en tenant compte des mesures que le gouvernement du Canada a annoncées le 10 février 2004 ».

Ce rapport concerne uniquement le deuxième mandat de la Commission - qui constitue un programme très ambitieux car il l'invite à formuler des recommandations sur certaines des questions fondamentales auxquelles sont aujourd'hui confrontés les gouvernements des sociétés occidentales, concernant par exemple la transparence, la reddition de

comptes, les relations entre politiciens et fonctionnaires, et les fonctions devant être attribuées au Parlement et aux parlementaires, premiers défenseurs de l'intérêt public.

Consultation des Canadiens et des Canadiennes

Pour s'acquitter de son mandat, la Commission a pu tirer parti de la sagesse et de l'expérience de nombreuses personnes. Un comité consultatif composé de Canadiens et Canadiennes de grande réputation et jouissant d'une vaste expérience de la chose publique (appendice B) a guidé le programme de recherche de la Commission afin d'examiner en détail ses grands thèmes de réflexion (appendice C). Le comité a commandé 17 études à des universitaires et spécialistes de premier plan sur les diverses questions mentionnées dans le mandat de la Commission. En outre, celle-ci a recueilli des mémoires d'organisations diverses, de particuliers, de ministères et d'organismes publics (appendice D), et elle a créé un site Web spécial pour permettre aux citoyens de lui communiquer directement leur opinion, en les invitant à lui adresser leurs remarques et suggestions, par Internet ou par écrit. Les Canadiens et Canadiennes ont répondu avec enthousiasme à cette invitation. Le nombre de réponses obtenues aux questions publiées sur le site Web, ainsi que la qualité des recommandations formulées, ont largement dépassé les attentes. On en trouvera un échantillon au troisième chapitre de ce rapport.

Le comité consultatif a également organisé dans cinq villes des tables rondes avec des experts de premier ordre et des personnes ayant une longue expérience de la chose gouvernementale et de l'administration publique à divers niveaux (appendice E). Ces discussions ont été extrêmement utiles pour recueillir des suggestions et cerner les écueils éventuels des recommandations envisageables. En fin de compte, ces consultations m'ont beaucoup aidé à préparer ce rapport. Bon nombre des personnes ayant participé à ces initiatives trouveront des preuves de leur contribution dans les pages qui suivent.

La nécessité de rehausser l'imputabilité

Les témoignages recueillis par la Commission durant les audiences publiques l'ont amenée à poser un certain nombre de questions et à faire plusieurs constations, l'une des plus importantes étant que personne ne s'est proposé pour accepter la responsabilité de la gestion ou, plus exactement, de la mauvaise gestion, du Programme de commandites. Comme le Canada possède en théorie un régime de gouvernement responsable, comment se fait-il que personne n'ait été prêt à accepter la responsabilité de ce qui s'était mal passé? Des ministres ont montré du doigt des fonctionnaires, tout comme l'a fait le personnel politique exonéré du cabinet du Premier ministre (CPM) et des cabinets ministériels. Des fonctionnaires, quant à eux, ont montré du doigt des politiciens et leur personnel exonéré, voire d'autres fonctionnaires. À première vue, on est tenté de conclure que la doctrine de responsabilité ministérielle est devenue un processus de déni mutuel. Ceci explique les thèmes fondamentaux de ce rapport : attribuer et préciser les responsabilités, et rétablir l'imputabilité au sein du gouvernement. J'ai acquis la conviction que rehausser l'imputabilité, à la fois au sein du gouvernement et entre le gouvernement et le Parlement, est une réforme essentielle que l'on ne pourra entreprendre qu'en rééquilibrant la relation entre le gouvernement et le Parlement et en redéfinissant la relation entre les fonctionnaires et l'exécutif. Il est aujourd'hui indispensable de renforcer le pouvoir du Parlement afin qu'il exerce son rôle traditionnel de gardien du Trésor public et de défenseur de l'intérêt public.

Il me paraît nécessaire d'insister immédiatement sur certaines constations essentielles. Premièrement, durant les discussions des tables rondes et dans les messages adressés par Internet ou par écrit à la Commission, maints Canadiens et Canadiennes ont dit qu'il ne serait pas souhaitable de renforcer les procédures bureaucratiques ou la réglementation. Rehausser l'imputabilité n'exige pas nécessairement plus de mécanismes de contrôle et de supervision. Deuxièmement,

plusieurs des experts consultés ont souligné que les ministres et les fonctionnaires préfèrent centrer leur attention sur les questions de politiques publiques et de gestion plutôt que sur les fautes passées ou des sanctions. Considérant ce qui s'est passé dans la mise en œuvre du Programme de commandites, il est compréhensible qu'ils souhaitent se tourner vers l'avenir plutôt que de ressasser les échecs du passé. L'élaboration des politiques et la gestion sont prospectives, alors que l'imputabilité est rétrospective. Centrer son attention sur les changements à apporter et les réformes à mettre en œuvre pour répondre à l'intérêt public ne doit pas faire oublier que le public et les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, attachent beaucoup d'importance à ce que le gouvernement rende des comptes quand les choses vont mal. Les deux points de vue sont légitimes.

Rehausser l'imputabilité devant le Parlement

L'une des caractéristiques les plus remarquables du *Rapport factuel* de la Commission est l'absence quasi totale de participation du Parlement ou des parlementaires à la supervision du Programme de commandites et aux activités publicitaires du gouvernement avant 2000, quand les premiers signes de mauvaise gestion ont commencé à apparaître publiquement. Le Programme de commandites avait été conçu au CPM mais c'est le ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) qui avait été chargé de le mettre en œuvre et de le gérer. Par conséquent, le Premier ministre aurait dû rendre compte devant le Parlement des deniers publics dépensés pour financer le Programme, qui relevait de son contrôle pendant les premières années, et le ministre de TPSGC aurait dû rendre compte devant le Parlement des fautes commises dans l'administration du Programme. Or, pendant plus de quatre ans après le lancement du Programme, en février 1996, quasiment aucune question ne leur a été posée à l'un ou à l'autre sur ce qui s'avérerait plus tard avoir été un cas flagrant de mauvaise gestion.

Le Parlement a failli dans son rôle traditionnel de gardien du Trésor public pour deux raisons. Premièrement, il n'a pas été informé de l'intention du gouvernement de financer des commandites. Pendant les trois premières années, celles-ci l'ont été au moyen d'une réserve spéciale placée sous le contrôle exclusif du Premier ministre, sans que le Parlement ait jamais la possibilité de se pencher sur cette dépense. Par la suite, dans les budgets déposés devant le Parlement pour octroyer des fonds à cette fin à TPSGC, les sommes n'ont pas été adéquatement circonscrites comme étant destinées aux commandites. Deuxièmement, les fonctionnaires qui auraient normalement pu attirer l'attention sur les irrégularités administratives étaient évidemment peu enclins à poser des questions sur la gestion d'un programme perçu comme l'une des toutes premières priorités d'un CPM tout-puissant.

Ces deux facteurs — manque général de transparence des dépenses gouvernementales et hésitation des fonctionnaires à attirer l'attention sur les irrégularités commises, à cause de la concentration croissante du pouvoir politique au sein du CPM — sont des faiblesses du régime de gouvernement canadien actuel. Et ce sont des faiblesses qui se sont aggravées pendant les dernières décennies, ce qui a entraîné une réduction et une distorsion des notions de responsabilité ministérielle et d'imputabilité par rapport à la manière dont elles étaient envisagées dans le passé. L'érosion de la responsabilité ministérielle est directement reliée à une diminution correspondante du rôle de contrepoids que doit jouer le Parlement face au pouvoir de la branche exécutive du gouvernement canadien.

Un message fondamental est continuellement revenu durant les consultations de la Commission : il faut rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement. Il faut rétablir et renforcer le pouvoir du Parlement d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Ce message avait été entendu durant la phase I des audiences publiques, et il a été répété durant les consultations du Comité consultatif et dans les

études commandées par la Commission. Si ce rapport réussit à provoquer un débat public débouchant sur un rééquilibrage de la relation entre le Parlement et le gouvernement, on pourra considérer que la Commission, ne serait-ce que pour cette seule raison, a fait œuvre utile.

Renforcer le rôle traditionnel des parlementaires devrait contribuer dans une certaine mesure à rétablir la confiance des Canadiens dans leurs institutions politiques et administratives, laquelle est actuellement bien faible. Cela contribuerait à renouveler le sentiment d'amour-propre et de dignité que méritent des députés. Et cela rétablirait le respect du public à leur égard.

Définir l'imputabilité

La Commission a lancé ses consultations publiques en publiant un document de réflexion visant à solliciter des opinions et commentaires sur différentes questions. Dans ce contexte, elle a défini l'imputabilité comme étant le fait que « la personne appelée à rendre des comptes doit expliquer et accepter les responsabilités associées à l'exécution du mandat qui lui est confié en fonction de ce qu'on attend d'elle ».

Malgré cette définition, et d'autres, bien des gens estiment qu'il y a un fossé entre la manière dont on envisage l'imputabilité du gouvernement à Ottawa et la manière dont on l'envisage dans la population. La Commission a entendu à de très nombreuses reprises des gens d'Ottawa donner leur opinion à ce sujet, que l'on peut généralement résumer comme suit :

Il ne s'agit pas de désigner un coupable, de trouver qui acceptera ou refusera d'assumer la responsabilité des actions qui ont mal tourné, ni d'expliquer pourquoi il est parfois difficile pour les députés de désigner le responsable d'un plan d'action particulier. À mon avis, les véritables questions que les parlementaires doivent se poser sont les suivantes : qui est responsable devant le Parlement?...¹

L'opinion exprimée par d'autres Canadiens sur le site Web de la Commission et lors des consultations en tables rondes est axée sur la nécessité de désigner clairement qui est responsable quand quelque chose ne va pas, et de dire qui doit être blâmé. Un répondant du Manitoba s'est exprimé ainsi à ce sujet sur le site Web :

[Traduction]

Quand on découvre qu'un agent public a mal géré les fonds publics, il devrait subir de vraies conséquences comme perdre son emploi, perdre sa pension de retraite (et certainement pas obtenir de grosses indemnités de départ), voire aller en prison. À l'heure actuelle, il reçoit simplement une tape sur la main et peut continuer à agir comme il l'a toujours fait.

On constate un manque d'uniformité notable entre les définitions théoriques de la responsabilité, de l'obligation de s'expliquer et de l'imputabilité avancées par le gouvernement, par les fonctionnaires et par les universitaires. Un cynique pourrait dire que chaque définition dépend des intérêts de qui la propose ou des circonstances particulières auxquelles elle s'applique. Les élus et les fonctionnaires en sont donc réduits à interpréter eux-mêmes ces notions dans leur vie professionnelle, et cette ambiguïté peut rendre la vie bien difficile aux gens qui se consacrent au service de l'État. Il faut des définitions claires et simples.

Changer la culture

La très grande majorité des fonctionnaires essayent de faire leur travail correctement et efficacement, de bonne foi, et le régime de gouvernement canadien repose sur des institutions politiques solides, ayant une histoire longue et parfaitement honorable de service public. Le Programme de commandites ne concernait qu'une proportion minuscule des dépenses annuelles du gouvernement. Sa mauvaise

gestion fut une aberration. La majorité des dépenses du gouvernement fédéral sont bien gérées et les citoyens obtiennent généralement les services voulus. Le succès des institutions politiques et administratives canadiennes dépend en grande mesure des personnes qui désirent se mettre au service du public et exige que l'on s'assure qu'elles puissent travailler comme il faut. La Commission espère que ce rapport aidera les fonctionnaires à mieux gérer les affaires de l'État, dans l'intérêt de la population, et que cette amélioration contribuera à son tour à resserrer les liens entre le citoyen et le gouvernement fédéral. La Commission n'a pas l'intention de recommander de solutions radicales ni de proposer une transformation profonde de notre régime parlementaire ou une refonte complète de la doctrine de responsabilité ministérielle. Elle se propose plutôt d'éclaircir ce concept et, en ce qui concerne les cas de mauvaise gestion, de faire en sorte que ceux et celles qui sont chargés d'obliger les gens à rendre des comptes soient mieux à même de le faire.

Les problèmes constatés dans la gestion du Programme de commandites sont troublants pour deux raisons : ils ont révélé un effondrement des normes d'éthique, et ils ont persisté pendant longtemps avant qu'on y mette fin. Toutefois, imposer de nouveaux règlements ou créer de nouveaux organismes de supervision ne saurait être la bonne solution. Il faut en effet que les gestionnaires puissent continuer à gérer, mais on doit les obliger à mieux rendre compte de la manière dont ils utilisent ce pouvoir. Il faut par ailleurs que la manière dont on les oblige à rendre compte donne au citoyen l'assurance que sa fonction publique est à la hauteur des normes qu'exige une administration moderne, normes qui doivent obligatoirement comprendre la probité et l'impartialité politique.

On trouve dans le *Rapport factuel* une description détaillée de la culture administrative et politique ayant entouré le Programme de commandites, culture qui a toléré, voire encouragé, les pratiques

contractuelles ayant entraîné des abus. C'est cette culture qui doit changer, mais le changement ne résultera pas de vœux pieux. Une culture politique et administrative est le produit des normes, des valeurs et des opinions de ses membres, ainsi que des forces et des pressions qu'ils subissent dans leur environnement de travail. La culture ne peut changer si les attitudes des participants ne changent pas, et cela exige un changement de l'environnement.

La culture administrative qui a permis les abus du Programme de commandites ne pourra s'améliorer que si les sous-ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics et de sociétés d'État sont fermement déterminés à mettre plus l'accent sur l'efficacité et la probité de l'administration financière et sur la volonté d'accepter leur responsabilité. Pour ce faire, il faut nécessairement instaurer un environnement dans lequel les dirigeants de l'appareil administratif de gouvernement assument sérieusement la responsabilité de leur gestion. Il faut qu'ils sachent qu'ils seront tenus responsables de toute défaillance dans leur gestion des deniers publics. Il faut enfin rehausser le rôle que doivent jouer le Parlement et les comités parlementaires dans la supervision de l'administration financière en imposant une sérieuse reddition de comptes, notamment de la part des hauts fonctionnaires.

Le Parlement accorde des pouvoirs et des ressources aux fonctionnaires en adoptant des textes de loi. Il a le droit et le devoir de s'assurer, et d'assurer à la satisfaction de la population à qui il devra ultimement rendre des comptes, que chaque ministre et sous-ministre utilise ces pouvoirs et ressources conformément à son intention. Attribuer clairement la responsabilité des décisions, en imposant en même temps un mécanisme efficace et public de reddition de comptes, devrait engendrer des changements dans la culture administrative. Si les ministres, les sous-ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics et de sociétés d'État savent qu'une plus grande transparence les obligera à rendre des comptes en public et de manière

efficace, et si le rôle du Parlement est renforcé pour obtenir cette reddition de comptes, la transformation de la culture administrative devrait à terme réduire la nécessité d'imposer des mécanismes centraux de contrôle et de réglementation.

Structure du rapport

Ce rapport contient quatre parties. La première est consacrée aux réformes mises en œuvre par le gouvernement depuis la création de cette Commission, le 10 février 2004, et aux suggestions que les Canadiens et Canadiennes ont adressées à la Commission sur ce qu'il faut faire.

La deuxième partie concerne l'imputabilité. On y trouvera une description de l'assise constitutionnelle, juridique et administrative de la responsabilité et de l'imputabilité des ministres et des hauts fonctionnaires. La Commission y examine dans quelle mesure le Parlement est capable d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses politiques, de ses programmes et de ses dépenses, ainsi que les changements qui s'imposent à ce chapitre. Cette partie est consacrée à des questions de gestion de la fonction publique et à la nécessité d'attribuer plus clairement la responsabilité et l'imputabilité. On y examine également le rôle du cabinet du Premier ministre, du Bureau du Conseil privé et du greffier du Conseil privé, qui agit aussi comme secrétaire du Cabinet. On y traite enfin du rôle des sous-ministres.

La troisième partie est consacrée à des questions d'ordre plus opérationnel, c'est-à-dire la gestion future des activités publicitaires et des commandites, ainsi que le lobbyisme. La Commission examine diverses mesures destinées à rehausser la transparence, notamment des mesures législatives concernant l'accès à l'information, la dénonciation des fautes, les sanctions en cas de défaillance à l'égard des critères de bonne administration financière, et les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État. Cette partie se termine sur les changements récemment apportés au système de vérification interne.

14 RÉTABLIR L'IMPUTABILITÉ : RECOMMANDATIONS

La quatrième partie regroupe toutes les recommandations formulées par la Commission dans le rapport. Ces recommandations sont destinées à rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement, à mieux attribuer la responsabilité et à renforcer l'imputabilité dans l'intérêt public.

Notes du premier chapitre

-
- ¹ Témoignage de James R. Mitchell, Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des finances nationales, fascicule n° 28 (28 septembre 2005), p. 7.

