

La modernisation des concepts d'imputabilité

Conférence de Denis Desautels
Directeur général
Centre d'études en gouvernance
Université d'Ottawa

Vérificateur général du Canada
(1991–2001)

Institut d'administration publique de Québec
Le 25 octobre 2001



centre on governance
centre d'études en gouvernance

Université d'Ottawa • University of Ottawa
136 Jean-Jacques Lussier • Ottawa, ON K1N 6N5
Tél./ Tel: (613) 562-5800 x. 4910 • Télécopieur/ Fax: (613)562-5350
Courrier électronique/ E-mail: governan@uottawa.ca
Site web/ Website: www.gouvernance.uottawa.ca

1. Introduction

Je suis très heureux d'avoir cette occasion de pouvoir partager avec vous certaines idées sur l'imputabilité, un concept qui me semble avoir évolué de façon assez significative au cours des dernières années. Au début de mon mandat comme vérificateur général, je m'étais fixé, de façon un peu naïve, l'objectif de contribuer à la modernisation des concepts d'imputabilité et de faire de l'imputabilité dans le secteur public un concept aussi réel que dans le secteur privé. J'ai toujours été convaincu que la transparence et une reddition de comptes efficace sont des éléments absolument essentiels au bon gouvernement et qu'elles contribuent à rendre nos institutions plus fortes et plus performantes.

La reddition de comptes des détenteurs de charges publiques est une fonction importante dans une société civile. Elle comporte deux éléments de base : *premièrement*, rapporter ce que l'on a accompli d'une manière transparente et honnête, qui est compréhensible et qui rejoint les préoccupations des citoyens qui paient la note; et, *deuxièmement*, effectuer les changements qui s'imposent en fonction des résultats obtenus. En tant que pilier véritable d'une société démocratique, l'imputabilité doit supporter un dialogue valable entre ceux à qui l'on a confié des tâches publiques et les citoyens qu'ils doivent servir.

Dans une entrevue accordée au journal La Presse et publiée en juin 2001 sous le titre « On ne pourra pas faire de miracles », M. Jean Charest disait : « C'est très important, pour qu'on puisse gouverner correctement et prendre les bonnes décisions, de clarifier la question de l'imputabilité. Ça paraît peut-être une question technique pour les citoyens, mais je crois que c'est absolument fondamental si on veut avoir de bonnes décisions et si on veut donner la chance aux citoyens de pouvoir demander des comptes à ceux qui prennent des décisions avec leur argent. »

On pourrait aussi aborder une discussion sur l'imputabilité sous l'angle de la bonne gouvernance, sujet qui me préoccupe plus particulièrement depuis que j'ai assumé la direction du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa, le 1^{er} octobre dernier. En fait, lorsque l'on entame une discussion sur les éléments et les qualités essentielles d'un régime d'imputabilité, on se retrouve au beau milieu d'une discussion sur la gouvernance puisque celle-ci traite de « la répartition des droits, obligations et pouvoirs qui sous-tendent le fonctionnement des organisations et la coordination de leurs activités. »¹

2. L'évolution des concepts d'imputabilité

Dans la tradition Westminster dont nous sommes héritiers, « imputabilité » est souvent synonyme de « responsabilité ministérielle ». Les ministres sont personnellement responsables des actions de leurs ministères et de leurs agences et ils sont imputables au Parlement (dans le cas du Québec, à l'Assemblée Nationale) pour leurs actions. La plupart des observateurs voient l'imputabilité politique des ministres comme la fondation de notre système de gouvernement.

Aujourd'hui, cependant, j'aimerais sortir quelque peu de cette définition traditionnelle et parler d'imputabilité de façon plus large, c.a.d., l'imputabilité des organismes pour l'atteinte de résultats et l'imputabilité des gestionnaires. Je crois qu'il est non seulement possible mais nécessaire de parler de ces notions, même dans un système où la responsabilité ministérielle est la pierre d'angle, si l'on veut faire progresser et moderniser la reddition de comptes.

L'imputabilité doit se pratiquer à tous les niveaux d'une entité. A la base, les fonctionnaires doivent démontrer à leurs supérieurs qu'ils ont fait ce qu'on attendait d'eux et qu'ils ont employé leurs ressources de façon responsable. Au haut de la pyramide, les premiers dirigeants (les sous-ministres dans le cas d'un ministère) doivent

¹ Gilles Paquet, Document de travail 00-01, Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa.

rendre compte aux ministres, du travail et de l'état de santé de tout leur ministère ou agence. Donc, tout en prenant soin de ne pas rendre le tout trop complexe et trop rigide, on doit s'assurer qu'il y a cohérence entre les différents systèmes de gestion et d'imputabilité, c.a.d., que les structures de gouvernance ont été bien pensées et bien mises en œuvre.

Cette façon de voir veut aussi dire qu'il faut oublier la notion traditionnelle dans le domaine gouvernemental (ou du moins en réduire l'importance) qu'imputabilité est synonyme de blâme pour des incidents malheureux comme mauvaise administration, malversation ou fraude. Au 21^e siècle, cette forme d'imputabilité est insuffisante pour plusieurs raisons :

- L'emphase en imputabilité était trop souvent de trouver qui devait accepter le blâme quand quelque chose avait mal tourné. Naturellement, ceci poussait les gestionnaires à éviter tout risque et à favoriser l'uniformité et le statu quo. Cela allait aussi à l'encontre de l'objectif d'habilitation des gestionnaires que beaucoup souhaitaient.
- De plus, plusieurs programmes gouvernementaux ne sont plus administrés directement par des ministères qui sont structurés de façon hiérarchique et qui rendent des comptes à un parlement par l'entremise d'un ministre. Cette approche hiérarchique ne fonctionne pas très bien dans un partenariat ou dans une situation de gouvernance partagée. Nos gouvernements livrent leurs services de plus en plus par la voie d'ententes collaboratives avec des partenaires.
- Enfin, l'emphase traditionnelle sur les processus, les moyens et les intrants ne cadre plus très bien avec les efforts actuels visant à rendre les gestionnaires du secteur public plus conscients des résultats atteints ou de la qualité des services aux citoyens.

Tous ces facteurs nous suggèrent qu'il est grand temps de moderniser les concepts d'imputabilité. Il faut avant tout mettre au cœur de l'imputabilité l'obligation de rendre compte de ce qui a été réalisé – c.a.d. passer d'une obligation de moyens à une obligation

de résultats. Je crois que ce principe est maintenant assez bien accepté – du moins, en principe. En même temps, on doit passer d’une structure hiérarchique à une situation où toutes les parties à une relation comprennent ce que chacun doit faire. L’une n’est pas nécessairement subordonnée à l’autre, ce qui permet plus de flexibilité dans le choix des outils. Il faut aussi, pour que cette obligation de résultats fonctionne vraiment, faire preuve d’ouverture et de transparence afin de communiquer les résultats atteints de façon juste et équilibrée et de pouvoir les comparer aux attentes. Mais, malgré ces changements, le principe selon lequel chacun doit assumer la responsabilité pour ses actions demeure un principe inhérent de l’imputabilité.

Afin d’évaluer l’efficacité des régimes d’imputabilité des différents ministères et organismes, le Bureau de vérificateur général du Canada a développé un cadre d’évaluation comprenant cinq principes :

Rôles et responsabilités clairement définis. Les parties à une relation d’imputabilité devraient comprendre clairement les rôles et responsabilités de chacun et être d’accord sur ceux-ci (idéalement, tous devraient participer à la définition des rôles et responsabilités).

Objectifs de rendement clairs. Les parties doivent comprendre et accepter les objectifs de rendement visés, les résultats qu’elles doivent livrer et les contraintes qu’elles doivent respecter.

Attentes réalistes (c.a.d. équilibre entre les attentes et la capacité). Les attentes que l’on a de chaque partie doivent clairement être mises en équilibre avec sa capacité – ses pouvoirs, son expertise et ses ressources – de livrer les objectifs sur lesquels on s’entend.

Rapports crédibles. La relation d’imputabilité doit prévoir des rapports crédibles et en temps opportun afin d’informer sur le degré d’atteinte des résultats et sur les mesures prises pour améliorer le rendement.

Procédés raisonnables d’évaluation et d’ajustement. Les parties doivent analyser et évaluer leur performance, reconnaître et les réalisations et les difficultés, et faire les ajustements nécessaires.

Ces cinq principes exigent de bonnes pratiques de gestion qui sont compatibles avec les obligations d'imputabilité. On ne doit pas seulement souhaiter ou décrire un bon système d'imputabilité – on doit le mettre en œuvre. Et plus une relation d'imputabilité suit ces principes, plus la reddition de comptes sera efficace dans la pratique.

3. Les qualités essentielles d'un régime d'imputabilité

Ayant parlé des cinq principes énoncés par le Bureau de vérificateur général du Canada pour évaluer l'efficacité de différents régimes d'imputabilité, je crois qu'il est aussi important de se rappeler certaines des qualités essentielles d'une bonne reddition de comptes.

Tous seront d'accord pour dire que l'information fournie doit être *claire, fiable* (dans la mesure du possible vérifiable), *complète* et *fournie en temps opportun*. En principe, tous seront aussi d'accord pour dire qu'elle doit être *équilibrée*, même si cela est difficile à faire en pratique. Mais si l'information n'est pas perçue comme étant équilibrée, elle perdra rapidement sa crédibilité.

Il va sans dire également que l'information sur le rendement doit en bonne partie être *axée sur les résultats*, qualité qui doit être la pierre d'angle d'un régime moderne. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne doive y avoir aucune information sur d'autres types de responsabilités dont on doit rendre compte tels : l'utilisation des intrants, la conformité aux différents aspects du mandat de l'organisme ou la gestion des ressources humaines.

Pour qu'un tel système soit fonctionnel, il doit être conçu de façon *modulaire* afin que la bonne information soit adressée au bon niveau dans la structure de gouvernance globale. En d'autres mots, on doit construire un système cohérent où l'on donne au Parlement et aux différents niveaux de gestionnaires les détails dont ils ont besoin pour

bien remplir leurs rôles respectifs. Il est évident que le Membre du Parlement ou de l'Assemblée Nationale ne souhaite pas obtenir toute l'information que le sous-ministre utilise pour gérer le rendement de ses adjoints. Si on lui donnait toute cette information, il serait inondé de détails qui ne lui sont pas vraiment utiles et on irait à l'encontre de l'objectif de clarté décrit un peu plus tôt. Par contre, si le système est bien conçu, il devrait être possible de fournir assez rapidement des détails supplémentaires lorsque demandés par différentes personnes dans la structure de gouvernance.

4. Les défis de la mise en œuvre

Je suis convaincu que la cause de l'imputabilité a fait des progrès importants au cours de la dernière décennie, tant au niveau fédéral que dans les provinces canadiennes et à l'étranger. Bien qu'on employait le mot « imputabilité » continuellement à Ottawa au moment de mon arrivée dans « l'autre » capitale nationale, c'était un concept plutôt élusif, difficile à mettre en pratique – une sorte de cible inaccessible. Par contre, dans le secteur privé où j'avais œuvré pendant vingt-sept ans, on n'employait presque jamais le terme mais on en appliquait les principes sous-jacents de façon assez directe, parfois même brutale.

Cependant, je crois que les choses ont changé au cours des quelques dernières années. Politiciens et bureaucrates acceptent maintenant la notion d'une *imputabilité pour les résultats* – certaines juridictions l'ont même inscrite dans leur législation, d'autres ont prescrit de nouveaux rapports sur le rendement – et il y a eu des efforts sérieux de recherche et d'expérimentation pour faire avancer la reddition de comptes.

Il reste encore du travail à faire de ce côté car la reddition de compte n'est pas toujours facile dans certains secteurs d'activité de l'administration publique tout comme dans certains organismes à but non lucratif. On n'a qu'à penser aux difficultés de mesurer le rendement de certains types de programmes ou d'activités (par exemple – le

travail d'un vérificateur général, celui des chercheurs, etc), auxquelles s'ajoutent les problèmes d'attribution et les nouveaux défis que présente la gouvernance partagée.

On doit aussi se doter de systèmes d'information et d'archivages appropriés, ce qui est encore aujourd'hui un défi important. Il est difficile de fournir de l'information sur le rendement si l'information, qu'elle soit financière ou pas, n'est pas disponible. J'ajouterais même qu'il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion comparable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle.

On ne peut non plus parler d'imputabilité et de responsabilisation sans parler de déontologie, de systèmes de valeurs et d'éthique. Le sens des responsabilités est nourri d'une multitude de valeurs qu'on ne saurait sous-estimer et encore moins songer à remplacer par quelque décret ou quelque système informatique que ce soit.

Il reste donc beaucoup de chemin à faire pour que la reddition de compte soit vraiment efficace. D'autres pays progressent rapidement. Le Canada ne doit pas se laisser devancer.

Mais l'obstacle le plus important n'est pas de nature technique mais est attribuable à *la nature de la politique au Canada*. Comme je l'ai dit dans mon dernier rapport au Parlement canadien, on est peu enclin à divulguer au Parlement et au public la façon dont les programmes gouvernementaux fonctionnent, car si les choses vont mal, cela revient à donner des munitions aux adversaires. Et même lorsqu'un ministre n'est pas personnellement touché par un problème, les hauts fonctionnaires tiennent compte de cette possibilité. Les rédacteurs des rapports sur le rendement du gouvernement semblent s'efforcer d'en dire le moins possible pour ne pas exposer leur ministère à la critique. Cela me fait un peu penser à la chanson de Petula Clark où elle dit : « Tout le monde veut aller au ciel mais personne ne veut mourir. »

Bien que les vérificateurs ne soient pas des experts en droit constitutionnel, il me semble que le problème va bien au-delà des individus et paraît enraciné dans la doctrine canadienne de la responsabilité ministérielle. Dans tous les gouvernements modelés sur celui de Westminster, les ministres sont responsables envers le Parlement de l'état de leur ministère. Cependant, contrairement à d'autres pays, la Canada n'a jamais mis à jour cette doctrine pour établir une distinction entre la responsabilité du ministre envers le public et celle des hauts fonctionnaires. À mes yeux, il n'est pas tout à fait réaliste, en bout de ligne, de tenir les ministres responsables de tout. En règle générale, notre système ne favorise pas l'ouverture et les parlementaires ont donc beaucoup de difficultés à aborder certaines questions avec les fonctionnaires.

Je pense que si les ministres et les hauts fonctionnaires réfléchissaient plus à fond à ce problème, ils verraient que leur véritable intérêt tient dans une plus grande ouverture et une attribution plus claire des responsabilités. Au cours de mon mandat, le ministre de la Santé a donné un exemple positif de la valeur de l'ouverture en affichant sur le site Web de son ministère son plan pour régler les problèmes cernés par nos vérifications. Dans de nombreux autres cas, cependant, les réactions ont été très défensives.

On doit donc souhaiter et encourager un changement de culture où tous rempliraient leurs devoirs d'imputabilité de façon équilibrée et où la transparence et la bonne information seraient appréciés. Cela peut prendre assez de temps à se réaliser mais nous devons croire que c'est possible et pousser dans cette direction.

5. Impact de la gouvernance collaborative

Permettez-moi de faire quelques commentaires sur la gouvernance collaborative ou partagée et son impact sur l'imputabilité, puisque nos gouvernements font de plus en plus appel à ces nouvelles formes de prestation de services. Il est certain que cette nouvelle sorte de structure pour la prestation de services nous force à être plus imaginatifs et plus innovateurs dans l'application des notions d'imputabilité. Mais à la suite de nos études de

plusieurs de ces nouveaux mécanismes de gouvernance partagée, nous étions venus à la conclusion, au Bureau de vérificateur général du Canada, qu'une gouvernance partagée avec des partenaires ne doit pas mener à une imputabilité moindre de la part de gouvernements qui s'engagent dans de tels partenariats.

En réalité, de tels arrangements peuvent parfois mener à une meilleure imputabilité. On doit en effet bien penser la responsabilité et l'imputabilité des partenaires l'un envers l'autre, l'imputabilité de chaque partenaire envers son Parlement ou son mandant et l'imputabilité collective envers le public. Je suis conscient que la négociation de telles ententes peut être délicate et difficile, et certains fonctionnaires qui ont participé à de telles négociations m'ont laissé savoir qu'il était mieux de ne pas trop insister sur un système parfait, « la perfection étant l'ennemie du bien », sauf bien sûr pour les vérificateurs généraux. Par contre, j'ai l'impression que le processus de négociation est l'occasion idéale pour établir les règles du jeu et que la question est même incontournable si l'on veut en arriver à une entente satisfaisante. En réalité, c'est ce qui s'est produit dans plusieurs cas. Je pourrais utiliser comme exemples les ententes qui ont été négociées sur le développement du marché du travail, pour le plan nord-américain de gestion de la sauvagine, le fonds canadien d'adaptation et de développement rural, le programme canadien de forêts modèles et le programme de travaux d'infrastructures. Même si ces ententes ne sont pas parfaites, les questions d'imputabilité semblent avoir fait l'objet de discussions sérieuses. Comme on peut le voir par leur description, plusieurs de ces programmes, par exemple, celui sur la sauvagine, impliquent plusieurs partenaires, ce qui n'a pas empêché la conclusion d'ententes satisfaisantes.

Evidemment, nous nous retrouvons ici dans un territoire un peu nouveau et nous devons y faire un apprentissage collectif. Mes nouveaux collègues du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa ont conclu dans une étude récente que « dans les organisations en réseaux marquées par une collaboration avancée entre partenaires aux ressources, pouvoirs et cadres de références divers, les mécanismes d'imputabilité participent à un processus de rétroaction ... essentiel à une gouvernance efficace et adaptée. Or afin de servir adéquatement dans un contexte de gouvernance collaborative,

il sera souhaitable de miser sur une panoplie de mécanismes d'imputabilité et d'instruments de veille particuliers instituant une conception pédagogique et «douce» de l'imputabilité. »² Même si les vérificateurs généraux aiment voir des principes, des structures et des ententes clairs, je suis le premier à dire qu'il faut laisser la porte ouverte à l'expérimentation et à l'apprentissage.

6. Pour accélérer le rythme des progrès

J'ai dit un peu plus tôt que la « cause » de l'imputabilité a fait des progrès importants au cours de la dernière décennie. Mais dans mon rapport de décembre 2000 à la Chambre des Communes, j'ai aussi dit que le rythme des progrès était décevant et qu'il fallait l'accélérer. Notre examen des rapports produits par quarante-sept (47) ministères et organismes fédéraux nous a révélé que les progrès étaient assez inégaux et qu'il y avait des faiblesses au niveau de plusieurs principes de base, dont le manque de précision dans les objectifs, le manque de rapprochement entre l'information sur le rendement, financière et non financière, ou la tendance à ne rendre compte que des bonnes nouvelles.

Le facteur de succès le plus déterminant est sans aucun doute l'*importance* qu'on voudra bien à l'avenir accorder à cette question. Nous avons noté quelques bons exemples de reddition de compte et un certain nombre de points forts dans les mécanismes de rapport mis en place. Cela reflète à la fois l'importance que certains ministères attachent à la question et les pressions exercées par les organismes centraux. Le leadership de titulaires de postes clés et celui des organismes centraux sera crucial. La communication interne et externe fera le reste.

Pour faire avancer les choses plus rapidement, nous avons suggéré que le gouvernement fédéral puisse avoir recours à une loi sur le sujet. Plusieurs gouvernements au Canada et ailleurs, ont adopté des lois qui obligent leurs

² Gouvernance collaborative, imputabilités douces et contrats moraux: un cadre d'analyse
Luc Juillet, Gilles Paquet et Francesca Scala

administrations à rendre compte de leur rendement à la législature. Une telle loi peut mettre en lumière l'importance d'une information de bonne qualité et en faire une exigence plus permanente et plus durable.

Nous avons suggéré en outre que le gouvernement fédéral apporte les changements suivants aux mécanismes de reddition de compte :

- En arriver à une «entente» sur les principes régissant la communication de l'information sur le rendement;
- Accorder plus d'importance aux incitatifs;
- Faire en sorte que le Secrétariat du Conseil du Trésor assure une surveillance plus rigoureuse;
- S'assurer que tous les ministères sortent de la phase de planification et commencent réellement à *gérer* en fonction des résultats;
- Obtenir que les parlementaires participent davantage à l'examen des plans et des rapports sur le rendement dans le cadre de leur approbation des crédits budgétaires.

Mais en bout de ligne, le mot d'ordre est « *persévérance* » - les progrès ne viendront pas tout d'un coup et les promoteurs de la bonne reddition de compte devront faire preuve d'une ténacité exceptionnelle.

7. **Conclusion**

J'ai tenté de démontrer que la modernisation des concepts d'imputabilité demandait une approche globale et une cohérence entre les mécanismes d'imputabilité et les outils de gestion d'un organisme, le tout articulé autour d'une démarche axée sur les résultats. La reddition de compte et la gestion axée sur les résultats ne veulent pas dire qu'on met de côté toute notion de conformité aux lois et règlements ou de contrôle sur les intrants,

mais elles représentent tout de même un changement très important par rapport aux notions traditionnelles de respect de règlements et de procédures détaillés.

J'ai suggéré un cadre assez simple pour évaluer les systèmes de reddition de comptes et décrit certaines des qualités d'un régime d'imputabilité que nous reconnaissons tous comme essentielles. Je ne crois pas que ces concepts soient révolutionnaires – loin de là – mais je crois que le défi demeure toujours de taille pour des raisons qui relèvent soit de facteurs techniques ou de facteurs humains ou politiques. Il y a encore loin de la coupe aux lèvres!

Qu'on le veuille ou non, la transparence et l'imputabilité me semblent être au cœur de la démocratie. On dit souvent que les élections sont le test ultime d'imputabilité – mais ce qui se passe entre deux élections est drôlement important aussi.

Je vous remercie beaucoup de votre attention.