
La déclaration d'équité publique, une nouvelle forme de reddition de comptes

par H.E. McCandless

Lorsqu'on parle de reddition de comptes publique, ce n'est pas d'améliorer les normes existantes qu'il s'agit, mais bien d'en établir. L'auteur de cet article part du principe que les représentants élus veulent la justice pour leurs commettants, qu'ils comprennent que la responsabilisation est un facteur-clé et qu'ils sont capables d'oublier leurs sentiments partisans pour établir des normes de reddition de comptes publique et de responsabilisation. Les élus feront des compromis justes s'ils ont le temps de réfléchir, s'ils sont bien renseignés et s'ils font passer l'intérêt public en premier. Pour rendre des comptes à la population, ils doivent être bien informés et, pour cela, disposer de mécanismes d'information sûrs¹.

Il s'ensuit que l'initiative personnelle de chaque représentant élu, de tous les ordres de gouvernement, est cruciale si l'on veut établir des normes appropriées de reddition de comptes au Canada. Pour bien des gens, il est plus facile d'espérer simplement pour le mieux, puis de chercher qui blâmer quand les choses tournent mal. Dans la mesure où les citoyens abdiquent leur devoir civique d'exiger des comptes, ou préfèrent l'oublier, les élus sont libres d'en faire autant.

On en trouve un exemple criant dans l'absence de responsabilité dans le domaine de la sécurité publique. Le scandale du sang contaminé, les essais de médicaments au mépris des normes, le désastre de la navette Challenger, la tragédie de la mine Westray, la surpêche et autres dégradations de l'environnement ont un important dénominateur commun : les responsables n'ont jamais appliqué le principe dit de précaution, qui veut qu'on ne passe pas à l'action avant d'avoir raisonnablement l'assurance que c'est sans danger. Ce principe se reflète depuis longtemps dans l'intention du législateur d'assurer l'innocuité des médicaments qui a mené à la Loi fédérale sur les aliments et drogues, mais on commence à peine

à l'appliquer aux pêches. Dans la pratique, nous avons permis la démarche contraire, jusqu'à ce qu'une catastrophe fasse la preuve publique qu'il y avait un danger.

Définition de l'obligation de rendre compte

Pour les universitaires, l'obligation de rendre compte est une combinaison de responsabilité et de reddition de comptes qui s'impose pour prévenir les abus de pouvoir. Leur réflexion se situe habituellement au macroniveau des gouvernements et des législatures. Les défenseurs de l'intérêt public, eux, estiment que l'obligation de rendre compte est synonyme de la responsabilité du gouvernement et des dirigeants d'entreprises de prendre des décisions plus équitables pour les citoyens, surtout ceux dont ils défendent les intérêts. Dans l'esprit des représentants élus, il s'agit de l'obligation pour quelqu'un de rendre des comptes, mais, comme ils se sont aperçus dès leur entrée en fonctions qu'ils avaient moins d'influence qu'ils ne l'auraient cru, beaucoup d'entre eux tendent à considérer la responsabilité du gouvernement comme une obligation qui peut être laissée aux vérificateurs législatifs. Enfin, les fonctionnaires qui s'efforcent sans succès de répondre à la fois aux désirs de ceux qui sont au pouvoir et aux impératifs de l'intérêt public – tout en ayant l'impression qu'ils sont dirigés par des supérieurs qui ne prêchent pas par l'exemple – savent qu'il suffit plus simplement de suivre les directives en matière de dépenses publiques. Mais ils ne comprennent pas très bien

M. Henry E. McCandless est un auteur et un consultant en matière de reddition de comptes. En sa qualité de directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada (1978-1996), il a été attaché de recherches en gestion publique et en reddition de comptes pour la Fondation canadienne pour la vérification intégrée de 1994 à 1996.

ce que signifient la reddition de comptes publique et la reddition de comptes interne, ni pour qui, et ils sont convaincus que leurs supérieurs ne rendent pas de comptes sur leur propre travail. Pour les citoyens qui réclament l'équité, la difficulté, c'est que ces gens ne cessent de parler de reddition de comptes comme si tout le monde savait ce que cela signifie. Les énoncés qui suivent devraient contribuer à clarifier la question :

- La responsabilité est l'obligation d'*agir*.
- Pour chaque responsabilité importante il y a une obligation de rendre compte, c'est-à-dire l'obligation de *justifier* son action. Confondre la responsabilité et l'obligation de rendre compte, c'est masquer l'obligation d'*expliquer* comment on s'est acquitté de ses responsabilités.
- La reddition de comptes publique est l'obligation de rendre des comptes sur sa façon de s'acquitter de responsabilités ayant de grandes répercussions pour le public. Ces comptes doivent être rendus aussi bien avant qu'après coup. La «transparence» est simplement le fait d'être visible pour tous; ce n'est pas l'équivalent de répondre de ses actions.
- L'obligation de rendre compte réciproque est l'obligation des cadres supérieurs de rendre des comptes à leurs subordonnés sur ce qu'ils se proposent de faire, et sur leur apport en tant que dirigeants.
- Tenir un élu équitablement responsable, c'est lui faire rendre des comptes appropriés au moment voulu, conformément aux normes établies, en utilisant équitablement ses explications. Ce n'est pas voter aux élections. Les campagnes électorales se déroulent dans une optique étroite de persuasion; ce n'est pas un moyen efficace ou opportun pour rendre des comptes ou pour demander des comptes.
- Ce sont des gens identifiables et non des entités intangibles comme des «municipalités» ou des «gouvernements» qui sont imputables.
- Le principal objectif de la reddition de comptes publique consiste pour les élus à informer, du pourquoi et du document de leur action, les citoyens dont ils entendent satisfaire les besoins et les volontés de manière que ceux-ci puissent approuver, modifier ou bloquer cette action.
- Rendre des comptes selon une norme signifie que les décideurs doivent préciser leurs intentions et le pourquoi de celles-ci, leurs objectifs et leurs normes d'exécution (qui clarifient leurs intentions), ainsi que les résultats obtenus par rapport aux objectifs, l'explication des écarts, l'expérience qu'ils en ont tirée et l'application qu'ils en ont faite. Obliger les décideurs à rendre des comptes sur l'expérience acquise tend à les empêcher d'abdiquer leurs responsabilités, de dire simplement «oublions tout ça».
- La norme de reddition de comptes doit être fonction des pouvoirs que peuvent raisonnablement exercer ceux qui doivent rendre des comptes.

- Les citoyens et les défenseurs de l'intérêt public doivent évaluer le degré d'équité de la reddition de comptes. Quand les responsabilités sont importantes, la reddition de comptes est validée par une vérification qui détermine si elle a été équitable et complète.

Ceux qui demandent des comptes doivent identifier le ou les dirigeants responsables et appliquer le principe de précaution, c'est-à-dire qu'ils doivent, pour accorder leur confiance, exiger des responsables qu'ils répondent de leurs actes. Les dirigeants sont comptables de la qualité des systèmes de contrôle de gestion nécessaires pour assurer sécurité, protection de l'environnement, probité, respect de la loi et optimisation des ressources. Les enquêtes publiques sur le sang, les mines et les opérations militaires ont été rendues nécessaires parce que certains se sont mal acquittés de leurs responsabilités et de leur obligation de rendre compte.

L'obligation de rendre des comptes publics tend à avoir un effet d'autoréglementation sur les décideurs, parce que les objectifs qu'ils déclarent publiquement doivent être considérés comme louables, et que les déclarations trompeuses sur les réalisations peuvent être dénoncées par une vérification, soit par des groupes de défense de l'intérêt public, soit par des vérificateurs professionnels. Par ailleurs, pour que les décideurs rendent des comptes de bonne foi, il faut que ceux qui les y obligent aient un comportement équitable. Leur devoir d'évaluer les explications et d'y répondre incite les citoyens à ne pas nier la réalité ou tenter de se soustraire à leur devoir civique d'agir. Les défenseurs de l'intérêt public ne doivent pas se contenter de faire du lobbying auprès des décideurs ou de les combattre. Exiger des comptes demande plus de finesse, pas plus de travail.

Il ne devrait pas être intimidant pour les détenteurs du pouvoir d'être tenus de rendre des comptes publics. Après tout, la reddition de comptes est politiquement neutre. C'est certainement une question d'intérêt public; mais si les gens prétendent que la question est partisane, quel parti politique oserait dire qu'il s'oppose à la reddition de comptes – selon une norme raisonnable – lorsqu'il s'agit de responsabilités qui ont d'importantes répercussions pour le public?

De plus, l'obligation de rendre compte ne revient pas à dire aux décideurs quoi faire : elle les oblige simplement à déclarer leurs intentions et le raisonnement qui les y mène, avant d'agir, puis d'indiquer leurs réalisations après coup. Pourtant, nous devons nous attendre à ce que les décideurs puissants, qui ne veulent pas rendre des comptes publics conformément à la norme à laquelle les citoyens ont le droit de s'attendre, essayent soit de faire en sorte que la notion de reddition de comptes reste vague, soit de la galvauder, en l'employant à tort et à travers au point que tout le monde se lassera d'en entendre parler.

Bref, quel est le devoir des législateurs? Il est raisonnable de s'attendre à ce que les élus qui prennent au nom des citoyens des décisions fondées sur l'équité disent à leurs commettants :

- ce qu'ils considèrent comme une reddition de comptes raisonnable de la part de ceux dont ils ont la surveillance en tant que gouvernants agissant au nom des citoyens;
- quelles mesures ils ont personnellement l'intention de prendre pour instaurer la reddition de comptes publique selon une norme raisonnable dans leur sphère de compétence;
- comment ils voient l'obligation de rendre des comptes pour leurs propres responsabilités.

Cet article porte essentiellement sur le premier point ci-dessus, à savoir ce que serait une reddition de comptes publique raisonnable pour les législateurs et les conseillers municipaux en ce qui concerne les propositions des gouvernements et des municipalités qui auraient d'importantes répercussions pour le public.

Déclaration d'intention des proposants ou déclaration d'équité publique

Jusqu'à présent, la plus grande lacune de la reddition de comptes a été l'absence d'indication des résultats attendus et du raisonnement suivi par les responsables, pour permettre au public de juger. Qui sera avantagé par une telle mesure et qui en fera les frais est un des éléments essentiels de ce raisonnement. Cette question fondamentale a été posée aux Canadiens par la professeure émérite Ursula Franklin, de l'Université de Toronto, dans ses conférences Massey de 1989, intitulées « *The Real World of Technology* » :

Chaque fois qu'on vous parle des avantages et des coûts d'un projet, il ne faut pas demander «quels avantages», mais plutôt «des avantages *pour qui?* des coûts *pour qui?* »

Comment peut-on appliquer ce principe aux comptes que le gouvernement doit rendre à la législature sur les programmes et les projets qu'il propose, ou encore aux propositions que les municipalités font au gouvernement dans leur intérêt, mais qui ont des implications pour l'équité et le trésor publics? Il faut savoir précisément de «qui» il s'agit pour que les élus prennent une décision éclairée. Autrement dit, pour chaque proposition importante soumise à l'examen des législateurs et des citoyens, les proposants devraient préciser :

- à qui la proposition profitera et pourquoi;
- comment ils en profiteront;
- quels seront les avantages immédiats;
- quels seront les avantages dans l'avenir;
- qui assumera les coûts et les risques et pourquoi;
- quels seront les coûts et les risques immédiats;
- quels seront les coûts et les risques dans l'avenir;
- qui rendra des comptes à qui et à quel sujet.

Cela pourrait s'appeler une déclaration d'équité publique¹ qui pourrait être la norme dans l'examen législatif des programmes et des projets proposés, y compris dans l'examen

des projets de loi par le Sénat. La déclaration d'équité publique serait un document public à produire pour toute proposition importante qui devrait être soumise à la législature ou à ses comités.

Les citoyens savent rarement quels besoins les gens au pouvoir se proposent de satisfaire². Essentiellement, la déclaration d'équité publique consiste à dire :

«Voici ce que nous proposons et pourquoi nous le proposons. Voici les personnes ou les groupes qui en profiteront immédiatement et dans l'avenir, tel que nous le décrivons, et voici ceux qui en assumeront les coûts et les risques, immédiatement et dans l'avenir, tels que nous les décrivons. Nous pensons qu'ils devraient le faire pour les raisons suivantes. Enfin, voici ceux qui devraient être imputables, de telle ou telle chose, et devant qui ils devraient l'être. Pensez-vous que c'est équitable?»

Cette déclaration a essentiellement pour objet d'exposer clairement au public le compromis équitable inhérent à toute proposition importante. Les élus, de tous les gouvernements, ont le devoir de prendre des décisions équitables au nom des citoyens, mais ils doivent fonder leurs décisions sur une information suffisante. Ils ont besoin d'un moyen simple d'évaluation des compromis qui fasse contrepoids à leurs partis pris ou aux mécanismes d'information personnels dont ils se servent pour prendre des décisions. Des déclarations d'équité publique que le public pourrait juger répondraient à ce besoin.

Pour les groupes de citoyens, les déclarations d'équité publique auxquelles ils auraient accès avant l'exécution d'un programme ou la réalisation d'un projet auraient l'avantage de leur permettre de tenir les proposants et les élus équitablement comptables des décisions finales. Il serait beaucoup plus facile pour les citoyens de se faire une opinion sur les propositions et de la communiquer à leurs représentants si ces déclarations étaient accessibles sur Internet (par exemple au moyen de liens à partir des sites communs d'explications des programmes).

Les déclarations d'équité publique faciliteraient l'évaluation de toute une gamme de propositions. Les projets de loi en sont un bon exemple. Voici un exemple précis de proposition ayant des implications importantes pour la population. Les fonctionnaires associés au projet fédéral/provincial/territorial d'agence nationale du sang devaient rencontrer, à la fin de janvier 1997, des citoyens représentant des groupes d'utilisateurs des produits sanguins de tout le Canada, afin de discuter du système proposé. Les participants au forum de Toronto s'attendaient que les responsables leur expliquent à l'avance, par écrit, les pouvoirs et responsabilités du système national et de l'agence, pour qu'ils puissent en discuter. Or, en fait, étaient présents à Toronto des fonctionnaires subalternes venus surtout pour discuter des activités et des questions qui les intéressaient. Les représentants des groupes d'utilisateurs se sont rendu compte que les rencontres des sous-ministres avec les hauts fonctionnaires concernés partout au Canada, suivies des rencontres des ministres de la Santé, devaient être terminées en

avril 1997. Cela les a mis en colère et les a frustrés. Les fonctionnaires employaient des termes comme «transparence» et «reddition de comptes», mais ont demandé aux groupes d'usagers de les définir. Dans ce cas, c'est du contenu de la déclaration d'équité publique que les groupes d'usagers voulaient discuter, mais ni eux ni les fonctionnaires n'avaient produit de telles déclarations pour servir de base de discussion. Par ailleurs, les législateurs fédéraux et provinciaux doivent savoir qui sont les intéressés (les réponses «qui») et qui répondrait publiquement de la qualité des systèmes d'information de gestion et vérifierait la sûreté du système et sa conformité avec la loi.

De même, dans le cas de Westray, les normes de sécurité minière proposées, assorties d'une description des responsabilités, des mécanismes de reddition de comptes et des coûts liés aux mesures nécessaires sont plus faciles à comprendre lorsqu'elles sont sous forme de déclaration d'équité publique.

La déclaration d'équité publique serait aussi une façon logique de présenter les projets des partis politiques durant les campagnes électorales. Au-delà de la question des élections, c'est peut-être la proposition de séparation du Québec qui constitue le meilleur exemple de l'utilité d'une telle déclaration. Produite aussi bien par les fédéralistes que par les séparatistes, cette déclaration pourrait soumettre au jugement du public la définition de chaque groupe des intérêts en jeu (les «qui»). Et la déclaration d'équité stimulerait le débat sur les valeurs et les aspirations.

Enfin, la déclaration d'équité serait fort utile pour les grands projets comme ceux de la construction du pont de l'Île-du-Prince-Édouard ou de l'organisation d'une grande exposition, qui est financée par les deniers publics ou qui comporte des risques financiers. Il y a des centaines d'importantes décisions des autorités qui ont des répercussions pour le public et dont les aspects d'équité et d'efficacité peuvent être exposés publiquement, d'une façon à la fois simple et structurée, avant de passer à l'action. Une vue d'ensemble des déclarations d'équité publique des différents ministères et organismes révélerait sûrement aux élus et au public si les politiques de l'exécutif sont incompatibles et s'il y a des oublis ou des cas de double emploi.

Pour ce qui est des normes, lorsque l'exécutif a un rôle d'intervention ou de réglementation à jouer, la déclaration d'équité publique pourrait être évaluée et approuvée par des fonctionnaires qui attesteraient de la validité et de l'exhaustivité de l'information dans la mesure de leurs moyens. Si l'on part du principe que les mesures proposées auraient d'importantes répercussions pour le public (en ce sens que, si les gens en connaissaient les effets, cela pourrait influencer leurs décisions), la déclaration d'équité publique peut être soumise au jugement du public par les élus, dans leur rôle de facilitateurs du consensus. L'examen public contribuerait à préciser les avantages et les coûts omis ou supprimés de la

déclaration du proposant ainsi qu'à mettre en évidence la qualité de l'évaluation des fonctionnaires.

Comme les élus doivent faire preuve de toute la diligence voulue pour prendre des décisions éclairées dans leur rôle de gouvernants, l'examen public des déclarations d'équité devrait favoriser des décisions plus judicieuses de la part des législatures et des municipalités. En outre, le public devrait mieux accepter les décisions. Dans la pratique, ce serait simple : l'instance responsable ne prendrait aucune décision sur la mesure ou le projet de loi proposé à moins qu'il ne fasse l'objet d'une déclaration d'équité que le public pourrait contester. En outre, si, du point de vue de la plupart des intéressés, les renseignements contenus dans la déclaration d'équité justifiaient la décision X, mais qu'on prenait la décision Y, les membres de l'instance qui voteraient pour la décision Y pourraient expliquer aux intéressés pourquoi ils ont pris cette décision.

La déclaration d'équité publique comme justification du Budget des dépenses

Dans notre système parlementaire comme dans celui de nos municipalités, nous avons déjà les structures d'information permettant d'incorporer les déclarations d'équité comme documents d'information sur les propositions du gouvernement. Aux niveaux provincial et fédéral, les gouvernements se servent du Budget des dépenses annuel pour proposer à la législature ce qu'ils veulent accomplir, en précisant pourquoi. Au niveau local, les budgets des municipalités servent aux mêmes fins. Dans l'administration fédérale, la structure de rapport actuelle se prête encore mieux à la production de déclarations d'équité publique, puisque, depuis 1982, la présentation du Budget est spécialisée de sorte que les ministères et organismes peuvent présenter les objectifs de leurs programmes et les résultats escomptés (dans la Partie III du Budget).

Il est important que les intentions soient comprises. Par exemple, se concentrer sur les moyens et sur la qualité de la prestation des services gouvernementaux ne suffit pas pour évaluer la politique d'équité, qui consiste à décider quels citoyens vont obtenir quoi grâce à telles ou telles mesures de justice sociale, et lesquels n'en profiteront pas autant. Accorder trop d'attention à la qualité de la prestation des services fait inévitablement négliger la question sous-jacente de l'équité des choix (avantages/inconvénients). La déclaration d'équité publique répond donc au principe fondamental de la politique d'équité, en exposant clairement à la fois ce qui est proposé et les raisons de la proposition. Or, pour le législateur submergé d'informations et qui manque de temps pour réfléchir, savoir ce qui est proposé est plus important qu'avoir après coup les classiques descriptions des activités passées ou les états financiers, par exemple.

L'obligation de produire une déclaration d'équité publique aurait aussi un deuxième avantage majeur : elle permettrait

d'établir la chaîne de reddition de comptes des programmes ou projets donnés. Peu importe que les Budgets ministériels soient divisés en «plans des activités» préalables et en rapports sur les réalisations après coup : la déclaration d'équité peut contenir toute l'histoire d'un programme ou d'un projet auquel le législateur peut s'intéresser. La partie de la déclaration où les intentions sont précisées devrait comprendre non seulement les résultats escomptés et le raisonnement des proposants, mais aussi les objectifs précis et les grands critères de rendement dont le législateur a besoin pour comprendre clairement les intentions du gouvernement.

En plus de faire connaître d'avance les intentions des proposants, la déclaration d'équité peut facilement être complétée après coup, car il suffit d'y incorporer les résultats obtenus et une explication des écarts éventuels entre résultats effectifs et résultats attendus. En outre, la déclaration d'équité pour chaque programme ou projet peut contenir des renseignements précis correspondant aux réalisations prévues et effectives pour chaque élément : l'intention d'équité, l'efficience et l'observation de la loi.

On peut même ajouter à la déclaration un rapport sur l'expérience acquise et appliquée dans la réalisation des programmes ou des projets. Jusqu'à présent, ni les gouvernements, ni les législateurs n'ont même envisagé l'idée d'incorporer obligatoirement à la reddition de comptes un compte rendu sur l'application des leçons tirées d'expériences coûteuses pour le Trésor public.

Qu'il s'agisse d'une loi de programme ou du financement d'un projet, la déclaration d'équité devrait comprendre une liste des noms de ceux qui seront comptables, en précisant devant qui et de quoi.

Si les hauts fonctionnaires ou les ministres prétendent que ces propositions sont trop complexes et qu'elles vont coûter trop cher, les élus pourront leur faire remarquer que l'information qu'on leur demande n'est rien de plus que ce dont les responsables eux-mêmes ont besoin pour faire leur travail convenablement. Ce qu'ils savent, ils peuvent le communiquer d'une façon que tout le monde pourra comprendre, et s'ils ne sont pas renseignés comme il faut, il est de leur devoir d'y voir.

Attentes des parlements

Grâce à la déclaration d'équité publique, les parlements pourraient, dans l'examen des projets de loi de programme,

vérifier si ceux-ci contiennent des dispositions adéquates sur la reddition de comptes publique et exiger que des parties types des projets indiquent spécifiquement la norme à suivre en matière de reddition de comptes. Il ne serait pas absurde ou inconstitutionnel d'affirmer que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur devrait pouvoir refuser d'entériner une loi qui ne comporterait pas de dispositions sur l'obligation de rendre des comptes à la population.

Pour les dix prochaines années, la longévité des partis politiques au pouvoir dépendra dans une large mesure de la manière dont ils répondront de leurs intentions et de leurs résultats. Le pouvoir des quelques personnes qui dirigent chacun des partis dépendra lui aussi de plus en plus de la façon dont elles rendent compte de leurs actions. Si elles ne sont pas à la hauteur, les députés de l'arrière-ban prendront leurs distances par rapport à ceux de l'avant-scène. Si la reddition de comptes n'est pas inscrite dans la loi, selon une norme acceptable, la confiance dans nos institutions continuera de se dégrader. C'est un signe que la société se porte mal. Il faut accroître la confiance dans nos institutions, et un régime convenable de redditions de comptes y contribuerait pour beaucoup.

Notes

1. La notion de déclaration d'équité publique a déjà été abordée dans la Revue parlementaire canadienne dans un article intitulé «Le représentant élu et l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public». Dans cet article, j'avais utilisé le terme «bilan avantages-coûts» pour parler de ce type de déclaration, mais c'est un terme qui a une connotation comptable trop stricte. 2. Par exemple, dans un article publié en juin 1996 dans le *Georgia Straight* de Vancouver, le journaliste Terry Glavin écrit ceci : «Malgré toutes les manifestations organisées par les compagnies pour protester contre le prétendu abandon de la pêche au saumon aux autochtones par Ottawa, en application de l'arrêt *Sparrow* de 1990 de la Cour Suprême du Canada, la part de Weston et Pattison dans la pêche au sockeye était plus grande que celle de toutes les communautés autochtones de la Colombie-Britannique réunies.» (Galen Weston et Jimmy Pattison sont respectivement propriétaires de B.C. Packers et de Canadian Fishing Co.)