
L'information, le parlement et la « nouvelle gestion publique »

par Evert A. Lindquist

D'après les tenants de la nouvelle gestion publique appliquée à l'administration gouvernementale, les indicateurs de performance et les plans d'activités contribueront à améliorer l'efficacité du gouvernement et aideront les législateurs à mieux surveiller la fonction publique. Tout en appuyant les grands principes de cette nouvelle gestion, l'auteur de l'article estime que ces réformes seront insuffisantes et qu'une information de base, plus complète, est nécessaire.

La question que je me propose d'examiner est de savoir si les réformes proposées par les tenants de la nouvelle gestion publique (NGP) pour surveiller et évaluer la performance de la fonction publique aideront les législateurs dans leur examen des budgets et des programmes du gouvernement. Bien que je sois généralement d'accord avec les principes de la NGP, je me demande si les législateurs seront en mesure d'utiliser adéquatement l'information qui leur sera fournie par ce nouveau système de rapports. Le gouvernement et les législateurs devraient s'assurer davantage qu'ils obtiennent l'information essentielle sur les ministères et les programmes dont ils sont responsables afin d'être en mesure de bien utiliser les rapports de la NGP. Si l'on parvient à trouver des façons innovatrices de fournir cette information aux législateurs, cela pourrait avoir comme « effet secondaire » d'améliorer la qualité des consultations du Parlement et du gouvernement auprès de la population et des associations ou groupes.

Les nouveaux outils de la responsabilisation

L'approche de la NGP pour réformer l'administration a amené plusieurs gouvernements à s'interroger sérieusement. Il s'agit pour les législateurs et le gouvernement d'un changement

radical : plutôt que de se préoccuper des moyens et processus comme cela se fait depuis toujours, il faudra mettre l'accent sur les résultats et la performance, et sur la nécessaire transparence des responsabilités.¹ Les tenants de cette approche croient qu'on peut y arriver par une meilleure délimitation des responsabilités en matière de décision et d'exécution des programmes; par la délégation des pouvoirs et des responsabilités liés à la gestion des programmes; et par le recours à des contrats de performance pour évaluer les cadres supérieurs.

Il y a une quatrième façon d'améliorer l'administration gouvernementale, et c'est celle dont je veux surtout parler, soit l'amélioration des outils de la responsabilisation. Les tenants de la NGP proposent quatre nouveaux outils pour aider les législateurs et les autres intéressés à rendre la fonction publique plus responsable :

- des indicateurs de performance
- des analyses comparatives
- des normes de service
- une charte du citoyen
- des plans d'activités/perspectives
- des vérifications et des évaluations améliorées.

Je les appellerai les « nouveaux outils de la responsabilisation ». Ils seront le complément des méthodes utilisées actuellement pour assurer une bonne reddition des comptes : la période des questions, la supervision des organismes centraux, le travail du Vérificateur général, la

Evert A. Lindquist est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université de Toronto. Des versions antérieures du document ont été présentées le 4 novembre 1995 à Ottawa, lors de la conférence annuelle du Groupe canadien des études des questions parlementaires, et le 30 novembre suivant devant le Sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'étude des crédits.

surveillance par le Comité des comptes publics et les comités permanents, ainsi que divers organismes à vocation d'ombudsman, sans compter la procédure d'accès à l'information.

D'après l'argument des tenants de la NGP, ces nouveaux outils permettront de fournir une meilleure information aux législateurs, aux citoyens et aux autres intervenants et organisations qui constituent le « réseau de responsabilité », ce qui devrait contribuer à une responsabilisation accrue des fonctionnaires.

Bien que je ne sois pas contre le gros des idées avancées par les tenants de la NGP, j'aimerais mettre un bémol au débat. Fournir davantage d'informations sur la performance ne se traduira pas automatiquement par une plus grande responsabilisation ou une meilleure réforme de la gestion; ni à une confiance accrue dans la fonction publique; ni à un meilleur moral chez les fonctionnaires ou à un sentiment plus aigu de leur mission.

En l'absence d'informations complémentaires, ces nouveaux outils pourraient même contribuer à perpétuer la tradition malsaine de l'examen partisan et du dénigrement des fonctionnaires.

Je suis d'avis que, si les législateurs, les citoyens et les associations veulent travailler en concertation avec le gouvernement et les fonctionnaires, alors il leur faut un complément d'informations essentielles. C'est à partir de ces renseignements qu'ils pourront apprécier la qualité et la pertinence des données que leur fourniront les nouveaux outils de la responsabilisation.

Les nouveaux outils contribueront-ils à la responsabilisation ?

En soi, les outils de la responsabilisation, qu'ils soient vieux ou nouveaux, ne sont rien. Ils servent à un ensemble complexe d'intervenants que j'appelle le « réseau de responsabilité ». On y trouve les gestionnaires de programmes, la population, la clientèle, les ministres, les équipes de gestion ministérielles, les équipes de vérification et d'évaluation, les défenseurs des mesures de la performance, le Conseil du Trésor et son secrétariat, les législateurs et divers comités parlementaires, le Vérificateur général, et d'autres organismes de surveillance ou de contrôle.

Chaque intervenant a ses propres responsabilités, fonctions, pouvoirs et intérêts. Comme il n'y a pas de communauté d'intérêts, lorsqu'on parle de responsabilisation accrue en matière d'exécution des programmes, on assiste souvent à des attitudes évasives et improductives. Cela peut se traduire, dans

les faits, par la diffusion de moins d'informations sur la façon dont les ministères et les programmes sont gérés.

Je ne voudrais pas pousser le bouchon trop loin, comme on dit, mais les tenants de la NGP prétendent que l'adoption des nouveaux outils de la responsabilisation canaliserait les intérêts et les énergies de tous les intervenants du réseau de responsabilité. Dans cette optique, les débats du réseau se transporteront sur un autre plan : on se préoccupera davantage d'efficacité et de performance gestionnelles, étant donné que tous les intervenants auront beaucoup plus à leur disposition que les seules informations du budget des dépenses ou des rapports du Vérificateur général.

Je n'en suis pas convaincu. Je résumerai mes réserves en examinant trois problèmes que soulèvent ces nouveaux outils, qui, en gros, mettent l'accent sur la mesure des résultats et des performances. Voici ces problèmes, posés sous forme de questions :

- Dans un contexte de réduction des budgets et des effectifs, et de restructuration de la fédération, quelle sera l'utilité véritable de ces nouveaux outils ? Si l'on met au premier plan la mesure des résultats et des performances et si, pour ce faire, il faut des données de base, est-il raisonnable de s'attendre qu'on puisse mesurer des programmes dont bon nombre pourraient être comparés à des *cibles mouvantes* ?
- Quels sont les aspects des programmes ou des ministères qu'on pourra mesurer et mettre ainsi en lumière ? Ces outils permettront-ils de bien comprendre la gestion et les rouages des ministères ? Ces nouveaux outils seront-ils des *fenêtres* qui permettront de mieux voir comment les ministères et les programmes sont gérés, ou seront-ils plutôt comparables à de simples *guichets* ?
- Est-il possible que ces nouveaux outils donnent une fausse image de la performance des ministères et de leurs programmes ? Peuvent-ils donner l'impression que l'organisation fonctionne bien alors que ce n'est pas le cas ? ou au contraire que les gestionnaires ne sont pas à la hauteur alors qu'ils doivent composer avec des situations complexes, difficiles et qui évoluent rapidement ? Autrement dit, ces outils favoriseront-ils une plus grande *transparence* des défis que pose la gestion des ministères et des programmes, ou jetteront-ils un *voile opaque* sur leurs rouages ?

On pourrait répondre à la critique soulevée par ces questions que c'est à l'usage qu'on verra l'utilité de ces nouveaux outils, et qu'ils vont sûrement se raffiner. Selon ce raisonnement, ces outils sont critiquables et imparfaits, et la recherche de meilleurs outils est nécessairement un exercice d'apprentissage qui permettra à tous les intervenants du réseau de responsabilité de se former et de s'informer.

C'est un argument que je respecte. On n'a qu'à voir l'exemple de l'Alberta, où le gouvernement a mis en place un nouveau régime de reddition des comptes assorti de plans d'activités et d'indicateurs de performance, malgré les différences importantes dans la participation des ministères

lors du premier tour. Il ne faut pas trop planifier ces initiatives; il faut parfois expérimenter.

Mais ce qui me préoccupe, c'est que l'adoption de ces nouveaux outils pourrait contribuer à perpétuer les difficultés que j'associe aux pratiques traditionnelles de reddition des comptes. Je me contenterai d'en signaler quelques-unes : on s'attache trop à vérifier que les ministres et leurs collaborateurs ont suivi à la lettre les politiques administratives; on accorde trop d'attention aux erreurs particulières ou au fait que certaines normes n'ont pas été atteintes; on se préoccupe trop de critiquer ou de réprimander les « coupables », ministres ou fonctionnaires. Il ne s'agit pas de tolérer des actions ou des comportements inappropriés, mais la difficulté tient ici à l'absence d'une *vue d'ensemble* des problèmes de gestion que les ministres et les fonctionnaires rencontrent dans l'exécution des programmes.

C'est aussi le contexte dans lequel ces nouveaux outils seraient utilisés qui me préoccupe, car si on ne prend pas de précautions, ils pourraient encore servir de prétexte aux détracteurs de la fonction publique, qui n'y voient qu'une structure lourde, complexe et apparemment incompétente. Et ils pourraient inciter les ministres et les fonctionnaires à éviter les erreurs et à se donner des indicateurs de performance qui ne prêtent pas le flanc à la critique. Enfin, ils pourraient empêcher les intervenants de l'extérieur – et les parlementaires en sont, d'après moi – de saisir les complexités inhérentes à l'harmonisation d'une vaste gamme de responsabilités pour tenter de régler des problèmes ou des enjeux particuliers.

Complément aux nouveaux outils de la responsabilisation

On peut croire aux arguments que je viens de faire valoir tout en appuyant les grands principes et objectifs prônés par les tenants de la NGP, notamment l'exigence d'une transparence et d'une responsabilisation accrues. À mon avis, la grande question, c'est de savoir comment favoriser un débat plus équilibré et intelligent sur la gestion et la performance des ministères et de leurs programmes à une époque de grands changements.

La réponse, à mon sens, consiste à trouver de meilleures façons d'expliquer le fonctionnement des ministères, des organismes et des programmes.

Il y en a qui croient qu'on trouve une abondance d'informations dans la Partie III du budget. Mais j'ai constaté dans mes recherches, et notamment dans mes travaux pour le gouvernement, que, pour se faire une bonne idée de la façon dont les ministères et leurs programmes fonctionnent, la consultation du budget est rarement une solution satisfaisante.

Il était difficile d'aller au-delà des catégories budgétaires, des structures organisationnelles ou des grandes réalisations.

Ma crainte, c'est que les plans d'entreprise, les documents sur les perspectives et les autres nouveaux outils ne seront pas beaucoup plus utiles à cet égard, surtout pour les législateurs ou les autres intervenants qui ne font pas partie de la « boîte ». Les tenants de ces nouveaux outils ont tendance à croire que ceux qui les utiliseront connaissent aussi bien les structures, les attributions et les clients des programmes que le personnel des organismes centraux ou du Bureau du vérificateur général, qui se consacre à plein temps à la surveillance de ces programmes. La plupart des gens n'ont pas ce niveau de connaissance ou d'expérience.

Pour que ces nouveaux outils soient vraiment utiles aux législateurs, j'estime qu'il faudra leur fournir des informations de base sur les ministères et les programmes. Cela implique la mise au point de descriptions ou de profils d'organisation de qualité. Non seulement ces documents aideraient les législateurs à mieux jouer leur rôle dans le cycle des responsabilités, mais ils seraient utiles aux législateurs et au gouvernement dans leurs consultations publiques sur les enjeux politiques. Ces informations sont dans l'intérêt public et débordent le cadre du mandat des comités.

Que devrait comprendre une description ou un profil d'organisation ? Il faudrait y trouver les éléments suivants : les principales tâches et attributions au niveau des programmes; les principales compétences et connaissances du personnel; l'adresse de l'administration centrale, des responsables des programmes et des bureaux régionaux; les particularités de l'environnement, comme le type de clients avec lesquels il faut travailler, les résultats auxquels on s'attend et la façon de transformer les moyens en résultats; et, enfin, les grandes tendances et ce que cela implique pour le programme. Ces profils auraient pour but de fournir aux législateurs, et aux autres, les connaissances « latentes » des responsables des programmes et du personnel des organismes centraux et du Bureau du vérificateur général.

Serait-il difficile d'élaborer des profils qui permettraient aux législateurs de se faire rapidement une idée des grandes attributions des ministères et programmes, et des défis qui se posent à eux ? Les étudiants qui suivent mon cours d'analyse organisationnelle le font régulièrement. Comme travail semestriel, ils produisent un document qui, en assez peu de pages finalement, présente au lecteur une vue d'ensemble des rouages d'une organisation et des grands enjeux. Le gouvernement australien, par exemple, fournit avec les données budgétaires traditionnelles des informations complémentaires qui donnent une meilleure idée du fonctionnement des ministères.

Est-il possible de fournir cette information sous une autre forme que des documents volumineux et coûteux ? Et sous une forme qui soit facile à assimiler ? Paul Thomas le croit. Il propose, par exemple, que le budget et la documentation

connexe soient mis sur support électronique à l'intention des législateurs et des autres observateurs intéressés.² Par ailleurs, je crois que nous n'avons pas su tirer profit des énormes progrès de la technologie de l'information, par exemple des logiciels et des auxiliaires graphiques, pour faire connaître le fonctionnement des ministères ou de leurs programmes. Nous avons tous pu constater dans les livres ou les magazines l'ingéniosité avec laquelle sont transmis des idées et des structures complexes, des schémas d'industries, ou l'enseignement de l'histoire accompagné de belles cartes géographiques. Nous pouvons faire la même chose pour expliquer l'organisation et le fonctionnement du gouvernement et de la fonction publique.

Qui s'en chargera ? Je n'ignore pas que c'est le genre d'idée qui risque de faire peur aux ministères et aux organismes centraux, chacun devant composer avec de moins en moins de ressources. Mais, d'un autre côté, il s'agit là d'une ressource publique, qui pourrait servir à tous ceux qui sont appelés à examiner les activités du gouvernement. Il s'agirait d'un effort collectif qui ferait appel aux parlementaires, aux journalistes, aux universitaires, aux étudiants et à d'autres intéressés. En associant des intervenants de divers milieux on fait d'une pierre deux coups : on fait en sorte que les besoins des usagers soient pris en compte *et* on augmente les chances de profiter des technologies de pointe et des talents des infographistes. Une sorte de protocole pour la rédaction des profils pourrait être utile, mais il ne faut pas décourager la créativité ni l'innovation.

Conclusion

C'est avec ce genre d'informations qu'il sera possible à la fois de bien comprendre les nouveaux outils proposées par les

tenants de la NGP, et d'en discuter de façon constructive. Les législateurs et les autres intéressés commenceront à voir que, si les ministères et programmes sont complexes, il est néanmoins possible de les comprendre. Ils saisiront mieux la difficulté des compromis qu'il faut parfois faire entre le niveau des ressources, la performance et les résultats. Je crois également que ce sera l'occasion pour les simples députés des deux côtés de la Chambre de se renseigner sur le fonctionnement des ministères et des programmes *avant* de devenir eux-mêmes ministres.

Ce n'est évidemment pas cette proposition qui éliminera les tensions et les confrontations qui sont inhérentes aux réseaux de responsabilité. Comme l'a dit Paul Thomas, une meilleure information ne va pas changer la motivation de tel ou tel député en particulier.³ Mais elle devrait permettre aux intéressés, législateurs, citoyens, groupes d'intérêt, journalistes et universitaires, de mieux comprendre les organisations et les programmes sur lesquels ils se penchent. Enfin, les gens de l'extérieur pourront s'affranchir des lieux communs, ne pas se contenter d'examiner un événement ou un indicateur en particulier, et s'engager dans un débat plus constructif et mieux équilibré sur les orientations que les ministères, les programmes et les gestionnaires devraient prendre.

Notes

1. Voir Peter Aucoin, *The New Public Management ; Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1996.

2. Paul Thomas, « Parliament and Money: Some Points to Consider », mémoire soumis au Sous-comité chargé de l'étude des crédits, 30 novembre 1995.

3. *Ibid.*