

2002



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

**Chapitre 9**  
La modernisation de la reddition de comptes  
dans le secteur public



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002  
N° de catalogue FA1-2002/2-17F  
ISBN 0-662-88025-0



Chapitre

# 9

La modernisation de la reddition  
de comptes dans le secteur public



# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
Objet de l'étude	3
<b>Observations</b>	<b>4</b>
<b>La reddition de comptes et la nouvelle gestion publique</b>	<b>4</b>
L'accent mis sur les résultats	4
L'exécution des programmes par le partenariat	5
Pouvoir discrétionnaire, souplesse et innovation accrus	5
<b>Une reddition de comptes améliorée</b>	<b>6</b>
Principes d'une reddition de comptes efficace	6
La lumière de la transparence	7
<b>Le processus redditionnel</b>	<b>8</b>
Un cadre redditionnel	9
Exiger des comptes	12
<b>La reddition de comptes dans le secteur public d'aujourd'hui</b>	<b>14</b>
L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens	14
La reddition de comptes dans les partenariats	16
La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrus : une fonction publique apprenante	17
Renforcer le rôle du Parlement	18
<b>Conclusion</b>	<b>20</b>
<b>À propos de l'étude</b>	<b>23</b>





# La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

---

## Points saillants

**9.1** Le présent chapitre propose une définition améliorée de la reddition de comptes qui fait place à l'évolution moderne de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public.

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

**9.2** Cette définition de la reddition de comptes est compatible avec la gestion axée sur les résultats, admet une telle obligation entre partenaires tant égaux qu'indépendants et englobe des obligations pour toutes les parties à la relation redditionnelle. Elle met en lumière l'importance de rendre compte des résultats et des moyens employés. Elle souligne le fait qu'une reddition de comptes efficace ne se limite pas à faire état du rendement; elle exige aussi un examen, y compris l'application de mesures correctives ainsi que de sanctions ou de conséquences, au besoin, aux personnes responsables.

**9.3** En outre, nous décrivons cinq principes de la reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. Ces principes peuvent s'appliquer à un large éventail de relations redditionnelles, mais leur application doit être adaptée en fonction de chacune.

**9.4** La reddition de comptes serait renforcée si le Parlement s'employait davantage à examiner les plans du gouvernement et ses attentes en matière de rendement et à les comparer au rendement dont le gouvernement fait rapport par la suite.

**9.5** La transparence est essentielle à la reddition de comptes, car, pour ceux et celles qui sont à l'extérieur du gouvernement, elle facilite la surveillance et l'examen critique des résultats de l'État sur le plan de la conformité aux orientations stratégiques, de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. La perspective d'un examen incite également les ministres et les gestionnaires des programmes publics (les fonctionnaires et leurs partenaires dans la prestation des programmes) à se soucier constamment de pouvoir justifier leurs actes.

### Contexte et autres observations

**9.6** Dans notre régime démocratique représentatif, la reddition de comptes sanctionne le droit de gouverner qui est conféré à l'État. Le Parlement demande au gouvernement de rendre compte de l'exercice légitime du pouvoir. Les ministres sont responsables devant le Parlement et, pour leur part, ils demandent à leurs fonctionnaires de rendre compte de l'exécution de la politique publique.

**9.7** Les pratiques traditionnelles de reddition de comptes sont soumises à des pressions en raison de l'évolution de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public — insistance sur les résultats, recours aux partenariats et instauration d'une fonction publique souple et innovatrice.

**9.8** Mais de quoi au juste les ministres et les gestionnaires peuvent-ils raisonnablement être tenus de répondre, alors que la gestion est axée sur les résultats — et plus particulièrement sur les conséquences, à l'égard desquelles le contrôle et l'influence sont limités? Nous pensons qu'il peut être raisonnable de leur demander de prouver dans quelle mesure les résultats attendus ont été obtenus, leurs activités ont contribué aux conséquences réelles, des leçons ont été tirées et leurs actions ont été judicieuses et adéquates.

**9.9** Dans les partenariats — moyen de plus en plus courant pour l'exécution des programmes publics — la reddition de comptes peut se trouver diluée. À notre avis, les partenariats exigent une reddition de comptes plus serrée, et non le contraire. Chaque partenaire doit rendre compte non seulement à son propre supérieur ou à l'organe qui le régit, mais aussi aux autres partenaires à l'entente. Ensemble, ils doivent rendre compte du fonctionnement et du succès de leur partenariat auprès de l'organisme chargé de la coordination ou, dans certains cas, au public.

**9.10** Une certaine discrétion et une souplesse permettent aux gestionnaires des programmes publics de prendre des risques raisonnables afin d'innover. Si la reddition de comptes est fondée uniquement sur la conformité à des règles et à des procédures trop nombreuses et inutiles, elle ne fait pas facilement place au risque. Elle doit admettre les erreurs ou les résultats non désirés dans la mesure où il est possible de démontrer que les risques pris étaient raisonnables et que leur gestion était judicieuse.

**Réaction du gouvernement.** La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor fournie au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre.

Le gouvernement fait bon accueil aux idées énoncées dans le chapitre, les estimant compatibles avec les initiatives récentes du gouvernement. Il fait en outre valoir la nécessité d'adapter l'application de tout principe aux circonstances particulières. Le gouvernement se réjouit de l'occasion qui est ainsi fournie de poursuivre le dialogue sur la question de la reddition de comptes.



## Introduction

**9.11** Même si la reddition de comptes est un élément essentiel du régime démocratique représentatif, le gouvernement n'est pas suffisamment tenu de s'y conformer, aux yeux de bien des Canadiens.

**9.12** La reddition de comptes n'est pas un concept simple. Sa signification et la manière dont elle est censée s'appliquer suscitent de nombreux débats. Son application peut donc poser un défi de taille. De plus, comment peut-on, de nos jours, appliquer un concept fondé sur les principes historiques d'une gestion publique de type britannique, étant donné les aspects complexes du secteur public moderne?

**9.13** Aujourd'hui, les Canadiens exigent une reddition de comptes plus claire et plus serrée quant à l'usage que le gouvernement fait de leurs impôts et au mode d'exercice de son pouvoir. Mais la vision et la pratique traditionnelles de l'obligation de rendre compte sont remises en question dans un secteur public où l'accent est mis sur les résultats, où le gouvernement conclut des ententes de partenariat avec les provinces et avec des organisations extérieures afin d'appliquer sa politique et où l'on encourage les gestionnaires à innover et à prendre des risques raisonnables.

**9.14** Notre bureau s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes et nous avons effectué de nombreuses vérifications sur la façon de l'exercer. En 1996, nous avons mené une étude sur les pratiques redditionnelles en ce qui touche les Premières nations. En 1999 et une fois de plus en 2002, nous avons examiné les mécanismes redditionnels prévus dans les nouvelles ententes établies pour mettre en œuvre la politique publique fédérale (voir Bureau du vérificateur général du Canada : Rapport d'avril 2002, chapitre 1; Rapport de 1999, chapitres 5 et 23; Rapport de 1996, chapitre 13). Il y a plusieurs années, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général ont publié un document de travail conjoint présentant bon nombre des idées que nous verrons dans le présent chapitre (voir Bureau du vérificateur général du Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor, *La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, janvier 1998).

### Objet de l'étude

**9.15** Cette étude vise à proposer et à analyser un concept d'obligation redditionnelle amélioré qui soit adapté aux réalités du secteur public d'aujourd'hui et qui les appuie. Elle explore en outre le rôle du Parlement dans la promotion d'une reddition de comptes efficace à l'égard de la gestion publique. Par cette démarche, nous proposons de susciter un débat sur les moyens de rendre les pratiques redditionnelles plus efficaces dans le secteur public d'aujourd'hui et de favoriser une plus grande clarté à cet égard.

**9.16** Les réformes de la fonction publique ont soulevé des questions au sujet du principe de la responsabilité ministérielle, lequel n'en demeure pas moins la pierre angulaire de notre régime parlementaire démocratique. Le présent chapitre ne porte pas sur le débat entourant la responsabilité ministérielle,

mais il vise plutôt à examiner l'obligation de rendre compte dans le cadre de la gestion et de la prestation des programmes gouvernementaux.

**9.17** D'autres précisions au sujet de l'étude sont fournies à la fin du chapitre sous la rubrique À propos de l'étude. Vous pouvez consulter les documents antérieurs publiés par le Bureau et cités dans le chapitre sur notre site Web <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

## Observations

### La reddition de comptes et la nouvelle gestion publique

**9.18** Dans notre système démocratique, les citoyens élisent un gouvernement et celui-ci est tenu de rendre compte au Parlement de la manière dont il exerce le pouvoir public. Les ministres doivent répondre individuellement, devant le Parlement, de leurs actions et de tous les aspects des activités de leurs ministères et organismes. Collectivement, ils sont également comptables des décisions prises par le Cabinet.

**9.19** Les fonctionnaires sont responsables du fonctionnement de leur organisation devant leur ministre, et non devant le Parlement. Par tradition, ils restent dans l'anonymat. Ils peuvent être appelés à expliquer ces activités au Parlement, au nom de leur ministre, mais ils n'ont pas à répondre de la politique gouvernementale devant le Parlement.

**9.20** À notre avis, dans une gestion publique de type britannique, la reddition de comptes peut servir à trois fins :

- prévenir les abus de pouvoir;
- fournir l'assurance que les activités ont été menées comme prévu et dans le respect des principes d'équité, de bienséance et de bonne intendance;
- favoriser l'amélioration des résultats des programmes et des politiques au moyen de rapports sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ainsi que des leçons qui en sont tirées.

**9.21** La gestion du secteur public et la gouvernance évoluent, deviennent plus complexes et soumettent à de nouvelles pressions les notions traditionnelles de la reddition de comptes. Cela ressort clairement de trois changements, notamment : l'accent mis sur les résultats, et en particulier sur les conséquences; le recours aux ententes de partenariat pour la prestation des programmes et des services; et l'octroi d'une plus grande souplesse et d'un pouvoir discrétionnaire élargi aux gestionnaires des programmes publics (tant aux fonctionnaires qu'à leurs partenaires), leur permettant d'innover.

### L'accent mis sur les résultats

**9.22** Aujourd'hui, on demande aux gestionnaires des programmes publics de mettre l'accent sur les résultats qu'ils obtiennent, soit les extraits de leurs activités et ce qui en découle. Le gouvernement a souscrit pour la première fois à cette nouvelle démarche en 1995 et, en l'an 2000, il a réitéré son

engagement à cet égard dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

**9.23** Depuis toujours, la reddition de comptes veut dire, avant tout, faire rapport des intrants employés, du respect de règles et de procédures détaillées ainsi que des mesures prises. Si les choses tournent mal, les gestionnaires peuvent en être tenus responsables. Pourtant, on ne peut maîtriser entièrement les conséquences visées par la plupart des programmes. Celles-ci subissent l'influence de divers facteurs extérieurs, dont les tendances économiques et sociales et les autres programmes fédéraux, provinciaux et municipaux. Alors, de quoi les ministres et les gestionnaires de programmes peuvent-ils raisonnablement être tenus de rendre compte?

### **L'exécution des programmes par le partenariat**

**9.24** De nos jours, le gouvernement fédéral cherche de plus en plus à atteindre ses objectifs au moyen de relations non hiérarchiques, comme les réseaux et les ententes de partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et avec les secteurs privé et bénévole. Ces mécanismes ont souvent donné lieu à des relations redditionnelles nouvelles et complexes.

**9.25** Dans ces modalités d'exécution, les mécanismes font souvent intervenir des parties « égales » ou des organisations indépendantes, sans liens hiérarchiques. Ils reposent plutôt sur une forme quelconque d'obligation redditionnelle partagée. Les personnes qui collaborent au sein d'un réseau et qui sont tenues responsables de leur apport à un produit, envers leurs propres supérieurs ou envers un groupe de ces supérieurs, se retrouvent dans une situation analogue. Qu'est-ce qu'une obligation redditionnelle partagée? Et comment peut-elle être répartie entre des partenaires égaux ou indépendants?

### **Pouvoir discrétionnaire, souplesse et innovation accrues**

**9.26** La gestion publique moderne tend à conférer aux gestionnaires de programmes publics une plus grande latitude dans l'exercice des pouvoirs et une souplesse raisonnable, leur permettant de prendre des décisions éclairées au sujet des ressources et des intrants qu'ils utilisent, des extrants qu'ils produisent et des moyens qu'ils emploient à cette fin. Dans certains cas, la souplesse accrue dont ils jouissent est contrebalancée par une plus grande obligation de rendre compte. Les gestionnaires doivent prendre des risques mûrement réfléchis lorsqu'ils veulent innover. Ils doivent tirer des leçons de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Cependant, le passage à un pouvoir discrétionnaire, à une souplesse et à une innovation accrues ne trouve pas appui dans une reddition de comptes axée uniquement sur le respect de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles. Comment la reddition de comptes peut-elle admettre les risques inhérents à un secteur public souple et innovateur?

**9.27** Après avoir proposé et discuté une définition améliorée de la reddition de comptes, revenons à l'étude de ces questions.

## Une reddition de comptes améliorée

**9.28** Il y a plusieurs années, nous avons proposé, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, une définition de la reddition de comptes qui conservait les éléments essentiels de la définition traditionnelle mais tenait compte des pressions qui s'exercent sur elle aujourd'hui. Aux fins du présent chapitre, nous avons poli cette définition :

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

**9.29** Cette définition englobe un certain nombre d'idées (voir la pièce 9.1) et vaut pour un large éventail de relations redditionnelles : entre ministres et sous-ministres, entre ministères et organismes centraux, entre fonctionnaires dans une relation hiérarchique, entre parties dans un partenariat et entre le gouvernement fédéral et le Parlement. Chacune de ces relations est unique et comporte son propre niveau d'explicitation et de complexité.

**9.30** Notre définition de la reddition de comptes améliore la notion traditionnelle de ce terme à plusieurs égards :

- **La reddition de comptes entre partenaires.** Notre définition permet une relation comportant une obligation redditionnelle partagée entre des partenaires qui peuvent être égaux ou indépendants. Il n'est donc pas nécessaire de l'appliquer uniquement aux relations hiérarchiques.
- **Obligation redditionnelle réciproque.** Cet aspect insiste sur le fait que toutes les parties à une relation redditionnelle ont des obligations, et non pas uniquement la partie subordonnée (comme le concept traditionnel le suppose).
- **Importance des fins et des moyens.** Les parties sont responsables non seulement des résultats, mais également des moyens employés pour les obtenir.
- **Nécessité d'effectuer un examen et des ajustements.** La reddition de comptes ne se limite pas à faire rapport du rendement; elle oblige aussi à l'analyser et à y réfléchir en vue d'apporter les changements voulus pour l'améliorer et, s'il y a lieu, de faire assumer les conséquences aux personnes responsables, qu'il s'agisse de récompenses ou de sanctions.

### Principes d'une reddition de comptes efficace

**9.31** La pièce 9.2 énonce cinq principes d'une reddition de comptes efficace. Ces principes reflètent les pratiques ou caractéristiques qui sont le plus souvent associées à une reddition de comptes efficace. À notre avis, plus l'application de ces principes est stricte dans une relation redditionnelle, plus la reddition de comptes est efficace. Cependant, cette application ne peut être uniforme. Si ces principes sont importants dans tous les cas, leur application doit en pratique être adaptée à chaque relation redditionnelle.

## La lumière de la transparence

**9.32** La transparence est un élément qui favorise la reddition de comptes. Elle suppose que l'on connaît bien les activités du gouvernement. Il existe des exceptions : certains aspects des mécanismes redditionnels ne sont pas du domaine public (les renseignements personnels et confidentiels entre l'employé et l'employeur, ou encore au sujet de tiers, et les conseils aux ministres et au Cabinet). Dans l'administration fédérale, la *Loi sur l'accès à l'information* énonce les règles de base de la transparence.

### Pièce 9.1 Les éléments de la reddition de comptes

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

<b>Une relation</b>	La reddition de comptes fait intervenir deux parties (ou plus) dans une relation caractérisée par certaines obligations.
<b>Obligations</b>	Toutes les parties à une relation redditionnelle ont des obligations qui supposent des responsabilités et des conséquences. Outre les obligations inhérentes à la relation même (prouver, examiner et assumer la responsabilité), il y en a d'autres qui peuvent venir de l'extérieur (comme des obligations légales, professionnelles, contractuelles et hiérarchiques) ou émaner d'un sens de l'intégrité personnelle.
<b>Faire la preuve</b>	Faire la preuve du rendement suppose que l'on rende compte de façon proactive des résultats qui ont été obtenus et du caractère adéquat des moyens employés, ce qui exige honnêteté, ouverture et transparence. Dans une relation hiérarchique, cette obligation incombe à la partie subordonnée.
<b>Examen</b>	L'examen suppose l'analyse des résultats communiqués et des moyens employés et une réflexion à cet égard ainsi que la prise ultérieure des mesures appropriées. Chaque partie a l'obligation d'examiner le rendement. Ceux qui rendent les comptes doivent examiner le rendement pour apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et doivent ajuster leurs activités en conséquence. Ceux qui exigent les comptes doivent exiger ou ordonner tout changement nécessaire. Si le rendement est bon, cela veut tout simplement dire que l'on peut reconfirmar les activités actuelles ou accorder des récompenses individuelles. Si le rendement est faible, des mesures correctives sont attendues. L'examen et l'ajustement du rendement inacceptable peuvent entraîner des sanctions à l'égard des personnes responsables. L'examen peut aussi amener à revoir les attentes ou à ajuster d'autres éléments de la relation redditionnelle.
<b>Assumer la responsabilité</b>	Assumer la responsabilité veut dire répondre de ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été et des moyens employés à cette fin, et en accepter la responsabilité.
<b>Résultats</b>	En matière de reddition de comptes, l'accent est principalement mis sur les résultats (extrants et conséquences) obtenus ou non.
<b>Attentes convenues</b>	Les attentes convenues découlent d'une entente officielle ou officieuse au sujet de ce qui doit être réalisé. Dans une situation hiérarchique, on s'attend à une certaine discussion entre les deux parties au sujet de ce qui est raisonnable et possible, ce qui oblige le supérieur à exprimer clairement les attentes.
<b>À la lumière de</b>	Souligne le fait que le rendement prête à comparaison. Il s'agit de comparer ce qui a été réalisé avec ce qui était attendu. Une reddition de comptes efficace requiert des informations : soit établir au départ ce qui est attendu et rendre compte de ce qui a été réalisé par rapport à ces attentes. Elle requiert en outre un apprentissage : à la lumière des attentes, voir ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été, et ce qui a été appris et qui améliorera le rendement futur.
<b>Les moyens employés</b>	Les moyens mis en œuvre pour assurer des services publics, exercer des pouvoirs et dépenser des fonds publics sont plus que des moyens d'obtenir des résultats : ce sont des fins en soi, un reflet important des valeurs et de l'éthique du secteur public. On s'attend à ce que les moyens employés permettent de traiter les personnes équitablement, à ce qu'ils soient utilisés selon les valeurs de bienséance ou de bonne intendance — à ce que les ressources soient optimisées et l'environnement, respecté.

**Pièce 9.2 Principes d'une reddition de comptes efficace**

<b>Clarté des rôles et des responsabilités</b>	Les rôles et les responsabilités des parties à la relation redditionnelle doivent être bien compris et convenus.
<b>Clarté des attentes en matière de rendement</b>	Les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes de fonctionnement à respecter (y compris les moyens à employer) doivent être explicites, compris et convenus.
<b>Équilibre entre les attentes et les capacités</b>	Les attentes en matière de rendement doivent être clairement reliées à la capacité de chaque partie (pouvoirs, compétences et ressources) à les réaliser et mises en équilibre avec elle.
<b>Crédibilité de l'information communiquée</b>	Une information crédible et actuelle doit être communiquée pour faire la preuve de ce qui a été réalisé, du caractère adéquat des moyens employés et des leçons qui ont été tirées.
<b>Examen raisonnable et ajustement</b>	Les parties doivent effectuer un examen juste et éclairé du rendement et donner une rétroaction sur celui-ci, reconnaître les réalisations et les difficultés, prendre les mesures correctives appropriées et appliquer les conséquences qui s'imposent aux personnes responsables.

**9.33** Des députés nous ont dit à quel point ils considèrent la transparence importante pour assurer une reddition de comptes efficace. Comme le public, ils croient que le gouvernement ne donne pas suffisamment d'information sur les niveaux de rendement inférieurs aux attentes. À leur avis, une plus grande transparence serait un moyen de rehausser la confiance des Canadiens dans leurs institutions politiques.

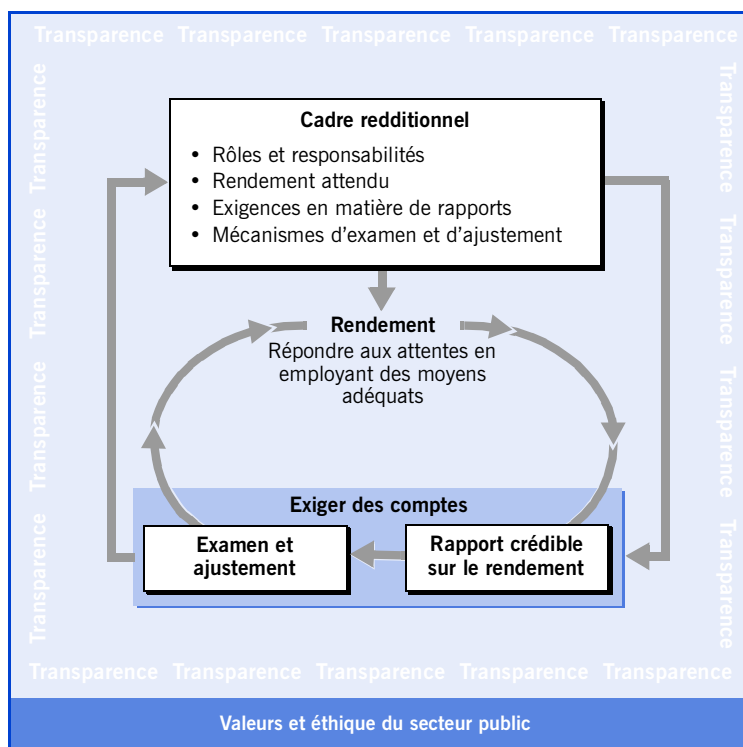
**9.34** Grâce à une information claire et actuelle sur la façon dont les fonds ont été dépensés et sur ce qu'ils ont permis de réaliser, les parties de l'extérieur du gouvernement pourraient plus facilement soumettre les dépenses à un examen critique afin de déterminer si elles sont conformes aux principes de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. De plus, sachant que leurs actions et décisions sont visibles, les ministres et les gestionnaires de programmes publics ont tendance à adopter un comportement qui puisse soutenir l'examen public. Globalement, la transparence et la reddition de comptes confèrent une solidité plus grande aux institutions et une meilleure crédibilité au gouvernement.

**Le processus redditionnel**

**9.35** La pièce 9.3 illustre un processus redditionnel reposant sur les principes d'une reddition de comptes efficace. L'application de ces principes oblige à prendre en considération deux aspects de ce processus :

- **Le cadre redditionnel.** Existe-t-il un cadre redditionnel approprié pour appuyer des relations redditionnelles solides?
- **Le fait d'exiger des comptes.** Existe-t-il des mécanismes efficaces de rapport, d'examen et d'ajustement?

### Pièce 9.3 Le processus redditionnel



**9.36** Les valeurs du secteur public et l'éthique, notamment l'équité, l'honnêteté, la probité, l'intégrité et la fidélité à l'intérêt public, sous-tendent tout processus redditionnel. Si les parties au processus n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chances d'avoir un processus redditionnel efficace. Les gestionnaires du secteur public et leurs partenaires qui assurent des services publics au nom du gouvernement doivent s'employer activement à promouvoir et à appliquer une culture prônant des normes d'éthique élevées et les valeurs du secteur public. Plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels.

#### Un cadre redditionnel

**9.37** Un cadre redditionnel approprié est le point de départ essentiel à toute reddition de comptes efficace. Son importance est souvent mise en lumière dans les documents qui décrivent divers mécanismes redditionnels. Le fait de documenter ces mécanismes aide à assurer une relation redditionnelle solide qui établit des bases d'évaluation et qui ne change pas si les parties aux mécanismes sont remplacées. Tel qu'illustré à la pièce 9.3, un cadre redditionnel approprié comprend quatre éléments qui sont fondés sur les principes d'une reddition de comptes efficace.

**9.38 Rôles et responsabilités.** Il est impérieux de bien comprendre les rôles et les responsabilités — fonctions, obligations et pouvoirs connexes — des

parties à une relation redditionnelle. La responsabilité peut être déléguée d'un supérieur à un subordonné, ou dans une relation de partenariat, à un partenaire, ou assumée par celui-ci en vertu d'une entente mutuelle. Pour arriver à cette entente, il faut établir clairement les activités et les tâches précises qui incombent à chaque partie et la façon dont la relation doit être gérée. Certains mécanismes de collaboration sont gérés et même assurés conjointement par les partenaires. Dans ces cas-là, la formulation des rôles et des responsabilités doit être axée sur le mode de gestion du mécanisme plutôt que sur le rôle de chaque partenaire. Sans une compréhension claire, les fondements d'une relation efficace sont inexistantes. Cela risque de semer la confusion au moment de la mise en œuvre du mécanisme et, si les choses tournent mal, de compliquer la recherche des causes.

**9.39 Rendement attendu.** Si les attentes sont floues, il est difficile de rendre compte du rendement. Si elles sont comprises et mutuellement acceptées — tout comme l'apport de chaque partie au résultat final et les moyens qu'il convient d'employer — la relation redditionnelle s'en trouve renforcée. Il faut également expliciter les contraintes de fonctionnement auxquelles les parties sont soumises. Les organismes du gouvernement fédéral engagés dans des partenariats doivent suivre des règles et des procédures administratives; s'ils s'associent à des organisations de l'extérieur, le cadre redditionnel doit décrire les principes et règles de fonctionnement essentiels qui doivent être respectés, y compris les valeurs et l'éthique du secteur public.

**9.40** Une relation redditionnelle efficace comporte des attentes réalistes. L'absence d'équilibre raisonnable, entre ce qui est attendu et les pouvoirs conférés et les ressources utilisées, a tendance à miner l'efficacité de la relation. Les attentes considérées comme déraisonnables ou impossibles à réaliser, compte tenu des ressources et de la capacité dont on dispose, ne sont pas prises au sérieux. Par ailleurs, la réalisation des attentes avec des ressources plus que suffisantes ne donne pas grand crédit : elle doit se faire avec des moyens relativement serrés. Aussi, l'équilibre entre les ressources, les pouvoirs et les résultats attendus donnent une meilleure reddition de comptes.

**9.41 Exigences en matière de rapports.** Les parties à une relation redditionnelle doivent établir clairement l'information qui doit être communiquée ainsi que par qui, à qui et à quel moment elle doit l'être. La clarté oblige alors à préciser la stratégie de mesure à utiliser, à savoir la manière dont l'information requise doit être définie, recueillie, vérifiée et analysée ainsi que par qui et à quel moment elle doit l'être.

**9.42 Mécanismes d'examen et d'ajustement.** Enfin, il faut établir clairement qui examine le rendement et apporte les ajustements et par quels moyens ceux-ci sont opérés — comment les ajustements au rendement et au mécanisme sont apportés. Le cadre doit préciser quel est l'aboutissement du processus redditionnel.

**9.43** Ces éléments sont plus ou moins explicités et regroupés dans un cadre redditionnel selon chaque relation redditionnelle particulière. Par exemple, entre les supérieurs et leurs subordonnés dans la fonction publique, les rôles, les responsabilités et les attentes sont souvent énoncés dans des plans de



travail. Le système de l'organisation en matière d'appréciation du rendement du personnel indique quand les rapports doivent être produits et ce que le processus d'examen et d'ajustement entraîne. Entre les ministres et le Parlement, les rôles et les responsabilités des ministres dans la gestion de leurs programmes sont énoncés dans les mandats ministériels. Sur le plan du rendement, les attentes sont formulées de diverses façons, par exemple, dans les Budgets des dépenses et les rapports des ministères sur les plans et les priorités ainsi que dans les déclarations des ministres au Parlement. L'information est communiquée par les ministres dans leurs déclarations et dans les documents qu'ils déposent, dont leurs rapports sur le rendement. Pour les ministres, les mécanismes d'examen et d'ajustement sont l'étude critique effectuée par le Parlement à la Chambre et au Sénat et les changements que les ministres apportent aux programmes et aux politiques.

**9.44** La pièce 9.4 cite un exemple de cadre redditionnel où la plupart des éléments sont clairement énoncés en un même document.

#### Pièce 9.4 Un cadre redditionnel clair : Infrastructure Canada

Dans « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », chapitre 1 du Rapport d'avril 2002, nous avons décrit le cadre redditionnel d'Infrastructure Canada, qui a remplacé le programme Travaux d'infrastructure Canada. Infrastructure Canada est un mécanisme de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux; il vise à améliorer l'infrastructure municipale rurale et urbaine. Une différence essentielle entre Infrastructure Canada et le programme précédent tient au cadre de gouvernance et de reddition de comptes. Il établit une structure redditionnelle claire pour les organisations fédérales qui participent à Infrastructure Canada et constitue une amélioration notable par rapport à la situation du programme précédent.

Voici certains éléments du cadre de gouvernance et de reddition de comptes :

**Rôles et responsabilités.** Le cadre décrit les rôles et les responsabilités du Conseil du Trésor élargi; du ministre responsable de l'Infrastructure; du Bureau national d'Infrastructure Canada; des ministres responsables de l'exécution; du Comité de gestion fédéral-provincial/territorial et des coprésidents fédéral, provincial et territorial; des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations locales; des organismes non gouvernementaux; du secteur privé et des ministères fédéraux.

**Rendement attendu.** Le cadre indique que les ministres chargés de l'exécution devront veiller à informer le Parlement des résultats attendus au moyen de documents descriptifs supplémentaires inclus dans le Budget des dépenses de chaque ministère.

**Rapport.** Le cadre indique que le ministre responsable d'Infrastructure Canada devra rendre compte au Parlement des objectifs et des résultats globaux du programme dans son rapport sur les plans et les priorités et son rapport ministériel sur le rendement.

**Examen et ajustement.** Le cadre indique que le Bureau national entreprendra des évaluations de programme et d'autres examens à l'échelle nationale. Il indique aussi que les cadres de vérification et d'évaluation prévoient tous les processus et contrôles nécessaires pour assurer le respect des règles établies afin de garantir que les fonds publics seront dépensés adéquatement. D'autres mécanismes d'examen et d'ajustement seront mis en place quand les ministres rendront compte au Parlement.

En outre, le gouvernement fédéral a conclu avec chaque province une entente de programme qui décrit les rôles et les responsabilités du comité de gestion, les objectifs et les procédures du programme, un Système partagé de gestion de l'information sur les infrastructures et les dispositions relatives à la vérification et à l'évaluation du programme.

### Exiger des comptes

**9.45** En pratique, la façon dont les personnes responsables doivent rendre compte est un aspect essentiel de l'obligation redditionnelle. Il est clair que la reddition de comptes ne fonctionne pas bien :

- si l'on ne rend pas compte du rendement ou si on le fait de manière inadéquate;
- s'il n'existe pas d'examen sérieux et éclairé de l'information présentée;
- s'il n'y a ni changements appropriés aux programmes ni conséquences pour les personnes responsables.

**9.46 Information crédible.** Les personnes responsables de la prestation d'un service public ou de l'exercice d'un pouvoir public ont le devoir de rendre compte des résultats financiers et non financiers qu'elles obtiennent avec le pouvoir et les fonds publics qui leur sont confiés. Elles sont aussi tenues, à notre avis, de montrer en quoi les moyens employés pour obtenir ces résultats sont appropriés. À cette fin, il peut leur être nécessaire de faire valoir ce qui assure que ces moyens respectent les aspects pertinents de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. Leurs rapports doivent être crédibles, faciles à comprendre et produits en temps opportun.

**9.47** À ce chapitre, la franchise est importante — et, dans la plupart des organisations, cela pose un défi. Pour que les rapports des organisations publiques soient crédibles, ils doivent être équilibrés — faire état des résultats, à la fois bons et mauvais. Il arrive que les attentes soient déçues, et parfois pour des raisons valables.

**9.48** Pour les parties à un mécanisme redditionnel, il existe plusieurs moyens d'améliorer la crédibilité des rapports :

- examiner et mettre en question tant les attentes énoncées que les résultats réels communiqués;
- expliquer les lacunes sur le plan du rendement et montrer les leçons qu'on en a tirées;
- indiquer à partir de quels éléments le rapport a été préparé;
- assurer la transparence — donner accès à l'information pertinente;
- demander à des vérificateurs externes de fournir une assurance quant à la justesse et à la fiabilité de l'information présentée.

**9.49 Examen et ajustement.** L'obligation de rendre des comptes suppose que les personnes tenues de les rendre assument la responsabilité de leurs actes. Un examen et des mesures correctives s'imposent — un examen et une analyse du rendement et, à partir des constatations, des ajustements visant à rectifier le tir, si nécessaire. Il doit y avoir des sanctions pour les personnes. Celles-ci doivent être blâmées si les mesures comportaient un risque déraisonnable ou si elles ont violé les normes fondamentales de l'équité, de la bienséance ou de la bonne intendance. Le fait de mettre l'accent sur les résultats et sur l'innovation ne permet ni de faire fi des principes fondamentaux, ni d'avoir un comportement illicite, contraire à l'éthique ou malhonnête, et n'excuse pas l'incompétence.

**9.50** Les personnes responsables de l'examen du rendement doivent scruter les résultats obtenus à la lumière des attentes et des circonstances — y compris les événements imprévus — et souligner les réalisations ainsi que le rendement inférieur aux attentes et l'échec. Elles aussi pourront par là tirer des leçons. L'examen doit être raisonnable et juste et viser à trouver des moyens d'améliorer le rendement futur et, éventuellement, de récompenser ou de sanctionner les responsables. Lorsqu'il est clair qu'on n'a pas répondu aux attentes du programme, il peut être nécessaire de modifier le mécanisme redditionnel et de tirer des leçons. Le rendement peut être examiné au sein de l'organisation ou du programme, par une instance de surveillance dans un partenariat, par un ministre ou par un comité parlementaire qui étudie les rapports ministériels sur le rendement.

**9.51** Boucler la boucle de l'obligation redditionnelle par l'examen et l'ajustement peut inciter toutes les parties à trouver des moyens d'améliorer le rendement, surtout lorsque les résultats escomptés ne sont pas obtenus. Une bonne reddition de comptes doit faire ressortir les points dont on a tiré des leçons et les changements qui ont été apportés à la prestation ou à la conception des programmes. Ceux qui exigent des comptes doivent être particulièrement critiques lorsque les attentes n'ont pas été comblées et qu'aucune preuve, sinon des preuves peu convaincantes, ne montre que des améliorations ont été apportées.

**9.52** Enfin, il faut reconnaître que, si une reddition de comptes efficace entraîne inévitablement des coûts, une reddition de comptes inefficace peut être beaucoup plus onéreuse sur le plan du gaspillage, des abus de pouvoir et de la perte de légitimité du gouvernement aux yeux des personnes gouvernées. L'établissement de cadres redditionnels, la mesure des résultats et la communication d'information sur ceux-ci, l'examen du rendement et les changements nécessaires sont des activités qui exigent toutes du temps, des efforts et des ressources. Tels sont les coûts inhérents à une démocratie forte. Néanmoins, les régimes redditionnels doivent être adaptés à des situations précises. Il faut éviter d'instaurer des cadres et des régimes redditionnels qui soient indûment complexes. Par exemple, la pièce 9.5 décrit les exigences complexes des rapports que les Premières nations doivent présenter aux organismes fédéraux.

#### **Pièce 9.5 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux**

Notre étude de l'information exigée par le gouvernement fédéral des Premières nations (chapitre 1 du présent rapport) a révélé que l'obligation de faire rapport aux organismes fédéraux imposait un lourd fardeau aux Premières nations. Nous avons estimé que les quatre plus grands organismes fédéraux qui appuient les peuples autochtones exigent 168 rapports (pour les principaux programmes) par année. Certains de ces rapports font double emploi et ne servent guère, ni aux organismes fédéraux ni aux Premières nations. Nous avons trouvé que les rapports sur le rendement étaient inadéquats, que l'information communiquée était peu examinée et que celle-ci n'entraînait guère de conséquences quant aux leçons tirées ou aux ajustements effectués. En pareilles circonstances, les rapports ne servent pas adéquatement les relations redditionnelles.

## La reddition de comptes dans le secteur public d'aujourd'hui

### L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

**9.53** Comment réagir devant le fait que les ministres et les gestionnaires responsables d'un programme ne maîtrisent pas entièrement les conséquences recherchées? Les membres du secteur public peuvent être réticents à accepter la responsabilité de conséquences dont ils n'ont qu'une maîtrise limitée. Les gestionnaires trouvent beaucoup plus acceptable d'avoir à rendre compte d'intrants, d'activités et d'extrants.

**9.54** Rendre compte des résultats obtenus amène à se demander, à notre avis, si l'on a fait tout ce qui était raisonnable, avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait, pour influencer sur l'atteinte des résultats escomptés (voir la pièce 9.6). Rendre compte des résultats de cette manière, c'est montrer de façon raisonnable qu'on a fait un apport marquant, que les mesures prises et les efforts déployés ont contribué aux conséquences souhaitées. C'est aussi rendre compte des conséquences sur lesquelles on peut exercer une influence ainsi que des extrants produits ou assurés.

#### Pièce 9.6 L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

Dans une fonction publique axée sur le rendement, la reddition de comptes requiert la capacité de faire, de façon crédible, la preuve des éléments suivants :

- la mesure dans laquelle les résultats attendus ont été obtenus;
- l'apport des activités et des extrants du programme aux conséquences;
- ce qui a été appris et les changements qui en ont découlé;
- le caractère judicieux et adéquat des moyens employés.

**9.55** Dans cette perspective, la responsabilité de prendre des mesures judicieuses et appropriées demeure un élément essentiel de la reddition de comptes. Cela veut dire montrer que les risques étaient raisonnables au moment où ils ont été pris. Cela veut également dire prouver que les activités ont été réalisées en tenant dûment compte de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. Comme l'affirmait le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de 1996, *De solides assises* :

Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient.

**9.56** **L'établissement des résultats attendus.** Nous avons mentionné que, si le cadre redditionnel n'indique pas clairement le niveau de rendement attendu, il est impossible de rendre vraiment compte du rendement. De plus, dans un secteur public axé sur les résultats, il est tout aussi important de s'entendre sur la façon dont les extrants produits doivent donner les résultats attendus. Dans bien des cas, il peut être encore plus difficile de s'entendre au

départ sur des attentes claires et concrètes, et d'établir des liens entre ces attentes et les activités du programme, que d'en mesurer ensuite les résultats (voir le Rapport de 2000 du vérificateur général du Canada, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement »).

**9.57** Cette difficulté tient à diverses raisons — par exemple, on ne sait pas toujours très bien comment les interventions dans le cadre d'un programme arrivent à produire des résultats positifs et les conséquences réelles peuvent dépendre de facteurs qui échappent au contrôle du gestionnaire du programme. Cependant, en y mettant des efforts, en discutant ensemble et en misant sur leur expérience, les parties peuvent vaincre cette difficulté et parvenir à formuler des attentes plus claires et plus concrètes. Un défi plus difficile à relever peut être de ne plus se contenter d'énoncer les attentes en termes généraux et vagues. Des attentes claires et concrètes, telles des cibles, indiquent clairement les résultats à obtenir pour répondre aux attentes — et permettent aux autres parties de les évaluer. Les attentes vagues peuvent plus facilement être corroborées, mais elles rendent plus difficile la véritable reddition de comptes.

**9.58** Tous les ministres, les organismes centraux et le Cabinet ont un rôle à jouer pour ce qui est d'exiger des prestataires de programmes qu'ils établissent des attentes claires et concrètes, d'effectuer un examen critique de ces attentes et d'exiger une information crédible au sujet de celles-ci. Le Parlement a aussi un rôle essentiel à jouer en effectuant un examen critique des attentes établies par le gouvernement.

**9.59 Mesurer les conséquences et évaluer l'attribution.** Une reddition de comptes qui met l'accent sur les résultats n'est possible que si les conséquences peuvent vraiment être mesurées de quelque manière et, ce qui est encore plus déterminant, si l'apport du programme à l'atteinte des conséquences souhaitées peut être évalué de façon crédible.

**9.60** À notre avis, la mesure du rendement dans le secteur public doit être vue non pas comme une science exacte, mais comme un ensemble judicieux d'informations qui permet de mieux comprendre les effets d'un programme. Il est donc essentiel de reconnaître les limites de la mesure et d'en faire état clairement dans les rapports.

**9.61** De plus, nous pensons que le problème de l'attribution — c'est-à-dire l'évaluation de l'apport à une conséquence à la lumière d'autres facteurs, d'autres programmes et d'événements imprévus — peut être réglé. Il existe diverses méthodes permettant de mesurer l'apport d'un programme à des conséquences. Notre bureau a déjà avancé que, s'il n'est pas nécessairement possible de mesurer l'apport avec précision dans bien des cas, une combinaison de preuves logiques et empiriques peut fournir un fondement raisonnable pour déterminer dans quelle mesure un programme a contribué à une conséquence (voir Bureau du vérificateur général du Canada, *Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement*, juin 1999).

## La reddition de comptes dans les partenariats

**9.62** Les partenariats font intervenir des organisations ou des personnes qui concourent à réaliser des objectifs communs. Ils peuvent être conclus entre des ministères fédéraux et provinciaux ou d'un même niveau de gouvernement, entre des ministères et le secteur privé ou bénévole, ou encore au sein d'une organisation, lorsque des équipes ou des groupes de travail sont responsables collectivement. Les partenaires sont collectivement responsables du fonctionnement du partenariat et partagent l'obligation redditionnelle à l'égard de son succès. Si les rôles et les responsabilités de chacun ne sont pas clairs, cependant, cette obligation redditionnelle partagée peut devenir diffuse dans la reddition de comptes.

**9.63** À notre avis, le partenariat exige une reddition de comptes plus serrée, et non pas le contraire; chaque partenaire peut avoir plusieurs obligations redditionnelles (voir la pièce 9.7). Tout d'abord, le partenariat — surtout s'il est plus structuré — crée des obligations horizontales entre les partenaires, comme l'illustre la pièce 9.4 dans le cas d'Infrastructure Canada. De plus, chaque partenaire conserve des obligations verticales envers son supérieur ou envers l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement

### Pièce 9.7 L'obligation redditionnelle partagée

Dans les partenariats, il existe au moins trois types de relations redditionnelles :

- la reddition de comptes entre les partenaires;
- la reddition de comptes entre chaque partenaire et l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement fédéral;
- la reddition de comptes à l'organe de coordination du partenariat, dans bien des cas.

Ce dernier type peut supposer une reddition de comptes au public et c'est le cas si les gouvernements fédéral et provinciaux acceptent conjointement cette obligation redditionnelle.

Dans un mécanisme de collaboration fédéral-provincial, par exemple, l'obligation redditionnelle du gouvernement fédéral veut dire qu'il doit, de façon crédible, faire la preuve des éléments suivants en temps opportun au Parlement :

- la mesure dans laquelle les objectifs du mécanisme de collaboration et ceux du gouvernement fédéral sont atteints;
- l'équité, la bienséance et la bonne intendance des mesures et des stratégies fédérales;
- une évaluation raisonnable de l'apport du gouvernement fédéral aux réalisations, notamment dans quelle mesure il a produit des résultats positifs;
- ce que le mécanisme a permis d'apprendre.

De plus, le partenaire fédéral est responsable :

- d'organiser et de gérer les relations avec ses partenaires de manière à pouvoir obtenir l'information nécessaire, à surveiller les résultats et à effectuer ou à exiger les ajustements nécessaires;
- d'assurer que les risques pris sont raisonnables et qu'il tient adéquatement compte des compétences de ses partenaires.

fédéral — pour la manière dont il exerce ses responsabilités et ses pouvoirs, pour les ressources qu'il fournit au mécanisme et pour les résultats de son apport. Enfin, les partenaires doivent rendre compte collectivement du succès du partenariat à leur organisme commun de coordination — souvent un comité de hauts fonctionnaires ou de ministres. Dans certains partenariats entre différents niveaux de gouvernement, ce devoir collectif de rendre compte existe à l'endroit du public.

**9.64** L'Entente-cadre sur l'union sociale conclue par les gouvernements fédéral et provinciaux prévoit que chaque niveau de gouvernement doit rendre compte à ses électeurs des résultats obtenus grâce aux ententes fédérales-provinciales. De même, les rapports des gouvernements fédéral et provinciaux présentés en septembre 2002 sur les soins de santé sont l'aboutissement d'une autre entente entre les premiers ministres. À notre avis, cela constitue une forme de reddition de comptes au public. Il existe une obligation de faire la preuve du rendement; les gouvernements ou organisations qui sont parties prenantes s'attendent à ce que les membres intéressés du public examinent les documents et leur fassent part de leurs préoccupations et de leurs critiques, et cela, directement ou par l'entremise de leurs législateurs; et, dans notre société démocratique, les ministres sont fortement incités à réagir aux préoccupations du public et à faire des ajustements. Parallèlement, bien entendu, les ministres fédéraux intéressés rendent compte directement au Parlement des ressources utilisées et des résultats obtenus grâce à cette entente.

### **La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrue : une fonction publique apprenante**

**9.65** Qui dit gestion axée sur les résultats dit examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas afin de modifier et d'améliorer continuellement les programmes et les services. Une telle gestion exige des pouvoirs discrétionnaires, des pouvoirs et une souplesse appropriés pour que les gestionnaires puissent prendre des risques raisonnables afin d'innover. Même si ces risques sont raisonnables, certaines décisions — même éclairées — peuvent être erronées. Les questions essentielles consistent à savoir si les risques sont gérés efficacement et si les changements appropriés sont apportés en conséquence — quelles leçons en a-t-on tirées? Et les erreurs découlant de la négligence, de l'incompétence ou de méfaits requièrent des sanctions appropriées.

**9.66** Notre notion enrichie de la reddition de comptes favorise la gestion axée sur les résultats et, par conséquent, une culture de l'apprentissage. Elle incite les ministres et les gestionnaires à prouver de façon crédible qu'ils ont tiré des leçons (autant des erreurs que des succès), pris des mesures correctives lorsqu'il y avait lieu de le faire et assuré le suivi des faiblesses, au lieu de se borner à trouver les coupables lorsque les choses tournent mal. Cela permettra de redonner confiance dans la capacité des gestionnaires de programmes publics à exercer de façon responsable des pouvoirs discrétionnaires.

**9.67** Quand les attentes ne sont pas satisfaites, la tendance naturelle est de blâmer. Une fonction publique axée sur l'apprentissage accepte plutôt d'assumer ses responsabilités, reconnaît ses erreurs et en trouve les causes. Elle apprend des « mauvaises » décisions pour éviter de les répéter. Une fonction publique apprenante récompenserait visiblement l'apprentissage et s'attacherait à blâmer uniquement en cas d'incompétence, d'imprudence ou de méfait. Voici ce qu'a écrit le vérificateur général dans le chapitre « Questions d'une importance particulière », de son rapport de 2000 :

La reddition de comptes exige que les gens acceptent d'assumer la responsabilité de leurs erreurs — cela va de soi. Par ailleurs, s'attacher trop au blâme peut être contre-productif. Si nous voulons habilitier les employés et les encourager à innover, il faut être prêt à courir le risque qu'ils commettent des erreurs et qu'ils prennent parfois de mauvaises décisions. Quand cela se produit, il faut plutôt chercher à apprendre de l'expérience plutôt qu'à blâmer.

**9.68** Afin d'innover, de prendre des risques raisonnables et d'apprendre de leurs erreurs, les gestionnaires ont besoin d'un certain pouvoir discrétionnaire et d'une certaine latitude pour agir. Cependant, l'obligation de rendre compte de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles peut étouffer l'innovation et mener à l'inefficience, à l'inefficacité et à la frustration. Certains règlements, règles, lois et lignes directrices — ensemble fondamental de moyens de contrôle — sont indispensables à une administration judicieuse et à une bonne reddition de comptes. À notre avis, les règles administratives fondamentales devraient être peu nombreuses, faciles à comprendre et appliquées uniformément.

**9.69** Au gouvernement fédéral, ce sont les ministres qui, le plus souvent, doivent expliquer et défendre les décisions des gestionnaires. Des preuves solides entourant les leçons tirées des erreurs aideraient à défendre ces décisions, mais il est clair que les ministres ont un rôle essentiel à jouer dans la définition de la tolérance au risque, car ce sont eux qui, en bout de ligne, doivent rendre compte au Parlement.

### Renforcer le rôle du Parlement

**9.70** Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour ce qui est d'exiger des ministres qu'ils rendent des comptes à la Chambre, au Sénat et aux comités. L'apprentissage et la prise de risques éclairés ont peu de chances de germer si chaque erreur reconnue devient une arme sur la scène politique. Le cas échéant, il serait peu probable que les rapports disent tout — il serait plus prudent de présenter des rapports incomplets. Pourtant, le rôle du Parlement est de tenir le gouvernement fédéral responsable de l'utilisation qu'il fait de ses pouvoirs et de s'employer à mettre au jour ce que les contribuables canadiens obtiennent en contrepartie de leurs impôts et taxes. Il faut s'attendre à ce que cette démarche ait souvent un caractère antagoniste.



**9.71** Le Parlement a un rôle important à jouer pour assurer que l'on rende compte des résultats dans une fonction publique qui vise le rendement. Pour ce faire, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, examine :

- les attentes en matière de rendement qui sont établies dans les documents exposant les plans et les priorités du gouvernement,
- les rapports sur le rendement présentés par le gouvernement.

Ces deux activités pourraient être renforcées.

**9.72 Nécessité d'examiner les attentes en matière de rendement.** Le rapport sur les plans et les priorités qui est déposé au printemps pour chaque ministère fédéral expose les plans et les résultats attendus pour les trois années suivantes. Ces documents budgétaires décrivent ce que chaque ministre compte fournir aux contribuables canadiens en contrepartie de leurs impôts et taxes. Les plans sont un élément explicite de la relation redditionnelle entre le Parlement et le gouvernement. Ils sont bel et bien examinés et approuvés, mais généralement sans faire l'objet d'une étude approfondie.

**9.73** Il y aurait lieu d'engager le gouvernement à exposer clairement ses plans et priorités. Si l'étude parlementaire des documents énonçant ces plans et priorités fait défaut ou n'est que superficielle — par exemple, si les documents sont simplement réputés avoir été approuvés — le gouvernement peut être moins enclin à prendre des engagements clairs et précis en matière de planification. Une plus grande clarté favorise une meilleure compréhension des intentions du gouvernement par le Parlement et par le public et contribue à assurer que le gouvernement se conforme à l'obligation qu'il a de rendre compte de son rendement quant à la réalisation de ses plans.

**9.74 Nécessité d'examiner le rendement.** Chaque automne, depuis 1997, le gouvernement dépose les rapports sur le rendement des divers ministères dans lesquels chacun décrit ce qu'il a réalisé par rapport aux attentes énoncées antérieurement. Jusqu'à maintenant, la qualité de ces rapports demeure variable et leur examen par le Parlement, restreint. Cette lacune empêche de boucler la boucle de la reddition de comptes — le gouvernement n'est pas obligé de rendre compte de son rendement.

**9.75** Dans le document intitulé « L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du *Budget des dépenses* », notre bureau a proposé en 1998 une façon d'aborder cet examen qu'effectuent les comités parlementaires (nous avons entrepris de mettre à jour ce document en vue de le publier de nouveau). Voici les principales questions que les comités pourraient envisager de poser au sujet des plans et des rapports sur le rendement :

- Les objectifs et les coûts du programme sont-ils raisonnables et clairement définis?
- Le programme a-t-il apporté aux Canadiens les avantages escomptés?
- A-t-on suffisamment expliqué la contribution du programme aux résultats?

- Pourrait-on réaliser le programme de manière plus efficiente?
- Existe-t-il une façon plus rentable d'assurer les avantages du programme?
- Dans le cadre du programme d'action et du programme législatif du comité, les présents documents s'avèrent-ils utiles?

De plus, les comités pourraient demander ce qui a été appris et, par la suite, ce qui devra être fait différemment.

**9.76** Malheureusement, la plupart des députés sont peu motivés à consacrer à ce genre d'examen le peu de temps dont ils disposent en comité, alors que nombre d'entre eux croient que cela ne changera ni n'influencera en rien le programme du gouvernement. Les députés et de nombreux observateurs ont fait valoir la nécessité de renforcer l'examen du rendement du gouvernement par les comités. Nous sommes d'accord. Récemment, la Chambre des communes a créé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, lui conférant un mandat qui lui permet de se pencher sur l'efficacité du processus d'examen des documents budgétaires. Ce comité pourrait répondre à certaines de ces préoccupations.

## Conclusion

**9.77** À notre avis, la vision que nous proposons à l'égard de la reddition de comptes fait place aux pressions qui s'exercent sur l'obligation redditionnelle dans la fonction publique d'aujourd'hui. Outre sa conformité aux éléments suivants, elle les appuie :

- l'accent mis sur les résultats, y compris sur les conséquences;
- un partage de l'obligation redditionnelle au sein des partenariats;
- la prise de risques raisonnables et une fonction publique axée sur l'apprentissage.

**9.78** Le présent chapitre propose que la reddition de comptes soit considérée comme un processus visant non pas tant à blâmer qu'à :

- se concerter au sujet des attentes en matière de rendement;
- faire la preuve des résultats obtenus et du caractère adéquat des moyens employés à cette fin, et cela, de façon crédible, transparente et proactive, et à assumer la responsabilité à cet égard;
- examiner le rendement au moyen d'une évaluation et d'une rétroaction positives visant à créer un environnement propice à l'apprentissage continu;
- garantir que des mesures correctives soient prises en temps voulu à l'égard du programme et qu'il y ait des conséquences pour les personnes, s'il y a lieu.

**9.79** L'importance des valeurs du secteur public — équité, bienséance et bonne intendance — quant aux moyens employés pour obtenir les résultats

ne doit pas être négligée. Même s'il demeure important de trouver les responsables des erreurs graves, il faut plutôt s'attacher à évaluer les résultats et les leçons apprises. Notre concept amélioré de la reddition de comptes favorise l'apprentissage axé sur les résultats qui est essentiel à la gestion dans un secteur public innovateur.

**9.80** Nous venons d'exposer diverses idées et approches permettant de situer la reddition de comptes dans un large éventail de relations redditionnelles. Certains travaux antérieurs du Bureau exploitent ces idées dans l'étude de cas particuliers, comme les mécanismes de collaboration et les mécanismes de régie déléguée. Le mode d'adaptation de ces mécanismes redditionnels à des relations précises exigera un effort continu. Nous espérons que ces concepts, bien adaptés, aideront à établir des relations redditionnelles efficaces.

**9.81** La reddition de comptes améliorée devrait permettre de mieux comprendre ce que fait et réalise le gouvernement et encourager les ministres et les gestionnaires de programmes publics à mettre l'accent sur les résultats obtenus et sur les moyens mis en œuvre pour les obtenir.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor fournie au nom du gouvernement.** Les questions liées à la reddition de comptes sont au cœur du cadre de gestion du gouvernement, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, dans lequel le gouvernement reconnaît que la gestion des programmes et des services doit être axée sur les citoyens. Le gouvernement s'engage à gérer en fonction d'un ensemble clair de valeurs propres à la fonction publique et à mettre l'accent sur les résultats et les dépenses judicieuses. Les idées présentées dans le chapitre renforcent ces engagements et sont compatibles avec les récentes initiatives adoptées par le gouvernement pour renforcer la gestion et la reddition de comptes en fonction des résultats.

Le gouvernement fait bon accueil à l'effort consistant à définir les éléments et les principes d'une reddition de comptes efficace, dont les grandes lignes sont présentées dans les pièces 9.1 et 9.2 de ce chapitre, respectivement. Étant donné la complexité et l'évolution constante des accords de collaboration entre les entités gouvernementales et celles des secteurs privé, public et sans but lucratif, de tels principes doivent — par nécessité — être formulés de façon générale ou en termes génériques. Comme précise le chapitre, l'application de principes génériques doit être bien adaptée aux circonstances particulières existantes.

Plus précisément, les niveaux de documentation sur la reddition de comptes doivent être raisonnables en raison des relations de collaboration en jeu. Il faut également tenir compte des éventuels fardeaux administratifs. Il se peut aussi qu'il faille instaurer des mécanismes redditionnels souples pour tenir compte de l'incertitude ou de l'évolution des relations. Enfin, il arrive souvent que de tels mécanismes, tant officieux qu'officiels, répondent au critère d'une saine pratique de gestion. Ces considérations d'ordre pratique pourraient fort bien exiger un sixième principe de base pour assurer l'efficacité de la reddition

de comptes — que les mécanismes instaurés soient pertinents, raisonnables et réalisables compte tenu des circonstances existantes.

Le gouvernement fait bon accueil à ce chapitre et se réjouit de constater qu'il donne la possibilité de maintenir et de renforcer le dialogue amorcé sur la question de la reddition des comptes. Ce dialogue devrait contribuer à l'avancement d'une culture de gestion propice à la transparence, à l'apprentissage et à l'innovation, et à la participation constructive des parlementaires et des Canadiens à l'amélioration des programmes gouvernementaux dans les années à venir.

## À propos de l'étude

### Objectifs

Les objectifs de l'étude étaient les suivants :

- proposer et analyser un concept d'obligation redditionnelle amélioré qui soit conforme aux réalités de la fonction publique d'aujourd'hui, laquelle est axée sur les résultats, mise sur le partenariat et innove,
- explorer le rôle du Parlement dans la promotion d'une reddition de comptes efficace.

Nous espérons susciter un débat et contribuer à jeter une plus grande clarté sur ce qu'est la reddition de comptes appropriée dans le secteur public d'aujourd'hui.

### Étendue et méthode

L'étude porte sur le concept de la reddition de comptes et sur les moyens de l'améliorer dans la gestion moderne du secteur public. Nous n'avons pas examiné les questions de la responsabilité ministérielle dans notre régime parlementaire. Le principe de la responsabilité ministérielle a été mis à l'épreuve par divers éléments de la réforme de la fonction publique, mais il demeure la pierre angulaire de notre régime parlementaire démocratique. C'est dans cette tradition que l'étude a été effectuée. Nous avons examiné l'obligation de rendre compte dans la mesure où elle s'applique aux ministres et aux fonctionnaires chargés de gérer et de mettre en œuvre les programmes gouvernementaux.

### Méthode

Les auteurs de l'étude se sont fondés sur des travaux réalisés par notre bureau au sujet de la reddition de comptes, sur des discussions avec des personnes compétentes et avec un certain nombre de députés ainsi que sur une étude des ouvrages publiés dans ce domaine.

### Équipe de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : John Mayne

Directeur : Robert Cook

Vérificateur : Alex Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

