
LA REDDITION DE COMPTES PUBLIQUE DES ORGANISMES PUBLICS AUTONOMES

B. Guy Peters

1 Introduction

La question de la reddition de comptes des organismes publics est devenue de plus en plus complexe pour les gouvernements. Le modèle parlementaire traditionnel de la reddition de comptes, qui suppose une relation linéaire et hiérarchique entre les organismes publics, un ministre de tutelle et le Parlement, a perdu de sa pertinence à cause de la façon dont les services publics sont offerts en ce début de XXI^e siècle. Il est donc évident qu'il faut repenser la reddition de comptes même dans le cas des organisations qui font partie de la fonction publique au sens habituel du terme. Les ministres sont de moins en moins disposés à accepter la pleine responsabilité des actions des organismes qu'ils chapeautent, surtout en ce qui en a trait aux décisions mises en œuvre

aux échelons inférieurs, et la logique des réformes gouvernementales veut que l'on accorde une plus grande latitude aux fonctionnaires des niveaux inférieurs en matière de prise de décisions, mais également qu'on exige d'eux qu'ils soient davantage redevables de leurs actions. En outre, étant donné que proportionnellement moins de services sont maintenant directement assurés par des services ministériels, un réexamen de la reddition de comptes s'impose si l'on veut ralentir, voire renverser, la perte de confiance de la population envers la fonction publique.

Une multitude de changements politiques et administratifs occasionne une modulation de la reddition de comptes. Tout d'abord, la reddition de comptes en tant qu'instrument de démocratie revêt une importance croissante à cause du déclin des autres outils de la démocratie. La participation aux élections et l'adhésion aux partis politiques n'a cessé de décliner au cours des dernières décennies et les Canadiens semblent avoir perdu une grande partie de leur confiance dans les institutions d'expression de la démocratie (Pharr et Putnam, 2000; Nye, King et Zelikow, 2000) comme les élections. Dans leur analyse raisonnée de la démocratie, responsables politiques et intellectuels ont, dans une certaine mesure, insisté davantage sur la « légitimation des extrants », qui consiste à mettre en exergue le rôle de la politique et de l'administration dans l'édification des fondations d'un État légitime. Dans ce contexte, la reddition de comptes et la capacité des citoyens de participer à l'encadrement des organismes de services deviennent deux éléments fondamentaux des politiques démocratiques.

Comme les réformes de la fonction publique ont, par ailleurs, mis l'accent sur la participation des clients et du grand public aux décisions des organismes publics, la reddition de comptes s'exerce verticalement, vers le haut et vers le bas. Dans bien des cas, la capacité de la clientèle d'exercer son influence sur les organismes publics et d'exiger qu'ils rendent des comptes a été formalisée sous la forme d'organes consultatifs tandis que, dans d'autres cas, les relations avec les parties prenantes sont

plus informelles et plus subtiles. Cependant, il ressort clairement, dans toutes les relations entre les clientèles et les fournisseurs de services, que la population attend des organismes publics qu'ils rendent directement compte et qu'ils ne considèrent plus que les institutions représentatives demeurent des moyens de contrôle adaptés.

En outre, les organismes publics doivent trouver des façons de transiger efficacement avec les autres organisations appartenant à la même sphère d'activité et qui jouent un rôle important dans l'aboutissement de leurs programmes. Très peu d'organisations du secteur public (pour ne pas dire aucune) sont en mesure de donner efficacement des services sans collaborer avec d'autres organismes, publics ou privés. Même s'ils pouvaient faire fi des autres instances d'élaboration des politiques dans leur sphère d'activité, les organismes publics seraient sans doute malvenus de se considérer comme « uniques et isolés » et de ne pas essayer de collaborer avec les organisations susceptibles d'accroître l'efficacité de leurs programmes (Peters, à venir). Dès lors, les organismes publics doivent répondre aux pressions émanant d'une kyrielle d'acteurs politiques et sociaux, dont certaines peuvent aller à l'encontre des formes de contrôle traditionnellement exercées par les ministres et le Parlement. La coordination peut, notamment, donner lieu à un gommage des lignes de contrôle financier et programmatique et ainsi compliquer la reddition de comptes traditionnelle en ce qui a trait à l'attribution de la responsabilité des actions prises.

La complexification de la prestation des services publics dans le contexte actuel a également une incidence sur la reddition de comptes à cause du problème que pose la multiplicité des intervenants (Mulgan, 2000). En effet, à cause de la longueur des chaînes d'action qui caractérisent la prestation des services et du nombre d'intervenants, il est difficile de repérer la source d'un éventuel problème administratif ou politique. Par ailleurs, la capacité de retracer l'utilisation des fonds publics dans le cadre des systèmes de passation des marchés, de prestation

coordonnée des services et de modalités de partenariat complique d'autant l'exercice de reddition de comptes financière. En outre, et cela constitue le cœur de notre analyse, la reddition de comptes formelle en matière de décisions stratégiques se complique dès lors qu'un ministre ou un conseil d'administration a le pouvoir de passer des marchés sans être soumis à la surveillance étroite du Parlement. Tous ces problèmes, qui découlent de la participation d'une multitude d'acteurs à la prestation des services, surviennent au stade de la formulation des politiques, à celui de la justification des contrats et des autres instruments de gouvernance, de même qu'à l'étape de la mise en œuvre des programmes par le biais de contrats ou de mécanismes de collaboration. Pour ce qui est de la reddition de comptes en regard des outils d'intervention, comme les contrats, l'insistance a été placée sur la mise en œuvre, mais il conviendrait de se poser davantage de questions sur les raisons pour lesquelles on emploie de tels outils et sur le contenu des politiques mises en œuvre.

Malgré la pertinence des changements susmentionnés survenus dans les modèles de gouvernance, le changement le plus important en matière de reddition de comptes dans le secteur public tient à l'augmentation du nombre d'organisations autonomes et quasi autonomes qui dispensent des services publics. Le modèle dominant de la réforme du secteur public a été la création d'agences ou d'organismes indépendants chargés de donner des services (Pollitt, Talbot, Caulfield et Smullen, 2004). L'Organisation de coopération et de développement économiques (2002) parle de « gouvernance publique distribuée » pour décrire ces structures, ce qui veut dire que les tâches qui étaient auparavant concentrées au niveau d'un ministère sont désormais dispersées. En conséquence, l'organisation de la fonction publique s'est compliquée, puisqu'elle est à présent constituée d'un grand nombre de structures chargées d'appliquer les divers éléments des politiques en vigueur, chacune étant plus ou moins liée aux pouvoirs

publics. L'objet essentiel de ces réformes était de séparer la formulation de politiques de l'administration des programmes à partir du principe voulant qu'une plus grande liberté sur le plan de la gestion permette d'améliorer l'efficacité des organisations (Polidano, 1999).

Le leitmotiv « laissez les gestionnaires gérer » sert à justifier l'accroissement des pouvoirs décisionnaires des gestionnaires au sein du secteur public et, par conséquent, à affaiblir les contrôles hiérarchiques qu'exercent les ministres sur des activités dont ils sont théoriquement responsables. La reddition de comptes a également justifié la création d'agences et d'organismes semblables, du moins pour ce qui est de la reddition de comptes financière. À cause des phénomènes d'interfinancement et de mise en commun des frais généraux, il peut être difficile pour le Parlement ou les vérificateurs d'évaluer les coûts réels d'un programme administré par un gros ministère (Niskanen, 1971). S'il est plus facile d'assurer le suivi des coûts et la reddition de comptes financière dans le cas d'une organisation qui ressemble à une « cuvette » isolée, l'éloignement du pouvoir ministériel direct qui en découle risque de limiter l'efficacité des mécanismes d'exercice de reddition de comptes.

Le fractionnement des ministères en plusieurs organisations distinctes offrant des services uniques a peut-être permis d'améliorer un aspect de la reddition de comptes, mais il semble que cette formule a eu un effet négatif à d'autres égards. En plus de la complexité des problèmes dont nous venons de parler, la coordination et l'instauration d'un lien entre les services ont été exacerbées par la mise en place du modèle dispersé de prestations de services. La coordination et la cohérence ont toujours été un problème dans la fonction publique, problème que la désagrégation des ministères n'a fait qu'accentuer (Mountfield, 2000). La diffusion de la responsabilité des programmes complique l'identification des centres de pouvoir et des flux financiers dès lors que les gestionnaires tentent de s'affranchir des divisions internes du

gouvernement. Qui plus est, pour parvenir à son plein potentiel en matière de gouvernance, la fonction publique doit adopter des lignes de conduite correspondant à des objectifs plus cohérents ainsi qu'une vision intégrée, mais l'existence d'organisations multiples mal coordonnées entre elles ne fait qu'accroître la difficulté de gouverner de façon cohérente.

Dans une certaine mesure, le recours à de telles organisations autonomes n'est pas nouveau dans le secteur public, puisque cela s'est déjà fait dans le passé sous d'autres formes. La logique des réformes modernes n'est pas différente de celle que l'on a fréquemment employée dans le passé pour justifier la création d'agences, de sociétés publiques, d'organisations non gouvernementales quasi autonomes et de tout un éventail de modèles d'organisation. Ces premières formes suscitaient déjà d'importantes réserves (Smith et Hague, 1971) quant à la capacité des procédés en vigueur dans le secteur public conventionnel de parvenir, efficacement, à maintenir des niveaux acceptables de contrôle sur les processus appliqués par ces organisations et sur leur rendement. Dans tous les cas, il s'agit d'organisations indépendantes du gouvernement qui ont donc une plus grande latitude pour agir et qui suscitent des problèmes sur le plan de la reddition de comptes.

On a supposé que la plupart des problèmes de reddition de comptes des organes autonomes étaient assez connus et consistaient davantage à « éviter » les responsabilités pour conserver un maximum de fonds ou même à poursuivre leurs propres intérêts sur le plan des politiques. Les questions qui sont véritablement visées par l'enquête de la Commission sont différentes et apparemment plus difficiles à régler pour les gouvernements dans le cas d'organisations comme les sociétés d'État. On a vu que les problèmes rencontrés étaient dus à des cas extrêmes d'« aléas de moralité » où le mandataire visait ses propres intérêts (dans ce cas, les marchés attribués échappaient très nettement aux intentions visées) et non la réalisation d'objectifs du mandat. Étant

donné que ce genre de risque existera toujours dès lors que des organisations autonomes ou quasi autonomes disposeront de la latitude voulue pour prendre des décisions opérationnelles et même des décisions stratégiques échappant à un minimum de supervision externe, la reddition de comptes doit permettre de s'assurer que les décisions et les actions prises sont conformes aux politiques fondamentales et aux valeurs administratives du secteur public tout en garantissant un degré d'autonomie nécessaire pour favoriser l'efficacité.

2 Quelques idées au sujet de la reddition de comptes

Nous avons jusqu'ici employé l'expression reddition de comptes comme si tout le monde s'entendait sur le sens à y donner, ce qui n'est sans doute pas le cas. En réalité, l'expression reddition de comptes revêt quatre sens, qui ont chacun des répercussions différentes pour l'administration publique (Thomas, 2003). Il convient de comprendre la différence entre les divers concepts qui se cachent derrière cette expression et de se montrer plus prudents, tant dans la pratique que dans la théorie, quand on parle de reddition de comptes. D'ailleurs, on risque de porter atteinte aux autres dimensions si l'on insiste sur telle ou telle conception de la reddition de comptes. De plus, les distinctions à faire entre les quatre interprétations de la reddition de comptes sont très importantes si l'on veut faire la différence par rapport aux autres modes de contrôle des organismes publics, plus particulièrement entre les contrôles exercés *ex ante*, destinés à imprimer certains comportements, et les contrôles *ex post*. En règle générale, les gouvernements sont passés des contrôles *ex ante* aux contrôles *ex post* pour donner plus de latitude aux responsables des organisations, surtout des sociétés d'État, afin qu'ils puissent avoir les coudées plus franches, tout en demeurant redevables de leurs actions.

2.1

L'obligation de s'expliquer

Le concept le plus simple de reddition de comptes est l'« obligation de s'expliquer ». Selon ce concept, il suffit à une organisation de s'expliquer au sujet des actions prises pour s'acquitter de ses obligations. Il peut simplement s'agir de produire un rapport annuel ou un énoncé devant un comité législatif. Si son énoncé est complet et exact, l'organisation s'est acquittée de son obligation. Le facteur opérationnel est la transparence, et la crainte que des fautes de commission soient rendues publiques peut suffire à susciter le comportement approprié. Cette forme minimaliste de contrôle ou cette absence de contrôle est couramment appliquée dans le cas des organisations à vocation commerciale ou qui ne reçoivent que peu de fonds publics, comme certaines sociétés d'État. L'obligation de s'expliquer convient également pour les organisations qui sont principalement contrôlées par le jeu de la concurrence ou de pressions mutuelles (Hood et coll., 2004). Par exemple, les universités obéissent à un système d'examen par les pairs et sont soumises à une concurrence au niveau du financement de la recherche et des inscriptions, si bien que leur régime de reddition de comptes est relativement peu exigeant. De plus, les organisations comme les laboratoires de recherche et, une fois encore, les universités dont l'action dépend de la compétence de leur personnel sont en général davantage aptes à échapper à des contrôles directs et à des critères stricts de reddition de comptes.

2.2

La reddition de comptes

La reddition de comptes, en tant que telle, constitue un cran supplémentaire par rapport à l'obligation de s'expliquer, puisqu'elle exige que les individus ou les organisations rendent compte de leurs actions et prévoit qu'ils soient jugés par un organe indépendant d'après

les actions prises. La reddition de comptes en est venue à désigner le fait que la fonction publique doit rendre des comptes à une organisation politique, le plus souvent un parlement ou une assemblée législative, et que le responsable politique de l'organisation est soumis à un examen dont l'élément central est le respect de la confiance du public. Ce même examen prévoit l'application de sanctions aux gestionnaires ou à l'organisation dans son ensemble. Dans le système de Westminster, la tradition veut que les fonctionnaires ne soient pas tenus responsables de cette manière, mais cette pratique est en train d'évoluer.

En revanche, comme nous l'avons vu, de nombreux intervenants examinent désormais la conduite des organismes publics, en plus du Parlement ou de l'Assemblée législative, même si ces derniers tendent à recourir à davantage d'instruments pour exercer leur surveillance. Par exemple, les organes de vérification au service de l'organe législatif ont été revigorés et dotés d'une capacité supplémentaire en matière de vérification du rendement et de vérification financière classique. On a assisté à une multiplication des inspections chargées de superviser certains organes ou des pans de la politique publique, inspections qui peuvent imposer des sanctions ou se contenter de dénoncer les fautes de commission (Power, 1997; Hood et coll., 1999). Le principal mécanisme d'application de la conformité, dans le cas des organes législatifs, est celui de la hiérarchie et du pouvoir associé. En leur qualité de mandataires du Parlement ou de l'Assemblée législative, les organisations de la fonction publique sont, par la loi, investies du mandat d'accomplir certains actes pour lesquels elles doivent respecter des règles de procédure. Cela étant, les acteurs qui interviennent dans la surveillance peuvent s'appuyer sur des normes légales pour comparer le rendement des uns et des autres et ils disposent des ressources légales nécessaires pour faire respecter les normes.

2.3

La responsabilité

Le terme « responsabilité » est souvent employé comme synonyme de reddition de comptes; il convient pourtant de faire la différence entre les deux. Si reddition de comptes donne l'idée d'une relation hiérarchique et externe, la responsabilité, elle, décrit une source de contrôle davantage dirigée vers l'intérieur et s'exerçant sur les actions des fonctionnaires (Bovens, 1999). Les fonctionnaires doivent assumer la responsabilité de la façon dont ils conçoivent l'administration des lois qu'ils appliquent et ils doivent faire leur un ensemble de valeurs¹. À cet égard, les fonctionnaires doivent faire preuve de jugement personnel quant au comportement qu'il leur convient d'adopter et ils peuvent être appelés à évaluer, de leur côté, la légalité des actions que leur ministre leur demande de prendre.

Cette différence entre les normes de comportement au sein de la fonction publique soulève une question délicate, celle de savoir si les fonctionnaires et les organismes publics sont au service des ministres ou à celui de la population. Dans les modèles de reddition de comptes les plus traditionnels, la réponse est évidemment que le fonctionnaire est principalement, si ce n'est entièrement, au service du ministre. Dans la mesure où il y a lieu de juger du bien public, cette tâche incombe au ministre et toute « suspension volontaire de jugement » peut être transformée en principes constitutionnels sous la forme d'énoncés officiels². Cela dit, à cause des changements survenus dans l'ethos des fonctionnaires, considérés ici en tant que membres de la société à laquelle ils appartiennent, et de la transparence accrue dont font l'objet la plupart des systèmes politiques, les contrôles internes à la fonction publique sont moins viables que par le passé.

Les changements qui découlent de la Nouvelle gestion publique (NGP) ont atténué les liens entre les ministres et les fonctionnaires (Pollitt et

Bouckaert, 2004). Ces derniers étaient peut-être davantage disposés à accepter le contrôle exercé par leur ministre dans la mesure où ils faisaient partie d'une hiérarchie non contrôlée par l'extérieur et dans la mesure où les deux ensembles d'intervenants étaient en étroite interdépendance. Les cadres supérieurs de la fonction publique, qui peuvent désormais être recrutés à l'extérieur, ne partageront peut-être plus les valeurs de leur ministre ou de leurs collègues de travail qui auront fait toute une carrière dans le secteur public, et ils seront peut-être moins enclins à prêter obédience à leur ministre mais aussi à appliquer les principes éthiques qui sont courants dans les fonctions publiques de pays comme le Canada³.

2.4

La réactivité

Enfin, la notion de réactivité représente peut-être un problème de contrôle encore plus complexe dans le secteur public contemporain. L'ouverture du gouvernement et la diffusion de concepts comme la mobilisation des citoyens dans les démocraties industrialisées signifient que le citoyen estime que les fonctions publiques et les fonctionnaires doivent davantage répondre à leurs besoins et à leurs exigences. Outre qu'ils doivent répondre aux exigences des clients, pris individuellement, les organismes publics doivent faire partie de réseaux avec d'autres organismes publics et privés que l'on appelle désormais les « intervenants » dans le processus politique; cela exige également que les organisations du secteur public se trouvent au centre du processus pour négocier la formulation et la mise en œuvre de ces politiques (Klijn, 1996; Sorenson et Torfing, 2003).

2.5

Les conflits des composantes de reddition de comptes

Ces différentes composantes de la reddition de comptes peuvent fonctionner différemment et, en pratique, elles peuvent même s'opposer

mutuellement. À l'évidence, si un fonctionnaire veut réagir à ses clients, il lui sera peut-être difficile d'être pleinement redevable en fonction des lois qu'il administre. Le fonctionnaire de premier échelon (Meyers et Vorsanger, 2003) fait souvent face à un dilemme professionnel : lequel de ces deux volets de reddition de comptes doit-il respecter avec le plus de rigueur? D'un côté, les fonctionnaires peuvent être animés du désir sincère de servir leur clientèle dans toute la mesure du possible, et nombreux sont ceux qui contournent la loi pour essayer d'offrir le meilleur service ou parvenir aux meilleurs résultats possibles pour leurs clients. D'un autre côté, ces mêmes fonctionnaires savent qu'ils doivent respecter un mandat légal dont ils ont la responsabilité.

Il existe un important risque de conflit, pour les fonctionnaires, dans ces différentes formes de contrôle, entre la responsabilité et la reddition de comptes ministérielle. Les conceptions traditionnelles du rôle de la fonction publique et de la reddition de comptes sous-entendent que les fonctionnaires n'appliquent pas entièrement leur jugement personnel dans l'exécution des orientations ministérielles. Cependant, l'idée voulant qu'un « ordre est un ordre » n'est plus une excuse suffisante, et les fonctionnaires doivent être responsables dans la façon dont ils perçoivent la loi et leur devoir éthique dans l'administration de la loi. Cependant, rares sont les fonctions publiques à avoir fourni aux individus des moyens appropriés de composer avec ce qu'ils considèrent comme des ordres illégaux ou immoraux donnés par leurs supérieurs et elles ne les ont pas non plus protégés adéquatement contre d'éventuelles poursuites (protection des « dénonciateurs »).

Qui plus est, les fonctionnaires peuvent estimer qu'ils doivent d'abord rendre des comptes à la population et au Parlement plutôt qu'à leur ministre. La difficulté que soulève cette conception de reddition de comptes tient au fait qu'elle est ouverte à des interprétations personnelles. Les directives émanant d'un ministre devraient être claires, mais la notion d'intérêt public est vague, dans le meilleur des

cas, et il n'est peut-être pas possible de la définir de façon absolue. Les consignes et les desiderata du Parlement sont peut-être un peu moins impénétrables, mais ils ont un retentissement peut-être moins immédiat que ceux d'un ministre. Dans les organisations autonomes, du type société d'État, il est peut-être encore plus difficile de démêler les multiples responsabilités d'un employé étant donné la présence d'un conseil d'administration et la nécessité de faire en sorte que l'organisation se plie aux règles du marché.

2.6

La reddition de comptes et la multiplicité des intervenants

Dès qu'une organisation publique fait partie de réseaux d'intérêt institutionnalisés et qu'elle doit négocier en vertu de ces intérêts et réagir, dans une certaine mesure du moins, aux désirs de ses partenaires sociaux, il peut être difficile d'entretenir la notion de respect de l'intérêt public (Kearns, 2003). La difficulté qu'éprouvent les fonctionnaires à respecter leur propre conception de l'intérêt public peut être particulièrement évidente quand ceux-ci traitent avec de nombreux autres organismes publics et quasi publics qui peuvent tous prétendre s'exprimer au nom de la population. L'un des principaux problèmes de gestion et de reddition de comptes dans le secteur public contemporain semble donc tenir à la nécessité de réaliser un équilibre entre le sens de l'intérêt public, à grande échelle, et les responsabilités ainsi que les exigences particulières de chaque organisation.

L'augmentation du nombre d'intervenants dans ces questions de reddition de comptes signifie également que le fonctionnaire et l'organisation pour laquelle il travaille peuvent subir des pressions pour qu'ils rendent compte de leurs actions et qu'ils se défendent de toutes parts. Qui plus est, ce qui sera pour certains de ces intervenants un rendement adéquat pourra être considéré comme une faute de commission ou d'omission par d'autres. La récente catastrophe

occasionnée par le tsunami en Asie nous a donné un exemple frappant du problème que suscitent les niveaux multiples de reddition de comptes. Au lendemain de ce raz-de-marée qui a ravagé des hôtels en Thaïlande, tout semblait indiquer que des milliers de vacanciers suédois avaient été tués ou blessés. Cependant, leur gouvernement n'a pas immédiatement réagi parce que certains fonctionnaires (responsables aux yeux de la loi) avaient déclaré qu'ils n'avaient pas l'autorisation d'engager des fonds publics pour dépêcher des avions sur place afin de porter secours à leurs compatriotes. La nécessité de réagir aux demandes du public (réactivité) a rapidement eu raison de cette position dès le retour des ministres du congé de Noël, mais on avait perdu au moins 36 heures entre-temps.

Le dilemme possible entre réactivité et responsabilité est fort bien exprimé par les auteurs du rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, en 2005, sur les sociétés d'État qui soulèvent la question fondamentale suivante :

[Traduction]

Comment le gouvernement du Canada peut-il améliorer l'efficacité du cadre de gouvernance actuel de sorte que les programmes et les services dispensés par les sociétés d'État répondent aux intérêts et aux besoins des Canadiens, tout en respectant leurs normes et leurs attentes en matière de conduite éthique et de fonctionnement de toutes les institutions publiques?

Autrement dit, comment ces organisations peuvent-elles être à la fois réactives et responsables compte tenu des exigences qui leur sont imposées?

Dans son analyse du fonctionnement de la reddition de comptes dans « la gouvernance publique distribuée » (Larkin, 2002), l'OCDE dégage trois critères fondamentaux à l'instauration d'une reddition de comptes

appropriée — que l'on nomme gouvernance externe dans le rapport — pour les organisations destinées à disposer d'une plus grande autonomie par rapport au contrôle public direct. Ces trois critères exigent que l'on définisse :

- le rôle de la gouvernance externe des différentes branches de l'État;
- un cadre de gouvernance externe quant à l'orientation, au contrôle et à l'examen du fonctionnement des organisations;
- des dispositions précises pour chaque organisation quant à ses pouvoirs et à son fonctionnement.

Partant, je me propose d'examiner le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor (2005), passant ainsi en revue les questions de reddition de comptes et de contrôle au sein des sociétés d'État au Canada. Bien que structurées suivant un modèle davantage centralisé, ces organisations sont l'une des nombreuses formes de gouvernance publique distribuée au Canada (l'autre exemple étant les organismes de services spéciaux) et ces critères peuvent être appliqués à bonne fin pour examiner la gestion des sociétés d'État.

3 Les sociétés d'État

Le Canada n'a pas suivi l'exemple des nombreux autres systèmes politiques de Westminster et a fortement investi dans le « modèle d'agence » pour organiser sa fonction publique, mais il a eu et continue d'avoir sa propre version de ces organismes publics quasi autonomes que sont les sociétés d'État. Cette forme de prestation de services publics importants occupe une place marquante dans l'histoire du secteur public canadien, qui remonte au premier quart du XX^e siècle (Ashley et Smails, 1965). Dans un premier temps, ces organisations étaient essentiellement des sociétés publiques accomplissant des tâches économiques, notamment l'exploitation des chemins de fer, mais au

fil du temps, cette formule a été étendue à d'autres aspects de l'activité publique, notamment aux arts et à la création de fondations publiques destinées à assumer des activités pouvant échapper au cadre habituel de responsabilité et de contrôle de l'État⁴.

On peut établir partiellement une distinction entre ces types d'activités d'après la différence qui existe entre les sociétés de la partie I et celles de la partie II (annexe III). Les premières mènent des activités qui s'apparentent plus nettement à celles de la fonction publique et le type de reddition de comptes qui s'exerce dans leur cas (au premier chef par le Bureau du vérificateur général) ressemble à ce qui se fait dans le cas des autres organisations de la fonction publique. Cette ressemblance aux formes traditionnelles de la reddition de comptes publique est moins vraie dans le cas des sociétés de la partie I. Ces dernières sont traitées davantage comme des entreprises commerciales et les formes de contrôle auxquelles elles sont soumises s'apparentent davantage à ce que l'on retrouve habituellement dans le secteur privé, notamment à cause de l'emploi des régimes de dividendes et de participation aux bénéficiaires. De plus, neuf sociétés d'État, exonérées des dispositions de la Loi, sont uniquement sujettes à leur propre loi constitutive. Elles se situent principalement dans les arts et dans des domaines comme la radiodiffusion, qui exigent peut-être une plus grande distanciation des contrôles exercés par l'État pour garantir l'objectivité de leur action.

Bien que la forme organisationnelle de base des sociétés d'État existe depuis quelque temps déjà, les questions de reddition de comptes se sont posées avec plus d'urgence récemment. Celles-ci ont donné lieu à la publication d'un rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), en 2005, qui traite de la question de la reddition de comptes et du contrôle direct des sociétés d'État. Ce rapport fait la différence entre les divers modèles de reddition de comptes et de contrôle dans le cas des sociétés d'État et il formule plusieurs recommandations

visant à améliorer les relations entre le pouvoir politique et ces organisations. Nous nous proposons d'évaluer ce document du SCT et d'enchaîner par un examen plus général des modèles de contrôle dans le cas d'organisations décentralisées de ce type. À la faveur de cet examen élargi, nous examinerons ce qui se fait dans d'autres pays, surtout les tentatives que d'autres ont déployées pour faire face au problème de la reddition de comptes dans le cas d'agences gouvernementales et de structures analogues.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor recensait quelque 46 sociétés d'État en 2005. Celles-ci sont très différentes pour ce qui est de leur effectif, de leur budget et de leur mission. Elles semblent également être différentes quant à leur administration interne, d'où une différence dans les formes disponibles d'exécution de la reddition de comptes. Le fait qu'elles s'appellent « sociétés » veut dire qu'elles s'apparentent aux sociétés du secteur privé étant donné leur mode de gestion et de gouvernance et l'existence de structures officielles comme les conseils d'administration. En outre, parmi les organisations les plus importantes de ce genre pour ce qui est de l'effectif et des recettes, beaucoup s'autofinancent et n'exigent que peu, voire aucune injection de fonds publics. Par cette seule réalité, les organisations de ce genre jouissent d'une plus grande autonomie et s'affranchissent dès lors de l'un des plus importants mécanismes de surveillance parlementaire qui soit : le processus budgétaire.

Cela dit, le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor étudie également dans quelle mesure certaines de ces organisations dévient de ce que l'on pourrait considérer comme un cadre de gestion et d'administration commun, surtout le cadre central de gouvernance. Ces différences soulèvent la question de savoir si les sociétés d'État sont la meilleure formule pour répondre à la nécessité perçue par les ministres et le Parlement de faire la différence entre certains aspects du gouvernement et le contrôle direct exercé par les ministres. La plupart des pays qui

ont des agences et des organismes publics autonomes de ce genre ont adopté différentes formules pour ces organisations, formule qui correspond peut-être davantage à la structure et au fonctionnement des organisations dont ils ont la responsabilité. Par exemple, la Belgique a mis sur pied un certain nombre d'agences qui sont très différentes quant aux objectifs qui leur sont fixés, aux liens directs qu'elles ont avec un ministère parrain ou aux structures consultatives qui les unissent à leur partie prenante, dans leur environnement opérationnel⁵.

Le modèle de reddition de comptes des sociétés d'État, tel qu'il est établi dans la loi actuelle et tel qu'il est présenté dans le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, n'est pas très clair. Peter Aucoin et Mark Jarvis (2005, 86) reconnaissent ce manque de clarté qu'ils expriment ainsi :

En instaurant une zone distincte de pouvoirs exécutifs pour l'administration de certains aspects des affaires publiques au sein de ces agences, le Parlement a établi un régime de reddition de comptes bidimensionnel.

Le rapport du SCT réclame ouvertement la clarification de ces responsabilités, mais les recommandations secondaires ne semblent pas aller dans ce sens. Le modèle confie la responsabilité de la gestion de ces sociétés directement au ministre et à un conseil d'administration. Le conseil est lui-même en rapport direct avec le ministre, à qui il doit rendre des comptes pour ce qui est de la « gérance » collective de la société. Le ministre, de son côté, est redevable envers le Parlement pour toutes les activités de la société, même dans le cas des décisions opérationnelles quotidiennes touchant à la gestion et aux employés des niveaux inférieurs. Tandis que d'aucuns soutiennent que ces modalités formalisées fonctionnent, les sociétés d'État sont conçues pour être des entreprises commerciales ou, dans certains cas, des fondations appelées à prendre des décisions et à fonctionner dans un environnement compétitif.

Le document du SCT (p. 17) traite ainsi de l'ambiguïté qui existe dans les relations relatives à la reddition de comptes dans le cas des sociétés de la Couronne :

Les ministères ne sont pas responsables de l'administration et des opérations de la société au jour le jour. Ils doivent toutefois rendre des comptes au Parlement sur toutes les activités de la société, c'est-à-dire donner des renseignements et des explications au besoin.

Quand on met ces deux phrases ensemble, il semble que le ministre se retrouve dans une situation difficile. D'un côté, il paraît devoir laisser à la direction des sociétés une grande latitude dans les décisions quotidiennes de la gestion. D'un autre, le ministre est appelé à rendre compte au Parlement et à la population des décisions prises. Ainsi, il risque de se retrouver dans la position scabreuse de devoir assumer la responsabilité d'actions sur lesquelles il ne peut exercer que peu, voire aucun contrôle opérationnel.

Dans ce document d'examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État, il est également question de cette apparente ambiguïté dans la situation des ministres dans d'autres pays qui ont essayé d'appliquer les formes de reddition de comptes ministérielle à des agences et organismes du même genre. L'un des cas les plus évidents de problèmes du genre s'est produit au Royaume-Uni et il est connu sous le nom de cas Derek Lewis. M. Lewis était sous-secrétaire d'État au Service des prisons de Sa Majesté, agence ayant été créée dans le cadre des *Next Steps reforms*. Après plusieurs évasions ayant fait beaucoup de bruit dans la presse, Derek Lewis a été congédié. Il a ensuite porté plainte pour renvoi abusif, soutenant que le ministre s'était mêlé du fonctionnement des prisons et l'avait privé de l'autonomie dont il aurait eu besoin. M. Lewis a gagné sa cause, même si le ministre a soutenu qu'il ne pouvait pas permettre l'autonomie du service tout en devant rendre des comptes au Parlement.

Le ministre peut se trouver dans une position délicate quand la reddition de comptes est définie de façon ambiguë, mais le fonctionnaire peut l'être également (comme nous l'avons vu dans le cas de M. Lewis). En fonction des modalités de gestion imposées aux gestionnaires des sociétés d'État, ces derniers sont redevables au ministre de tutelle *et* à leur conseil d'administration. Même si le conseil est lui-même responsable envers le ministre, son existence en tant qu'entité distincte du ministère signifie qu'on peut s'attendre à ce qu'il prenne des décisions différentes et qu'il ait des priorités également différentes. Ainsi, le premier dirigeant de la société d'État peut très bien recevoir des directives et des conseils contradictoires et devoir dès lors exercer son jugement pour déterminer l'orientation à donner à son organisation. Si la différence présumée entre le rôle du ministre et celui du conseil tient à ce que l'un s'occupe de politique et l'autre d'exploitation, je soutiens qu'en pratique, il n'est pas possible de faire clairement la différence entre les deux et que le gestionnaire se retrouve donc dans une position délicate.

3.1

Les mécanismes de contrôle

La nature ambiguë de la reddition de comptes et du contrôle des sociétés d'État transpire dans d'autres éléments de l'analyse des « véhicules » de base des indications stratégiques données aux sociétés d'État. Des trois véhicules dont il est question dans l'Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État (p. 17), la loi est sans doute le moins ambigu, bien que certaines sociétés aient été créées en vertu d'une loi générale peu exigeante en matière de contrôle spécifique et ne fournissant pas d'assistance réelle à un gestionnaire (ou un ministre). Même les textes législatifs portant spécifiquement création de certaines sociétés d'État donnent à peine plus qu'une orientation générale des objectifs et de la politique et sont encore moins précis quant aux opérations quotidiennes. Cette formule convient dans une certaine

mesure puisqu'elle permet aux organisations concernées de réagir à des conditions et à des demandes changeantes, mais ces directives minimales peuvent ne pas être utiles pour des cadres ou pour un conseil d'administration. Un cadre législatif plus clair pourrait donc permettre de clarifier les choses à l'intention des conseils et des administrateurs des sociétés d'État, si un contrat proposé ou une autre action était *intra vires*, ce qui permettrait dès lors de déclencher un examen au cas où des mesures inappropriées auraient été envisagées ou déjà été appliquées.

Le second instrument de contrôle, le plan d'entreprise, est élaboré à l'initiative de la société et le ministre de tutelle ne fait que le revoir. Bien que ce dernier ait la possibilité de faire des suggestions ou des commentaires, il ne dispose que d'une capacité de contrôle relativement limitée par rapport à ce qu'il peut faire dans le cas d'une organisation placée sous la surveillance directe d'un ministre. Sans la possibilité d'exercer une influence formelle sur le contenu du plan d'entreprise, il semble très improbable qu'un ministre puisse vraiment influencer sur la façon dont fonctionne une société d'État. Si la séparation entre l'application au quotidien de la stratégie corporative et l'élaboration des politiques traduit la préoccupation générale relevée dans ce document, qui est de faire la part entre l'élaboration des politiques et leur administration, cela ne revient pas à dire que la séparation permettra une gestion centrale plus efficace.

Le troisième instrument de contrôle des sociétés d'État, la capacité d'assumer le contrôle direct des organisations, est l'option ultime qui devrait n'être exercée qu'en cas d'échec avéré des autres formes de contrôle. Il nous faut donc n'envisager le recours à cet instrument que dans des cas extrêmes, ce qui n'empêche qu'il faudrait peut-être mieux préciser dans quelle situation il convient de l'appliquer. Cela devrait tout de suite donner lieu à une amélioration de l'autonomie des gestionnaires dans les sociétés et permettrait de s'assurer que les ministres (et le Parlement) sont conscients du moment où des formes

d'intervention plus radicales pourraient être appropriées. Étant donné la gestion des sociétés d'État et la genèse de cet examen les concernant, cette forme plus extrême d'intervention peut sembler plus appropriée que celle qui s'appliquait jadis, mais il conviendra peut-être d'appliquer certains critères pour en régir l'application afin d'éviter que ce modèle ne soit exercé trop libéralement pour des raisons politiques n'ayant donc rien à voir avec des raisons de gestion.

La nature ambiguë du contrôle et de la reddition de comptes qui semble propre à la structure établie pour les sociétés d'État soulève la question de savoir si les artisans de l'action gouvernementale responsables de ces organisations veulent que celles-ci soient autonomes comme le sont des organismes semblables ailleurs dans le monde. Cette ambiguïté au sujet du contrôle tient peut-être en partie au fait que d'autres types d'organisations, au Canada, viennent occuper le créneau de l'autre modèle d'agence en évolution (Fyfe et Fitzpatrick, 2002) et que les sociétés d'État sont le résultat de ce qui reste des tentatives déployées dans le passé pour créer des organisations indépendantes n'ayant pas une grande autonomie. Dès lors, les plus récentes recommandations concernant la réforme de la gestion de ces sociétés d'État ont consisté à resserrer l'emprise ministérielle et plus exactement à préciser leurs objectifs de politique fondamentale, ce qui indique un moindre intérêt envers l'augmentation de l'autonomie.

L'apparent désir de renforcer le rôle du ministre nous rappelle le problème fondamental que revêtent toutes les modalités de ce genre, comme l'ont souligné de nombreux commentateurs du problème de la reddition de comptes contemporaine (Polidano, 1999; Gregory, 1998). Les cadres supérieurs des sociétés d'État, des agences et des organismes semblables estiment être habilités à administrer ces organisations et encore plus si l'ethos de la Nouvelle gestion publique est largement accepté dans le secteur public concerné. D'un autre côté, les ministres sont tenus politiquement responsables des actions

de ces organisations et de leur orientation générale. S'il est toujours possible de faire une distinction entre la stratégie et l'exploitation, les lignes s'estompent en périphérie. Même si l'on pouvait davantage préciser les choses en périphérie, il demeure que les ministres ne seraient pas prêts à renoncer à leur tentative d'intervenir dans le fonctionnement des sociétés d'État, partant du principe que le Parlement et les autres organismes de contrôle pourraient ne pas se montrer disposés à accepter ce genre de distinction en cas d'échec des politiques appliquées⁶.

Tandis que l'on perçoit un intérêt pour le resserrement du rôle du ministre en matière de reddition de comptes, le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor réclame également un renforcement du rôle du conseil d'administration de chaque société pour ce qui est de sa gestion. Cette modification du rôle des conseils est conforme à la pratique qui est censée prévaloir dans le secteur privé et aux nombreuses recommandations récentes ayant pour objet d'améliorer la gouvernance dans le privé⁷. Elle est également conforme au modèle de contrôle en vigueur dans l'un des pays où l'expérience des organisations autonomes dans le secteur public est la plus ancienne (Suède, voir ci-après). En revanche, cette recommandation ne tire pas au clair l'apparente ambiguïté quant à l'emplacement de la reddition de comptes et du contrôle de la direction de l'organisation.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor mise beaucoup sur le concept de conseil d'administration pris en tant que mécanisme de contrôle des sociétés d'État, ce genre de structure pouvant très certainement jouer un rôle important dans la surveillance de l'administration de l'organisation et de son fonctionnement. Le rapport réclame également une amélioration des procédures de sélection et de nomination des administrateurs. En revanche, ce qui semble faire défaut, c'est un mécanisme clair qui vise à tenir le conseil et ses membres responsables du rendement des sociétés. On semble partir

de l'hypothèse selon laquelle les conseils agiront de façon responsable et appropriée, mais si l'on se trompe à cet égard, d'importants problèmes risquent de surgir pour le ministre et le Parlement, qui devront exercer leur contrôle. Les recommandations de resserrement de la sélection et de la formation des membres des conseils d'administration devraient bien évidemment permettre d'améliorer la qualité des services rendus par les membres des conseils, mais il y aurait sans doute lieu d'envisager la possibilité de congédier certains d'entre eux et d'expliquer pour quelles raisons on envisage d'adopter une telle mesure.

Le rapport du Conseil du Trésor prêche aussi en faveur d'une réduction considérable du rôle des fonctionnaires au niveau des conseils des sociétés d'État. Étant donné les réserves exprimées au sujet de la reddition de comptes, cette mesure risque d'être rétrograde. Les fonctionnaires ont pour vertu d'être éduqués aux valeurs que sont la responsabilité et la probité publiques, beaucoup plus que celui ou celle qui n'appartient pas à la fonction publique. Ils connaissent en outre les limites de l'action publique appropriée et ils sont mieux en mesure de conseiller les administrateurs sur la portée de leurs actions.

En regard du travail de cette Commission, la question plus précise du genre d'orientation devant émaner du conseil est celle de la passation des marchés et surtout de la possibilité que la direction d'une société d'État conclue des contrats qui « sortent de l'ordinaire et risquent de mettre la société dans l'embarras ». Cet aspect semble soulever des questions familières au sujet de la reddition de comptes. La plus évidente, c'est qu'on pourrait ne pas s'entendre sur le fait qu'un contrat donné obéit à ces critères, ce qui pourrait amener un cadre supérieur à choisir, en toute bonne foi, de ne pas consulter au sujet d'un marché ayant très mal tourné. D'un autre côté, ce genre de précision n'aidera en rien si le cadre supérieur agit de mauvaise foi. Certains incidents survenus dans le secteur privé, les plus connus étant ceux de WorldCom et d'Enron, démontrent qu'il faut également disposer de

mécanismes permettant au conseil d'exercer une supervision étroite et continue des dirigeants, capacité qui doit être examinée par rapport à la nécessité d'accorder un certain pouvoir discrétionnaire et une autonomie de gestion à la direction.

L'étude de l'expérience des autres pays qui ont essayé de régler les problèmes associés aux marchés publics et à la reddition de comptes ne nous aide pas beaucoup au vu des problèmes associés à la passation des marchés, surtout dans des organismes publics autonomes (voir plus particulièrement Schick, 1996, 24ff). Dans les cas examinés, il semble que la passation des marchés soit une prérogative de la direction des organisations concernées, les résultats étant essentiellement examinés après coup. Dans la mesure où ils existent, les contrôles *ex ante* portent davantage sur les procédures de passation des marchés (appels d'offres, publication des cahiers des charges, etc.) que sur la justification des contrats et sur le bien-fondé de la démarche. Il existe également nombre de vérifications *ex post*, surtout en ce qui a trait aux aspects financiers des contrats et du rendement spécifique des fournisseurs de biens et de services, mais il n'existe que peu de contrôles de routine quant aux raisons pour lesquelles tel ou tel contrat a été adjugé à l'origine.

L'accent mis sur le contrôle de l'autorité contractante dans la fonction publique semble tenir à la question familière du mandant, soit de s'assurer que la personne ou l'entreprise livre « le produit » pour lequel le contrat a été adjugé. Dans la plupart des documents, on suppose que le contrat est justifié en partant. Le principal mécanisme mentionné pour contrôler le comportement des dirigeants dans la façon dont ils recourent aux contrats est le contrat de rendement de ce cadre supérieur et l'on part alors du principe que les principales causes d'échec concerneraient l'efficacité et l'accomplissement de la mission de l'organisation plutôt que le détournement de l'instrument de passation des marchés en vue de parvenir à d'autres fins.

Au nombre des tentatives qu'il déploie afin d'accroître le contrôle exercé sur les sociétés d'État, le Secrétariat du Conseil du Trésor insiste sur la nécessité d'améliorer la transparence du processus de sélection des membres des conseils d'administration et d'accroître la participation des intervenants aux décisions prises par ces organisations. La transparence est un instrument important de reddition de comptes et elle peut être mise en œuvre de toute une diversité de façons pour permettre à des intervenants externes — qu'ils appartiennent à d'autres institutions officielles ou au grand public — de comprendre ce qui se passe au sein d'une organisation, et il est aussi souhaitable que les conseils de ces organisations bénéficient d'une plus grande visibilité publique.

La transparence, dans le cas de la nomination des dirigeants d'une société d'État, pourrait avoir un effet bénéfique sur la reddition de comptes de ces organisations, et des versions plus extrêmes de la transparence pourraient même servir à corriger les problèmes de passation de marchés qui sont au centre des difficultés actuelles. Par exemple, certains pays comme la Corée du Sud et la Roumanie, qui avaient eu de très graves problèmes de corruption dans l'administration des marchés publics, ont décidé d'afficher tous leurs contrats dans un site Internet; cela leur permet de donner les détails des contrats et de toutes les soumissions (une fois les marchés octroyés). Ces systèmes ont été conçus pour empêcher le favoritisme dans l'octroi des contrats, mais le même principe pourrait être appliqué au contenu des contrats. En effet, si le contenu des contrats était publié, les gestionnaires devraient faire preuve de plus de circonspection⁸. Le même genre d'ouverture est appliqué dans d'autres pays pour des questions publiques concernant le personnel.

3.2

Les autres régimes de gouvernance et de reddition de comptes

Comme nous l'avons vu, le régime de gouvernance en vigueur pour les sociétés d'État au Canada constitue un compromis entre le contrôle

ministériel direct et un style d'administration davantage autonome où les conseils d'administration contrôlent la gestion des organisations, un peu à la façon dont un conseil d'administration est tenu de contrôler les cadres supérieurs d'une entreprise privée. Ce modèle hybride n'est que l'une des nombreuses autres structures possibles de contrôle d'organisations autonomes. Chacune de ces structures se veut une tentative visant à réaliser un équilibre entre l'autonomie et le contrôle. En outre, chacune de ces structures de gouvernance représente un ensemble de choix quant aux divers aspects du comportement des organisations sur lesquelles il y aurait lieu d'exercer un contrôle. Par exemple, même si la quasi-totalité des structures de gouvernance tendent à exercer un contrôle sur la dépense des fonds publics, les décisions concernant le personnel et la gestion sont souvent déléguées à la direction des organisations.

3.2.1 Le modèle suédois

Quand le gouvernement britannique a entrepris sa réforme *Next Steps* dans les années 80 et qu'il a jeté son dévolu sur une structure composée d'agences et d'organisations semblables, il croyait alors appliquer le modèle suédois des « boards » (*styrelsen*). Ce modèle d'administration des orientations politiques, qui est vieux de plusieurs siècles, avait été conçu pour limiter le pouvoir du monarque et de ses ministres en donnant à une organisation autonome le pouvoir de contrôler la mise en œuvre des politiques et donc la plupart des contacts avec les citoyens. Ce modèle a été maintenu après l'instauration de la démocratie, les ministres étant responsables d'établir les politiques dont la mise en œuvre continue de relever de ces organisations essentiellement autonomes.

Il existe plusieurs autres modèles de structures du genre. Dans tous les cas cependant, le personnage principal de l'administration dans les agences de modèle suédois est un directeur général, nommé par le gouvernement, le plus souvent sur l'avis du conseil. Dans certaines agences, le directeur général est entièrement responsable des actions

de son organisation et il doit répondre au Parlement en conséquence. Dans d'autres cas, une sorte de conseil d'administration, que l'on estime composé généralement d'experts ou d'éminents personnages publics, se trouve au centre de ce modèle d'administration. Le conseil est chargé d'imprimer l'orientation générale de l'organisation, d'en assurer le contrôle, et c'est à son niveau que se situe la reddition de comptes. Dans ce modèle, le directeur général rend des comptes au conseil en ce qui a trait au fonctionnement de l'agence. Il s'agit en général d'un fonctionnaire, bien que de nombreux personnages politiques aient été nommés à de tels postes, ce qui a soulevé des questions au sujet de l'autonomie et du caractère apolitique de ces agences.

Dans les années 80, on a assisté à un basculement dans le sens d'une plus grande participation des acteurs de la scène politique dans les conseils des agences et les « conseils de néophytes » sont devenus plus communs. Ce basculement dans le sens d'un style plus inclusif de structure de contrôle à l'échelon du directeur général a également provoqué certaines critiques, les gens ayant l'impression que les agences étaient trop influencées par leurs clients et ne réagissaient peut-être pas assez en fonction des intérêts de la population en général. Ce débat se poursuit et les Suédois sont en train de repenser ce modèle suédois d'agence, les ministères estimant souvent qu'ils doivent pouvoir exercer davantage d'influence sur les décisions prises à l'étape de la mise en œuvre des politiques.

Dans ce modèle d'administration, le ministre et le ministère ne sont pas des joueurs clés dans la prestation des services et, constitutionnellement, l'échelon ministériel ne peut intervenir dans l'administration des programmes. Cela dit, dans la pratique, il est difficile de maintenir la séparation formelle entre la politique d'un côté et l'administration de l'autre, comme le prévoit ce modèle. Tout d'abord, le processus budgétaire est l'occasion pour les ministres d'influencer l'administration des *boards*. Par ailleurs, dans un pays dont l'élite est relativement homogène et qui a une tradition de gouvernance

coopérative efficace entre les différents acteurs d'un même domaine, on suppose que la coopération fait partie du processus d'élaboration des politiques. Enfin, les conseils acquièrent tout à fait naturellement une vaste compétence dans leur domaine de politiques et ils sont une source cruciale de conseils pour les ministères à l'étape de l'élaboration des politiques. D'ailleurs, le processus d'administration des politiques les amène souvent à prendre des décisions qui ont un effet sur la formulation des orientations stratégiques.

Le modèle suédois d'administration se veut une tentative très claire visant à séparer la formulation des orientations stratégiques de l'administration des politiques, ce qui rejoint l'idée-force de la théorie anglo-américaine de l'administration publique (Flinders, 2004; Schultz et Maranto, 1998). Ce faisant, toutefois, ce modèle place également le ministre dans une position délicate, celle de confier l'administration des politiques à des organisations qui ne sont pas forcément en accord avec ses priorités à lui. Les conseils peuvent même s'opposer à des changements de politique qui vont à l'encontre de leur modèle de prestation et ils peuvent aller jusqu'à saboter les changements envisagés. Le ministre n'a pas vraiment de moyen de contrôler les agences, si ce n'est par le biais du processus budgétaire. C'est en partie pour toutes ces raisons que le gouvernement suédois envisage de modifier le rôle des conseils et éventuellement d'adopter des systèmes de mise en œuvre qui soient davantage intégrés dans les ministères (SOU, 2003).

Quand le gouvernement britannique a essayé de reproduire ce modèle d'agence suédois, il n'a apparemment pas retenu le principe de pleine indépendance de ces organisations par rapport aux ministères. Ce refus était en partie dû au modèle de gouvernement de Westminster dans lequel les ministres doivent assumer la responsabilité (en principe) de tout ce qui émane de leur ministère. Cela étant posé, d'autres organisations autonomes dans le gouvernement britannique ont nommé des conseils investis d'importantes responsabilités dans la conduite de

leurs affaires (Skelcher, 1999) sans que cela n'occasionne trop de problèmes. Le modèle britannique des agences vise à marier le modèle suédois au système de reddition de comptes de Westminster, mais ce mariage n'est pas forcément heureux.

3.2.2 L'expérience hollandaise

Même si elle n'est pas aussi ancrée qu'en Suède, l'expérience des Pays-Bas pour ce qui est des agences et des autres formes d'organisations autonomes chargées d'assurer les services publics est assez imposante. Plutôt qu'une tentative visant à limiter la prérogative royale, le modèle hollandais obéit davantage à un souci d'efficacité et au désir de tenir compte des intérêts que la société porte à l'administration des programmes publics. Ce sont, en partie, les groupes confessionnels qui ont exprimé des préoccupations en matière de bien-être social et d'éducation, tandis que les syndicats, les employeurs et les agriculteurs se sont dits inquiets des politiques économiques⁹. À l'origine, et bien que largement autonomes, ces agences avaient un lien direct avec les ministères et les ministres directement responsables de leurs actions.

Dans les années 80 et 90, les Hollandais ont créé une nouvelle catégorie d'organisations, les ZBO, davantage distantes du gouvernement et du pouvoir ministériel. Certaines sont structurées en vertu de lois publiques et d'autres en vertu de lois privées, mais toutes ont un lien (très) éloigné avec le gouvernement et beaucoup sont autofinancées. La plupart de ces ZBO sont chapeautées par une forme ou une autre de conseil des parties prenantes, un haut fonctionnaire se chargeant de leur administration quotidienne. Ces conseils, presque essentiellement composés de représentants des parties prenantes, n'étaient pas particulièrement détachés du domaine de l'élaboration des politiques et ne jouaient pas un véritable rôle pour contrôler les actions des organisations. En pratique, ces organisations étaient beaucoup trop éloignées du pouvoir ministériel et nombre d'entre elles ont été soit

abolies, soit transformées en agences plus conventionnelles, davantage associées aux cabinets des ministres. Comme on pouvait s'y attendre, le grand problème résidait dans la capacité des ministres et du Parlement de tenir ces organisations responsables de leurs actions (Van Thiel, 2003).

Il convient de remarquer que les modèles suédois et hollandais se situent dans un contexte de responsabilité ministérielle qui est très nettement différent de celui du système de Westminster. Bien que les ministres et le gouvernement dans son ensemble soient responsables de leurs actions, les fonctionnaires ou les cadres supérieurs peuvent être tenus à une responsabilité personnelle nettement supérieure à celle qui existe en vertu d'un système de Westminster. Les fonctionnaires ont été et continuent d'être davantage responsables de leurs actions et de leurs décisions, ce qui est particulièrement vrai au sein d'organisations et d'agences plus autonomes comme en Suède. Toutefois, tous ces exemples montrent qu'il existe d'autres solutions pour structurer l'autonomie des organisations.

3.2.3 La participation des partenaires sociaux

Les expériences suédoises et hollandaises soulèvent une interrogation de caractère plus général quant à la nature des conseils des organisations de type sociétés d'État. En Suède, les conseils sont pour la plupart constitués de spécialistes du domaine des politiques ainsi que d'un nombre relativement important de représentants des divers groupes sociaux qui bénéficient des services de l'organisation concernée ou qui sont visés par son travail, d'une façon ou d'une autre. D'autres pays qui ont opté pour le modèle d'agence en vue d'appliquer les politiques, comme les Pays-Bas, ont opté pour des conseils presque exclusivement composés de représentants des partenaires sociaux, cette formule s'inscrivant en complément des outils de la démocratie représentative traditionnelle qui interviennent dans le contrôle des programmes importants de prestation de services publics.

La pensée corporatiste voulant que les conseils soient constitués des partenaires sociaux n'est pas véritablement acceptée dans les systèmes de type Westminster, qui reposent davantage sur des institutions représentatives. Pourtant, cette formule soulève une question plus générale, celle de savoir ce qui constitue le meilleur type de conseil pour les sociétés d'État. Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor s'attarde beaucoup sur la formation des membres de ces conseils — ce qui constitue sans doute un élément fondamental de l'amélioration de leur rendement — mais à part le fait qu'ils proposent d'exclure les fonctionnaires de ces conseils, les auteurs ne parlent pas beaucoup de la composition des conseils. Pourtant, il pourrait sembler naturel d'élaborer des critères pour faire en sorte que les conseils soient davantage représentatifs et de proposer des méthodes de sélection des membres pour favoriser la représentation des intérêts en jeu. Si cela peut, certes, provoquer des conflits entre les différents intérêts entrant en jeu, ce pourrait être aussi une façon d'améliorer le contrôle démocratique.

Le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor et de nombreux autres modèles de réflexion au sujet de la structure des sociétés d'État et d'organismes semblables partent du principe qu'une seule structure convient à tous les cas de figure. Ce n'est certainement pas vrai et, s'agissant d'élaboration d'un modèle de reddition de comptes pour ces organisations, il conviendrait de songer à d'autres façons de constituer les conseils et d'instaurer les relations entre ces derniers et la direction des sociétés. Par exemple, une société d'État principalement investie de responsabilités économiques pourrait être gérée de façon différente de celle qui s'occuperait de politiques sociales ou d'arts.

3.3

La gestion du rendement

Bien que les rapports de la vérificatrice générale et du Secrétariat du Conseil du Trésor y fassent allusion et que cela constitue un mode de contrôle qui revêt une importance croissante au Canada et dans les autres

démocraties industrialisées, la gestion du rendement peut constituer un mécanisme très important de reddition de comptes et de contrôle dans le cas des sociétés d'État. La gestion du rendement est une technique gestionnariste, qu'il faut aussi considérer comme étant un moyen de renforcer la reddition de comptes, surtout dans le cas des organisations autonomes. Il peut être un peu moins difficile d'évaluer le rendement des nombreuses sociétés d'État qui participent à des activités économiques, par rapport aux autres organisations du secteur public (Hatry, 1999; Varone et Knoepfel, 1999). L'analyse des profits et des pertes ne constitue pas la seule façon d'évaluer le rendement de ces organisations, sans quoi elles n'appartiendraient certainement pas au secteur public, mais leurs bilans sont plus importants que dans le cas des autres organismes du secteur public qui n'ont pas une vocation aussi clairement économique.

Bien sûr, ce ne sont pas toutes les sociétés d'État qui prennent part à des activités marchandes et celles qui ne le font pas semblent évoluer dans des domaines de politique qui sont parmi les plus difficiles à évaluer pour ce qui est de la gestion du rendement. Par exemple, les sociétés d'État spécialisées dans le domaine des arts travaillent dans des domaines de la vie humaine qui sont très éloignés des normes d'évaluation. Les artistes peuvent avoir une conception très différente du succès avec lequel ces sociétés d'État fonctionnent en tant qu'organismes de financement et la population en général peut se faire une autre idée de ce qui constitue un rendement adéquat pour ces mêmes organisations. Pour trouver une solution à ce problème de la mesure et de l'évaluation, il faudra appliquer un processus politique et trouver un moyen de se faire une meilleure idée de ce que les organisations concernées devraient faire et de la façon dont elles pourraient répondre aux besoins de la population.

La dimension économique du rendement est importante pour certaines sociétés d'État, mais les questions toujours plus vagues de la légalité ou du caractère approprié des actions interviennent beaucoup moins

dans l'évaluation du rendement. Même quand les résultats financiers d'une organisation sont bons et que celle-ci atteint ses autres objectifs de rendement, si elle conduit des activités en marge de son mandat légal, l'évaluation de son rendement perd de son utilité, voire de sa pertinence dans l'évaluation et l'imposition de la reddition de comptes. Ainsi, en matière de gestion du rendement des organismes publics, il faut peut-être non seulement préciser ce qu'il *ne faut pas* faire, mais aussi ce qui devrait être fait afin que l'on ait une idée de ce qui a été bien fait afin d'en arriver, après coup, à constater si le rendement est satisfaisant.

Outre les difficultés que pose la gestion du rendement se voulant efficace, l'idée fondamentale qui consiste à recourir à ces techniques en tant que mécanisme principal, si ce n'est unique, de reddition de comptes, est très importante. La gestion du rendement représente aussi un écart marqué par rapport aux formes traditionnelles de reddition de comptes parlementaire et aux mesures mixtes de reddition de comptes recommandées dans le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les formes les plus traditionnelles de reddition de comptes, étant donné leur lien direct avec la politique et les politiciens, étaient davantage axées sur les risques qu'un ministre se retrouve dans l'embarras en Chambre (Day et Klein, 1988). Cette politisation de la reddition de comptes a eu pour résultat qu'on s'est trop attardé sur des événements isolés d'une banalité parfois navrante¹⁰. La politisation du rendement, dans le cas qui nous intéresse, est un exemple frappant des risques que présente le fait de s'arrêter à ces modes de reddition de comptes pour les sociétés d'État.

L'application d'indicateurs de rendement, en tant que mécanisme fondamental du respect de la reddition de comptes, tend à illustrer le rendement moyen plutôt que le rendement associé à chaque événement. La question ne consiste dès lors plus à se demander si quelqu'un risque de trouver un élément susceptible d'embarrasser un ministre en Chambre, mais plutôt à savoir ce que telle ou telle organisation fait en

général, jour après jour. En outre, le rendement de cette année ou de ce mois est-il meilleur que celui de la période précédente? Le fait de ne plus axer son attention sur les mêmes aspects de la reddition de comptes, grâce à la mise en œuvre d'indicateurs de rendement, ne permet toutefois pas de dépolitiser la reddition de comptes de sorte que les politiciens deviennent davantage concernés par l'efficacité que par le désir d'éviter des erreurs. Aucune organisation, publique ou privée, n'est à l'abri d'erreurs, du moins sur une longue période, et la question qui se pose n'est pas tant de savoir s'il va y avoir des erreurs, mais combien il y en aura et ce que feront les gestionnaires à leur sujet (ainsi que leurs maîtres politiques).

L'amélioration de la qualité des services publics est une autre vertu du rendement qu'on retrouve au centre de la reddition de comptes dans le secteur public. Bien qu'il n'existe peut-être pas de normes absolues d'évaluation du rendement, la question la plus importante en matière de gestion du rendement consiste à savoir s'il y a amélioration des résultats. La question qui en découle revient, bien évidemment, à se demander comment les gestionnaires peuvent faire progresser l'organisation et les programmes qu'elle administre. Comme d'aucuns l'ont soutenu, la Nouvelle gestion publique consiste à « *laisser les gestionnaires gérer* », mais le rendement consiste à « *amener les gestionnaires à gérer* ». Autrement dit, les objectifs de rendement et l'incitation à améliorer les résultats peuvent constituer de puissants outils pour stimuler les gestionnaires du secteur public et pour les amener à réfléchir sur les façons dont leur organisation peut faire du meilleur travail. Selon ce modèle, la reddition de comptes consiste moins à sanctionner les individus et les organisations en cas de mauvais rendement qu'à essayer d'apprendre des erreurs du passé et à rechercher l'amélioration.

Malgré ces nombreuses vertus, l'utilisation du rendement en tant que mécanisme de reddition de comptes présente aussi quelques problèmes.

Nous avons déjà parlé du problème central de la conceptualisation du rendement en termes opérationnels et de la formulation d'indicateurs. De plus, le rendement peut ne pas être suffisamment focalisé en cas de véritable échec et ne pas s'avérer très utile pour les responsables politiques et les citoyens confrontés aux difficultés dues à la multitude des intervenants dans la prestation des services. Il peut y avoir des dérapages, parfois dramatiques, et les multiples intervenants peuvent avoir chacun une part de responsabilité dans les échecs de l'organisation. L'attribution de blâmes peut ne pas servir à résoudre le problème en tant que tel, mais il peut être un moyen d'éviter que les mêmes choses se reproduisent. On décrit souvent la peur de prendre des risques dans le secteur public comme une véritable pathologie, mais ce comportement peut être utile pour éviter la répétition d'erreurs graves.

Enfin, il n'est pas facile de mentionner, dans un contrat ou un plan d'entreprise, tout ce que l'on attend des organismes publics et des programmes qu'ils administrent. En l'espèce, il est tout aussi difficile d'énoncer tout ce qu'une organisation ne *devrait pas* faire . . . tout est question de jugement. Ce fossé entre les attentes et la réalité pose particulièrement problème dans le cas des organisations qui sont indépendantes du centre du gouvernement et qui ne sont donc pas forcément directement contrôlées par des fonctionnaires. Il est difficile de préciser dans un contrat ou dans un plan d'entreprise le genre de comportement qu'il convient d'adopter dans les politiques sociales, dans les soins de santé ou même dans les arts. Il est possible, par le truchement de la supervision ou par l'engagement des fonctionnaires chargés d'offrir directement les services aux « clients », de vérifier l'application des contrôles et la production des services d'organisations qui ont un lien direct avec des ministères. D'un autre côté, si la réalisation de bénéfices est un objectif fondamental d'une organisation, même si sa hiérarchie est dysfonctionnelle, la concurrence peut avoir un effet bénéfique sur les cadres et sur l'organisation en général pour les amener à adopter des comportements efficaces.

Selon certains chercheurs (Zapico, 2000), les changements dans la reddition de comptes découlant de la Nouvelle gestion publique ont consisté à faire davantage porter les contrats de gestion sur l'évaluation des mauvais résultats économiques, tandis que les formes traditionnelles de reddition de comptes s'attardent davantage à la nécessité d'éviter les fautes de commission. Les agents chargés du contrôle (vérificateurs, ministres, Parlement et Conseil du Trésor) n'ont que peu de temps et de ressources financières pour exercer un contrôle et ils doivent donc décider d'insister sur certains aspects de la reddition de comptes plutôt que sur d'autres. Le fait qu'une faute de commission, apparemment due à la direction d'une société d'État, puisse passer inaperçue pendant un certain temps illustre bien les points forts et les points faibles de la gestion du rendement dans le secteur public.

4 L'intérêt public

Les aspects dont nous venons de traiter exigent que l'on se pose une question qui est sans doute la plus fondamentale de toutes dans l'utilisation des agences, des sociétés d'État et des autres formes de responsabilités déléguées au sein du gouvernement : Faut-il que ces structures soient des organisations essentiellement axées sur le service au public et sur l'intérêt public, dotées de structures de reddition de comptes publique très bien établies, dès le stade de leur création, ou bien les citoyens doivent-ils supposer que l'intérêt public sera automatiquement assuré par des organisations qui sont aussi efficaces que possible et qui s'apparentent le plus possible à des organisations du secteur privé? Dans le rapport sur les sociétés d'État, préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, on semble préférer la dernière formule, surtout s'il s'agit de sociétés d'État ayant essentiellement une vocation commerciale. Comme on voudrait que leur organisation et leur rendement soient semblables à ce qui est en vigueur dans le secteur privé, on voit bien que, dans la définition de la mission de ces organisations, on accorde la priorité à l'efficacité et à une gestion du type secteur privé.

L'accent mis sur l'efficacité des sociétés d'État semble être le moyen envisagé à long terme pour en évaluer le rendement¹¹, mais on dirait que cette propension est accentuée dans le cadre des réformes gestionnaristes du secteur public au Canada et ailleurs dans le monde. S'il paraît difficile de soutenir que les organismes publics, qu'ils ressemblent ou non à ceux du secteur privé dans leur forme, devraient être aussi efficaces que possible, on peut aussi difficilement soutenir que l'efficacité est la seule valeur à rechercher dans le secteur public. Ainsi, l'efficacité est-elle réellement la valeur centrale des organisations dans le domaine des arts? On constate, une fois de plus, que l'application d'un même cadre organisationnel pour toutes les organisations qui mènent des activités très différentes peut ne pas donner le type de résultat voulu. La majorité des citoyens et des praticiens du gouvernement ont supposé qu'il faut disposer de mécanismes solides et efficaces destinés à garantir le respect de l'intérêt public aux étapes de la formulation et de la mise en œuvre des politiques.

La notion d'intérêt public est également étroitement liée à la nécessité de maintenir une saine application de l'autorité publique à des fins publiques. C'est toutefois plus facile à dire qu'à faire. Comme nous l'avons vu, il serait possible de préciser dans la loi la portée des actions des sociétés d'État pour indiquer à quoi correspondrait la bonne utilisation de l'autorité publique au sein de chaque organisation. En revanche, pour laisser une certaine souplesse d'action aux organismes concernés échappant au contrôle ministériel direct, de telles lois ne pourraient pas être trop prescriptives. Cette forme d'organisation doit avoir pour objet fondamental de donner aux gestionnaires la capacité de se prévaloir des occasions qui se présentent et de relever les défis, avec plus d'aisance que leurs homologues des organisations appartenant au gouvernement comme tel.

5 Conclusion

La reddition de comptes au sein des organismes publics et dans le cas de ceux et de celles qui les administrent a toujours été une question fondamentale de la démocratie. Cette forme de relation entre le public et leur gouvernement est d'autant plus importante que l'on assiste à un recul des autres formes de démocratie, comme la participation électorale. La difficulté tient au fait qu'à cause de la complexité des gouvernements modernes, l'application de la reddition de comptes est moins claire. Plutôt qu'un processus linéaire de formulation et de mise en œuvre des politiques par le truchement d'organismes publics, le recours à des organisations autonomes — comme celles qui font l'objet du présent document, sans parler des contrats de gestion, des partenariats et des autres chaînes d'interaction intervenant dans la prestation des services — crée des chaînes d'action plus complexes.

Toutes ces questions concernant la reddition de comptes dans le cas des organisations indépendantes du gouvernement se sont naturellement posées au sujet des sociétés d'État au Canada. Ces organisations sont plus ou moins modelées sur les sociétés du secteur privé, mais elles doivent appliquer des structures complexes de contrôle et de reddition de comptes faisant intervenir le ministre de tutelle de même qu'un conseil d'administration. Comme l'indique bien le rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor, il existe un double régime de contrôle et le rôle du ministre et celui du dirigeant principal d'une société d'État sont l'objet d'une importante ambiguïté.

La transparence est l'élément central du régime de reddition de comptes proposé pour les sociétés d'État. L'une des hypothèses de départ sur laquelle s'appuie l'analyse de la situation actuelle des sociétés d'État en matière de reddition de comptes est la suivante : si l'on rendait publiques la plupart des opérations de ces sociétés, de même que le

processus de sélection des membres de leur conseil d'administration, celles-ci travailleraient davantage dans le sens de l'intérêt public et peut-être aussi beaucoup plus dans le respect des desiderata du ministre. La transparence est déterminante dans tout système de reddition de comptes démocratique, mais il ne faut pas trop compter parvenir à une solution si l'on se contente de mentionner les problèmes. Ce manque de certitude quant au rôle de la transparence est sans doute particulièrement vrai dans le cas du dédoublement des lignes de contrôle et de reddition de comptes qui existent dans les organisations actuelles des sociétés d'État.

Les autres éléments qui sont bien établis en matière de contrôle et de reddition de comptes dans le cas des sociétés d'État sont la vérification et les contrôles financiers. L'accent mis sur la reddition de comptes n'est pas récent et il semble donner de bons résultats. La comptabilité financière, tout aussi efficace qu'elle soit pour tout ce qui concerne la bonne utilisation des fonds, ne nous renseigne pas sur les autres aspects du rendement des organisations, ni sur la façon dont elles respectent la confiance du public. Ce constat ne consiste pas à minimiser la reddition de comptes financière des sociétés d'État, loin s'en faut, mais simplement à affirmer qu'elle est insuffisante. Le Bureau du vérificateur général a élaboré un système de vérification du rendement au sein du gouvernement du Canada et tout indique qu'il y aurait lieu de l'étendre aux sociétés d'État.

Les sociétés d'État ont été et continuent d'être des acteurs importants dans la prestation des services publics dont bénéficient les Canadiens. Cela dit, les autres organisations du gouvernement, surtout celles qui jouissent d'une importante autonomie statutaire, doivent se montrer prudentes dans la façon dont elles sont administrées et tenues responsables. Le travail réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor a certainement contribué à préciser cette notion de reddition de comptes dans leur cas, mais il conviendrait sans doute de pousser les

travaux pour aider ces organisations à parvenir au plus haut degré possible de rendement et de reddition de comptes démocratique.

Toutes les questions de reddition de comptes en regard de la prestation de services publics se sont compliquées. Aux questions relativement simples de l'exécution de leur mandat à la prestation de services d'un type ou d'un autre sont venues s'ajouter les questions politiquement plus délicates qui consistent à s'assurer que les activités supplémentaires qu'elles peuvent être appelées à mener ne sortent pas des cadres d'action normalement établis pour le secteur public. Cela étant, il faut que le secteur public repense le rôle des ministres et peut-être même celui des conseils d'administration. Qui plus est, l'ouverture des procédures de passation des marchés à des examens externes, sauf lorsque cette ouverture risque de porter atteinte à la viabilité commerciale de l'organisation, pourrait être un bon moyen de contrôler l'exécution de la plupart des mécanismes formels de contrôle des procédures qui sont typiques du secteur public.

6 Recommandations

- *Accroître la transparence de la passation des marchés par le recours à un système de surveillance en ligne. En rendant le contenu et les sommes des contrats davantage visibles aux agents chargés du contrôle et aux membres attentifs de la population, il sera possible de limiter le recours abusif à ce genre de mécanisme de gouvernance indirecte et souvent cachée.*
- *Nommer des fonctionnaires des ministères de tutelle au conseil d'administration des sociétés d'État. Ils sont davantage susceptibles que les autres membres du conseil venant de l'extérieur du gouvernement d'être bien formés dans les questions de reddition de comptes publique.*
- *Élaborer des mécanismes de nomination aux conseils qui soient davantage transparents et qui s'apparentent plus aux procédures de nomination au mérite en vigueur dans la fonction publique.*

- *Mieux préciser les relations entre les principaux intervenants de la reddition de comptes dans le cas des sociétés d'État : le ministre, le conseil et le bureau du président. Ce genre de précision pourrait consister, par exemple, à préciser le sens de certaines expressions comme « fonctionnement quotidien ».*
- *Envisager d'appliquer d'autres mécanismes parlementaires, améliorés, d'examen des sociétés d'État.*

Notes en fin de texte

-
- ¹ Cette distinction nous rappelle le débat classique entre Herman Finer et Carl Friedrich au sujet des contrôles au sein de la fonction publique. Le premier soutient que ce contrôle doit être exercé par le truchement d'institutions officielles tandis que le dernier affirme qu'aucun contrôle officiel ne peut être efficace si les individus n'ont pas à cœur les valeurs démocratiques.
 - ² Même si elles ne sont pas officiellement constitutionnelles, les « règles Armstrong » en vigueur au Royaume-Uni sont devenues des énoncés exécutoires des relations existant entre les fonctionnaires et leur ministre.
 - ³ Bien que ces basculements soient importants pour des pays comme le Canada, ils le sont beaucoup moins dans des pays en transition, en Europe centrale et de l'Est et en Asie, où l'on ne retrouve pas au sein des fonctions publiques les mêmes valeurs de probité ni les mêmes caractéristiques de service qu'en Europe ou en Amérique du Nord.
 - ⁴ Il peut arriver que les responsables politiques se réjouissent de la possibilité d'échapper au contrôle public direct, parce qu'ils ne veulent pas qu'on les tienne responsables d'expositions d'œuvres d'art au contenu éventuellement offensant ou du fait que les trains arrivent régulièrement en retard.
 - ⁵ L'étude des agences d'un certain nombre de pays membres de l'OCDE fait état d'un grand nombre de structures de contrôle différentes. S'il est presque certain que quelques-unes ne conviennent pas au modèle de Westminster, elles n'en offrent pas moins des thèmes de réflexion.
 - ⁶ Même si les parlements acceptaient cette distinction, les médias et la population pourraient la rejeter. L'incapacité des ministres du transport de se distancier et de distancier le gouvernement des échecs qu'ont connus les agences responsables de la sécurité ferroviaire lors d'accidents survenus en Grande-Bretagne fait ressortir ce problème.
 - ⁷ Le mot « censé » s'impose ici à cause des nombreux scandales qui ont frappé le monde des affaires au cours des dix dernières années et qui ont révélé que les conseils ne semblent exercer qu'un contrôle réel minime sur les actions de la direction.
 - ⁸ La nature commerciale de certaines activités des sociétés d'État pourrait compliquer l'affichage de tous leurs contrats dans des sites publics avant que ceux-ci n'aient été exécutés, mais il serait possible de trouver des moyens de rendre leur contenu public dans un délai raisonnable. Cette forme de transparence élémentaire ferait beaucoup pour décourager la passation de marchés inappropriés.
 - ⁹ Les plus vieilles organisations de ce genre sont les *Water Boards* créés pour administrer la sempiternelle lutte contre les inondations. Avec le temps, elles sont devenues davantage représentatives, mais elles sont encore fortement influencées par des considérations d'ordre technique.
 - ¹⁰ Cet accent mis sur les erreurs est une des causes des réactions des titulaires de charge publique, élus comme permanents, et on l'a souvent invoqué comme étant l'un des traits négatifs du secteur public.
 - ¹¹ Des rapports antérieurs du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général sur l'administration des sociétés d'État indiquent que les contrôles portaient essentiellement sur l'efficacité financière plutôt que sur le respect de l'intérêt public par les organisations concernées.

Bibliographie

Algemene Rekenkamer. (2002) *Systemen van checks en balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Achtergrondstudie bij het onderzoek. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3* (La Haye : Algemene Rekenkamer).

Ashley, C. A. et R. G. H. Smalls. (1965) *Canadian Crown Corporations: Some Aspects of Their Administration and Control* (Toronto : Macmillan of Canada).

Aucoin, P. et M. Jarvis. (2005) *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform* (Ottawa : École de la fonction publique du Canada).

Bovens, M. A. P. (1998) *The Quest for Responsibility* (Cambridge : Cambridge University Press).

Day, P. et R. Klein. (1988) *Accountabilities* (Londres : Tavistock).

Fyfe, T. et T. Fitzpatrick. (2002) Canada, dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).

Flinders, M. (2004) « Icebergs et des députés: Delegated Governance and Parliament », *Parliamentary Affairs* 57, 767-84.

Gregory, R. (1998) « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence », *Public Administration* 73, 519-538.

Hatry, H. (1999) *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, DC : The Urban Institute).

Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones et T. Travers. (1999) *Regulation Inside Government* (Oxford : Oxford University Press).

Hood, C., O. James, B. G. Peters et C. Scott. (2004) *Controlling Modern Government* (Cheltenham : Edward Elgar).

Kearns, K. (2003) « Accountability in a Seamless Economy », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).

Klijn, E.-H. (1996) « Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks », *Administration and Society* 28, 90-119.

Knoepfel, P. et F. Varone. (1999) « Mesurer la performance publique : Méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, 17, 123-145.

- Larkin, R. (2002) « Distributed Public Governance: Principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies », dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).
- Meyers, M. K. et S. Vorsanger. (2003) « Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).
- Mountfield, R. (2001) Témoignage devant le comité d'administration publique de la Chambre des communes britannique.
- Mulgan, R. (2000), « Accountability: An Ever Expanding Concept », *Public Administration* 78, 555-574.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago : Aldine/Atherton).
- Nye, J. S., D. King et Zelikow. (1999) *Why Citizens Don't Trust Government* (Washington, DC : The Brookings Institution).
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies* (Paris : OCDE).
- Peters, B. G. (à venir) *The Quest for Coordination: Horizontal Management in Contemporary Government* (Lawrence : University Press of Kansas).
- Polidano, C. (1999) « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies, and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance* 12, 201-229.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert. (2004) *Public Management Reform*, 2nd ed. (Oxford : Oxford University Press).
- Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield et A. Smullen. (2004) *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Agencies* (Basingstoke : Macmillan).
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford : Oxford University Press).
- Pharr, S. et R. D. Putnam. (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries* (Princeton, NJ : Princeton University Press).
- Scharpf, F. W. (1988) « The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration* 66, 239-278.
- Schick, A. (1996) *The Spirit of Reform* (Wellington : State Services Commission).
- Schultz, D. et R. Maranto. (1998) *The Politics of Civil Service Reform* (New York : Peter Lang).
- Skelcher, C. (1998) *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham : Open University Press).

Smith, B. L. R. et D. C. Hague. (1971) *The Dilemma of Accountability in Modern Government* (Londres : Macmillan).

Sorenson, E. et J. Torfing. (2003) « Network Politics, Political Capital and Democracy », *International Journal of Public Administration* 26, 609-634.

SOU. (2003) Utvecklingskraft for HallbarValfard (*Pour l'instauration d'un bien-être durable*) (Stockholm).

Thomas, P. (2003) « Introduction to Accountability Section », dans B. G. Peters et J. Pierre (sous la dir. de). *Handbook of Public Administration* (Londres : Sage).

Secrétariat du Conseil du Trésor. (2005) *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada : Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor).

Van Thiel, S. (2003) « Quangos in Dutch Government » dans C. Pollitt et C. Talbot (sous la dir. de). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global trend to Agencies, Quangos and Contractualisation* (Londres : Routledge).

Zapico, E. (2000) « Strategic Spending Management: A New Role for the Budget Centre », dans Y. Fortin et H. Van Hassel (sous la dir. de). *Contracting in the New Public Management* (Amsterdam : IOS Press).