

# Le devoir de rendre compte

**Jean-Claude Deschênes**

Directeur

Centre de développement des cadres supérieurs  
École nationale d'administration publique

Texte présenté au Colloque *Gestion de la qualité dans le  
secteur public, une philosophie d'excellence*

préparé par

L'Institut international de recherche  
en collaboration avec  
L'Institut d'administration publique du Canada  
Groupe régional de Montréal

Montréal, 14 et 15 novembre 1991  
Hôtel Ramada Renaissance

# Le devoir de rendre compte

## INTRODUCTION

Traiter du "devoir de rendre compte" devant un public aussi averti que celui présent à cette conférence relève soit de l'inconscience des risques, soit de l'audace. Je préfère croire au deuxième terme de l'alternative, tout en sachant que le thème abordé, s'il est riche et fécond quant à sa relation avec la gestion de la qualité, n'en est pas moins plein d'embûches. Je précise aussi que le traitement que je fais de ce thème est volontairement empreint d'une forte dose de philosophie personnelle.

Mes réflexions sur le devoir de rendre compte se dérouleront dans la séquence suivante:

- I - Une caractérisation sommaire de l'administration publique.
- II - Une vision de l'administrateur public.
- III - Deux concepts-clés: l'efficacité et le leadership.
- IV - L'imputabilité: sources et conditions d'exercice.
- V - L'évaluation de la performance et le développement du gestionnaire.
- VI - Mise en évidence de quelques préoccupations éthiques.

---

## II - UNE CARACTÉRISATION SOMMAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Je veux d'abord insister sur le fait qu'il est plus que pertinent de présenter quelques-unes des caractéristiques majeures du secteur public. En effet, le milieu dans lequel s'exerce le devoir de rendre compte module et conditionne les modes d'exercice de ce devoir. Plus encore, un milieu entraîne des obligations de nature différente selon la source légitimée de l'autorité qui s'y exerce. C'est ainsi que l'exercice du devoir de rendre compte variera selon qu'on oeuvre dans une entreprise familiale, dans une entreprise privée à actionnariat, dans une organisation communautaire bénévole ou dans une municipalité. De même, ce devoir variera si l'on est associé au sein d'un bureau de professionnels ou si l'on est un salarié de ce même bureau.

Quand on examine l'organisation du secteur public, le premier fait qui nous frappe est son extrême diversité et son omniprésence dans la vie des citoyens. Au Québec, plus de 500,000 personnes oeuvrent dans le secteur dit "public", soit 17% de la population active. En outre, aucune préoccupation de la société n'est absente de l'une ou d'une autre partie du vaste organigramme du gouvernement: de la métallurgie aux autochtones, du S.I.D.A. à l'archéologie, du transport scolaire aux normes alimentaires, de la chasse aux oies aux urgences psychiatriques, etc. Toutes les préoccupations humaines s'y retrouvent, d'une façon ou de l'autre, par des lois, des programmes, des budgets ou des conventions.

Aucune entreprise privée, aussi gigantesque et même mondiale soit-elle, n'offre une telle caractéristique. Par exemple, la compagnie I.B.M. regroupe quelque 400,000 salariés dans le monde, soit l'équivalent de la responsabilité du gouvernement du Québec. Toutefois, si elle est à l'avant-garde des développements technologiques et des échanges commerciaux

---

dans son secteur, elle n'offre en rien une diversification d'intérêts, de préoccupations et de compétences marquées comme l'organisation de l'État québécois.

Autre fait saillant, l'organisation du secteur public est l'émanation de la vie politique et cela même explique la sensibilité aux mutations sociales et même la fébrilité à satisfaire des besoins parfois très particuliers.

Il faut aussi préciser, peut-être avec La Palice, que toute partie du secteur public n'en constitue toujours qu'une des parties constituantes. Même si, par exemple, le domaine de la santé et des services sociaux est très vaste, il ne constitue toujours qu'un sous-système du système public et il vit les remises en cause et les contrecoups qui affectent l'ensemble du domaine public. Les engagements électoraux, la conjoncture politique, les médias, la personnalité même des dirigeants politiques entraînent de fréquents changements dans les objectifs, dans l'ordre des priorités ou dans le degré d'attention à certaines problématiques. Il faut donc comprendre que l'objectif fondamental ou la préoccupation majeure d'un groupe spécifique peut n'être en réalité (bien que le "discours" puisse être différent), que le cadet des soucis du vaste appareil de décision gouvernemental. Une partie, aussi noble et importante soit-elle, n'est jamais qu'une partie du tout et elle doit s'ajuster aux mouvements de fond de l'ensemble. La volatilité de l'agenda politique fait partie des caractéristiques du milieu et ne pas le comprendre est source de frustrations et d'erreurs

D'autre part, le milieu gouvernemental est aussi un milieu à contraintes multiples. Ainsi, le cadre législatif et réglementaire qui régit son fonctionnement et en imprègne la culture organisationnelle favorise l'uniformité et ce, au nom même de l'égalité de tous devant la loi. La

---

juxtaposition de cette culture avec celle des professionnels où domine la culture de l'individualité des solutions et l'adaptation aux personnes n'est pas le moindre des paradoxes. Dans le milieu gouvernemental, tous doivent être traités également alors que, à titre d'exemple, dans le milieu socio-sanitaire, l'approche clinique et même la compassion priment. Cela explique d'ailleurs un certain nombre de malentendus, sinon de heurts et de préjugés.

En outre, le système politique repose sur une volonté institutionnalisée de soutenir le droit à l'opposition et à l'adversité. C'est le régime des partis politiques et de la lutte démocratique. Ces caractéristiques sont d'ailleurs protégées par leur inscription dans la Constitution.

Pensez aussi à la conciliation à assurer entre, d'une part, la transparence de l'action gouvernementale pour les citoyens et d'autre part, les négociations, les représentations, les tractations que requièrent tous les groupes d'intérêts.

Ajoutez à cela le harcèlement de l'opposition de questions à l'Assemblée Nationale et l'omniprésence des médias et l'on comprendra que cette transparence souhaitée ne soit pas si simple à exercer.

Ces caractéristiques combinées en entraînent deux autres qui touchent plus directement à notre thème d'aujourd'hui: la poursuite d'objectifs parfois contradictoires et la difficulté de l'évaluation des performances.

Parmi des objectifs contradictoires, signalons seulement celui de l'efficacité et celui de l'équité. Par exemple, il n'est pas évident que ces deux objectifs peuvent toujours se réconcilier lors de la sélection du

---

personnel, dans les contrats d'approvisionnement ou même dans l'attribution des allocations budgétaires.

Dans la sélection du personnel, un jury peut osciller entre un candidat manifestement très doué et un autre qui n'est peut-être pas le plus compétent mais suffisamment et permettant d'accroître dans la fonction publique la présence de certaines communautés culturelles.

Autre situation d'opposition d'objectifs: il peut être plus économique de s'approvisionner à l'échelle du Québec et même à l'extérieur, mais cette orientation peut signifier la mort d'une petite municipalité éloignée qui fabrique un produit possiblement à un coût légèrement supérieur. Parfois, les conséquences peuvent être majeures comme, par exemple, dans le cas d'industrie lourde comme les pâtes et papiers, l'aluminerie, etc. Là, le conflit peut devenir aigu: efficacité économique pure ou pondération relative au nom de l'équité et du support aux régions éloignées?

Autre situation: peut-on faire pression sur un établissement plus ou moins efficace, sans pénaliser une population qui a droit à des services mais qui n'a rien à voir avec l'efficacité dudit établissement? Ou encore, comment concilier la meilleure protection possible de l'environnement et le développement économique? Comment même concilier la surenchère occasionnelle des engagements électoraux avec la réalité des finances publiques?

Quant à la complexité de l'évaluation des performances dans le secteur public, j'en traiterai plus spécifiquement plus loin, mais je voudrais en signaler immédiatement quelques aspects. D'abord, l'absence même

---

de sanctions économiques, comme on en connaît dans les mécanismes de marché du secteur privé, rend difficile l'évaluation de l'efficacité.

Toutefois, il serait toutefois erroné de croire impossible ou inutile la mise en place de certaines formes d'évaluation. La sélection d'indicateurs valides et mesurables permet d'effectuer des comparaisons utiles bien qu'on ne doit pas se limiter à cette seule approche quantitative. En outre, il serait simpliste, pour ne pas dire injuste pour les citoyens et les contribuables, de prétendre que "dans le public, ce qui compte c'est la qualité". On ne peut faire fi de l'efficacité et de l'efficience, de la pertinence et de l'impact, etc., sans engendrer un déséquilibre soit entre les ressources allouées entre les vocations ministérielles, soit entre l'effort collectif que représente le secteur public et les activités de la majorité des citoyens qui oeuvre dans le secteur privé de la vie économique.

Vu l'importance du rôle de l'État, du caractère essentiel de nombreux services, de l'état des finances publiques et de la nécessité conjuguée de l'efficacité et de l'équité, l'État, au nom même des citoyens, ne peut pas plus se désintéresser de l'évaluation des performances dans le secteur public qu'il n'est en droit de se désintéresser de l'évaluation de ses programmes et de ses propres décisions. D'ailleurs, à cet égard, il y a aussi pour les dirigeants politiques, une certaine sanction périodique. Elle s'appelle le processus électoral.

L'ensemble du secteur privé est soumis globalement à l'évaluation par les sanctions du marché. Nos dirigeants politiques sont soumis à une évaluation électorale périodique. Il serait inadmissible de prétendre que les gestionnaires du secteur public puissent être exempts de toute évaluation.

---

## II - UNE VISION DE L'ADMINISTRATEUR PUBLIC

À mes yeux, l'administrateur public est un être fier, dynamique et innovateur. Ce n'est sans doute pas l'image que projettent les caricaturistes dans les médias, ni celle que véhiculent les blagues les plus répandues sur la fonction publique.

Il existe, au contraire, un mythe de l'infériorité du secteur public à l'égard du secteur privé. Il s'agit sans doute d'une vision myope qui sur-estime l'efficacité des mécanismes de marché, sans parler de l'équité, et qui surtout sous-estime l'énorme complexité du secteur public.

Celui-ci doit conjuguer, comme je l'ai décrit dans la première partie, des objectifs nombreux, et parfois même contradictoires, des contraintes considérables et tout cela, avec des règles du jeu changeantes et fondamentalement différentes de celles du secteur privé.

L'administrateur public: fier, dynamique et innovateur. Fier parce qu'il est au service du public et membre d'une vaste organisation dont le but fondamental est d'assurer des services souvent essentiels aux citoyens. Je comprends bien le remplacement de l'expression "service civil" par celle de "fonctionnaire". Je regrette toutefois qu'on ait ainsi perdu dans l'appellation nouvelle les deux vocables de "service" et de "civil". Cette expression avait le don de rappeler l'orientation double de ce que nous sommes: au service du citoyen ("civil" découlant du terme latin "*civis*", i.e. citoyen ou habitant d'une cité).

Dynamique, parce qu'il doit savoir développer des relations positives avec des intervenants de toute nature (des plus démunis aux plus puissants) tout en assurant l'équité et l'efficacité à la fois.

---

Innovateur, i.e. capable d'idées nouvelles, d'adaptations et de changements parce qu'il oeuvre dans une société elle-même pluraliste et toujours changeante. La sensibilité du milieu politique aux valeurs changeantes dans la société, ainsi qu'aux nouveaux défis, entraînent des changements de priorités et des modalités différentes d'intervention. Cela oblige l'administration publique à s'adapter sans cesse aux nouvelles réalités. Cette sensibilité sociale combinée à la diversité des secteurs et à la "sédimentation" des programmes publics accroît toujours la complexité de l'organisation. Cette complexité est au coeur des enjeux de l'administration publique.

Cette vision de l'administrateur public m'apparaît la plus adaptée aux exigences contemporaines. Elle repose sur une certaine conception de notre rôle et sur certaines valeurs que je voudrais maintenant expliciter.

Compte tenu des caractéristiques du secteur public et des exigences de l'administration contemporaine, les valeurs à assurer et promouvoir sont:

- la connaissance de soi;
  - l'éthique;
  - le service de qualité;
  - la gestion des interfaces;
  - la gestion des défis;
  - le leadership et la créativité.
- 
- La connaissance de soi  
Une bonne connaissance de soi constitue la base indispensable à tout programme organisé de développement. En gestion, tout se passe entre des personnes et la connaissance de soi est un pré-requis à des relations interpersonnelles saines et efficaces.

- L'éthique

L'activité des cadres supérieurs les met en relation avec divers types de clientèles et d'interlocuteurs. Il existe dans ces relations une dimension pour laquelle la société devient de plus en plus exigeante: *l'éthique dans les comportements de chaque individu*. Cette exigence est particulièrement vitale en administration publique, à cause du caractère généralement monopolistique des services rendus par l'État.

- La qualité du service public

Un des traits dominants de l'administration contemporaine est le remplacement progressif des méthodes purement technocratiques et bureaucratiques par *une meilleure écoute des clientèles*. D'ailleurs, les interlocuteurs des services de l'État sont à la fois des citoyens, des contribuables, des groupes de pression et des utilisateurs de services.

- Le leadership et la créativité

Le cadre supérieur d'aujourd'hui se doit de faire preuve de leadership, d'initiative et de créativité. C'est souvent cela qui distingue ceux et celles qui marquent leur organisation et leur entourage. C'est aussi par là qu'on peut introduire *le changement, l'amélioration de la productivité et l'adaptation des organisations aux besoins nouveaux*. Je reviendrai sur cette valeur un peu plus loin parce que j'estime que celle-ci est une priorité absolue pour l'adaptation des services de l'État aux changements sociaux.

- La gestion des interfaces

Par cette expression, je veux mettre en relief la nécessité pour les gestionnaires des services publics d'oeuvrer en partenariat, en

sachant aller au-devant des interlocuteurs pour les écouter, gérer des réseaux, négocier des compromis, concilier des divergences, etc. L'extrême complexité de l'organisation gouvernementale et son rapport avec l'ensemble de la population obligent à la cohérence et à l'intégration.

- La gestion des défis

La rapidité des changements dans la société, la mutation des valeurs, l'éclatement des consensus obligent toute organisation, et notamment l'administration publique, à *faire face aux turbulences de l'environnement socio-économique, culturel, etc.* Le cadre supérieur doit être conscient de ces défis nouveaux et contribuer aux adaptations que nécessitent la mondialisation accélérée des rapports socio-économiques, l'internationalisation des informations, l'interpénétration des cultures, etc.

### III - DEUX CONCEPTS-CLÉS: L'EFFICACITÉ ET LE LEADERSHIP

AYANT brossé à grands traits les caractéristiques du milieu de l'administration publique;

AYANT présenté ma vision globale de l'administrateur public quant à ses attributs principaux et quant aux valeurs à privilégier;

JE VOUDRAIS maintenant aborder deux concepts-clés qui constituent d'office des critères majeurs dans l'appréciation éventuelle de la performance d'un gestionnaire public: l'efficacité et le leadership.

## A) L'efficacité

Des bibliothèques entières ont été écrites sur le rôle du gestionnaire et les conditions de son efficacité. De Fayol et Taylor à Mayo et Drucker, de Simon à Mintzberg, de Crozier à Bennis, les caractéristiques des gestionnaires efficaces ont été longuement étudiées et savamment décrites.

C. Beulé et A. Payette ont établi en 1981, et en se limitant à vingt (20) sources seulement, cent quatre-vingt-une (181) caractéristiques du bon gestionnaire. Dans son ouvrage intitulé "*L'efficacité du gestionnaire et des organisations*", édité en 1988, Adrien Payette évoque les principales écoles de pensée sur le management et cerne progressivement l'essence même du management: l'efficacité.

Après avoir rappelé la distinction classique où "efficacité" signifie faire les bonnes choses" et "efficience" signifie "bien faire les choses", il établit cinq (5) dimensions à l'efficacité dans les organisations et il ramène son modèle à cinq (5) grandes questions:

- 1 - *nos résultats satisfont-ils les besoins de nos clientèles?*
- 2 - *acquérons-nous les ressources pertinentes?*
- 3 - *la santé et la productivité des personnes sont-elles optimales?*
- 4 - *l'architecture (systèmes, structures, technologies) est-elle efficace?*
- 5 - *les intérêts des groupes constitutifs stratégiques sont-ils satisfaits?"*

Ces cinq (5) questions, et j'ajouterais l'interdépendance entre elles, constituent sans aucun doute le défi de l'efficacité de l'administrateur. Et

---

l'efficacité n'est pas un attribut accessoire de celui-ci. Elle est au contraire sa raison d'être, et là se situe l'essence de son rôle. L'administrateur a comme mandat essentiel de savoir et de pouvoir répondre à ces questions.

La façon de l'administrateur d'y répondre variera sans doute, selon sa personnalité et selon la conjoncture du milieu où il oeuvre, mais il ne saurait échapper à l'ensemble de ces questions.

Quant à la multiplicité des actions à entreprendre pour relever adéquatement le défi que comporte ces questions, elles sont nombreuses et de nature très différente. Répondre à ces questions oblige l'administrateur à remplir un certain nombre de rôles.

Et ces rôles, il y a là encore, diverses façons de les présenter. Personnellement, j'estime particulièrement clairs et féconds les travaux de synthèse de Quinn et Rohrboug qui ont identifié quatre (4) modèles de comportement auxquels se rattachent huit (8) rôles de l'administrateur. Ces rôles véhiculent des valeurs variables selon les individus et entraînent des comportements différents en fonction des besoins et de la conjoncture. Voici ces rôles en fonction du modèle auquel ils se rattachent:

- le modèle rationnel: le directeur et le producteur;
- le modèle des systèmes ouverts: le courtier et l'innovateur;
- le modèle des relations humaines: le mentor et le facilitateur;
- le modèle des processus internes: le moniteur et le coordonnateur.

Nous pourrions revenir sur l'utilité de ce modèle au cours de la période d'échanges. J'estime que les cinq (5) questions de l'efficacité, combinées à un examen des comportements découlant des rôles de ce modèle, peuvent être une source féconde pour l'élaboration d'un processus et des contenus nécessaires à l'évaluation de la performance

---

des gestionnaires publics. Une réflexion nouvelle en ce sens serait sans doute d'une grande utilité pour offrir au milieu une approche plus complète dans le domaine de l'évaluation de la performance.

Il faut souligner, par ailleurs, qu'il n'existe aucun modèle qui puisse garantir l'efficacité. C'est plutôt la capacité à répondre aux cinq (5) questions fondamentales énumérées précédemment qui importe. Toutefois, l'évaluation de l'administrateur et de son efficacité pourra varier selon que la culture ou les besoins d'un milieu particulier favorisent un rôle plutôt qu'un autre. Autrement dit, l'administrateur lui-même et l'adéquation d'un type de rôle par rapport à une conjoncture spécifique sont deux variables très mobiles et il n'est pas facile de toujours les réconcilier. C'est d'ailleurs ce qui fait qu'un administrateur peut être très efficace dans un milieu ou une conjoncture spécifique et l'être beaucoup moins dans une autre.

## **B) Le leadership**

S'il n'existe aucun comportement-type ni aucun modèle qui garantisse l'efficacité d'un gestionnaire, il existe, toutefois, du moins je le crois, une caractéristique essentielle qui permette non seulement de faire face aux changements mais de les prévoir et même d'en créer. Il s'agit du leadership.

Cet attribut est difficile à définir parce qu'il s'exprime de diverses façons et à travers diverses personnalités. Pour ma part, je crois qu'en simplifiant un peu mais sans excès et en se fondant sur l'expérience, on peut discerner deux types fondamentaux de dirigeants: l'un incarne la prudence et la sécurité, l'autre incarne l'initiative, le leadership.

Dans la réalité quotidienne, il est bien évident qu'on ne retrouve à l'état pur, ni l'un ni l'autre de ces deux types. Mais essayons néanmoins de cerner quelques comportements observables de ces deux types fondamentaux.

- a) L'esprit de sécurité est toujours conscient et respectueux des règlements qui doivent dicter la conduite à tenir en toute situation.  
Le leader se préoccupe surtout des besoins à satisfaire et des défis à relever, parfois même en dépit des règlements.
- b) L'esprit de sécurité se caractérise aussi par le fait qu'il demande et attend toujours une autorisation spécifique avant d'agir.  
Le leader, au contraire, initie lui-même l'action et prend la décision qu'il juge opportune.
- c) L'esprit de sécurité n'agit que sur les points où il y a un accord généralisé du milieu.  
Le leader, au risque de déplaire, s'efforce d'entraîner les autres dans la voie qu'il estime la meilleure.
- d) L'esprit de sécurité s'efforce de tout prévoir et de tout circonscrire, par méfiance envers les initiatives individuelles et par crainte des erreurs des collaborateurs.  
Le leader, confiant en lui-même, fait aussi confiance aux individus et accepte que des erreurs se produisent.

- 
- e) L'esprit de sécurité souhaite le minimum de changements et ne s'efforcera de s'y adapter que s'il y a nécessité et en n'agissant qu'à "la marge".  
Le leader est lui-même acteur, créateur de changements et partisan d'initiatives originales.
  
  - f) L'esprit de sécurité favorise généralement une organisation fortement hiérarchisée, à plusieurs niveaux et mettant l'accent sur les processus.  
Le leader favorise une organisation souple et mobile avec une instance sur le pourquoi et les résultats plutôt que sur le "comment" et les procédures.
  
  - g) L'esprit de sécurité évite tout conflit et en nie même l'existence.  
Le leader, sans vouloir en créer, les reconnaît et veut en négocier la terminaison.
  
  - h) L'esprit de sécurité privilégie l'autorité formelle et les contrôles.  
Le leader se meut aisément dans l'informel et insiste sur les résultats et les progrès.

Bref, l'esprit de sécurité est axé sur les expériences du passé qu'il incorpore sous forme d'une réglementation de plus en plus précise et coercitive alors que le leadership est axé sur l'avenir qu'il prépare avec énergie et qu'il veut influencer.

Comme le signale Adrien Payette, *"peut-on diriger des personnes, se proposer comme leader, comme symbole de l'avenir et être pessimiste, cynique, défaitiste?"* Poser la question, c'est y répondre. Et la-dessus, il

---

résume les travaux de Stogdill qui, dans une étude comparative de 287 travaux de recherche, a identifié chez le gestionnaire efficace les traits suivants:

- 1<sup>e</sup> le désir d'assumer des responsabilités et d'accomplir quelque chose;
- 2<sup>e</sup> l'initiative, l'audace et l'originalité dans le choix des objectifs et des moyens;
- 3<sup>e</sup> l'énergie et la persévérance dans la poursuite des objectifs;
- 4<sup>e</sup> la confiance en soi;
- 5<sup>e</sup> la capacité de résister aux stress et aux frustrations;
- 6<sup>e</sup> la volonté de prendre des décisions et d'en accepter les conséquences.

N'est-ce pas là un magnifique aperçu du leadership? Et cela n'illustre-t-il pas une certaine symbiose entre efficacité et leadership?

Bref, en amont de son action, le leader exerce un triple rôle de vigie. La vigie, c'est l'écoute attentive, c'est l'oeil qui non seulement voit mais cherche, observe et s'efforce de comprendre, parce qu'il veut agir. Le leader est à la fois télescope, périscope et microscope. Télescope, en ce qu'il voit loin, regarde les grands ensembles et leur interdépendance. Sa culture lui permet de bien "lire" les grands courants de la société et leurs effets éventuels sur son organisation. Périscope, en ce qu'il sait examiner son environnement, l'organisation, les caractéristiques et les modes de fonctionnement de son milieu immédiat. Microscope, en ce qu'il connaît avec beaucoup d'acuité les forces et les faiblesses, les problèmes et les aspirations des membres de son organisation.

---

#### IV - L'IMPUTABILITÉ

Cette expression est à première vue étrange. D'où vient ce terme particulier? De fait, il s'agit d'un concept fondamental en administration et plus spécifiquement au niveau de l'organisation.

Ce concept fut introduit progressivement au sein de la fonction publique. La Commission Lambert, sur l'organisation du gouvernement fédéral et la Commission Bisailon-Rivest, pour le Québec, ont prôné l'émergence de cette notion d'imputabilité (en anglais, "*accountability*").

Cette notion n'est toutefois ni une invention récente ni une découverte du secteur public. Déjà au début du siècle, des auteurs devenus des classiques en administration en traitaient. On dégage généralement trois éléments majeurs dans toute définition de l'organisation, ce dernier terme étant pris ici au sens d'une des fonctions-clés du processus administratif.

- a) La délégation **d'autorité** pour prendre des décisions et donner des instructions;
- b) le fait d'assurer la **responsabilité** confiée, dans le cadre de l'autorité reçue;
- c) l'obligation de rendre compte de son action et de ses résultats (**l'imputabilité**).

Cette trilogie est indissociable et elle constitue le fondement de toute organisation. L'imputabilité, c'est le corollaire nécessaire de l'autorité reçue et de la responsabilité assumée.

---

Mais cette obligation ne saurait être une abstraction sans prise sur le réel et elle ne vaut pas que pour les grands ensembles ou pour les unités administratives. Elle doit, dans toute organisation saine et responsable, rejoindre chaque individu membre de cette organisation.

Au sein d'un régime démocratique et dans la fonction publique, l'autorité ne provient pas de la propriété privée ni d'un vague droit divin, mais de la suprématie des lois et de la légitimité du Gouvernement d'assumer l'autorité au nom du peuple qui l'a élu. Au sein du Gouvernement, du Premier ministre en descendant, nous assumons une parcelle de cette autorité du Gouvernement. De même que le Gouvernement est imputable aux citoyens, nous sommes imputables à celui ou celle qui nous délègue une partie de son autorité.

C'est la seule façon d'avoir une fonction publique responsable. Et cette obligation de rendre compte doit être concrète. C'est là la raison d'être des organigrammes, des descriptions d'emplois, des mandats délégués et du système dit "d'attentes signifiées". Ces outils nous obligent à définir périodiquement les objectifs et les attentes. Par la suite, chaque individu rendra compte du degré de succès dans la réalisation desdits mandats.

La chaîne ou l'imbrication des mandats les uns dans les autres en fonction de l'organigramme est un des éléments de cohésion d'une organisation. À cause de la diversité des activités, des contraintes externes, de l'imprévisibilité de certains événements, et du caractère dynamique d'une organisation, cette cohésion n'est jamais chose faite. C'est une des contributions majeures de l'imputabilité que d'assurer une certaine cohérence dans l'ensemble des activités.

---

Au-delà de la conception administrative, on peut examiner la question de l'imputabilité sous l'angle de l'histoire et de la science politique. Il faut alors rappeler, en ce qui concerne le Québec, qu'en 1834, un des éléments-clés des 92 résolutions consistait à exiger "*le contrôle des subsides et des nominations aux charges publiques, étapes essentielles conduisant à l'établissement d'un gouvernement responsable*". C'est en 1848, avec Louis-Hippolyte La Fontaine, que le Canada obtient un gouvernement responsable: "*désormais, les ministres sont responsables de leur administration auprès des élus du peuple*" (documentation de l'Assemblée nationale).

Il est sans doute intéressant de signaler qu'étymologiquement, "responsable" est dérivé du latin "*responsus*" qui est le participe passé du verbe "*respondere*" signifiant "se porter garant". Or, l'origine étymologique du mot "garant" lui-même est le participe présent d'un vieux verbe francique ("*garir*") signifiant "garantir la vérité de...". Un lien très étroit unit donc responsabilité et vérité, d'où le corollaire du caractère primordial de la vérité dans l'exercice de l'imputabilité.

Puisque, dans notre régime démocratique, les ministres sont "responsables de leur administration devant les élus du peuple", il m'apparaît aventureux et irréaliste de vouloir en dissocier des éléments. Ceci mettrait peut-être des ministres à l'abri mais ce serait sûrement réduire d'autant leur responsabilité et même progressivement leur autorité.

Je ne crois d'ailleurs pas que l'on puisse, avec clarté et efficacité, définir des zones indépendantes d'action entre le ministre et son sous-ministre. Il peut en aller autrement avec des organismes ou des sociétés d'État qui, par définition même, vu leurs statuts légaux, sont au moins à un "arm's length distance" des instances politiques.

---

La chaîne de responsabilité doit être claire, respecter la séparation des pouvoirs et être continue, du premier ministre au plus humble employé de la fonction publique.

Dans le contexte gouvernemental où nous vivons, il est important de rappeler une autre caractéristique fondamentale de notre régime. On y distingue le pouvoir législatif, constitué de l'Assemblée nationale et siège de la primauté du pouvoir qui lui vient de l'autorité conférée par le peuple ayant choisi ses représentants. On reconnaît ensuite l'Exécutif qui a charge d'administrer les lois et les fonds votés par le pouvoir législatif et finalement le pouvoir judiciaire. Celui-ci, indépendant des deux premiers pouvoirs, est garant de l'égalité de tous devant les lois et du respect des lois.

Notre imputabilité de gestionnaire public se vit essentiellement au sien du pouvoir exécutif et notre statut de gestionnaire est encadré par les règles du jeu régissant le comportement du pouvoir exécutif. Divers auteurs ont souligné l'importance d'avoir un comportement clair et tenant compte de ces notions. Notre obligation spécifique de rendre compte, c'est-à-dire notre imputabilité, implique donc que chacun de nous ait un mandat clair et qu'il en réponde.

Cette obligation de rendre compte est à l'enseigne de l'anti-anonymat, alors qu'on accuse si souvent l'appareil gouvernemental d'être anonyme, technocratique et même sans coeur. Au sein du gouvernement, il s'est développé divers mécanismes pour définir la responsabilité que l'on assume et conséquemment notre imputabilité. Les plans d'organisation définissent le cadre général de nos responsabilités et le système dit "des attentes signifiées" est une technique pour fixer chaque année les réalisations attendues et pour éventuellement répondre des résultats.

---

D'ailleurs, s'il ne fait aucun doute sur l'importance vitale d'appliquer, de renforcer et de compléter le système actuel dit "des attentes signifiées", le débat est toujours en cours quant à l'imputabilité de fonctionnaires directement devant des élus du peuple. Sur cette question, je conclus par l'opinion actuelle des élus eux-mêmes. Il s'agit du rapport déposé à l'Assemblée nationale par la Commission du budget de l'administration, en décembre 1990:

*"(...) Sur cette importante question, la Commission ne peut que constater qu'il n'existe pas un consensus suffisamment large au sein des autorités politiques, des intervenants de la fonction publique et des membres de la Commission, pour qu'elle soit en mesure de prendre une position dans le débat de recommander que la Loi sur la fonction publique soit amendée afin de prévoir l'obligation pour les sous-ministres de rendre compte par un témoignage direct devant les commissions parlementaires en l'absence du ministre responsable, des actes découlant d'un pouvoir délégué."*

En conséquence, la Commission recommanda à l'Assemblée nationale:

*"Que la Sous-commission de la réforme parlementaire poursuive et accélère sa réflexion sur la protection des témoins et étudie en particulier la question du témoignage des sous-ministres en commission parlementaire dans l'optique d'une plus grande imputabilité externe."*

---

## V - L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DE GESTIONNAIRE

Le "devoir de rendre compte" n'a d'intérêt réel dans une organisation que s'il s'accompagne d'une instrumentation adéquate. C'est le sens de l'évaluation de la performance. Sous diverses appellations, selon les milieux, cette activité administrative est très répandue bien qu'avec des modalités fort variées. Mais qu'impliquent ces termes "évaluation" et "performance"?

Le terme "performance" fait partie du vocabulaire qui prévaut actuellement dans notre société. Il en va de même de "l'excellence", de la "compétitivité", etc. On ne saurait parler de performance sans un préalable sémantique.

### A) Un peu de sémantique

Performance, nous apprend le dictionnaire, est emprunté de l'anglais "*performance*", lui-même dérivé de l'ancien verbe français "*parformer*" signifiant "accomplir, exécuter".

Le terme "excellence" vient du latin "*excello*" qui veut dire "s'élever, être au-dessus de, l'emporter, être supérieur". On notera la différence majeure avec le terme "performance" qui ne comporte pas de connotation de supériorité. C'est pourquoi, par exemple, le Dr Wilkins, pédiatre renommé pour son travail avec les adolescents, énonçait, à une toute récente émission télévisée, que l'excellence ne saurait être présentée comme la norme dans la société, sans qu'en souffre un grand nombre de personnes. Il illustre son propos par le fait qu'il traitait l'été dernier sept (7) adolescents médaillés du gouverneur général du Canada, à cause de leurs grands succès scolaires.

---

Quant à la "compétitivité", pour ceux que ça intéresse, je signale qu'elle signifie en écologie "interaction des organismes vivants pour... la maîtrise des ressources d'un milieu donné".

Comme je traite de la performance et de l'évaluation, je voudrais ici introduire une distinction à propos de l'évaluation. Pour les fins de mon exposé, je traiterai d'abord de l'évaluation des résultats et de la performance générale, puis distinctement (dans une optique de développement), de l'évaluation des potentiels et des compétences en gestion.

## **B) L'évaluation de la performance**

La première question qui me vient à l'esprit a trait à la pertinence d'évaluer la performance. En effet, ce sujet n'a jamais eu la cote d'amour des milieux administratifs et, si tous en admettent généralement la nécessité par principe, on ne saurait taire que ce sujet génère souvent un certain malaise: on n'aime ni être jugé ni juger les autres. La charge émotionnelle qui y est associée, la crainte des erreurs, des injustices ou des représailles incite à un certain conformisme égalitaire. Et pourtant, on continue de reconnaître la nécessité de l'évaluation et ce, pour diverses fins: la clarification des objectifs, le suivi du degré de réalisation, l'équité qu'il y a lieu d'assurer au niveau des sanctions (économiques ou autres), l'identification des besoins de formation, etc.

En l'absence de sanctions économiques, comme il y en a dans le secteur privé, l'évaluation du rendement ou de la performance semble le seul outil permettant de mesurer l'atteinte d'objectifs et la contribution des personnes. D'ailleurs, rappelons que dans le secteur privé, l'évaluation du

---

rendement est fort répandue et se superpose en quelque sorte à l'existence de la sanction économique.

L'absence totale de l'évaluation dans le secteur public signifierait qu'à tous les niveaux et partout, l'identification de nouveaux besoins entraînerait ipso facto, non pas un questionnement de l'efficacité, mais un ajout de ressources.

Voilà une argumentation qui justifie, malgré les difficultés et surtout les appréhensions, la pertinence d'une évaluation de la performance.

Maintenant, sur quoi devrait porter l'évaluation de la performance? À mon avis, cette évaluation doit porter d'abord sur les résultats obtenus mais ne pas se limiter aux seuls résultats obtenus.

Tout comme la fonction "contrôle" du processus administratif classique, l'évaluation de la performance trouvera une application utile et juste, à condition d'y retrouver tous et chacun des ingrédients suivants:

- 1<sup>e</sup> l'existence d'objectifs et un libellé clair de ceux-ci qui permette une éventuelle appréciation du degré d'atteinte;
- 2<sup>e</sup> des instruments de mesure les plus rigoureux possibles;
- 3<sup>e</sup> un mécanisme d'enregistrement ou du moins d'observation des résultats;
- 4<sup>e</sup> une comparaison ET un jugement sur la comparaison objectifs-résultats;

- 5<sup>e</sup> des mécanismes correctifs (des objectifs et/ou des résultats) et de sanction.

Le résultat final de l'évaluation globale de la performance est comme une chaîne qui ne pourra être plus forte que ne l'est chacun des chaînons que représentent les cinq (5) éléments décrits.

Une vérité profonde demeure: sans évaluation, aucune assurance n'existe de réaliser des objectifs, aucune garantie n'existe que l'établissement est efficace, aucune démonstration ne peut être faite, aux yeux de la société elle-même, que les dirigeants du secteur public ont un souci de rendre compte des responsabilités qui leur sont confiées.

Introduire, puis améliorer les modes d'évaluation de la performance, c'est plaider pour la responsabilité.

Quant au contenu spécifique de l'évaluation, elle pourra évidemment varier. Plus encore, il est inévitable, souhaitable et normal qu'il varie, l'essentiel étant qu'une évaluation soit préparée et qu'elle se réalise avec rigueur. Vu sous un angle global, le contenu de la performance d'un gestionnaire supérieur portera au moins sur les points suivants:

- A) la réalisation des résultats obtenus ou des réponses à donner aux cinq (5) questions fondamentales reliées à l'efficacité. Je me permets de les répéter:
- "1 - *nos résultats satisfont-ils les besoins de nos clientèles?*
  - 2 - *acquérons-nous les ressources pertinentes?*
  - 3 - *la santé et la productivité des personnes sont-elles optimales?*
  - 4 - *l'architecture (systèmes, structures, technologies) est-elle efficace?*

5 - *les intérêts des groupes constitutifs stratégiques sont-ils satisfaits?"*

B) l'introduction de variables, dont, entre autres:

- la conjoncture extérieure qui aurait pu nuire ou favoriser la réalisation des objectifs;
- la durée de l'expérience du gestionnaire dans son poste;
- les nuances à prendre en compte entre la contribution du cadre supérieur lui-même par rapport à celle des membres de son équipe;
- l'appréciation de son leadership interne et externe.

Récemment (juillet 1991), Jacques Bourgault, professeur à l'UQAM et Yvon Tremblay, conseiller en administration à l'ENAP, rendaient publique une étude sur la politique de l'évaluation du rendement des cadres dans les organismes publics (villes, ministères, centres hospitaliers, commissions scolaires). Il est réconfortant de lire, en conclusion de cette étude, les réactions des personnes évaluées suite à l'introduction de politiques d'évaluation dans leurs milieux respectifs:

- a) le taux de satisfaction par rapport aux instruments d'évaluation est important (70% et plus);
- b) l'évalué a une meilleure idée de son rendement;
- c) l'évalué a la perception d'être plus reconnu et plus apprécié;
- d) dans les organismes où le système est le plus structuré, 100% des répondants trouvaient que le système rend justice au rendement;

---

**C) L'évaluation et le développement du cadre supérieur**

Une étude récente d'un diplômé de l'ENAP a démontré que, dans le secteur gouvernemental, *"100% des répondants reconnaissent l'utilité de la formation et du perfectionnement, comme moyen de réduire l'écart entre le rendement observé et les exigences spécifiques de la tâche."* Mais, il y a loin de la coupe aux lèvres, car la même étude démontre que *"seulement 20% des besoins de développement sont identifiés à partir d'un écart entre le rendement et les exigences de la tâche"*. Les recherches et la littérature administrative en d'autres milieux démontrent clairement que le talon d'Achille du développement est dans la définition des besoins et des potentiels des individus.

Une organisation n'est ni un être en soi, ni un ensemble inanimé. C'est un "assemblage" social de personnes oeuvrant à réaliser un certain nombre d'objectifs, partageant des caractéristiques communes et remplissant des rôles complémentaires. Ce sont donc les personnes elles-mêmes que doit viser tout projet de développement.

En conséquence, il importe au plus haut point, tant pour l'organisation elle-même que pour les individus la constituant, de connaître avec la plus grande rigueur et le plus de précision possible les caractéristiques, les forces et les faiblesses, les aspirations mêmes des personnes, car là résident à la fois le point de départ et le point d'arrivée éventuel de toute action de développement.

Pour ce faire, le Centre de développement des cadres supérieurs de l'ENAP utilise des outils d'évaluation favorisant la connaissance de soi en tant que gestionnaire. Pour concrétiser son action, le Centre a deux outils qui peuvent être utilisés séparément, ou mieux, être complémentaires:

---

l'A.P.S. (l'appréciation par simulation) qui vise à évaluer le potentiel et les habiletés de gestion, et le P.C.G. (profil de compétences en gestion) qui fournit une appréciation des qualités de gestion, par l'entourage organisationnel. Les résultats obtenus permettent de définir des plans de développement individuels ou organisationnels.

Des travaux de recherche effectuée à l'ENAP depuis une dizaine d'années ont permis de définir un certain nombre de caractéristiques des gestionnaires efficaces. Les habiletés et les comportements souhaitables se regroupent en quatre catégories: des caractéristiques personnelles (autonomie, créativité, etc.), des caractéristiques intellectuelles (objectivité, analyse et synthèse), des caractéristiques relationnelles (leadership, délégation, communication, etc.) et des caractéristiques proprement managérielles (planification, décision, etc.).

Sous l'oeil d'observateurs entraînés, les candidats à l'A.P.S. font face à un certain nombre d'épreuves qui ont été établies pour révéler les caractéristiques sus-mentionnées. Par la suite, après un traitement informatique du grand nombre d'observations faites, il y a rétroaction auprès de l'individu.

Dans le cas du profil en compétences de gestion, s'inspirant des mêmes travaux de recherche, la démarche met à contribution l'entourage même du gestionnaire, par un questionnaire identique auquel répondent douze personnes. La convergence et la divergence des réponses sont aussi traitées informatiquement pour dresser un profil qui compare les perceptions du gestionnaire concerné à celles de son milieu de travail.

Ces approches sont complémentaires et nombre d'études de validité en supportent la méthodologie. L'approche de l'A.P.S. se développe en

---

divers milieux et, par exemple, l'an dernier, l'Université Laval a introduit cet outil dans la sélection des candidats aux études de médecine et dans l'identification d'une relève de gestion. De même, pour le programme Formacadres du gouvernement du Québec qui est un programme long de formation de gestionnaires, l'A.P.S. est utilisée dans le processus de sélection des candidats à ce programme.

Voilà l'évaluation dans sa perspective globale, soit celle axée sur l'avenir, en complément à celle axée sur les résultats obtenus.

## **VI - MISE EN ÉVIDENCE DE PRÉOCCUPATIONS ÉTHIQUES**

Chez les Grecs, *ethos* signifiait l'ensemble des comportements et des mœurs. Chez les Romains, plus portés à l'organisation qu'à la réflexion philosophique, le mot qui le remplaça fut *moralis* (de "*mores*", mœurs). Fait plus important et conforme à leur tempérament, on y accola un caractère plus impératif et légaliste et l'on "codifia" les comportements (les codex).

Aujourd'hui, devant le déclin de certaines valeurs ancestrales et un certain désespoir face à l'absence de consensus sociaux clairs, certains souhaitent un nouvel ordre moral et appuient pour cette raison, l'émergence de l'éthique. Pour d'autres, et cela m'apparaît plus fécond et prometteur, il s'agit de constater la dilution des consensus comme un fait historique et d'amorcer, en substitution, une réflexion nouvelle sur la finalité des actions ainsi que sur les valeurs souvent implicites et sous-jacentes à nos comportements personnels et sociaux. En ce sens, certains parlent de l'éthique comme un "*discours raisonné sur les valeurs*".

---

D'autre part, les concepts les plus contemporains de la gestion et notamment l'insistance mise sur la souplesse, l'initiative, l'entrepreneuriat, la délégation, la débureaucratiation entraînent une plus grande responsabilité personnelle des membres d'une organisation. Une telle orientation du management met en évidence que l'avenir sera constitué non pas par des systèmes administratifs anonymes, mais par des personnes. Cela confirme l'importance stratégique accrue des individus, d'où l'attention de plus en plus grande que l'on attache à leur comportement et conséquemment à l'éthique.

Tout comportement est le corollaire visible d'un système de valeurs mais celles-ci sont souvent inconscientes ou même ignorées. Comme le disait Pasteur, *"Plus on est ignorant, moins on s'en aperçoit."*

Dans les questions reliées à la compétence des gestionnaires de l'État et à leur comportement, il existe un Code d'éthique qui définit les standards minimaux de comportement. Ce code a valeur d'un règlement et met de l'avant certaines normes concernant la neutralité politique, le devoir de réserve, l'obligation d'éviter tout conflit d'intérêts, les devoirs de loyauté et de probité, etc.

En quelque sorte, les codes sont à mi-chemin entre les exigences précises des lois et la responsabilité individuelle. Ils orientent la pensée, fournissent des paramètres pour juger et décider mais il appartient à l'individu d'exercer avec prudence son jugement face à telle ou telle situation concrète. À cet égard, plus l'autorité et la marge de manoeuvre sont grandes, plus on est en droit d'être exigeant et même sévère sur les jugements posés et les décisions prises. C'est d'ailleurs pourquoi on est plus exigeant pour les dirigeants en ce qui a trait aux conflits d'intérêts ou aux apparences de conflits d'intérêts.

---

Certes, les codes d'éthique ont une valeur mais il y a nécessité d'affûter la conscience de chacun à l'égard de la dimension éthique de son secteur de responsabilité.

Le Code d'éthique des fonctionnaires ne traite pas spécifiquement du devoir de rendre compte si ce n'est au chapitre de la loyauté et encore là, les spécifications sont très générales et ne visent d'ailleurs pas particulièrement les cadres supérieurs.

Il m'apparaît approprié de spécifier qu'il existe un devoir de compétence et même un devoir d'accroître toujours sa compétence. Certes, cela ne peut pas se faire par des textes réglementaires mais repose sur la volonté et le travail des personnes elles-mêmes.

Et l'accroissement de la compétence n'est pas synonyme de suivre des cours, ceux-ci n'étant qu'un des moyens disponibles. L'essentiel du maintien et du développement de la compétence se fait sur les lieux du travail, à l'occasion de celui-ci et avec son entourage immédiat. Et là, la mise en place de mécanismes d'imputabilité, à tous les niveaux, constitue un levier à privilégier et un devoir de l'administration.

S'il faut, de façon évidente, être juste dans l'évaluation de la performance, il faut d'abord l'être au moment même de la fixation des objectifs. Ceux-ci constituent-ils des objectifs valables, cohérents, concrets et réalisables ou au contraire des vœux pieux ou encore un piègeage de collaborateurs?

Et dans l'évaluation proprement dite, i.e. le jugement sur l'atteinte des objectifs, est-on "bonasse", cruel ou simplement clair, attentif et responsable (i.e. garant de la vérité)?

---

En ce domaine, le gestionnaire jouit d'une grande marge de manoeuvre et son jugement a effet sur la motivation et même la carrière de collègues. L'attribution des mérites et démérites respecte-t-elle l'équité au sein de l'équipe ou plutôt l'indifférence, la complaisance ou le règlement de comptes? Rendre compte est le contraire de "régler des comptes".

Aucun code ne pourra jamais régir procéduralement les comportements. Et ce sont ceux-ci qui d'une part explicitent concrètement les valeurs et d'autre part assurent un climat sain au service d'une efficacité réelle.

Le chroniqueur bien connu au Québec, Laurent Laplante écrivait le 23 avril dernier à l'occasion de l'Avis du Conseil supérieur de l'éducation sur l'Éthique à l'école: *"Éduquer à l'éthique, c'est éveiller ou réveiller la conscience et respecter ce que cette conscience pense, mais c'est aussi placer cette conscience devant ses responsabilités"*. Cet appel ne se limite pas au secteur de l'éducation. Il sied tout autant à l'ensemble du secteur public et parapublic. Et j'ajoute qu'il est d'autant plus approprié si l'on s'adresse aux dirigeants et aux cadres supérieurs d'une organisation.

Développer en soi-même le sens de l'éthique, c'est approfondir sa compréhension de la réalité concrète en y découvrant les valeurs sous-jacentes. C'est accroître la conscience non seulement de la présence des valeurs mais aussi de leur évolution, de leur affrontement et de la recherche de l'équilibre. C'est contribuer à affiner l'exercice de son jugement. C'est assurer aussi l'adaptation des services aux besoins des citoyens et l'amélioration de la qualité de la vie démocratique.