

**Le Centre d'excellence sur la gestion du
rendement et l'imputabilité (CEGRI)
de
L'Institut d'administration publique du Canada**

RAPPORT DE CONSULTATION

L'Institut d'administration publique du Canada propose d'établir un Centre d'excellence sur la gestion du rendement et l'imputabilité afin de promouvoir et d'améliorer la recherche dans ce domaine, d'aider à mieux comprendre les questions et problèmes s'y rattachant et d'offrir un soutien à ses membres.

Le CEGRI effectuera sur demande et partagera des recherches particulières aux besoins de ses membres, et offrira un forum pour échanger de saines pratiques, établir des relations et élaborer des méthodes novatrices. Il sera un lieu interdisciplinaire unique au croisement des secteurs public, privé et sans but lucratif ainsi que du secteur public élargi, pour analyser les tendances et mettre au point des approches sélectives répondant aux questions de préoccupation commune en matière de gestion du rendement.

L'appui financier de l'École de la fonction publique du Canada dans la réalisation de cet exercice est très apprécié. Les vues exprimées dans le présent rapport ne sont pas nécessairement celles de l'École de la fonction publique du Canada ou du Gouvernement du Canada.

L'Institut d'administration publique du Canada/
The Institute of Public Administration of Canada

28 mars 2007

Introduction : un entretien avec les membres de l'IAPC

Les membres de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) discutent la question de responsabilité dans le secteur public depuis de nombreuses années : Comment nous y prenons-nous ? Comment savons-nous que nous y parvenons ? Comment pouvons-nous nous améliorer ? Comment pouvons-nous mesurer les résultats, les améliorations ou les échecs ? Comment pouvons-nous affecter le changement ? Enfin, comment pouvons-nous être des plus efficaces dans l'exécution des programmes et la prestation des services publics offerts aux Canadiennes et Canadiens ?

Partout au Canada, les membres de l'IAPC contribuent à la conceptualisation de mesures de rendement, de cadres de responsabilisation et de plans axés sur les résultats. Les membres de l'IAPC sont également des tiers, chargés de dispenser les services conformément à ces ententes. D'autres membres de l'IAPC sont des hauts fonctionnaires et universitaires intéressés à améliorer la méthodologie de l'imputabilité dans de grandes administrations apparentées, complexes. L'ensemble des membres de l'IAPC se passionne à la recherche de la qualité du service au public et est sensible à l'environnement actuel de transparence et de crainte lorsque se produisent des erreurs. En outre, ils désirent travailler dans des organismes dynamiques dans lesquels l'excellence, l'accomplissement et l'innovation font partie de leurs vies professionnelles.

L'IAPC répond à ces demandes et anticipe un besoin naissant en établissant le Centre d'excellence sur la gestion du rendement et l'imputabilité (CEGRI).

Centre d'excellence sur la gestion du rendement et l'imputabilité (CEGRI) Consultations - 2007

L'IAPC a entrepris des consultations générales par différents moyens de liaison et rejoint un ensemble d'intéressés afin de vérifier si, tel qu'il l'entendait, l'existence du CEGRI était vraiment nécessaire. Ce processus de consultation a également permis à l'IAPC de mesurer l'intérêt de ces organismes à une future adhésion. L'IAPC a informé les membres de son Conseil d'administration de sa proposition du CEGRI ainsi que tous ses membres au Canada dans l'édition de Février 2007 de son Bulletin électronique.

L'IAPC a accueilli des séances consultatives formelles dans trois villes : Edmonton, Toronto et Ottawa. Les participants provenaient de tous les paliers de gouvernement et du secteur public élargi. Ils comprenaient entre autres des représentants des gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario, des villes d'Edmonton, de Calgary, d'Ottawa et de Toronto, du gouvernement fédéral, ainsi que de l'Université d'Ottawa, des collèges de l'Ontario, du YMCA du Grand Toronto, du Conseil scolaire de Toronto et du Conseil des écoles catholiques de Toronto.

Les participants connaissaient l'histoire, le mandat et l'expertise de l'IAPC, mais ils n'en étaient pas nécessairement membres. Ils étaient au courant des problèmes de

gestion du rendement et de responsabilité dans leurs organismes. Le personnel de l'IAPC a présenté la proposition du CEGRI lors des séances organisées, au cours desquelles les personnes présentes ont reçu un exemplaire du document de conception du CEGRI de l'IAPC. (Plusieurs de ces personnes ont adressé à l'IAPC des commentaires par écrit.)

Plusieurs entretiens en tête-à-tête ont été tenus avec des personnes clés connaissant les activités de l'IAPC et son expertise dans les questions d'imputabilité. Ces personnes représentaient divers secteurs : différents gouvernements, le monde universitaire, cabinets d'experts du secteur privé, associations et instituts de recherche (groupes de réflexion). En outre, les personnes invitées aux consultations, mais qui ne pouvaient pas y assister, ont adressé par écrit leurs commentaires au sujet du document de conception au personnel de l'IAPC.

Ce processus de consultation a permis à l'IAPC d'obtenir des renseignements intéressants d'une soixantaine de personnes. L'Institut a poursuivi sa pratique d'une collaboration soutenue pour incorporer autant que possible leurs suggestions et commentaires réfléchis dans la proposition du CEGRI.

Analyse environnementale

Dans le cadre de son analyse environnementale, l'IAPC a entrepris de rechercher la documentation théorique et pratique en administration publique pour déterminer si des approches et des programmes comparables sont disponibles. Les articles et les sites Web que nous avons consultés au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et Australie ainsi qu'à l'OCDE nous ont permis de conclure que la proposition du CEGRI est vraiment unique (voir pièce jointe).

C'est surtout dans les organismes d'État et les cabinets de gestion privés que nous retrouvons les spécialistes du domaine de la gestion du rendement et de l'imputabilité du secteur public. Il semble que, d'après nos recherches, aucune autre association sans but lucratif n'offre une telle approche aux diverses administrations publiques, secteur public élargi et tiers intéressés.

Résultats de l'exercice de consultation

1) L'IAPC est perçu comme le bon Institut pour les bonnes questions au bon moment

Les commentaires couvraient la gamme de questions techniques, théoriques, philosophiques, pratiques et politiques rattachées à l'imputabilité. Il apparaît évident que ces questions préoccupent les cadres, cadres supérieurs et intermédiaires dans l'ensemble des gouvernements, des organismes et du monde universitaire.

L'IAPC a été loué pour avoir pris la balle au bond; nombreux participants ont insisté sur le fait que l'IAPC « était le bon organisme pour entreprendre ce travail » afin de rapprocher ces différentes collectivités. Même si les professionnels de la finance et la comptabilité dominent le champ d'expertise de la vérification, les spécialistes

sectoriels en politique publique mettent souvent en œuvre des ententes de gestion du rendement et de responsabilité.

Depuis ses débuts, l'IAPC, en tant qu'association, a appuyé les principaux aspects de la gouvernance du secteur public. Il a également rendu l'information accessible et offert la formation appropriée pour répondre à ces questions.

2) L'IAPC a une place à combler

Les participants ont indiqué que l'IAPC devrait délimiter clairement sa place dans la gouvernance et la formation du secteur public, dans un domaine congestionné par la perspective du secteur privé. Nombre d'entre eux ont mentionné qu'ils se sentaient plus à l'aise et en confiance de participer à des séances éducatives par le truchement de l'IAPC, connu pour être une association canadienne à but non lucratif très respectée. Ils ont souligné l'expertise de l'IAPC concernant le partage de pratiques exemplaires, la qualité de sa recherche et de ses événements, ses rencontres informelles et Réseaux de connaissances, et son intégrité. Ils ont également insisté sur la capacité de l'IAPC de rapprocher tous les ordres de gouvernement, le secteur public élargi et le monde universitaire. De ce fait, voici à quoi le CEGRI devrait se consacrer :

a) Effectuer sur demande et conduire des activités de recherche

Les participants veulent que le CEGRI effectue sur demande et conduise des activités de recherche sur des questions particulières qui préoccupent actuellement leurs organismes. Ils désirent également de l'aide pour interpréter la documentation importante et croissante en matière de gestion du rendement et d'imputabilité afin de trouver les études, analyses et comparaisons les mieux appropriées à leurs besoins. Là encore, l'IAPC est perçu comme l'organisme de choix pour relever le défi devant cette surabondance d'information.

D'autres commentent que le CEGRI est une application nationale logique du vaste travail qu'accomplit l'IAPC dans les projets de saine gouvernance dans la sphère internationale.

b) Créer des occasions d'établir des relations entre pairs

Dans toutes les séances, les conversations ont tourné vers le besoin des participants de discuter de questions portant sur la gestion du rendement et la responsabilité avec des personnes qui font face à des défis semblables dans d'autres organismes. Le fait de raconter entre pairs la situation qui confronte chacun est vu comme un exercice très utile pour apporter des solutions à des problèmes sérieux. Pour faire écho à ce besoin indispensable, le CEGRI offrirait un forum et un réseau privés favorisant la formation et le partage de l'information.

c) Élaborer des études de cas pratiques

Les études de cas sont perçues comme un moyen de mettre en évidence les réussites et les échecs, supprimant ainsi les erreurs cachées. Les participants veulent que le CEGRI mette au point des activités de recherche qu'ils ne peuvent faire seuls.

d) Offrir de la formation

Le CEGRI est perçu comme l'organisme parfait pour élaborer, animer et offrir de la formation dans le domaine de la gestion du rendement et de l'imputabilité aux personnes du secteur public et du secteur public élargi. Les participants ont parlé de la combinaison unique de l'expertise et expérience de l'IAPC, et de sa capacité de rapprocher les différents paliers de gouvernement ; ils ont également insisté sur les connaissances que possède l'Institut relativement aux innovations du secteur privé et la façon de les appliquer dans le secteur public.

3) Rapprochement de l'imputabilité de la prise de décision et des résultats

Les participants gouvernementaux voudraient que les ententes de responsabilité et les évaluations soient reliées au processus décisionnel. Ils ont également insisté sur l'utilisation des ententes de gestion du rendement et de responsabilité tant à l'interne qu'à l'externe, et ce, afin que le personnel tout comme les politiciens sachent si leurs programmes marquent les objectifs. Au sein des cercles gouvernementaux, il existe une certaine frustration quant à l'optimisation des ressources et l'atteinte des résultats. Il y a aussi une vigilance accrue de transparence et la critique possible des médias, des politiciens et de la population canadienne lorsque des approches novatrices échouent.

4) Une approche plus collaborative – non « ce que l'on nous fait »

Les représentants des organismes à but non lucratif ont exprimé leurs frustrations quant à leur habileté à mettre en route des programmes subventionnés par les gouvernements dans le cadre d'ententes de responsabilité qui tentent d'éliminer le risque. Ces ententes sont « comme un nez », mais elles devraient être « l'amie du succès » car elles pourraient aider les organismes à réaliser leurs objectifs.

Souvent, le soutien financier que reçoivent les organismes à but non lucratif provient de plusieurs sources et, de ce fait, ils doivent se conformer à différentes ententes de responsabilité dans leur mode de fonctionnement. Aussi, ils aimeraient être impliqués dans la rédaction de ces ententes de responsabilité afin de bien comprendre les objectifs énoncés, et d'élaborer des ententes plus nuancées dans lesquelles l'amélioration des résultats serait prise en considération. Ils pensent vraiment qu'une approche collaborative produirait de meilleurs résultats. Sinon, les ententes de

gestion du rendement et de responsabilité sont « ce que l'on nous fait » ou « le fossé autour du château ».

5) Cadres positifs et mesures « souples »

Le personnel chargé des programmes gouvernementaux et les représentants des organismes à but non lucratif espèrent que le CEGRI puisse contribuer à un changement d'attitude concernant les ententes de gestion du rendement et de responsabilité, et ce, afin de les inclure dans un modèle de gestion et les percevoir comme des outils efficaces de réussite.

Ils veulent que les discussions au sujet de la responsabilisation portent davantage sur l'atteinte des résultats, en utilisant des mesures « souples » en plus de mesures financières. Les régimes de responsabilité doivent tenir compte de l'impact social, du développement communautaire et des coûts d'initiatives au même titre que des mesures purement financières.

Les participants aimeraient aussi que le CEGRI aide à la mise au point de mesures de stimulation appropriées en reconnaissance des résultats positifs, à la fois « la carotte et le bâton ». En outre, ils pensent que le personnel perçoit le plus souvent la collecte des données relatives à la gestion du rendement et l'imputabilité comme un outil servant à faire des coupures, ou à partager la faute, plutôt qu'à assurer des résultats positifs. Les questions de confiance sont essentielles pour établir un système robuste.

6) Intégration de la gestion du rendement et l'imputabilité dans les cursus

Les participants ont fait remarquer que la gestion du rendement et l'imputabilité devraient faire partie des cursus de gestion dans les Programmes de perfectionnement des cadres, la formation et les écoles d'administration publique et de politique publique. La gouvernance moderne requiert une compréhension de ces questions importantes afin d'obtenir l'approbation des programmes, d'établir le mode de financement et de recevoir un appui à long terme.

7) Mieux cibler les résultats

Les participants de tous les secteurs pensent qu'il faudrait mettre l'accent davantage sur la réalisation des résultats et moins sur les exigences administratives des ententes elles-mêmes. Dans un récent article, aux dires d'un gestionnaire fédéral à la retraite, « nous passons moins de 45 % de notre temps à l'exécution réelle des programmes dont nous sommes responsables ».

Quelques commentaires intéressants :

La méthodologie des ententes de gestion du rendement et de responsabilité est en général très bien acceptée : les mesures aident le personnel et la haute direction à « déterminer si les pratiques utilisées sont gagnantes ou non ». Toutefois, les questions de mise en œuvre et de corrélations avec les résultats et les ressources préoccupent certains.

« Qu'est-ce que la responsabilité sans conséquences ? »

Les participants se demandent s'il y a une cohérence entre les ententes de gestion du rendement et de responsabilité et la prise de décision. Au Comité spécial des prévisions budgétaires fédérales, les membres du Parlement ont quelques jours pour examiner les objets de dépenses de 4000 programmes totalisant des milliards de dollars. Dans le même ordre d'idées, nombreux gestionnaires et membres du personnel n'utilisent pas la gestion du rendement et l'imputabilité comme repère dans leurs opérations, améliorations de la qualité et orientations stratégiques. Les participants aimeraient que le CEGRI trouve des façons de rendre les ententes de gestion du rendement et de responsabilité pertinentes pour les décisionnaires ; ils désirent établir des liens entre les ententes, les priorités, les résultats et les ressources.

En outre, ils aimeraient que l'information sur les évaluations et les résultats soit facilement accessible au public. Ils ont indiqué que personne ne demande d'exemplaires des rapports sur la gestion du rendement et l'imputabilité, et que cette information n'est pas non plus demandée sur les sites Web.

« Environ un quart de notre personnel travaille sur la gestion du rendement et l'imputabilité – Il y a trop de rapports et trop peu de résultats ».

Certains sont quelque peu concernés du fait que La nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006) ainsi que la législation ou les dispositions provinciales analogues imposent aux gestionnaires une charge administrative énorme sans les améliorations qui devraient en découler sur le plan de la qualité des décisions, des services ou des programmes d'ordre public. Les participants des gouvernements craignent de consacrer leurs ressources et leurs temps à l'élaboration d'ententes de gestion du rendement et de responsabilité qui manquent d'intérêt.

De même, les coûts administratifs de conformité peuvent être excessifs pour les tiers intéressés. « Notre association reçoit la moitié de ses subventions de 8 ministères différents : nous utilisons 8 cadres de gestion du rendement et de responsabilisation totalement différents. »

Dans d'autres organismes, le cadre de gestion du rendement et de responsabilisation « n'est qu'une mise à jour du rapport de l'exercice écoulé » afin de minimiser le travail.

« Pour l'un de nos programmes (gouvernement) sur cinq ans, nous devons effectuer une analyse comparative approfondie des 2^e, 3^e et 5^e années-repères. La charge des évaluations affectait notre capacité de réaliser le programme lui-même. »

Le grand frisson : « Gestion du risque d'entreprise »

Plusieurs personnes ont commenté le besoin de transmettre aux politiciens les conséquences involontaires des mécanismes de reddition de compte : la crainte de l'erreur, le désir chimérique d'éliminer tout risque, et l'étouffage de l'innovation dans le secteur public. C'est une question délicate et les gouvernements sont de plus en plus prudents vis-à-vis du risque. Un participant a indiqué que « la politique écrase la conversation ». Les participants ont parlé de l'équilibre qu'ils recherchent entre les risques intelligents et raisonnables et les gains éventuels découlant de l'innovation.

D'autres ont décrit des cadres de responsabilisation reposant de plus en plus sur des règles, conçus par les vérificateurs « de sorte que rien de mauvais n'arrive », tandis que les gestionnaires veulent simplement continuer leurs programmes. Cette « tension entre les Règles et le Risque » peut paralyser le secteur public en remettant à plus tard les décisions difficiles, prêtant à controverse : les options deviennent alors plus rigides et coûteuses.

La culture des règles sous-entend qu'il n'y a aucune confiance à l'endroit des institutions publiques et que l'application de mesures de contrôle est la seule façon de faire face à une mauvaise gestion. Cela est un problème pour les politiciens et le public, et il a considérablement affecté les gouvernements, les institutions et les organismes.

« Beaucoup de mesures, peu d'évaluations »

Les sondages, cartes de rapport, points de repère sont quelques-uns des outils utilisés pour mesurer le rendement et rendre compte. Plusieurs participants ont indiqué qu'ils craignaient de mesurer les choses qu'il ne fallait pas simplement parce qu'elles sont plus faciles à compter. D'autres ont ajouté qu'en voulant trop mesurer, on risquait de faire un rapport sélectif des résultats uniquement positifs : il n'y a aucune motivation à inclure des résultats négatifs ou neutres dans les rapports.

Médias

Nombreux participants ont frémis à la pensée des médias. Ils ont peur de se ridiculiser auprès du public pour avoir commis des erreurs intelligentes, des erreurs de calcul ou une action fautive positive qu'ils ne peuvent pas contrôler au moyen des ententes de gestion du rendement et de responsabilité, en particulier celles avec les tiers. Ils redoutent également « le choc et la crainte » d'être exposés dans le rapport du Vérificateur général pour des risques calculés et raisonnables qui n'ont pas abouti.

Perceptions du public

Plusieurs participants ont commenté le manque d'incitatifs positifs et comment la responsabilisation à l'égard des résultats pourrait être axée sur la reconnaissance et le mérite.

Conclusions :

Les consultations de l'IAPC au sujet du CEGRI ont touché les trois ordres de gouvernement, les représentants des principales associations et universités, et un grand nombre d'autres personnes intéressées, et elles ont favorisé un dialogue important. Il y a eu un appui considérable pour la création du CEGRI et la prise de cette nouvelle initiative par l'IAPC afin de répondre aux attentes des membres. La plupart des participants ont reconnu le besoin dans leurs organismes d'expertise, de recherche, de possibilités de perfectionnement et de formation, d'études de cas et de réseautage pour traiter avec plus d'efficacité les questions et problèmes se rapportant à la gestion du rendement et l'imputabilité. Plusieurs commentaires insistaient sur le fait que l'IAPC devrait sérieusement exploiter ce créneau de spécialisation relatif à la gestion du rendement et l'imputabilité auprès du secteur public, du secteur public élargi et des organismes à but non lucratif.

Plusieurs organismes ont déjà contacté l'IAPC pour exprimer leur intérêt de participer dès que le CEGRI sera établi. D'autres ont offert de partager leur expertise et de collaborer avec l'IAPC pour développer le Centre.

Étapes suivantes :

- Établissement d'un comité consultatif
- Élaboration des plans d'affaires, de communications et de sensibilisation
- Finalisation des partenariats, commanditaires fondateurs
- Lancement officiel au cours de la Semaine de la fonction publique (11-15 juin 2007)
- Première rencontre du Réseau de connaissances prévue à Ottawa le 15 octobre 2007 afin de coïncider avec la tenue de la Conférence de l'Université d'Ottawa, le 16 octobre 2007.