
Le représentant élu et l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public

par Henry E. McCandless

Les gouvernements et leurs organismes ont besoin d'objectifs clairs et de règles de base inscrites dans leurs normes de rendement. Toutefois, ils ont aussi besoin de normes de reddition de comptes pour énoncer leurs intentions et leurs résultats ainsi que les enseignements tirés des activités. La plupart de nos gouvernements élaborent actuellement des normes de service fondées sur la valeur. Ce qu'il faut maintenant, c'est établir des normes pour rendre compte du rendement. On ferait beaucoup pour engendrer un haut degré de confiance dans les institutions gouvernementales du Canada en s'inspirant des meilleurs exemples de reddition de comptes, en améliorant les façons d'expliquer publiquement la raison d'être des décisions avant que celles-ci ne soient définitives et en s'engageant à respecter un ensemble de normes de reddition de comptes publiques et ce, à chaque palier de gouvernement.

Les représentants élus ont un rôle à jouer dans l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public. Pour cela, il leur faut s'entendre sur le sens de l'expression et sur les normes auxquelles il est raisonnable de s'attendre. L'obligation de rendre compte, c'est l'obligation de répondre de la façon dont on s'acquitte de ses responsabilités.¹ On peut donc concevoir l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public comme l'obligation de répondre publiquement de la façon dont on s'acquitte des responsabilités qui influent de façon importante sur le public.

Dans l'exemple que nous connaissons le mieux - les états financiers publiés - les mots «influencer de façon importante» désignent le concept comptable de la pertinence ou de l'importance de l'information présentée pour le lecteur. Si des états financiers sont faux ou incomplets ou induisent en erreur d'une façon ou d'une autre, est-ce que le fait de connaître la situation réelle modifiera les décisions de l'investisseur qui les

consulte ? Dans le secteur public, il faut que l'on rende compte publiquement de la façon dont on s'acquitte de ses responsabilités lorsque cela peut influencer sur le jugement de certaines personnes : législateurs, membres d'autres organes de gouvernement, groupes d'intérêts ou grand public. Il importe que le secteur public rende compte publiquement de ses actions à l'égard de responsabilités variées, et non pas uniquement à l'égard de la gestion financière.

Il faut établir une distinction entre la responsabilité et l'obligation de rendre compte. La responsabilité est l'obligation d'agir. L'obligation de rendre compte consiste à répondre de ses actions. L'obligation de rendre compte sous-entend des normes de divulgation globales qui consistent notamment à énoncer la raison d'être de l'action projetée, les réalisations prévues et la façon de les susciter, les résultats obtenus et les enseignements tirés et appliqués. Faire rendre des comptes, c'est obtenir les réponses nécessaires des personnes ayant l'obligation de rendre compte, et non pas court-circuiter le processus en passant directement à une enquête sur le rendement des personnes.

Mieux les institutions gouvernementales rendent compte publiquement de leurs actes, plus le public a confiance dans leur justice et leur compétence. Inversement, une piètre reddition de comptes sape la confiance de la population. Étant

Henry E. McCandless est directeur principal à la Direction générale des opérations de vérification du Bureau du Vérificateur général du Canada. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

donné que la confiance de la population dans les institutions publiques est actuellement au plus bas, il est temps que les élus s'entendent sur la façon de garantir l'exécution de l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public et ce, selon des normes convenues.

Chaque palier de gouvernement doit établir ses propres normes régissant la reddition de comptes et la production de rapports par ses organismes. Mais pour obtenir des résultats satisfaisants à cet égard, il faut aider, et non pas harceler, les représentants élus.

Cinq normes de reddition de comptes vis-à-vis du public

L'obligation de rendre compte peut avoir un caractère significatif si l'on arrive à s'entendre sur des normes de base. Nous commençons par la question essentielle, à savoir, «Qui doit rendre des comptes à qui et à quel sujet?»² Les représentants élus, qu'ils soient du palier municipal, provincial ou fédéral, ont la responsabilité de trancher, au moyen de consultations publiques, les questions d'équité : ce sont eux qui déterminent les types de prestations offertes par le gouvernement et qui doit en assumer le coût. Ils ont également le devoir de motiver les décisions avant qu'elles ne soient prises. Pour leur part, les fonctionnaires ont la responsabilité d'exécuter ces décisions de façon économique, efficiente et efficace — ce dernier élément étant considéré par les organismes internationaux de vérification publique comme «l'efficacité administrative», à distinguer de l'équité des politiques. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée a combiné les trois «E» et la faculté d'adaptation de l'action des pouvoirs publics pour énoncer douze attributs permettant de juger de l'efficacité d'une organisation.³ C'est à ceux qui ont l'obligation de rendre des comptes qu'il revient de motiver les actions et de rendre compte du rendement, et non pas aux vérifications ou aux inspecteurs.

Les législateurs sont en droit de s'attendre à ce que les gouvernements et leurs organismes respectent cinq normes générales de reddition de comptes vis-à-vis du public. La première, qui s'impose logiquement à l'esprit, est celle-ci : les décideurs doivent expliquer publiquement la raison d'être d'une action prévue. Pour que le public puisse juger de l'équité des politiques proposées, il faut que les décideurs indiquent clairement qui bénéficiera de l'action proposée et dans quelle mesure, quels en seront vraisemblablement les coûts, et qui les assumera. Ces informations peuvent être énoncées dans un bilan suffisamment simple et clair pour que les groupes d'intérêts et les simples citoyens puissent bien saisir les enjeux.

Nous reviendrons sur l'utilisation de ce bilan plus tard. Certains affirment qu'il faut faire confiance aux décideurs et les laisser faire leur travail sans entrave, mais les sondages d'opinion réalisés depuis une vingtaine d'années n'appuient pas leur thèse.

La deuxième norme consiste à énoncer des objectifs précis. Les rapports qui émanent du secteur public sont truffés de descriptions d'activités prévues à l'égard de programmes ou de projets proposés. Mais décrire une activité, ce n'est pas énoncer ce que l'on entend accomplir, et ce genre de description ne peut pas servir à juger de la réalisation d'objectifs. Des objectifs précis constituent des facteurs de réussite essentiels à l'égard des buts d'équité. Ils aident à empêcher que le processus ne serve que le processus et que la technologie ne devienne une fin en soi plutôt qu'un support.

La troisième norme est la divulgation des normes de rendement. Les gouvernements de tous les niveaux, emboîtant le pas au Royaume-Uni, avec sa Charte des citoyens, se mettent à informer le public de leurs normes de service. Aux termes de la Charte du Royaume-Uni, instaurée par le premier ministre lui-même et administrée par le Bureau du Cabinet, et non par un ministère, chaque organisme gouvernemental énonce publiquement ses normes de service et indique dans quelle mesure il les respecte. La façon la plus rapide de déterminer dans quelle mesure un organisme ou une personne a l'intention de rendre compte de ses actions consiste à lui poser la question



suivante : «Quelles sont vos propres normes de rendement par rapport à vos objectifs?». Dans l'administration fédérale canadienne, le Conseil du Trésor a demandé aux ministères d'élaborer des normes de service pour leurs principaux champs d'action et de s'en servir pour évaluer leur propre rendement, à partir de 1994-1995. Il doit toutefois exister un rapport de cause à effet entre les normes de service et les résultats visés.

Les normes de rendement font partie du contrôle de gestion, système de motivation qui suscite les résultats prévus. Le contrôle de gestion comprend des «règles de base», qui sont des normes de conduite pour aider à garantir la probité et le respect de l'esprit des lois et de l'orientation des politiques. Ces règles visent les risques. Le défi consiste à avoir, au sein de chaque organisation, le moins possible de règles qui ne nuisent pas à l'efficacité et peuvent être dûment renégociées pour ménager une place aux innovations utiles.

La quatrième norme est celle que nous connaissons le mieux : énoncer les résultats obtenus et expliquer pourquoi ils diffèrent des prévisions en cas d'écart sensible. Les états financiers, et les explications des écarts qui les accompagnent, en fournissent une fois encore l'exemple le plus simple. Dans le secteur public, lorsqu'on essaie d'assurer une bonne comptabilisation des résultats, l'une des principales préoccupations concerne la réciprocité de la confiance qu'a le public dans les institutions. Il s'agit de la confiance des personnes qui doivent rendre des comptes dans le sens de la justice et la compétence de ceux qui leur demandent des comptes. Les fonctionnaires, de même que les conseillers municipaux et les ministres, hésitent à rendre compte de leur rendement hors du cadre des états financiers habituels. Ils ne le feront pas d'eux-mêmes s'ils craignent que les législateurs, les médias ou le public ne servent des informations divulguées uniquement pour les critiquer, soit pour vendre des journaux, dans le cas des médias, soit pour faire parler d'eux, dans le cas des législateurs. Ce genre de situation ne fait rien pour encourager les fonctionnaires à prendre des risques en vue d'améliorer les services au public.

La cinquième norme est celle dont on parle le moins : énoncer les leçons tirées de l'exécution et indiquer comment elles ont été appliquées. Étant donné que les organismes modernes doivent devenir des «organismes d'apprentissage», le fait de rendre compte des innovations et des enseignements permet de renforcer le processus d'apprentissage. Comme on attend maintenant des fonctionnaires qu'ils innover au lieu de se contenter de suivre les règles établies, l'obligation, pour la haute direction, de rendre compte de la qualité des enseignements tirés aiderait les membres de l'organisation qui s'emploient à obtenir des résultats à cet égard. Si la haute direction n'a pas à rendre compte de l'apprentissage qui se fait dans l'organisation, les employés pourront échanger des livres ou des articles sur le sujet, assister à des conférences ou discuter entre eux, mais ne pourront pas faire comprendre à leurs supérieurs ce qu'il faut appuyer.

La direction choisit les «leçons» qu'elle divulgue en fonction de la confiance qu'elle a dans ceux à qui cette information est destinée. Pourtant, dans le secteur public, les connaissances acquises doivent être divulguées : les contribuables sont en droit de s'attendre, compte tenu des principes d'optimisation, que leurs gouvernements apprennent les uns des autres, de même que du secteur privé. L'obligation dans laquelle nous nous trouvons de régler les problèmes de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale et d'autres questions de justice sociale avec moins d'argent témoigne de la nécessité de partager les connaissances acquises et de faire rendre des comptes par rapport à l'effort d'innovation. Le développement durable en est un autre exemple, car il est lié à des objectifs d'ordre social.

La contestation par le public du bien-fondé des décisions prises

Les gouvernements ou organismes proposant des mesures qui touchent les gens sur des points importants doivent chercher à ce que le public remette en question l'équité des mesures en cause. Il n'est pas utile que le public doute de l'à-propos du programme d'action des pouvoirs publics. Lorsque des organismes gouvernementaux autorisent certaines personnes à effectuer certaines réalisations, comme un grand projet d'aménagement, ou qu'ils investissent dans le capital humain au moyen de programmes de justice sociale, cela entraîne des coûts pour d'autres gens. Le gouvernement doit constamment faire des compromis sur le plan de l'équité. Le public a besoin de savoir quelle sera la répartition des avantages et des coûts, et c'est aux représentants élus de l'expliquer.

Un exemple de cas au niveau municipal illustrera notre propos. Il est normal de s'attendre qu'un promoteur immobilier qui fait une demande de permis à l'égard d'un projet qui aura de profondes répercussions sur un quartier démontre que son projet est compatible avec le plan d'urbanisme concerné et indique, dans un bilan, qui en profitera et comment, quels seront les coûts et qui les assumera. Prenons le cas d'une demande de modification de zonage à l'égard d'une propriété située dans un quartier résidentiel, que l'on veut utiliser à des fins commerciales. Si la municipalité hésite à demander au promoteur d'indiquer les effets probables de son projet, c'est-à-dire d'en rendre compte, l'association communautaire peut prendre l'initiative et faire elle-même le bilan. Les fonctionnaires municipaux et le conseiller municipal du quartier concerné peuvent ensuite juger que ce bilan est juste et complet et s'en servir pour discuter de la demande de modification de zonage lors d'une réunion publique regroupant les résidents, le conseiller, le promoteur et les fonctionnaires municipaux. Les résidents et les promoteurs peuvent juger des décisions prises par les conseillers municipaux au comité d'urbanisme ou au conseil municipal, en fonction du bilan avantages-coûts soumis à un examen public.

Si le bilan avantages-coûts est un moyen utile d'établir la raison d'être d'une mesure, on peut s'en servir à tous les paliers de gouvernement. Les fonctionnaires et conseillers municipaux et régionaux correspondent aux ministères et aux assemblées législatives, et les promoteurs et groupes communautaires correspondent aux entreprises et aux groupes d'intérêts aux niveaux provincial et national. L'important est d'identifier d'abord **qui** profite de la mesure et **qui** en supporte les coûts.⁴ La plupart des renseignements nécessaires à l'établissement d'un bilan sont faciles à trouver. On aurait pu fort utilement se servir d'un tel bilan pour expliquer les décisions prises dans le cas du projet Bamberton au sud de l'île Vancouver, de l'exploitation forestière à la baie Clayoquot, du pont de l'Île-du-Prince-Édouard, du projet concernant l'aéroport Pearson de Toronto ou des taxes provinciales et fédérales sur le tabac. Combien de fois n'avons nous pas souhaité qu'on nous donne une explication simple en une page de journal des répercussions d'un important projet ?

Ce genre de bilan faciliterait également le débat sur les attentes relatives à la santé, à l'aide sociale et à l'éducation et à leur financement à tous les paliers de gouvernement, de telle sorte que les décisions prises seraient meilleures et mieux acceptées par le public. Si la recherche sur la schizophrénie est gravement sous-financée, ou si nos élèves n'apprennent pas suffisamment, ou si les économistes n'arrivent pas à s'entendre sur certaines causes et certains effets, ou si nos lois et règlements en matière de justice sociale constituent une entrave à l'autonomie individuelle, on peut demander aux responsables d'expliquer les raisons de cet état de choses.

Légiférer l'obligation de rendre compte

Des normes de reddition de comptes rigoureuses sont déjà inscrites dans la loi aux États-Unis (1993 *U.S. Government*

Performance and Results Act). La loi exige de tous les organismes fédéraux (après une période d'essai de trois ans dans certains organismes fédéraux) qu'ils fassent rapport au Congrès (et donc au public) de leurs plans et objectifs stratégiques quinquennaux, de leurs plans de rendement pour l'année courante, de leurs résultats réels et des mesures correctives prises, le cas échéant. Au Canada, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée préconise l'adoption de mesures législatives énonçant les obligations de reddition de comptes du secteur public.

Les normes de reddition de comptes doivent être établies par les représentants élus. Étant donné que l'obligation de rendre compte à la population est neutre sur le plan politique, la rédaction de normes ne devrait pas susciter de problèmes de partisanerie. On répondra mieux aux attentes si les normes de base générales sont inscrites dans les lois appropriées, puis adaptées à chaque programme dans la législation habilitante de chacun. Au niveau fédéral, le Sénat pourrait, lors de l'étude des mesures législatives proposées, mettre l'accent sur le caractère adéquat des dispositions concernant l'obligation de rendre compte.

Notes

1. McCandless, Henry E. et Wright, David, «Enhancing Public Accountability», *Optimum*, Volume 24-2 (Automne 1993), p. 111.
2. L'auteur est redevable à Donald R. Yeomans qui, en sa qualité de président du comité national d'optimisation des ressources de la Société des comptables en management, a fait ressortir l'importance de cette question.
3. FCVI, *Efficacité : la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public*, Ottawa, 1987.
4. Franklin, Ursula, *The Real World of Technology*, 1989 Massey Lecture, (Toronto, CBC Enterprises, 1990), p. 124.