



ÉTABLIR LA RESPONSABILISATION AU SEIN DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Un livre blanc de SAS



Contents

SOMMAIRE	1
1. INTRODUCTION	2
2. QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILISATION ?	3
3. L'APANAGE DU SECTEUR PUBLIC ?	4
4. DÉMARCHES DU SECTEUR PUBLIC EN MATIÈRE DE RESPONSABILISATION	6
4.1 Royaume-Uni	6
4.2 Australie.....	6
4.3 États-Unis	7
4.4 Canada.....	7
5. L'ENGAGEMENT CLÉ DU GOUVERNEMENT : CRÉER UN IMPACT SUR LA FONCTION PUBLIQUE.....	8
6. DÉFIS ASSOCIÉS À LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR	9
7. LE RÔLE DE LA GESTION DE L'INFORMATION	11
8. LES TECHNOLOGIES SAS HABILITANTES	13
9. CONCLUSIONS ET VOIE DE L'AVENIR	14

SOMMAIRE

Il devient essentiel d'améliorer la responsabilisation si l'on veut renverser le phénomène de l'érosion de la confiance des Canadiens envers leurs propres institutions fédérales. En ce sens, l'appui accordé par le gouvernement à la Loi fédérale sur la responsabilité est très encourageant. Le 12 décembre 2006, le projet de loi C-2, ou la Loi fédérale sur la responsabilité, recevait la sanction royale et devenait une réalité pour la fonction publique fédérale.

Si la loi promet de modifier de fond en comble le mode de fonctionnement des politiciens et des fonctionnaires, le présent livre blanc met plutôt l'accent sur la façon dont les fonctionnaires seront touchés. Il examine plus particulièrement les mesures qui s'imposent pour améliorer la responsabilisation au sein de la fonction publique. L'argument principal de ce document est le suivant : la responsabilisation de la fonction publique passe par l'accès en temps opportun à de l'information fiable, pertinente et exacte. Et cet accès nécessite à son tour une amélioration considérable de la gestion de l'information à l'échelle de l'appareil gouvernemental.

Préalablement à l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la responsabilité, le Canada, tout comme la plupart des démocraties occidentales, misait sur une combinaison de codes de conduite et de résultats de programme clairement énoncés pour accroître la responsabilisation. Les codes de conduite, ou règles écrites précisant ce qu'il convient de faire et de ne pas faire, se sont imposés au cours des années 70. Toutefois, malgré 30 ans d'établissement de règles, les codes de conduite ne parviennent pas toujours à prévenir les comportements non souhaitables, notamment parce qu'ils contiennent une quantité déconcertante de détails.

La formation, les compétences et l'information constituent la solution de rechange aux démarches fondées sur les règles pour prévenir les comportements non souhaitables. S'il est impossible de rédiger un code de conduite qui aborde toutes les situations imaginables, il est possible d'inculquer des principes de prise de décisions éthique. Il est également possible pour les gens d'acquérir les capacités de raisonnement éthique qui leur permettent d'appliquer ces principes. Enfin, de l'information fiable, pertinente et exacte doit être disponible en temps opportun. Pour mettre à profit ses capacités de raisonnement éthique en vue de prendre une décision judicieuse, il ne suffit pas d'y être habilité et d'avoir appris à le faire; il faut aussi avoir accès à toute l'information nécessaire pour prendre cette décision.

La formation, les compétences et l'information, jumelées à un engagement envers la conception et l'exécution de programmes fondées sur des résultats significatifs pour les Canadiens, constituent donc des éléments clés. Si l'établissement des résultats va bon train, l'information est souvent lacunaire. Cela est particulièrement décourageant lorsqu'on sait que, à bien des égards, la fonction publique recueille et produit d'énormes quantités d'information. Cependant, la vaste majorité de l'information recueillie et produite se perd. Dans un certain nombre de ministères, la gestion de l'information (GI), soit l'application disciplinée des politiques, procédures et technologies à l'échelle des ministères afin d'assurer la pleine réalisation de la valeur des données à chaque étape du cycle de vie de l'information, est efficace ou suffisante. Dans la plupart des ministères, elle est inadéquate, alors que dans d'autres, elle est quasi inexistante.

Afin d'améliorer la gestion de l'information, il faudra prendre des mesures sur de nombreux fronts, notamment en apportant des changements à la vision organisationnelle, à la gouvernance, à la responsabilisation, aux processus, aux technologies et à la culture liée aux renseignements ministériels. Certains organismes avant-gardistes ont franchi les étapes nécessaires, tandis que d'autres ont encore besoin d'être convaincus. Les organismes avant-gardistes ont notamment exploité les logiciels d'intelligence d'affaires pour réaliser d'importants progrès en matière de responsabilisation grâce à des solutions d'intégration de données, d'analyse et de gestion du rendement.

L'amélioration de la responsabilisation au sein de la fonction publique ne passe pas uniquement par une gestion améliorée de l'information. La formation et les compétences, jumelées à un engagement envers la conception et l'exécution de programmes fondés sur des résultats significatifs pour les Canadiens, font également partie intégrante de la prestation des services collectifs de calibre mondial auxquels on est en droit de s'attendre au XXI^e siècle.

1. INTRODUCTION

Le 11 avril 2006, le premier ministre Stephen Harper donnait suite à son engagement électoral d'accroître la responsabilisation du gouvernement en présentant la Loi fédérale sur la responsabilité à la Chambre des communes. Au cours d'une conférence de presse à propos de l'annonce, le premier ministre affirmait que la nouvelle loi, de même que le Plan d'action sur la responsabilité mis sur pied par le gouvernement, « remplaceront la culture du tout m'est dû... par la culture de l'imputabilité ».

Le 12 décembre 2006, le projet de loi C-2, ou la Loi fédérale sur la responsabilité, a reçu la sanction royale et est devenu une réalité pour la fonction publique fédérale. La Loi apporte des modifications de fond en comble. Entre autres, celle-ci prévoit:

- Une révision des règles sur les conflits d'intérêts à l'intention des titulaires de charge publique et des conseillers ministériels;
- Des changements à la nature du financement politique;
- Le renforcement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes;
- La création de plusieurs nouvelles entités (p. ex. le Bureau du directeur parlementaire du budget et le Bureau du directeur des poursuites pénales) et le renforcement des pouvoirs des entités existantes (le Bureau du vérificateur général); et
- Des mesures de protection accrues pour les fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles et la création d'un Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

Il ne fait aucun doute que la Loi modifie le mode de fonctionnement des politiciens aussi bien que des fonctionnaires à Ottawa. Cependant, le présent livre blanc met uniquement l'accent sur la façon dont les fonctionnaires seront touchés. Il examine plus particulièrement les mesures qui s'imposent, au-delà de l'adoption de cette loi, pour améliorer la responsabilisation au sein de la fonction publique. L'argument principal de ce document est le suivant : la responsabilisation de la fonction publique, soit la volonté de répondre de ses actes et de les expliquer, passe (non pas exclusivement, mais de façon importante) par l'accès en temps opportun à de l'information fiable, pertinente et exacte. Et cet accès nécessite à son tour une amélioration considérable de la gestion de l'information à l'échelle du gouvernement fédéral.

2. QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILISATION ?

Avant de tenter d'établir les mesures nécessaires pour améliorer la responsabilisation, il importe de bien comprendre ce que cela signifie.

À la base, la responsabilisation implique des attentes à l'égard des comportements et vise à rendre compte de ce qui est arrivé ou de ce qui arrive. Cela est communément appelé l'obligation d'informer et d'expliquer. Toutefois, la responsabilisation ne suppose pas nécessairement la responsabilité personnelle, c'est-à-dire le fait d'accepter des conséquences personnelles et de faire éventuellement l'objet de sanctions ou de mesures disciplinaires.

Les différences entre la responsabilisation et la responsabilité personnelle ont été explorées en profondeur par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique de 1996, dirigé par John Tait. Selon ce groupe de travail, afin d'établir si la responsabilisation doit aller au-delà de l'obligation d'informer et d'expliquer et inclure l'acceptation de la responsabilité personnelle, il faut examiner les gestes que la personne a ou aurait dû poser ou non à la lumière de ce qu'elle savait ou de ce qu'elle aurait dû savoir. Aussi, les gestes et les connaissances ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit d'étendre la portée de la responsabilisation. Si une personne est dans l'ignorance, c'est-à-dire qu'elle ne dispose pas d'information fiable, pertinente et exacte en temps opportun, elle peut être exemptée de sa responsabilité personnelle, mais seulement si l'information lui a été délibérément dissimulée. L'aveuglement volontaire, ou le fait de ne pas avoir mis en place des systèmes et des procédures pour obtenir de l'information, ne peut exempter quelqu'un de sa responsabilité personnelle. Aussi, les personnes devraient toujours s'efforcer de mettre en place des systèmes et des procédures qui leur permettent d'extraire la meilleure information possible pour être des décideurs efficaces. Sinon, elles pourraient être tenues personnellement responsables de leurs mauvaises décisions et de leur inaction.

Il importe grandement de comprendre la différence entre la responsabilisation et la responsabilité personnelle puisque la Loi fédérale sur la responsabilité désigne les sous-ministres et les administrateurs généraux à titre d'administrateurs des comptes de leur ministère respectif pour comparaître devant les comités parlementaires appropriés afin de répondre aux questions liées à leurs responsabilités de gestion.

3. L'APANAGE DU SECTEUR PUBLIC ?

Bien sûr, la Loi fédérale sur la responsabilité a porté notre attention sur la responsabilisation du secteur public. Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'amélioration de la responsabilisation ne se borne pas au secteur public. Il s'agit également d'un objectif que les entreprises du secteur privé ont visé à atteindre depuis le scandale Enron à la fin des années 90. En effet, depuis l'affaire Enron, des dirigeants du secteur privé défraient la manchette en se comportant de façon répréhensible et en s'enrichissant sur le dos des actionnaires.

La loi Sarbanes-Oxley adoptée en 2002 permet de mettre un terme à cette forme d'exploitation et de freiner le manque apparent de responsabilisation manifesté par les hauts dirigeants du secteur privé. La loi comporte des dispositions notoires exigeant que le chef de la direction et les dirigeants financiers certifient, sous réserve de sanctions criminelles, les rapports financiers des sociétés cotées en bourse. Elle s'accompagnait d'une réforme de la Securities and Exchange Commission (SEC) exigeant que la direction de ces entreprises certifie qu'ils ont mis en place et qu'ils maintiennent des mécanismes de contrôle et des procédures pour assurer que les renseignements importants concernant la situation financière de l'entreprise leurs sont divulgués¹.

■ **L'aveuglement volontaire, ou le fait de ne pas avoir mis en place des systèmes et des procédures pour obtenir de l'information, ne peut exempter quelqu'un de sa responsabilité personnelle.**

¹ Règlements 13a-14 et 15d-14 de la SEC

Ainsi, non seulement la responsabilisation revêt-elle autant d'importance dans le secteur privé qu'au sein du secteur public, mais elle fait partie intégrante, dans les deux cas, du cycle de vie de gestion (vous trouverez à la figure 1 un exemple de cycle de vie composite qui s'applique à la fois au privé et au public). Les éléments clés de ce cycle de vie sont les suivants:

- Planifier en vue d'obtenir des résultats clairement définis et fondés sur l'analyse stratégique des priorités;
- Confier à des personnes données la responsabilité de réaliser des résultats afin d'instaurer un sentiment d'appartenance;
- Surveiller et mesurer le rendement de façon à assurer que toute rectification nécessaire peut être apportée dans les meilleurs délais;
- Signaler clairement les résultats et les apparier aux ressources nécessaires pour les concrétiser; et
- Utiliser l'information qui en découle pour appuyer l'analyse stratégique, la fixation des priorités et la planification.

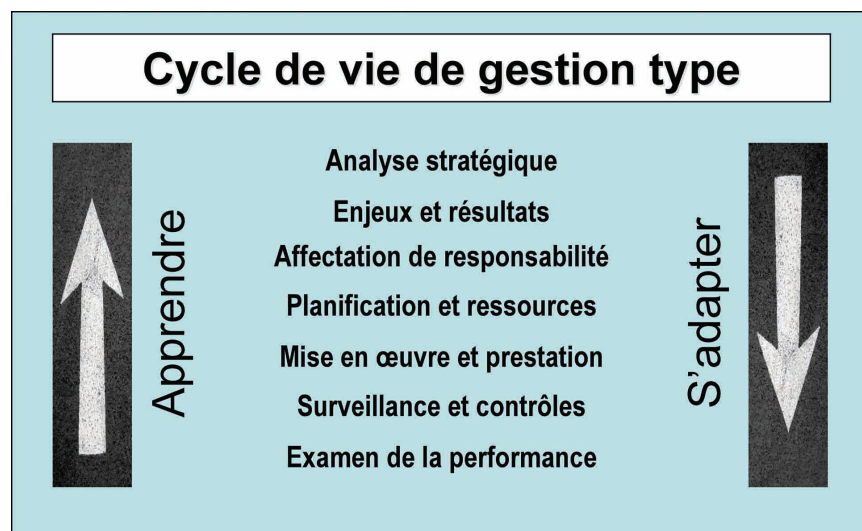


Figure 1 – Cycle de vie de gestion type

Ce type de cycle de vie est souvent désigné de système de gestion « en boucle fermée » puisqu'il est fondé sur un processus d'amélioration continue qui réagit à une rétroaction en temps réel.

4. DÉMARCHES DU SECTEUR PUBLIC EN MATIÈRE DE RESPONSABILISATION

Selon les données d'enquête compilées par le professeur David Zussman pour la Fondation Trudeau, 80 % des Canadiens faisaient confiance au gouvernement fédéral pour « faire ce qu'il se doit » dans les années 60. Aujourd'hui, ce niveau de soutien a chuté à moins de 30 %. Ces conclusions ne se bornent pas au Canada; elles se reflètent dans la plupart des démocraties occidentales².

Face à de telles conclusions, il n'est pas étonnant que bon nombre de pays, dont ceux qui sont énumérés ci-dessous, ont pris des mesures pour tenter de rétablir la confiance du public à l'égard des institutions gouvernementales. Tous ces efforts ont donné lieu à deux orientations communes : premièrement, la promulgation de codes permettant d'établir ce qui est acceptable ou non dans la vie publique, et deuxièmement, le renforcement ou la mise en place de mesures permettant d'assurer la responsabilisation grâce au signalement public des résultats.

4.1 Royaume-Uni

En 1994, le Royaume-Uni a mis sur pied un comité des normes régissant la vie publique. Cette démarche a mené à la publication et à la promulgation des sept principes de la vie publique, qui s'appliquent à tous les membres de la fonction publique. En 1998, les ententes de la fonction publique ont été établies afin d'expliquer en détail les améliorations à apporter aux services, les réformes clés et la modernisation nécessaire de la fonction publique prévus par le gouvernement. En 2000, les ententes de la fonction publique ont été révisées de façon à être davantage axées sur les résultats. Par ailleurs, des ententes de prestation de services ont été conclues avec les ministères individuels; celles-ci établissent ce que les ministères devaient réaliser (amélioration des résultats) au moyen des ressources dont ils disposent. Les ministères font état de leur rendement annuellement en dressant un aperçu et des tableaux détaillés.

4.2 Australie

L'Australie s'est dotée d'un ensemble de valeurs et d'un code de conduite, tous deux énoncés dans la Loi sur le service public de 1999. Le gouvernement australien a établi des chartes de services à l'intention de tous les organismes fédéraux qui font affaire avec le public. Il s'agit d'une brève publication informant les clients des services offerts par l'organisme, expliquant en détail les normes de service pertinentes et exposant les droits et responsabilités des clients. Les organismes ont consulté leurs clients et les autres intervenants clés pour mieux définir leur charte et font état tous les ans de leur rendement par rapport aux engagements prévus par la charte.

■ Les démocraties occidentales comptent normalement sur les codes de conduite et les résultats explicites pour améliorer la responsabilisation.

² La confiance envers le gouvernement fédéral atteint un nouveau plancher: une enquête. Reportage du réseau CTV, 11 novembre 2005

4.3 États-Unis

Les États-Unis possèdent un bureau de l'éthique gouvernementale (Office of Government Ethics). Ils ont établi des normes de conduite qui visent tous les employés du gouvernement américain. De plus, la Chambre des représentants et le Sénat possèdent les mêmes codes de conduite établis il y a longtemps à l'intention de tous les employés du gouvernement, y compris les titulaires de charge publique, de même que des manuels détaillés en matière d'éthique. Il existe également le notoire Government Accountability Office. Le GAO est le vérificateur, l'évaluateur et l'enquêteur non partisan au service du Congrès. Faisant écho au GAO, la Loi sur le rendement et les résultats du gouvernement (1993) a orienté la prise de décisions et la responsabilité gouvernementale non plus sur les activités, telles que les subventions accordées et les inspections effectuées, mais sur les résultats de ces activités, tels que les gains réels en matière d'employabilité, de sécurité, de réceptivité et de qualité des programmes. En vertu de la loi, les organismes élaborent des plans stratégiques pluriannuels, des plans de rendement annuels et de rapports de rendement annuels. Il est possible de consulter les différents rapports par l'intermédiaire du portail Web du gouvernement américain, à l'adresse www.firstgov.gov.

4.4 Canada

Le Canada s'est doté d'un commissaire à l'éthique indépendant, chargé de gérer le Code régissant les conflits d'intérêts des députés et le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, qui sont connexes mais distincts. Bien avant l'annonce de la Loi fédérale sur la responsabilité, le Canada avait également mis de l'avant un certain nombre d'initiatives pour améliorer la responsabilisation, notamment:

- Des résultats pour les Canadiens, une politique visant des améliorations à la fois qualitatives (afin d'offrir en temps opportun de meilleurs services pertinents et axés sur les citoyens) et quantitatives (afin de réduire le coût de prestation des services);
- L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, destinée à fournir aux gestionnaires des informations financières et non financières intégrées, une méthode pertinente de gestion des risques, des systèmes de contrôle adéquats ainsi que des valeurs et principes éthiques communs; et
- Le Cadre de responsabilisation de gestion, qui intègre la stratégie d'ensemble, les gens, les processus et les mesures pour améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilisation, et qui prévoit la communication des données sur le rendement servant à la gestion interne ainsi qu'à la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens.

5. L'ENGAGEMENT CLÉ DU GOUVERNEMENT : CRÉER UN IMPACT SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Comme le démontre le survol ci-dessus, les tentatives d'amélioration de la responsabilisation dans les démocraties occidentales reposent normalement sur des initiatives complémentaires visant :

- à rectifier ou à rehausser les valeurs démocratiques et l'éthique par la publication de codes de conduite;
- à établir des résultats explicites pour la fonction publique; et
- à présenter des rapports au public sur les réalisations par rapport aux engagements.

Maintenant, étant donné que le Canada, à l'instar de ces autres pays, semblait déjà être sur la bonne voie pour implanter des mesures d'amélioration de la responsabilisation avant le dévoilement de la Loi fédérale sur la responsabilité, il convient de se demander : « Qu'est-ce que la loi vient ajouter qui n'était pas déjà en place ? »

La Loi est une mesure législative complexe. Elle modifie neuf lois existantes et en crée deux nouvelles dans différents domaines³. Elle apporte des changements de fond en comble permettant de sanctionner les activités des politiciens et des personnes liées de près aux politiciens. Prendra-t-on également des mesures autoritaires contre les fonctionnaires ? Au cours de son discours du 23 mars 2006 intitulé L'imputabilité et la fonction publique, le premier ministre a promis que ce ne serait pas le cas. Il a affirmé que le gouvernement « n'imposera pas d'autres règlements. Il verra au contraire s'il peut annuler ceux qui nuisent à votre efficacité »⁴. En effet, le gouvernement annonçait le 20 juillet 2006 que deux nouveaux examens avaient été entrepris pour contribuer à consolider et à rationaliser les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'améliorer l'efficacité et la responsabilisation. Le président du Conseil du Trésor passe actuellement en revue les recommandations dégagées de ces études.

En adoptant la Loi et en prenant ces engagements, le premier ministre épousait les principes sous-jacents à la modernisation de la fonction de contrôleur, soit des principes selon lesquels on habilite les employés en les laissant exercer un pouvoir décisionnel accru et interagir plus étroitement avec les clients. La Loi ajoute une dimension et un cadre juridiques à ces principes en créant à la fois des droits et des obligations qui favorisent concrètement les diverses initiatives que les représentants du gouvernement fédéral ont entamées en matière de responsabilisation au cours des dernières années. Il s'agit de travailler plus intelligemment pour obtenir de meilleurs résultats, prendre des décisions plus éclairées, établir des politiques gouvernementales plus efficaces et assurer une meilleure prestation des services.

³ Les lois qu'elle modifie comprennent la Loi sur le Parlement du Canada, la Loi électorale du Canada, la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le vérificateur général. Les ajouts comprennent la Loi sur les conflits d'intérêts et la création du Bureau du directeur des poursuites pénales.

⁴ Texte complet disponible au centre des médias à l'adresse suivante : www.pm.gc.ca.

La Loi ajoute effectivement une dimension et un cadre juridiques qui permettent de mettre concrètement en œuvre les diverses initiatives relatives à la responsabilisation que les représentants du gouvernement fédéral ont entamées depuis quelques années.

Tout cela semble merveilleux, mais s'accompagne de défis qui ne seront pas nécessairement faciles à relever.

6. DÉFIS ASSOCIÉS À LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

La modernisation de la fonction de contrôleur n'est pas limitée à la saine gestion et à la prise de décisions efficace. Elle entraîne également un léger virage des valeurs associées à la prestation de services. Alors qu'auparavant, on mettait l'accent sur le respect des lois et la responsabilisation, on privilégie désormais le service à la clientèle. Bien entendu, cette nouvelle orientation ne signifie pas pour autant qu'il faut abandonner l'ancienne. Toutefois, il peut être difficile d'atteindre l'équilibre entre les deux.

Citons par exemple les problèmes rencontrés dans le milieu de la réglementation et de l'inspection. Les valeurs liées au service à la clientèle font de plus en plus participer les inspecteurs à la formation, à la persuasion et à la surveillance du secteur privé, ainsi qu'à l'exécution de la réglementation. Ces responsabilités exigent que les inspecteurs nouent une relation de confiance mutuelle avec les clients du secteur privé et qu'ils créent une atmosphère d'apprentissage et de perfectionnement axée sur la collaboration. Ce double rôle est nettement plus complexe que l'ancien modèle d'application des règles et introduit des tensions dans la relation, obligeant l'inspecteur à faire des choix appropriés entre le « chapeau blanc » (rôle de service) et le « chapeau noir » (rôle de mise en application de la loi). Mais comment s'assurer qu'un équilibre est atteint ? En énonçant un ensemble de règles et de lignes directrices quant aux décisions à prendre selon les circonstances ?

Le besoin de faire des choix appropriés met en lumière la pertinence d'un autre pilier de la modernisation de la fonction de contrôleur moderne : la gestion du risque. Aujourd'hui, lorsque les représentants élus entendent les bureaucrates parler de gestion du risque, ils espèrent qu'ils ne plaisantent pas et qu'il ne s'agit pas plutôt de gestion risquée. Mais comment s'assurer que l'un ne dégénère pas dans l'autre ? En énonçant un ensemble de règles et de lignes directrices quant aux décisions à prendre selon les circonstances ?

Comme l'a démontré un aperçu des mesures prises pour réinstaurer la confiance dans les institutions gouvernementales, les démarches fondées sur des règles jouissent d'une grande popularité; la plupart des gouvernements possèdent des régimes d'éthique fondés sur des règles et des codes de conduite. Si cet aperçu donnait l'impression qu'il s'agit d'un phénomène récent, ce n'est pas le cas; les hauts fonctionnaires et leurs homologues gouvernementaux débattent cette question depuis au moins 30 ans.

Dans la foulée de l'affaire Watergate aux États-Unis et de la préoccupation sans précédent du public à l'égard de l'éthique, on a connu durant les trois décennies qui ont suivi les années 70 une vague de « règles » d'éthique à tous les échelons du gouvernement. Les codes de conduite régissant les conflits d'intérêts ont particulièrement gagné en popularité, alors que les activités englobées par le terme « conflits d'intérêts » ont augmenté considérablement, tout comme la taille des documents associés à ces codes⁵.

Toutefois, on peut éprouver plusieurs problèmes lorsqu'on tente d'assurer un comportement adéquat à l'aide d'une démarche fondée sur les règles. Premièrement, la plupart des gens ne connaissent tout simplement pas les règles officielles. C'est normal car après tout, cela fait 30 ans qu'on s'affaire à les définir ! Les sondages officiels témoignent de ce phénomène. En janvier 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada informait les sous-ministres que la plupart des fonctionnaires n'avaient jamais entendu parler du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, qu'ils n'étaient pas au courant des discussions connexes ou qu'ils n'y avaient jamais participé.

Deuxièmement, les démarches fondées sur les règles ne tiennent pas compte de la complexité propre aux dilemmes moraux, qui entraînent souvent des conflits entre les différentes formes d'éthique⁶. Dans de tels cas, même si les règles sont connues et bien comprises, elles proposent peu de consignes pratiques.

Troisièmement, et peut-être même d'abord et avant tout, les démarches fondées sur les règles ne reflètent pas la réalité du travail au sein des institutions modernes du secteur public. Au cours des 40 ans qui ont suivi la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la nature du travail dans les organismes du gouvernement fédéral canadien a énormément changé. À l'époque, lorsqu'on travaillait dans la fonction publique, il fallait appliquer les règles. Toutes les transactions devaient être approuvées de façon centralisée et presque aucun pouvoir n'était délégué aux ministères individuels. Bien sûr, la gamme de services offerts aux Canadiens par le gouvernement fédéral était beaucoup plus limitée, de sorte qu'il était possible d'adopter un mode de fonctionnement hautement centralisé.

Depuis lors, non seulement la gamme des services publics a-t-elle pris beaucoup d'ampleur, mais les principes et le style de prestation de services ont changé de cap. Aujourd'hui, les ministères exercent d'importants pouvoirs délégués et les personnes qui y travaillent jouissent d'un pouvoir décisionnel considérable. Grâce aux efforts soutenus qu'ils ont déployés pour améliorer la qualité de leurs services, les organismes publics ont tenté d'alléger le fardeau des règles et du processus bureaucratique. Désormais, ils comptent davantage sur la discrétion, le jugement, la souplesse et la capacité d'adaptation à l'échelle locale.

■ La plupart des gens ne connaissent tout simplement pas les règles « officielles ». C'est normal, cela fait 30 ans qu'on s'affaire à les définir!

⁵ Par exemple, le Volume 1, *A Summary of Guidance* publié au Royaume-Uni, qui se décrit comme étant « bref, concis et, nous l'espérons, convivial », comporte 70 pages.

⁶ Les conflits entre l'éthique organisationnelle et l'éthique personnelle sont très fréquemment à l'origine de problèmes.

7. LE RÔLE DE LA GESTION DE L'INFORMATION

Si les démarches fondées sur les règles ne sont pas garantes d'un comportement adéquat et n'évoquent ni la souplesse, ni la capacité d'adaptation, quelle autre possibilité y a-t-il ? La solution de rechange est la suivante : formation, compétences et information. Alors qu'il est impossible de rédiger un code de conduite, un ensemble de valeurs et un code déontologique qui aborderont toutes les situations imaginables présentant un dilemme moral, il est possible d'inculquer des principes de prise de décisions éthique. Il est également possible pour les gens d'acquérir les capacités de raisonnement éthique qui leur permettent d'appliquer ces principes⁷. Enfin, de l'information fiable, pertinente et exacte doit être disponible en temps opportun.

L'information revêt une importance particulière. Pour gérer le risque et mettre à profit ses capacités de raisonnement éthique afin de prendre une décision judicieuse, il ne suffit pas d'y être habilité et d'avoir appris à le faire; il faut aussi avoir accès à toute l'information nécessaire à la prise de cette décision. Si les décideurs ne bénéficient pas d'un tel accès, ils ne seront peut-être pas en mesure de prendre la décision qui s'impose. S'il s'agit de la meilleure décision que l'on pouvait prendre à ce moment-là, ce n'est pas nécessairement la plus judicieuse qui soit.

Loin de nous l'idée de suggérer qu'il faut être omniscient pour assurer la modernisation fructueuse de la fonction de contrôleur. L'information parfaite n'existe pas. Par contre, il est très possible d'apporter des améliorations. Par exemple, malgré plus de 20 ans d'efforts déployés pour tenter d'améliorer le délai de disponibilité des renseignements financiers aux gestionnaires, certains ministères ne disposent toujours pas d'information fiable sur le temps d'absorption lorsqu'ils effectuent leur examen semestriel. Ils sont donc incapables de réaffecter des fonds à l'interne afin de veiller à ce que ceux-ci soient employés là où le besoin est le plus pressant (voire qu'ils soient effectivement tous consacrés à l'exécution des programmes afin qu'il ne restent pas inutilisés).

La responsabilisation sans information, c'est comme la justice sans lois. Comment pouvons-nous demander aux gestionnaires d'assumer de plein gré la responsabilité de leurs décisions et de leurs gestes et de rendre des comptes s'ils n'ont pas accès à de l'information fiable, pertinente et exacte en temps opportun ? S'ils n'ont pas accès à des données sur des décisions antérieures, des cas exemplaires, etc. ? En fait, le besoin d'information appropriée dépasse la portée de la responsabilisation. Comment pouvons-nous fonctionner, élaborer des politiques ou mettre des programmes en œuvre sans disposer de l'information appropriée ? C'est impossible.

■ La solution de rechange à la responsabilisation fondée sur les règles: formation, compétences et information.

⁷ À noter que « Les valeurs et l'éthique » constituent l'une des quatre compétences fondamentales recherchées et évaluées lors du recrutement des cadres de la fonction publique canadienne.

La bonne nouvelle, c'est que la plupart des renseignements nécessaires à la prise de décisions efficace existent déjà, puisque la fonction publique recueille et produit d'énormes quantités d'information. Mais malheureusement, la vaste majorité de l'information recueillie et produite se perd. Dans un certain nombre de ministères, la gestion de l'information (GI), soit l'application disciplinée des politiques, procédures et technologies à l'échelle des ministères afin d'assurer la pleine réalisation de la valeur des données à chaque étape du cycle de vie de l'information, est efficace ou suffisante. Dans la plupart des ministères, elle est inadéquate, alors que dans d'autres, elle est quasi inexistante.

Afin d'assurer que le gouvernement exploite ses riches sources d'information, il convient de partager largement les meilleures pratiques en gestion de l'information; les ministères qui sont considérés comme des « regroupements d'excellence » devraient devenir une référence pour tous les autres. Une architecture de GI de référence sera normalement composée des éléments suivants⁸:

- **La vision** – Énoncé formulé par la haute direction sur la valeur de la GI à l'intérieur de l'organisme, favorisant une compréhension commune de la façon dont la GI soutient les activités du ministère;
- **La gouvernance** – Les politiques, autorisations et responsabilités qui permettent un contrôle de gestion au sein de l'organisme;
- **La culture** – L'ensemble des croyances, des attitudes et des coutumes qui caractérisent les processus d'affaires de l'organisme et qui donnent lieu à « la façon dont on fait les choses ici »;
- **Les stratégies et les plans** – L'étendue et la qualité des plans stratégiques, d'affaires et opérationnels pour la GI, ainsi que les liens entre les plans, les coûts, les avantages, les ressources et les contrôles;
- **Les ressources** – Le capital humain et financier (et le fonds de fonctionnement) au sein de l'organisme qui lui permettent d'assumer des engagements nouveaux ou accrus;
- **Les compétences** – L'ensemble de l'expertise, de l'habilité et du savoir-faire de l'organisme;
- **Les pratiques** – Les activités que les membres de l'organisme réalisent normalement au quotidien lorsqu'ils traitent de l'information; et finalement
- **Les infrastructures** – Le matériel, le logiciel et les systèmes qui soutiennent les processus d'affaires de l'organisme.

■ **La responsabilisation sans information, c'est comme la justice sans lois.**

⁸ Cette vision de l'architecture de GI a été élaborée alors qu'un des auteurs était un dirigeant principal de l'information dans la fonction publique fédérale. Elle s'inscrit dans le cadre du Diagnostic des capacités de gestion de l'information mis au point par Bibliothèque et Archives Canada.

La réalisation et le maintien de cette architecture de GI exigent que l'information soit traitée comme un atout précieux en matière de programmes et de services, comme un produit dont la gestion nécessite une responsabilité clairement définie. Toutes les personnes travaillant au gouvernement du Canada utilisent l'information dans l'exercice de leurs fonctions; aussi devraient-elles comprendre comment elles contribuent à sa valeur, ce qu'on attend d'elles, comment leur rendement sera mesuré et comment elles seront tenues responsables de leur rôle lorsqu'il s'agit de définir, de créer, d'utiliser et de fournir de l'information.

Afin d'institutionnaliser pleinement ce niveau de compréhension, les ministères doivent créer un poste de dirigeant principal de l'information relevant directement du sous-ministre, à défaut de quoi ce dirigeant ne sera pas perçu comme un intervenant clé capable d'établir des partenariats à valeur ajoutée avec les autres cadres supérieurs du ministère. Par ailleurs, les changements nécessaires à la mise en place des éléments d'architecture liés à la vision, à la gouvernance et à la culture ne se produiront pas. Les ministères gouvernementaux s'éveillent à cette réalité et certains d'entre eux ont pris les mesures nécessaires pour créer de véritables postes de dirigeant principal de l'information. Mais la plupart ne sont toujours pas convaincus; ils ne perçoivent pas la valeur que confère une architecture globale de gestion de l'information.

Il appartient à chaque ministère de décider ce qu'il lui convient, même s'il est difficile d'envisager qu'un organisme ayant pris un engagement à l'égard de la responsabilisation puisse négliger d'assurer un accès convivial et en temps opportun à de l'information complète et exacte.

8. LES TECHNOLOGIES SAS HABILITANTES

Les technologies SAS ont donné la possibilité aux gouvernements du monde d'apporter d'importantes améliorations à la responsabilisation en comblant les lacunes courantes dans l'architecture de gestion de l'information. SAS a su intégrer l'expertise issue des mises en œuvre de la conformité à l'échelle de tous les secteurs d'activité (lutte contre le recyclage de l'argent, Bâle II [Cadre juridique de Bâle sur les fonds propres] et détection des fraudes) dans des capacités logicielles qui répondent aux exigences en matière de responsabilisation.

Les solutions SAS reposent sur sa plateforme d'intelligence d'entreprise; il s'agit d'une plateforme technologique modulaire qui intègre et étend la valeur des systèmes existants tout en ouvrant la voie à des niveaux inédits d'intelligence d'entreprise qui étaient auparavant impossibles. Les éléments qui sont essentiels à la responsabilisation sont les suivants:

- L'intégration des données, qui fournit des capacités haute performance afin de tracer les relations complexes entre les données de sources différentes et d'assurer ainsi la prise de décisions judicieuses et approfondies à partir d'une source intégrée et fiable;
- La méthode analytique, qui fait appel à des techniques éprouvées afin de dégager les tendances sous-jacentes à partir de l'information et de créer un environnement où les décisions antérieures permettent de prédire, de rectifier et d'améliorer les résultats pour l'avenir;
- La gestion du rendement, qui intègre l'information provenant des politiques, de l'exécution de programmes, des finances et des ressources humaines, trace les relations complexes entre les stratégies, les projets et les résultats et fournit une vue unifiée permettant aux cadres et aux gestionnaires de comprendre les conséquences de leurs décisions.

L'utilisation efficace de ces capacités crée un cheminement de l'information qui transcende les structures organisationnelles verticales et fait en sorte qu'on se concentre désormais sur la concrétisation des résultats pour l'avenir plutôt que sur l'étude des activités antérieures.

9. CONCLUSIONS ET VOIE DE L'AVENIR

Il devient essentiel d'améliorer la responsabilisation si l'on veut renverser le phénomène de l'érosion de la confiance des Canadiens envers leurs propres institutions publiques, qui se manifeste depuis 30 ans. La Loi fédérale sur la responsabilité trace clairement la voie et fournit le cadre législatif permettant de pleinement mettre en œuvre des initiatives clés de la fonction publique, telles que la modernisation de la fonction de contrôleur et le Cadre de responsabilisation de gestion.

En conclusion, le leadership et le changement au sein de la fonction publique, qui sont fondés sur les orientations suivantes, se traduiront par une amélioration de la responsabilisation et mèneront à un regain de confiance des Canadiens envers leur fonction publique:

- Un engagement à l'égard de la conception de programmes à la lumière de résultats significatifs pour les Canadiens;
- La formation des employés à tous les niveaux et l'acquisition de capacités de raisonnement éthique et de compétences connexes; et
- L'amélioration de la gestion de l'information, notamment en veillant à ce que les décideurs et fournisseurs de services disposent de l'information et des outils requis pour y accéder et la traiter.

La mise en œuvre de ces changements nécessitera des efforts et du temps puisqu'elle comporte de nombreuses facettes tant pour les responsables politiques que pour la fonction publique. La gestion de l'information ne constitue pas nécessairement l'élément de changement le plus important, mais son absence freinerait le progrès. La capacité et la volonté des fonctionnaires de répondre de leurs décisions et leurs actes à l'égard des politiques, des programmes et, par-dessus tout, des services qu'ils offrent aux Canadiens, passent par l'accès en temps opportun à de l'information fiable, pertinente et exacte.



THE
POWER
TO KNOW.

SAS Canada +1 416 363 4424

To contact your local SAS office, please visit: www.sas.com/offices

SAS and all other SAS Institute Inc. product or service names are registered trademarks or trademarks of SAS Institute Inc. in the USA and other countries.
® indicates USA registration. Other brand and product names are trademarks of their respective companies. Copyright © 2007, SAS Institute Inc.
All rights reserved. 429882.0307