



**MESURER LA QUALITÉ DE VIE:
L'utilisation des retombées sociales par les
parlementaires**

**Carolyn Bennett
Donald G. Lenihan
John Williams
William Young**

Avant-propos du Bibliothécaire parlementaire

À la fin de l'hiver et au début du printemps 2001, la Bibliothèque du Parlement a demandé au Centre pour la collaboration gouvernementale d'organiser une série de trois séminaires qui réunirait des parlementaires, des hauts fonctionnaires et des membres de la collectivité des politiques. Ces séminaires avaient pour principaux objectifs d'explorer l'incidence politique réelle et éventuelle des indicateurs et des retombées sociaux, ainsi que des mesures de la qualité de vie et des rapports à ce sujet, et d'aider les parlementaires qui désiraient utiliser les nouveaux outils de conduite des affaires publiques du XXI^e siècle de façon plus efficace.

Les séminaires ont été présidés par Carolyn Bennett, députée de St. Paul, et John Williams, député de St. Albert. Le rapporteur de ce projet était Donald Lenihan, directeur du Centre pour la collaboration gouvernementale. Bill Young, un analyste principal de la Direction de la recherche parlementaire a agi à la fois comme conseiller et comme participant. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du vérificateur général et Statistique Canada ont coparrainé la série de séminaires.

Le document qui suit, rédigé par les coprésidents, le rapporteur et la Bibliothèque, se fonde principalement sur les débats et les exposés qui ont eu lieu dans le cadre de tables rondes, mais s'inspire également des discussions non officielles entre les auteurs, les parlementaires et d'autres personnes qu'intéresse la question. Il s'agit d'un document de réflexion ou de discussion qui vise principalement à présenter une d'introduction réfléchi sur le sujet des mesures et des retombées sociales en tant qu'outils pour les parlementaires et qui pourra servir de base à une discussion et un débat plus poussés sur le sujet entre les politiciens, les fonctionnaires et la collectivité des politiques.

Le document comprend trois sections et deux annexes. La première section examine et explique le concept d'un système de mesure des retombées sociales et tire des conclusions au sujet des conséquences pour les parlementaires. La deuxième section explore la tendance vers l'intégration horizontale du gouvernement, fait le lien entre cette tendance et l'intérêt actuel à l'égard de la mesure des retombées sociales et examine l'incidence possible de cette tendance sur le gouvernement représentatif. La troisième section porte sur quelques grandes questions. Enfin, la première annexe propose des projets que les parlementaires pourraient entreprendre pour se familiariser avec l'approche des retombées et des indicateurs sociaux, et la seconde annexe est la liste des participants aux séminaires.

Je tiens à remercier les coprésidents, tous les parlementaires qui ont enrichi le débat de leurs réflexions et les autres participants, ainsi que le Centre pour la collaboration gouvernementale de son assistance dans la préparation de ce séminaire et de ce document.

Richard Paré
Bibliothécaire parlementaire

Préface

À titre de coprésidents de la série de séminaires *Mesurer la qualité de vie : l'utilisation des retombées sociales par les parlementaires*, nous abordons cette question d'un point de vue très différent, mais complémentaire, ce qui va de soi étant donné que nous représentons différents rôles et intérêts au sein du Parlement du Canada. Un de nous préside le Comité permanent des comptes publics, est membre de l'opposition officielle et se préoccupe continuellement de la gestion de la fonction publique. L'autre préside le Sous-comité sur la condition des personnes handicapées et est un membre du parti au pouvoir s'intéressant vivement aux retombées sociales.

Toutefois, nous croyons tous les deux que les Canadiens méritent la meilleure qualité de vie possible et que notre travail à titre de parlementaires consiste à les aider à atteindre cet objectif. Nous croyons également tous les deux que les parlementaires doivent s'intéresser constamment aux nouveaux outils de conduite des affaires publiques qui sont utilisés au Canada et dans le monde entier. Nous voulons éviter de contribuer à une situation où les fonctionnaires, qui sont au service du pouvoir exécutif, considèrent l'intérêt que portent les parlementaires aux programmes, aux politiques et à la législation et l'examen qu'ils en font comme un obstacle systémique mineur à leur travail. À notre avis, bien gouverner signifie dégager des objectifs et des résultats et déterminer si les activités du gouvernement ont progressé vers la réalisation de ces objectifs. Le gouvernement doit faire rapport de façon adéquate et appropriée au Parlement sur sa façon de dépenser et sur ses réalisations, et pour cela, dépasser le cloisonnement évident des structures ministérielles pour englober le contexte plus large de la société dans son ensemble. Nous savons que les Canadiens ne mesurent pas leur qualité de vie à l'aune des énoncés de mission ministériels, mais plutôt en fonction du fait que leurs besoins fondamentaux aient été satisfaits voire dépassés.

Voilà pourquoi nous avons accepté de collaborer en coprésidant cette série de séminaires et en rédigeant ce rapport.

Enfin, un mot de prudence s'impose relativement à l'utilisation des indicateurs et des retombées sociaux dans le débat politique. En effet, les retombées sociales sont des objectifs à long terme. Les gouvernements mesurent celles qui correspondent à la vision de la société qu'ils espèrent construire. Le fait qu'un gouvernement ne réussisse pas à atteindre tous les objectifs établis ne constitue pas toujours un échec. Les gouvernements ont habituellement de nombreux objectifs, mais disposent de ressources limitées. Il leur faut choisir leurs investissements, établir l'ordre de priorité des objectifs. Il

faut éviter de croire que, si nous soutenons un système de mesures et de rapports fondés sur les indicateurs et les retombées sociaux, nous sommes d'avis qu'un gouvernement qui reconnaît ne pas avoir réussi à atteindre un objectif à long terme doit faire de ce dernier une priorité pour l'affectation de ressources. Les indicateurs sociaux donnent des renseignements utiles sur l'efficacité des programmes et des politiques et non sur les priorités que doit fixer le gouvernement. Il s'agit là d'une question qui doit faire l'objet d'un débat politique et d'une prise de décisions.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont présenté des exposés au cours de ces trois séminaires, particulièrement M. Geert Bouckart du Centre de gestion publique – Katholieke Universiteit Louvain (Belgique). En outre, nous remercions nos collègues parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat de leurs généreuses contributions. Enfin, nous savons que cette série n'aurait pas été possible n'eût été le travail de Donald Lenihan du Centre pour la collaboration gouvernementale.

Nous tenons à remercier la Bibliothèque du Parlement de nous avoir donné l'occasion de nous réunir et de mettre notre partisanerie de côté, de sorte que nous avons pu explorer ensemble la meilleure façon de faire en sorte que les Canadiens puissent compter sur des parlementaires munis des outils nécessaires pour faire le meilleur travail possible.

Carolyn Bennett, députée
(St. Paul's)

John Williams, député
(St. Albert)

L'évaluation de la qualité de vie : Sommaire

Ce document de discussion est un travail de réflexion issu d'une série de trois séminaires rassemblant des parlementaires, des hauts fonctionnaires et des membres de la collectivité des politiques. Il explore l'impact actuel et futur des indicateurs sociaux ainsi que de l'évaluation et de la description de la qualité de vie en vue d'améliorer l'accès des parlementaires à ces outils de gouvernance et de stimuler la discussion au sujet de ces indicateurs parmi les politiciens et les hauts fonctionnaires ainsi qu'au sein de la collectivité des politiques en général.

Le document compte trois sections et deux annexes. La première section porte sur le concept d'un système de mesure des retombées sociales et en fait ressortir les implications pour les parlementaires. La deuxième section traite de la tendance vers l'intégration horizontale du gouvernement et rattache l'évaluation des retombées sociales à cette intégration. La troisième section examine quelques grandes questions liées à l'évaluation des retombées sociales et à l'intégration horizontale du gouvernement. L'annexe 1 présente des projets qui pourraient permettre aux parlementaires d'appliquer l'approche des retombées et des indicateurs sociaux, alors que l'annexe 2 est la liste des personnes qui ont pris part aux séminaires.

La section 1 établit le cadre de la discussion en examinant le passage qui s'est opéré, au sein de l'État, des processus aux résultats – de la question de savoir comment les politiques et des programmes fonctionnent à la question de savoir s'ils fonctionnent. Les retombées sociales sont définies comme ce qui résulte d'un grand nombre de facteurs différents, comme les actions de l'État, les initiatives des secteurs privé et bénévole et les décisions des particuliers. Peuvent être considérées comme des retombées sociales : des collectivités plus sûres, une population en meilleure santé, une population mieux instruite, un environnement plus propre.

Les parlementaires devraient contribuer à faciliter les discussions sur la question de savoir quelles retombées sont souhaitables pour les citoyens. Jusqu'à présent, les principaux participants au débat sur les retombées sociales ont été les gestionnaires de résultats des organismes centraux, les analystes de politiques des ministères, les statisticiens, les réformateurs de programmes de l'extérieur de l'État et les militants sociaux. Il est essentiel que les parlementaires se familiarisent tant avec les différents indicateurs quantitatifs et qualitatifs qu'avec les approches subjectives et objectives des différents participants au débat afin de pouvoir mieux remplir leur rôle comme représentants du public et de mieux suivre l'évolution de la qualité de vie et des indicateurs sociaux. En outre, ils pourront ainsi mieux servir les personnes qu'ils représentent.

Le passage aux évaluations axées sur les résultats offre aux élus et aux citoyens l'occasion de participer davantage au processus d'élaboration des politiques. Le

choix des retombées sociales implique un engagement à l'égard des valeurs et fournit au débat public un point de référence transparent. Il pourrait également conduire à de meilleures relations de travail entre les politiciens et les fonctionnaires en faisant tomber entre eux la barrière du jargon.

La section 2 traite du gouvernement horizontal. Depuis quelques années, nous voyons le recul progressif de la verticalité du contrôle et du commandement au sein du gouvernement en faveur de l'intégration horizontale. Le plan social stratégique du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador offre un exemple d'intégration de la politique économique et de la politique sociale. Il vise à influencer sur le bien-être des collectivités et des individus au moyen d'investissements sociaux et économiques. Il table sur des *retombées sociales* prenant la forme de quatre grands objectifs généraux : collectivités dynamiques; régions qu'on maintient en investissant dans les gens; citoyens autonomes, instruits et en santé; et programmes intégrés fondés sur des données scientifiques. Ces objectifs sont tous des retombées sociales puisqu'ils résultent de nombreux facteurs causaux émanant de nombreuses sources et qu'ils forment un cadre général pour les programmes sociaux et économiques. Le plan de Terre-Neuve utilise un ensemble d'*indicateurs* qualitatifs et quantitatifs pour mesurer la mise en œuvre de cette approche.

Le plan de Terre-Neuve illustre la tendance à l'intégration horizontale de la planification et des programmes. Il implique que les représentants élus contribuent davantage à définir les retombées, à mener les consultations publiques dans les phases initiales, à évaluer le progrès de la planification et des programmes horizontaux et à proposer des modifications aux plans des fonctionnaires et d'autres intervenants. Il change la relation entre les législateurs, les bureaucrates et les citoyens. Il remplace la structure de gouvernance hiérarchique par une structure horizontale qui comporte une collaboration accrue entre les législateurs et la bureaucratie en vue d'intégrer les différents domaines de politique et les tâches verticalement séparées.

La section 3 fait ressortir un certain nombre des questions et des occasions qui ont été évoquées pendant les tables rondes au sujet des retombées sociales et de l'intégration horizontale du gouvernement. Il y a notamment la question de savoir s'il vaut mieux définir par un cadre général ou un énoncé de vision la société que les citoyens cherchent à bâtir ou déterminer les politiques et dégager les consensus en partant de la base. Il y a aussi toute la question de savoir quoi mesurer et pour quelles raisons. De quels indicateurs doit-on se servir pour mesurer la pauvreté, par exemple? Les parlementaires doivent savoir qu'il n'existe pas d'ensemble parfait d'indicateurs et être au fait des capacités et des limites des différents indicateurs.

Une dernière question a trait au fait que la mesure des retombées sociales est un processus à long terme alors que les parlementaires travaillent à court et à moyen termes. Pour être réélus, ils doivent montrer qu'il y a des progrès

mesurables d'une élection à l'autre. Or, beaucoup de projets d'évaluation des retombées sociales ne donnent pas de résultats dans des délais aussi courts. Un participant a déclaré que, si les citoyens participaient directement au processus, ils en deviendraient plus clairement des parties prenantes et pousseraient les politiciens à axer leur plate-forme sur les progrès à long terme.

La fin de la section 3 signale que, s'il est vrai qu'on discutait jadis des indicateurs sociaux dans le contexte d'une approche objective de la politique et de l'administration, on reconnaît aujourd'hui qu'il n'est pas possible de faire abstraction des approches subjectives et des mesures qualitatives en matière de retombées sociales. Il n'existe pas d'ensemble idéal de retombées ou d'indicateurs pour mesurer les composantes de la qualité de vie, mais les parlementaires doivent tenter d'élaborer des indicateurs justes, ouverts, transparents et inclusifs qui répondent aux besoins et aux désirs des citoyens.

Enfin, l'annexe présente cinq options relatives aux mesures à prendre en matière de retombées et d'indicateurs sociaux. Premièrement, essayer d'envisager un cadre général de retombées et d'indicateurs sociaux en collaboration avec les parlementaires et les fonctionnaires. Deuxièmement, mener auprès des parlementaires une enquête en vue de déterminer jusqu'à quel point ils comprennent et s'intéressent à cette question. Troisièmement, organiser une série de séminaires en vue de sensibiliser les parlementaires à la question des retombées sociales axées sur les résultats. Quatrièmement, proposer un projet pilote sur le processus d'examen du Budget des dépenses du gouvernement. Cinquièmement, proposer un projet pilote sur l'application de l'approche horizontale aux travaux des comités.

1. Cadre de la discussion

1.1 L'importance accordée aux résultats

Depuis une vingtaine d'années, les Canadiens sont devenus plus sceptiques et ont perdu quelque peu leur respect à l'égard du gouvernement – le rôle qu'il joue dans leur vie, l'efficacité de ses programmes et la limpidité et la cohérence de ses objectifs, la façon dont l'argent des contribuables est dépensé.¹ Par conséquent, les représentants élus et les institutions parlementaires ont perdu une partie de leur légitimité.

Les parlementaires et le gouvernement ont réagi à cette situation en soulignant de plus en plus l'importance **d'assurer et de démontrer** que les gouvernements – par exemple le gouvernement du Canada – apportent une contribution essentielle au maintien et à l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens. Au cours de la dernière décennie, cette approche a donné lieu à plusieurs grandes réformes. Un thème central de ces réformes a été le changement de la façon dont le gouvernement planifie et évalue ce qu'il fait et dont il rend des comptes. Au sein de l'administration publique, on s'intéresse moins au **processus** qu'aux **résultats** et on se demande moins **comment** les politiques et les programmes fonctionnent que **si** les politiques et les programmes fonctionnent. Ce changement d'orientation s'est effectué dans les administrations provinciales et municipales de tout le pays, ainsi que dans la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Le principal objectif de cette table ronde était d'explorer un aspect en particulier de ce changement d'orientation et d'examiner son incidence sur le rôle des parlementaires à partir de deux grandes perspectives : à titre de **représentants du public** et à titre de **législateurs et de superviseurs des affaires du gouvernement**. Cette table ronde a permis d'examiner plus particulièrement le nouvel intérêt du gouvernement à l'égard de l'utilisation des **indicateurs et retombées sociaux** et des **instruments de mesure et de rapport en matière de qualité de vie (QV)**. Il s'agit de nouveaux concepts qui pourraient avoir des conséquences importantes pour les fonctionnaires, les parlementaires et les citoyens.

1.2 Définition des retombées sociales

D'après un participant du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), lorsque les gouvernements parlent de « retombées sociales », le terme « retombée » désigne une « conséquence », comme dans le cas d'une « conséquence d'un programme ». Lorsque les gouvernements affirment que ces retombées sont

¹ Voir par exemple, *Sex in the Snow: Canadian Social Values at the End of the Millennium*, par Michael Adams.

« sociales », ils veulent dire qu'aucun parti politique, gouvernement ou agent en particulier n'en est responsable. Les retombées sociales sont le produit de nombreux facteurs, y compris les mesures prises par les divers gouvernements et les secteurs privé et bénévole, et les décisions individuelles. Mentionnons, par exemple, les collectivités plus sûres, une population en meilleure santé et mieux instruite et un environnement plus propre.

Les débats de la table ronde aboutissaient souvent à la conclusion que les parlementaires avaient un rôle essentiel à jouer pour faciliter les discussions sur les résultats entre les citoyens, peut-être en les aidant à en arriver à un ensemble global de retombées sociales souhaitables, une sorte de vision de la société que les Canadiens désirent bâtir.

Les citoyens et les politiciens ont tendance à discuter des questions d'intérêt public dans un langage qui ressemble beaucoup à celui des retombées sociales. Par exemple, ils peuvent déterminer « s'ils veulent un environnement sain et sécuritaire » davantage qu'un « emploi durable qui découle de nouveaux investissements industriels d'envergure ». Les participants à la table ronde semblaient d'accord pour dire que du point de vue des citoyens, de tels débats ne donnent pas lieu à des différends qui seraient réglés par des appels à un niveau supérieur d'expertise. Il s'agit tout simplement ***d'établir les priorités lorsque les interprétations des valeurs clés divergent et que les ressources sont limitées.***

Une fois qu'une décision est prise relativement aux résultats à atteindre, les politiques et les programmes ***contribuent*** à ces grands objectifs. La façon de définir ces résultats est fonction des prémisses de base relativement à leur nature et à leurs causes. Il arrive souvent que ces prémisses ne soient pas bien examinées au moment de déterminer les résultats et d'adopter les politiques et les programmes pour les atteindre. Il est important de se rappeler que la « fin » n'équivaut pas aux « moyens ». Le débat sur les « fins » (résultats) est un débat politique qui diffère du débat sur les « moyens » (qui est souvent un débat sur la façon dont les ressources sont affectées).

Par exemple, l'objectif d'un programme d'échange de seringues dans le secteur est de Vancouver pourrait être de « réduire les risques de contracter le sida et l'hépatite chez les consommateurs de drogues de la collectivité ». Une retombée sociale par contre serait une « population en meilleure santé » auquel un programme en particulier pourrait ou ne pourrait pas contribuer. Une plus faible incidence de sida et d'hépatite chez les consommateurs de drogues du secteur est de Vancouver contribuera en fait à une population en meilleure santé. Cela situe le programme d'échange de seringues dans un contexte plus large.

Ainsi, lorsque des électeurs pressent leurs représentants élus de travailler dans le sens d'un résultat en particulier, comme des rues plus sûres, ils s'attendent à ce que les représentants élus participent à l'élaboration, à la promotion et au

soutien des politiques et programmes que ***l'on peut raisonnablement considérer comme contribuant à ce résultat***. En outre, les députés d'arrière-ban et les membres de l'opposition sont censés aider le public à comprendre le bien-fondé ou le manque de bien-fondé des programmes pour établir s'il y a ou non un lien entre ces programmes et les résultats qu'ils doivent favoriser. Il ne faut pas oublier qu'on peut souvent débattre longtemps du fait que les objectifs d'un programme aient ou non pu, « selon toute vraisemblance », contribuer à des retombées sociales.

Les plates-formes électorales des partis et les promesses faites au cours des campagnes électorales sont un bon exemple de la façon dont le système fonctionne. Les partis politiques s'efforcent de convaincre le public que les politiques et les programmes qu'ils proposent contribueront ***de façon efficace*** aux résultats que les électeurs souhaitent le plus voir atteindre, comme une population en meilleure santé. Généralement, les résultats des élections indiquent assez clairement la mesure dans laquelle les citoyens croient qu'une plate-forme électorale correspond à leurs valeurs et priorités et dans laquelle ils considèrent que les politiques et les programmes associés à cette plate-forme contribueront à faire progresser ces valeurs et priorités.

1.3 Mesure de la qualité de vie

À l'heure actuelle, une vaste gamme de groupes ayant des intérêts divers, essaient d'utiliser les statistiques sociales d'une façon plus systématique et pratique – chacun selon une optique particulière. Jusqu'à présent, la classe politique, et particulièrement les parlementaires, sont restés en marge de ce processus. Elle s'est souvent retrouvée dans une position où elle devait réagir à des utilisations contradictoires des statistiques sociales, sans bien en saisir les répercussions. Les grands joueurs de ce débat ont été :

- **Les gestionnaires des résultats** des organismes centraux, qui s'intéressent à la façon dont le gouvernement rend compte de ses activités au Parlement et au public. Ce groupe s'intéresse aux mesures et aux indicateurs surtout à titre d'outils de gestion.
- **Les analystes de politique** dans les ministères gouvernementaux, le monde universitaire et le secteur bénévole, qui tentent de définir un nouveau paradigme de la politique sociale au niveau national. Ce groupe utilise le terme « vérification sociale » qui traduit l'utilisation des mesures et des indicateurs pour accroître la reddition de comptes du gouvernement relativement aux dépenses.
- **Les statisticiens** qui ne sont pas étrangers au mouvement des indicateurs sociaux précédent des années 70 se concentrent sur les meilleurs moyens de mettre en place le système de mesure comme tel. Ils cherchent à recueillir et à analyser les meilleures statistiques possibles.
- **Les réformateurs de programmes** à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, qui proposent, planifient et mettent en œuvre des

- programmes de services sociaux et de santé. Ils veulent utiliser les statistiques et les mesures sociales pour démontrer les avantages de cette programmation afin de répondre aux exigences qui leur sont imposées par les personnes qui remettent en question les coûts des programmes. En deux mots, ils veulent faire voir ce qui fonctionne.
- **Les militants sociaux**, qui croient que la réduction des dépenses et des services gouvernementaux aboutira à un bien-être social réduit. Ce groupe semble vouloir une sorte de fiche de rendement qui suit les réductions et les lie aux décisions gouvernementales.

Dans les circonstances actuelles, puisque les utilisateurs primaires des statistiques et des mesures sociales ont des objectifs différents, les parlementaires doivent mieux comprendre quelles sont les prétentions de chacun, et pouvoir se doter des compétences nécessaires pour utiliser l'information à leurs propres fins, d'une façon qui les aide à assumer leur rôle à titre de représentants publics, de scrutateurs du gouvernement et de législateurs. À cet égard, les tables rondes ont permis de dégager deux grandes façons de définir les progrès réalisés relativement aux questions sociales : l'approche quantitative et l'approche qualitative.

Comme un des participants l'a fait remarquer, l'expression **qualité de vie** (QV) peut être comparée à l'expression « niveau de vie ». Cette dernière expression est fonction des mesures quantitatives, comme les niveaux de revenu, le coût de la vie et le taux d'inflation. La mesure du niveau de vie ne tient pas compte des soi-disant mesures ou indicateurs qualitatifs. Par exemple, une personne peut avoir un niveau de vie élevé, mais travailler à des heures irrégulières, ne pas avoir de sécurité d'emploi et subir des niveaux de stress mettant sa vie en danger. Son niveau de vie ne traduit pas ces réalités.

D'après un autre participant, les personnes qui préconisent l'utilisation des mesures de la QV soutiennent que les mesures quantitatives ne permettent pas de dresser un profil suffisamment complet de la société canadienne. Les responsables de l'élaboration de politiques ont besoin de plus d'information pour prendre les bonnes décisions. Même si les mesures qualitatives sont moins rigoureuses que les mesures objectives ou quantitatives, il conclut qu'une bonne partie du secteur de la politique publique croit que l'on peut et que l'on doit recueillir de l'information fiable et utile sur l'état, au sens large, de la société.

En somme, pour suivre le progrès de la société par rapport à des retombées sociales – comme le mieux-être, une population mieux instruite, des rues plus sûres –, les mesures objectives et quantitatives ne suffisent pas. Il faut également utiliser des mesures subjectives ou qualitatives fondées sur les **perceptions** de la population – qui correspondraient idéalement à un jugement formé en connaissance de cause – sur la façon dont son mieux-être est influencé par divers facteurs. Donc, pour suivre le progrès vers des retombées sociales, il faut être disposé à mesurer la qualité de vie.

1.4 Quelques conséquences pratiques

Du point de vue des parlementaires, cette approche a des conséquences très pratiques pour leur travail et leur capacité de représenter plus efficacement leurs électeurs et les citoyens canadiens. En nous inspirant des exposés (particulièrement ceux du professeur Bouckear et du SCT) et des discussions de la table ronde, nous pouvons esquisser l'approche de l'élaboration de politiques, de compte rendus et d'évaluations de programme qui a commencé à se dégager des discussions. En voici les éléments de base :

- une formulation des grandes retombées sociales que les politiques et les programmes doivent permettre d'atteindre;
- un engagement à préciser clairement les buts des diverses politiques et des divers programmes, ainsi que des mesures fiables qui permettent d'évaluer le progrès réalisé par rapport aux buts et une suite de résultats clairement énoncée;
- un système de compte rendu qui a) permet de rendre compte fidèlement du rendement d'un programme, b) suit le progrès à long terme par rapport aux retombées sociales à l'aide de mesures quantitatives et qualitatives, c) permet de repérer les effets indésirables des lois, des politiques et des programmes, d) établit clairement les rôles et les responsabilités des divers acteurs gouvernementaux et e) permet d'évaluer si ces acteurs se sont acquittés de leurs responsabilités;
- une volonté de voir si les politiques et les programmes ont permis d'atteindre les objectifs voulus à la lumière des rapports de rendement et d'en débattre ouvertement;
- une volonté d'adapter les politiques et les programmes à la lumière de ces débats et d'en arriver à une meilleure correspondance entre la politique ou le programme et les objectifs qu'ils visent à atteindre;
- un moyen d'informer les parlementaires de progrès non satisfaisants par rapport aux objectifs.

1.5 Les réserves

Deux des points exposés ci-dessus – le débat sur l'efficacité des politiques et l'adaptation de ces dernières en conséquence – ont été revus à plusieurs occasions. Des participants se sont demandé si ce n'était pas là le talon d'Achille de l'approche. Essentiellement, ils soulignaient l'importance de faire la distinction entre un débat politique (conflit de valeurs) et un séminaire sur les politiques

visant à résoudre rationnellement un problème en se basant sur de l'information. Les représentants élus d'un parti au pouvoir (particulièrement les membres de la direction) hésitent énormément à l'heure actuelle à admettre publiquement – et encore plus à en débattre – les points faibles des politiques et des programmes de leur gouvernement. Ils craignent que cela ne déclenche une attaque implacable de la part des critiques du gouvernement. Les participants croient que l'idée d'établir une **culture d'apprentissage** fondée sur une admission franche des erreurs commises est bonne, mais nombreux sont ceux qui doutent de la possibilité de transformer la culture de confrontation actuelle en une culture qui permet de tirer une leçon des erreurs commises.

Néanmoins, quelques participants se sont demandé si un programme fiable et des renseignements fondés sur les retombées sociales pourraient donner une nouvelle dynamique au débat politique, le liant davantage à une discussion basée sur les faits et les preuves. L'absence actuelle de tels renseignements pourrait, à leur avis, encourager la culture de confrontation qui existe au Parlement. Dans ce cas, de meilleurs renseignements pourraient modérer le ton partisan et accroître la possibilité de faire porter le débat sur l'efficacité des programmes et des politiques.

1.6 Qu'est-ce que cela veut dire pour les parlementaires?

Quelles conséquences le fait de définir et de mesurer les résultats aura-t-il sur le rôle des parlementaires? Plusieurs thèmes ont émergé au cours du projet.

Premièrement, l'approche axée sur les résultats **crée une occasion pour les représentants élus et les citoyens de participer de façon plus significative au processus politique**. Puisque le choix des retombées sociales exige un engagement à l'égard des valeurs, il est tout à fait naturel que le milieu politique et les citoyens engagent un débat et choisissent les valeurs qui feront partie de la liste, en s'efforçant d'établir un ensemble des valeurs qui représentera le plus fidèlement possible la société. Un parlementaire a formulé cette approche ainsi : il incombe au gouvernement de créer un « projet sociétal », une vision de la société que les citoyens veulent. Les politiciens, à titre de représentants, réussissent bien à cerner ces aspirations, et ils peuvent exercer des pressions sur le processus politique pour qu'elles se concrétisent, par exemple au moyen d'un travail en comité fondé sur de tels renseignements.

Deuxièmement, dans leur rôle de superviseurs des activités du gouvernement, un système légitime et bien géré de **retombées et d'indicateurs sociaux pourrait donner aux parlementaires des points de référence transparents et relativement objectifs sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour engager un débat public sur les buts ou sur l'efficacité des programmes et des services**. La qualité du débat parlementaire pourrait s'en trouver améliorée, de même que la capacité du Parlement à s'acquitter de sa tâche première : tenir le gouvernement responsable de respecter ses engagements. Les participants à la

table ronde ont bien reçu l'idée selon laquelle les renseignements sur le rendement en ce qui concerne les retombées sociales et la qualité de vie rendraient le gouvernement plus responsable.

Troisièmement, ***cela jetterait les bases d'une meilleure relation de travail entre le monde politique et les fonctionnaires.*** L'approche des bureaucrates à l'égard de l'élaboration de politiques est souvent liée étroitement à des préoccupations d'administration et de gestion internes, qui peuvent sembler peu pertinentes aux politiciens. En outre, nous avons entendu à plus d'une reprise que le langage – le jargon – de la fonction publique est souvent difficilement compréhensible pour les représentants élus, de telle sorte que ces derniers ont de la difficulté à saisir ce que les fonctionnaires pensent, ce qu'ils font, et pourquoi.

Un ensemble de retombées sociales pourrait aider à améliorer cette situation. L'accent mis sur les résultats pourrait déplacer une partie de l'attention des fonctionnaires des processus internes vers l'extérieur de l'appareil gouvernemental, c'est-à-dire vers les objectifs à atteindre. En même temps, l'utilisation des retombées sociales pour définir un contexte d'évaluation des programmes pourrait contribuer à faire tomber les barrières du jargon et de la spécialisation en rapprochant le langage des bureaucrates de celui des politiciens. Du point de vue de ces derniers, la relation pourrait alors se situer sur un plan plus connu. Les politiciens pourraient alors « rencontrer » plus facilement les fonctionnaires chargés d'élaborer les politiques afin de mettre au point la conception et la prestation des services gouvernementaux.

Quatrièmement, le fait de reconnaître que les enjeux dépassent de plus en plus les limites du découpage ministériel et d'autres limites signifie que les secteurs législatifs et exécutifs du gouvernement ont besoin de nouveaux outils et renseignements pour faire leur travail. ***Ils ont besoin d'outils de conduite des affaires publiques conçus pour donner une perspective englobant l'ensemble du gouvernement.*** Comme nous l'avons vu dans le cadre des discussions de la table ronde, les retombées sociales sont un tel outil. L'idée de les utiliser pour mener les affaires du gouvernement selon une approche plus « horizontale » a attiré l'attention des participants dès le début du processus et l'a retenue jusqu'à la fin.

2. Gouvernement vertical et gouvernement horizontal

Nous avons commencé ce document par une discussion du changement d'orientation selon lequel le gouvernement s'intéresse moins au processus qu'aux résultats et se demande moins comment les politiques et les programmes fonctionnent que si elles fonctionnent. Ensuite, à la fin de la dernière section, nous avons mentionné un changement différent mais connexe : ***le passage d'une planification et d'une coordination verticales à une planification et***

une coordination plus horizontales. Une étude de cas présentée aux participants à la table ronde par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador relativement à son plan social stratégique illustre comment ce passage pourrait fonctionner dans le contexte public.

2.1 Le plan social stratégique de Terre-Neuve et du Labrador²

D'après le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, le plan social stratégique représente un changement fondamental de la façon dont le gouvernement planifie, conçoit et met en œuvre ses programmes sociaux et économiques dans la province. Auparavant, à l'instar de la plupart des gouvernements, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador élaborait ses programmes en réponse à des questions précises et dans une perspective relativement étroite axée sur les activités d'un ministère en particulier. Les fonctionnaires qui ont assisté à la table ronde ont expliqué que leur gouvernement considère maintenant que l'élaboration et la planification de politique économique et sociale et l'investissement connexes font partie d'un tout intégré.

Le plan stratégique jette les bases d'une approche intégrée ou « horizontale » en matière d'élaboration de politiques et d'une approche multisectorielle en matière de prestation de services. On nous a dit que le gouvernement considérait auparavant l'élaboration des politiques et des programmes comme si ces objectifs étaient distincts de ceux du développement économique et régional. Les particuliers étaient un des éléments visés par la politique gouvernementale, et les collectivités et l'économie en étaient un autre. Le plan stratégique exige un changement fondamental de point de vue, c'est-à-dire que le gouvernement ne planifie plus et n'organise plus exclusivement en fonction de divisions de ce genre. Le gouvernement est un tout unique et intégré, de sorte que d'une part les membres d'une collectivité ou les habitants d'une région – son **capital humain** – est son plus important **actif économique**, particulièrement dans une économie fondée sur le savoir. D'autre part, le développement économique est un élément essentiel qui contribue au **bien-être** de chaque personne. Les deux domaines de politique sont intimement liés, et le plan stratégique repose sur le principe selon lequel l'élaboration des politiques et des programmes doit tenir compte de ce lien.

Selon la nouvelle approche, les programmes sociaux sont perçus comme un investissement en capital humain et ils visent à resserrer les liens entre la collectivité, son économie et les compétences et les ressources particulières des personnes qui y vivent et y travaillent. Dans le même ordre d'idées, les politiques et programmes en matière de développement économique et régional devraient promouvoir le bien-être des Terre-Neuviens en les aidant à renouveler et à

² Pour consulter une description de l'initiative, voir *People, Partners and Prosperity: A Strategic Social Plan for Newfoundland and Labrador* [Des gens des partenaires et la prospérité : un plan social stratégique pour Terre-Neuve et le Labrador], gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 1998.

développer les collectivités où ils vivent. Le plan stratégique vise à rapprocher les politiques et les programmes dans ces deux domaines stratégiques, qui étaient auparavant tenus pour distincts.

En élaborant et en articulant cette perspective globale, le plan stratégique utilise de façon essentielle les retombées sociales, les mesures de QV et les indicateurs de diverses façons :

Premièrement, le cadre de travail comprend quatre grands objectifs :

- I. Des collectivités dynamiques où les gens participent activement.
- II. Des régions durables reposant sur l'investissement stratégique dans les gens.
- III. Des citoyens instruits, en santé et autonomes qui vivent dans des collectivités sûres.
- IV. Des politiques et des programmes intégrés reposant sur les faits.

Chacun de ces objectifs répond à un critère permettant de déterminer s'ils sont des retombées « sociales » : ils découlent de nombreuses causes provenant de nombreuses sources, pas uniquement des politiques et des programmes d'un gouvernement en particulier. Chacun de ces objectifs donne également lieu à un certain nombre d'objectifs secondaires. Ensemble, ils constituent un cadre global qui servira à orienter l'intégration des politiques et des programmes sociaux et économiques.³

En outre, le plan stratégique reconnaît explicitement la nécessité de suivre les actions et d'évaluer les résultats afin de décider si ces derniers sont bien atteints. À cette fin, le plan stratégique comprend un système de suivi élaboré appelé « vérification sociale », qui vise deux objectifs principaux : 1) rendre le gouvernement davantage responsable; 2) fournir des renseignements clés pour évaluer les politiques et les programmes. Le plan stratégique prévoit l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs globaux. Ces indicateurs mesurent les résultats à long terme et visent à répondre aux questions suivantes :

- Les problèmes sociaux ont-ils diminué?

³ Le plan stratégique ne propose ni n'envisage de changements précis à des programmes précis. Il offre plutôt une perspective d'ensemble ou du « gouvernement comme un tout ». Chaque ministère doit apporter les ajustements voulus à ses propres programmes pour que ces derniers respectent plus fidèlement les grands buts et les grandes orientations prévus dans le plan stratégique pour l'ensemble du gouvernement.

- Les collectivités deviennent-elles plus stables et autonomes?
- Y a-t-il eu amélioration de la vie des gens en ce qui concerne la santé, l'éducation et l'emploi?

Le plan stratégique mise particulièrement sur le recours aux partenariats de toutes sortes pour l'application de la nouvelle approche. Les partenariats sont considérés comme un mécanisme essentiel pour en arriver à une approche plus horizontale de l'élaboration de politiques et de la prestation de services.

Enfin, il convient de noter que l'initiative a commencé par la création d'un comité consultatif sur la politique sociale chargé de mener des consultations publiques dans toute la province. Le comité se composait de quatorze bénévoles indépendants de régions, d'antécédents et d'intérêts divers.

En résumé, le plan stratégique de Terre-Neuve éloigne le gouvernement d'un système qui est perçu dorénavant comme trop « vertical » pour lui faire adopter un système qui est plus « organisé horizontalement ». L'ancienne approche maintenait une séparation distincte entre les diverses parties et fonctions du gouvernement. La nouvelle approche horizontale est conçue pour tisser de nouveaux liens entre les politiques et les programmes sociaux et économiques et ainsi, mettre le gouvernement plus à l'écoute du public et le rendre plus responsable – tout en donnant au public un rôle plus direct à jouer dans la conduite des affaires publiques.

2.2 Réadapter le gouvernement représentatif

L'initiative de Terre-Neuve fait ressortir l'approche d'un gouvernement qui cherche à devenir plus horizontal en matière de planification et de politique. Toutefois, il doit être clair à la lecture des paragraphes de la fin de la section 2.1 que le gouvernement s'engage également à conduire les affaires publiques de façon plus horizontale en consultant les citoyens et à offrir ses services de façon plus horizontale au moyen de partenariats de diverses sortes avec les secteurs privé et bénévole.

Cette nouvelle approche a des répercussions importantes sur le travail des parlementaires, particulièrement lorsqu'ils doivent assurer que le pouvoir législatif reste responsable de stratégies comme celle de Terre-Neuve et du Labrador. Les représentants élus pourraient intervenir pour déterminer les résultats à atteindre en menant des consultations publiques au début de tout exercice de planification de la sorte. Ils pourraient également évaluer le progrès d'une stratégie de ce genre en vérifiant si elle est vraiment horizontale dans sa façon d'allier buts économiques et sociaux en tenant les ministères responsables de sa mise en œuvre. Ils pourraient par exemple suggérer des modifications en indiquant les réussites dans un secteur qui pourraient être répétées ailleurs.

Des participants étaient portés à garder leur distance et à regarder ces changements d'un point de vue plus abstrait. Leurs commentaires laissent entendre que les retombées et les indicateurs sociaux renforcent la tendance vers un gouvernement horizontal, mais semblent également modifier la relation fondamentale qui existe entre les législateurs, les bureaucrates et les citoyens. Bref, ils peuvent changer quelques-unes des pratiques du gouvernement représentatif. Nous pouvons voir pourquoi en réfléchissant sur une observation faite à l'une des tables rondes. En effet, un fonctionnaire a fait remarquer que les discussions portaient en alternance sur deux façons d'utiliser les indicateurs et les retombées sociales : l'une pour rendre le gouvernement plus responsable et l'autre pour obtenir des renseignements essentiels permettant d'évaluer les programmes et les politiques. Il a poursuivi en soulignant que la responsabilité est une question de **conduite des affaires publiques**, tandis que l'évaluation de programme est principalement une question de **gestion**.

Quelle est la différence? Quelle importance cela a-t-il? Les représentants élus se voient dans un rôle de *conduite des affaires publiques* – décider **ce** que le gouvernement fera – et établir les priorités et formuler les politiques. Par contre, les bureaucrates, qui sont des gestionnaires, s'occupent du volet « mise en œuvre » de la fonction gouvernementale. Dans leur jargon, une « décision de gestion » porte sur **la façon** de faire quelque chose. Par exemple, si des impôts doivent être perçus, il y a de nombreuses façons de le faire. La tâche du bureaucrate consiste à trouver la façon la plus efficiente et efficace, tout en respectant les priorités du gouvernement et les droits des citoyens.

Les participants ont convenu que d'une part, la détermination des indicateurs et des retombées sociaux est essentiellement un geste politique, parce qu'il s'agit de faire des choix importants relatifs aux valeurs et aux priorités – « ce » que le gouvernement doit faire –, des choix que les gestionnaires ne sont pas autorisés à faire. À mesure que les statistiques sur les retombées sociales sont connues, les résultats deviennent l'élément central des délibérations et des débats sur l'efficacité des politiques du gouvernement. Cela devrait contribuer à le rendre plus responsable. De plus, les statistiques devraient également servir de fondement au débat sur la façon dont les politiques peuvent être améliorées, ce qui devrait influencer l'orientation et la forme des délibérations parlementaires qui auront une incidence sur l'ensemble du programme du gouvernement et de l'approche qu'il adoptera. Enfin, ce processus qui consiste à faire rapport, à débattre, à apprendre et à apporter des ajustements est itératif. À long terme, il devrait contribuer d'une façon significative à l'amélioration de la conduite des affaires publiques – le travail des parlementaires. Un ensemble efficace d'indicateurs et de retombées sociaux pourrait devenir un puissant **instrument de conduite des affaires publiques à long terme**. Par conséquent, les bureaucrates et les représentants élus ont convenu que les législateurs devraient assumer un rôle clé dans sa conception et dans son maintien.

D'autre part, la majorité des participants ont également reconnu qu'à l'instar de la vérification sociale de Terre-Neuve, un tel système pourrait devenir une source vitale de renseignements sur le rendement d'un programme. Si pour bien gérer, il faut bien évaluer les programmes et ensuite tirer des leçons et apporter des améliorations, un tel système serait un atout énorme. Toutefois, cela laisse entendre qu'un système fondé sur les mesures et les retombées sociales n'est pas uniquement un instrument de conduite des affaires publiques, mais également un nouvel **outil de gestion** important. Si tel est le cas, la tâche de le concevoir et de l'utiliser comporte des défis techniques de taille. Un « instrument bien ajusté » exigerait l'intervention de spécialistes possédant une expertise pertinente en matière de politiques et de programmes, comme dans le cas de l'élaboration, du perfectionnement et de l'utilisation des systèmes de données au XX^e siècle.

Comme un fonctionnaire l'a fait remarquer, la discussion des participants sur les retombées sociales oscillait entre deux visions très différentes du système à l'étude : parfois, ils avaient tendance à le percevoir comme un outil de gestion et parfois, comme un instrument de conduite des affaires publiques à long terme. ***Cette ambivalence fait ressortir une conséquence importante de la tendance au passage au gouvernement horizontal – et une autre façon dont le système vertical de gouvernement existant, conçu il y a deux siècles, ne peut pas répondre aux exigences du XXI^e siècle.***

Bien qu'ils fassent tous les deux partie de l'« ancien système », les législateurs et les bureaucrates s'acquittent de leurs tâches respectives sans trop de contact les uns avec les autres. En effet, la pratique d'un gouvernement représentatif moderne a évolué pour devenir ce qui est presque universellement reconnu comme une division du travail public : en termes extrêmement généraux, les législateurs s'occupent de la formulation des politiques de haut niveau et les fonctionnaires, de leur mise en œuvre. Le modèle –dans une forme extrêmement simplifiée – fonctionne un peu comme suit :

- (1) Les citoyens élisent des représentants qui ont donné l'assentiment à la plate-forme de leur parti pour ce qui est des résultats visés et des politiques et programmes nécessaires pour les atteindre.
- (2) Le pouvoir exécutif détermine les priorités gouvernementales et propose des politiques, des programmes et des dépenses pour les réaliser.
- (3) Les représentants élus engagent une discussion et acceptent ou n'acceptent pas ces priorités et dépenses gouvernementales.
- (4) La fonction publique met en œuvre ces politiques en créant des programmes et des services qui y correspondent.
- (5) Les citoyens bénéficient des programmes et des services et indiquent si leurs besoins sont satisfaits en réalisant ou en ne réalisant pas leurs représentants.

Selon ce modèle, la prise de décision et l'action passent des citoyens aux représentants élus aux fonctionnaires et de nouveau aux citoyens.

Au fil des ans, la structure verticale du gouvernement a renforcé cette approche « linéaire » de la conduite des affaires publiques à un point tel qu'elle fait maintenant partie du système et de la culture. Le passage à un gouvernement horizontal renverserait cette tendance. Ce passage peut rétablir le lien entre les citoyens, les législateurs et les bureaucrates à l'aide de « nouveaux outils », comme les indicateurs sociaux, qui forcent les gestionnaires et les législateurs à adopter une vision plus holistique du gouvernement.

Si les gouvernements veulent concevoir et utiliser de tels systèmes, ils doivent revoir la vision traditionnelle selon laquelle la conduite des affaires publiques et la gestion – ou l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre – sont à ce point des fonctions distinctes. La ***collaboration entre les fonctions exécutives et législatives du gouvernement est essentielle à l'efficacité de la conception et de l'utilisation de tels systèmes.***

De plus, comme le cas de Terre-Neuve l'indique, l'élaboration d'un système reposant sur des indicateurs et des retombées sociaux et sur la mesure de la QV pourrait également améliorer les aspects **démocratiques** du triangle de la conduite des affaires publiques en établissant une approche plus inclusive.

L'interaction des citoyens avec leurs représentants élus est essentiel à la légitimité. Les participants étaient pratiquement unanimes pour dire que les citoyens devraient participer à la discussion sur les éléments et la conception d'un tel système de conduite des affaires publiques à long terme : l'enjeu n'est rien de moins que la vision de leur société. S'il est vrai que les gestionnaires n'ont aucune autorité légitime sur le plan démocratique pour prendre de grandes décisions sur la conduite des affaires publiques sans la participation des politiciens, il est également vrai que les législateurs ne devraient pas chercher à apporter des changements fondamentaux au système de conduite des affaires publiques sans consulter les citoyens.

Les participants aux tables rondes ont discuté à plusieurs reprises de la façon dont un modèle de gouvernement horizontal peut avoir une incidence sur le rôle des parlementaires, des bureaucrates et des citoyens. Si ce modèle est juste, on peut affirmer de façon générale que la relation entre les trois parties doit devenir plus interactive et poussée, donc s'appuyer davantage sur la collaboration. Il faudra plus que de nouveaux outils et de nouveaux processus : un changement de culture s'impose.

Il est clair que les participants n'ont pas rejeté le système de gouvernement vertical – organisé selon des ministères et organismes distincts qui fonctionnent selon leur propre mandat – en faveur d'un gouvernement horizontal qui s'articule sur les enjeux. Puisque les participants ont reconnu que ces choix ne s'excluaient pas mutuellement, personne n'a conclu que « l'horizontalité était

bonne et la verticalité mauvaise », mais plutôt que le système actuel est **trop étroitement** vertical et qu'il faut de nouveaux outils et instruments pour aider les législateurs et les gestionnaires à travailler plus efficacement de façon interministérielle, en dépassant les limites verticales entre les ministères.

La majorité des participants croyaient que l'utilisation par les gouvernements des indicateurs et des retombées sociaux pourrait apporter une contribution importante. **Idéalement, ils seraient mis en place dans le cadre d'un système de gouvernement horizontal en évolution qui réintègre les divers secteurs politiques et refond les tâches verticales séparées de la gestion et de la conduite des affaires publiques. Un tel système donnerait une perspective à long terme, axée sur le gouvernement dans son ensemble, qui engloberait et compléterait le système vertical.**

2.3 Des expériences connexes

(i) Le dossier de l'invalidité

Les discussions sur les défis que doivent relever les parlementaires en ce qui concerne le gouvernement horizontal portaient sur la pratique et les principes. La table ronde 3, notamment, mettait l'accent sur plusieurs expériences, passées et présentes, où le Parlement avait fait l'expérience d'une approche plus horizontale. Ces exposés ont permis de démontrer que la coordination de la conception et de la prestation des programmes accroît l'efficacité d'ensemble. En effet, de nos jours, la plupart des observateurs sont d'avis qu'il s'agit là d'un principe simple et généralement accepté de bonne gestion. La nécessité de **coordonner horizontalement** devient rapidement un thème central de la conduite des affaires publiques contemporaine.

Deborah Carson-Tunis, directrice du Groupe de l'élaboration de la politique sociale de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait remarquer que le plus grand partage de l'information a permis de prendre conscience du fait que les programmes d'invalidité étaient éparpillés entre plusieurs ministères et gouvernements. Elle a indiqué aux participants qu'un des principaux défis consiste à respecter la reddition de comptes verticale tout en concevant des moyens efficaces d'assurer la coordination et de faire rapport sur le progrès réalisé globalement. Les mesures et les retombées sociales sont des outils importants à cette fin. Par exemple, DRHC les utilise déjà pour élaborer un **système de rapport collectif** sur l'invalidité.

Puisque les objectifs fédéraux dans le domaine de l'invalidité sont nombreux et variés, elle fait observer que la détermination des retombées sociales clés doit correspondre aux objectifs du gouvernement dans le domaine. Tous les ministères de l'administration fédérale (et idéalement des administrations provinciales) dont les programmes et les engagements en matière de résultats connexes contribuent aux objectifs devront alors faire rapport sur les progrès réalisés. Ensemble, les rapports devraient constituer un « aperçu » horizontal de

la façon dont fonctionne l'ensemble du système. Cette approche devrait ensuite aider les parlementaires et les gestionnaires à déterminer où il faut apporter des ajustements, mettre en œuvre de nouveaux programmes et accroître la coordination.

Le Parlement est déjà engagé dans le dossier de l'invalidité et, comme le fait remarquer Tunis, il a fait une contribution efficace pour assurer une meilleure coordination sur au moins quatre fronts : constituer des comités et des groupes de travail, défendre les droits des personnes handicapées, responsabiliser le milieu associatif des personnes handicapées et tenir les gouvernements responsables de rendre compte de leurs engagements. Elle souligne que le Bureau du vérificateur général a fait l'éloge du Parlement pour son rôle de structure de coordination horizontale entre les ministères dotés de programmes touchant divers aspects de l'invalidité. Elle a ajouté que ce genre d'examen encourage les fonctionnaires à donner un excellent rendement. En fait, l'initiative de l'administration fédérale qui consistait à établir un ensemble d'indicateurs et de mesures des résultats liés à l'invalidité donnait suite aux recommandations d'un sous-comité de la Chambre des communes.

Toutefois, malgré le travail du Parlement, Tunis prévient les participants que de grands défis attendent les personnes qui tentent d'accroître la coordination horizontale dans le dossier de l'invalidité. D'abord, l'engagement à l'égard de résultats clés doit être lié plus étroitement aux retombées sociales. Il reste beaucoup de travail analytique à faire pour établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer les résultats. Ensuite, si un rapport collectif doit devenir un outil horizontal efficace, il faut remédier à certains manques de données. Enfin, des données plus systématiques et plus cohérentes sont nécessaires pour mesurer les retombées sociales. Le Parlement pourrait jouer un rôle important pour aider à relever ces trois défis en consultant le milieu des personnes handicapées et d'autres membres de la population, en favorisant une approche horizontale par les ministères fédéraux, en suivant leur progrès et en recommandant des mesures complémentaires au besoin.

(ii) Le contexte parlementaire

William Young de la Bibliothèque du Parlement a présenté une analyse et une perspective historique des expériences passées du Parlement relativement au travail horizontal effectué par des comités. Qu'est-ce qui a fonctionné? Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné? Pourquoi?

Par le passé, le Parlement a traité les questions horizontales avec plus de succès qu'aujourd'hui. Au début des années 80, les comités parlementaires qui étudiaient les enjeux horizontaux ont produit des rapports et des études de grande envergure dont la production a exigé de nombreuses années et qui ont produit un grand nombre de recommandations relativement aux mesures que devait prendre le gouvernement. Ils ont souvent servi de points de référence pour

les années à venir. Plus tard, du milieu des années 80 au début des années 90, une autre vague d'études horizontales par les comités parlementaires est apparue – en partie parce que parmi les 26 comités permanents de la Chambre des communes, bon nombre avaient des mandats qui étaient horizontaux de nature.

Aujourd'hui, les mandats de bon nombre de ces comités ont été fusionnés et les comités mêmes ont été fusionnés. Il en résulte notamment que peu de comités concentrent clairement leur attention sur des enjeux horizontaux. Les mandats actuels des comités permanents de la Chambre des communes ont tendance à reproduire la structure verticale du gouvernement et, par conséquent, se limitent aux enjeux qui relèvent du mandat d'un seul ministère. Les principales exceptions sont les sous-comités chargés de la question des enfants et des jeunes à risque et de celle de la condition des personnes handicapées.

Pourquoi y a-t-il un regain d'intérêt à l'égard des enjeux horizontaux, demande-t-il? C'est en partie le résultat du contexte dans lequel les comités fonctionnent. Par exemple, si le climat économique est bon, le soutien en faveur d'études plus larges et plus globales (c.-à-d. horizontales) augmente. Par contre, ces études sont moins populaires dans les périodes plus difficiles sur le plan économique. M. Young présente un sommaire intéressant et provocateur des points importants qui contribuent à la tendance des comités à adopter une approche verticale :

- En mettant l'accent sur une question horizontale précise, l'étude et les recommandations du comité donnent l'impression aux citoyens que cette question est prioritaire dans le programme du Parlement et du gouvernement. Puisqu'en général, les gouvernements ne sont pas portés à créer de telles attentes, ils évitent d'encourager l'établissement de comités ayant pour mandat de traiter de questions horizontales ou de donner leur appui à d'autres comités qui veulent entreprendre des études horizontales.
- Les comités ont une capacité limitée de mener des enquêtes relativement à l'efficacité des politiques et des programmes du gouvernement, particulièrement si ces derniers ont des répercussions sur plusieurs ministères. Si un ministre n'est pas disponible pour rencontrer un comité parlementaire, aucune autre personne n'éclairera les membres du comité sur l'état de la réflexion sur une question horizontale.
- Au moment où une mesure législative est transmise aux comités, les décideurs clés ont déjà pris leur décision. Les négociations sur les questions importantes peuvent être presque terminées, de sorte que la discussion ne porte que sur des points techniques. Une approche plus vaste pourrait compliquer le processus, par exemple en soulevant des

questions nouvelles ou inattendues. Plus le comité est spécialisé, plus il est facile de limiter la discussion.

- L'organisation du gouvernement ne facilite pas le traitement des questions horizontales par les comités parlementaires. La fusion des ministères a également contribué à la tendance verticale. Par exemple, DRHC est constitué d'éléments provenant de six anciens ministères. Là où auparavant il y avait six comités, il y n'y en a plus qu'un seul aux prises avec un mandat énorme et contradictoire.
- Les comités horizontaux du passé avaient la réputation de défendre une cause et en particulier, de devenir des porte-parole de groupes d'intérêt « à vocation unique ». Par conséquent, nombreux sont ceux qui pensaient que l'orientation et la qualité de leur travail en souffraient. En même temps, il n'y avait pas de façon vraiment satisfaisante de mesurer leurs réalisations.

Si les députés veulent rendre leur travail plus horizontal, Young les prévient qu'une série de défis les attendent :

- Qui établit le **programme du comité**? Les efforts consacrés à explorer une question horizontale pourraient donner de meilleurs résultats si la question est déjà une priorité du gouvernement, comme l'invalidité ou la pauvreté chez les enfants. Mais arrive-t-il souvent que de telles priorités soient vraiment les bonnes questions à examiner? Comment les députés peuvent-ils mettre à l'ordre du jour d'autres questions horizontales?
- **Responsabilisation** : Les questions horizontales exigent des solutions horizontales. Puisque l'organisation du gouvernement est verticale, les enjeux horizontaux soulèvent des questions difficiles relativement aux rôles et aux responsabilités. Qui doit prendre la décision d'agir? Qui devrait intervenir? Qui gère la coordination? Qui peut mettre un terme aux disputes interministérielles?
- **Structures ministérielles** : La principale impulsion des ministères est verticale. Il y a donc un conflit inhérent entre l'approche des comités horizontaux et celle des comités ministériels qui, à l'instar des ministères qu'ils examinent, ont une organisation verticale. Comment les comités existants peuvent-ils obtenir le mandat ou la légitimité nécessaire pour explorer les questions qui chevauchent plusieurs ministères?
- Même lorsque la **coordination horizontale** est à l'ordre du jour, elle est **souvent inefficace**. Si des membres subalternes du personnel sans véritable pouvoir assistent aux séances de planification

interministérielles, ces dernières tendent à devenir de simples séances d'information.

3. Questions et occasions

Pendant que les participants se penchaient sur les grands thèmes du projet comme l'horizontalité, plusieurs questions plus précises ont été soulevées et examinées. Libby Davies, députée de Vancouver East et Val Meredith, députée de Surrey-White Rock et Langley, ont fait des exposés concernant leur expérience de parlementaires dans lesquels elles ont fait part de leurs inquiétudes et exposé certaines possibilités qui ont orienté le débat et la discussion. Les points qui ont retenu l'attention des participants et qui méritent d'être approfondis et travaillés sont présentés dans la présente section.

3.1 Évaluer les obstacles idéologiques

Lorsque les participants ont commencé à explorer la façon de mettre des mesures en place, un ensemble de questions clés entourant la légitimité de divers modèles revenaient souvent. Faut-il que le contenu d'un système représente un large consensus public et politique pour que le système soit légitime? Dans quelle mesure doit-il être libre d'engagements idéologiques litigieux? Un système qui est conçu pour s'appliquer à l'ensemble de la société doit-il recevoir l'appui de l'ensemble de la société? Les représentants élus qui ont des points de vue différents de la société en arriveront-ils à s'entendre sur ce qui doit être inclus, puisque la politique comporte un conflit de valeurs?

Les participants aux tables rondes ont examiné plusieurs modèles d'utilisation des retombées sociales. Un des modèles les plus étudiés a été le **cadre obligatoire**. D'après ce modèle, un ensemble unique de résultats globaux touchant tout le gouvernement seraient choisis pour constituer une sorte « d'énoncé de mission » de la société que les citoyens cherchent à bâtir et seraient accompagnés d'indicateurs permettant de suivre les progrès de la collectivité dans le sens de sa réalisation. Il a déjà été question de ce modèle à plusieurs reprises dans le présent document.

Un modèle semblable, mais moins global est celui qu'on appelle la **fiche de rendement**. Il fonctionne beaucoup comme le cadre obligatoire, mais sa portée est limitée. Une fiche de rendement s'applique habituellement à un domaine politique précis, comme la santé, le développement du marché du travail ou l'environnement—ou une partie de ce domaine, comme les services hospitaliers. Les résultats qui sont choisis correspondent aux grandes valeurs et aux grands objectifs que le gouvernement souhaite réaliser dans le domaine. Les rapports d'étape périodiques dans l'optique des résultats serviraient en quelque sorte de « fiche de rendement » sur les progrès réalisés par le gouvernement dans le domaine. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a proposé récemment

qu'un tel système soit utilisé dans le domaine de l'éducation. Cette proposition a soulevé beaucoup de controverse et de critiques. Le gouvernement du Canada et les provinces ont convenu qu'ils feraient rapport sur la situation des soins de santé au Canada, administration par administration d'ici septembre 2002. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fédéral a présenté pendant des années un rapport annuel sur les progrès réalisés dans le sens des résultats clés en se fondant sur un cadre d'indicateurs sociaux.

Les participants étaient incertains quant à la possibilité d'obtenir le soutien ferme des membres des divers partis politiques à l'égard d'un ou de l'autre des systèmes. Parfois, la possibilité semblait bonne, parfois, certainement pas. L'ambivalence suivait un modèle : plus la discussion portait sur des points pratiques, plus les participants étaient susceptibles de se montrer optimistes. Par exemple, les échanges à savoir si une fiche de rendement qui recevait un large appui pourrait être créée dans un domaine comme l'invalidité semblait faire l'objet d'un consensus relativement élevé. Par ailleurs, plus la discussion devenait abstraite, particulièrement dans le cas du cadre obligatoire, plus les participants glissaient vers des débats idéologiques qui menaçaient de les diviser.

Ces observations permettent de tirer deux leçons. Premièrement, d'aucuns croyaient qu'une approche visant à en arriver à un consensus avait de meilleures chances de réussir si la discussion commençait par l'examen d'un domaine précis, comme l'invalidité. Ainsi, on tiendrait compte de la volonté de commencer par un point pratique, tout en reconnaissant que les personnes qui soutiennent des points de vue différents en arrivent tout de même à un consensus très fort quant à l'obligation du gouvernement de niveler le terrain pour les personnes qui sont aux prises avec des situations qu'elles n'ont pas créées. Dans cette optique, le cadre devrait être « ascendant » et établi en pièces « assimilables » pour faire converger les différences pratiques et idéologiques. Toutefois, tout le monde ne partageait pas ce point de vue.

Deuxièmement, peut-être le projet d'établir un cadre obligatoire exigeait-il de faire un choix entre inclure d'une part un contenu qui était très général, mais qui pouvait rallier un large soutien et d'autre part un contenu qui était plus substantiel, mais qui comportait des choix litigieux quant aux valeurs et aux priorités. De nombreux participants étaient d'avis que la deuxième option était la bonne, mais qu'étant donné son contenu litigieux, ***un tel système doit être le résultat d'un processus qui est ouvert, transparent, responsable, inclusif et équitable***. Dans cette optique, la politique démocratique consiste à faire des choix politiques publics litigieux d'une façon qui soit acceptable, même pour les personnes dont les préférences ont été rejetées. C'est une question de légitimité. Un tel système, s'il doit comporter des choix litigieux, doit être le résultat d'un tel processus.

3.2 Que devrait-on mesurer?

Compte tenu de la complexité des questions entourant la mesure des retombées sociales, il est important de bien comprendre quelles sont les prémisses de base qui sous-tendent la mesure d'une question sociale en particulier. Ces prémisses détermineront les indicateurs qui seront choisis, ainsi que les effets sur les politiques et programmes. **Sachez ce que vous mesurez et pourquoi vous le faites.** Par exemple, la mesure de la pauvreté en ce qui concerne le revenu ou les besoins de base laisse entendre la mise en place d'indicateurs particuliers servant à établir les points de référence et à suivre les progrès réalisés. Toutefois, si la pauvreté est perçue du point de vue des capacités humaines, qui met l'accent sur l'élargissement des possibilités qui s'offrent aux gens, d'autres indicateurs ayant d'autres effets en ce qui concerne les politiques et les programmes pourraient émerger de cette perspective.

Les indicateurs devraient-ils porter sur des points de vue individuels ou adopter une perspective d'ensemble et mesurer chaque collectivité? Comment des indicateurs peuvent-ils faire la distinction entre les interventions ou les « moyens » et d'autres indicateurs peuvent-ils mesurer les résultats de base ou les « fins »? Puisque les « interventions » sont facilement sélectionnées et que les changements peuvent être perçus relativement rapidement et que les « fins » ont tendance à changer relativement lentement avec le temps, quel type d'échéancier devrait être utilisé pour examiner la nature du changement? Les indicateurs devraient-ils être utilisés seuls ou selon une formule combinée (c'est-à-dire un indice)?

Quelques mots d'avertissement s'imposent relativement à la question de combiner les indicateurs dans un indice. Il est généralement accepté que les indicateurs ou les indices composés peuvent être utiles pour comparer les tendances générales dans divers pays ainsi que la défense des droits et la recherche. C'est la justification de l'indice du développement humain établie par les Nations Unies. Il convient toutefois de se demander dans quelle mesure un indice peut être utilisé *au sein* d'un même pays sans qu'on ne s'attarde à l'information que permet de recueillir chacun des indicateurs faisant parti de l'indice. Dans le cas d'un pays ou de parties d'un pays, il pourrait être utile par exemple de ventiler l'information contenue dans les indicateurs selon le sexe, l'âge, l'ethnie et l'emplacement. Ainsi, il serait possible de recueillir de meilleurs renseignements sur la façon dont se comportent des groupes ou des régions en particulier en comparaison de la population dans son ensemble.

En outre, il existe une tendance à présumer qu'un indice composé peut saisir plus de renseignements qu'il ne le fait en réalité. En changeant le coefficient de pondération qui est conféré à chacun des indicateurs, on peut changer le classement final dans tout indice, ce qui nous ramène à l'utilisation du cadre obligatoire dont il a été question à la section 3.1. La fusion des indicateurs dans un indice permet d'établir une moyenne, mais seul un petit nombre d'indicateurs

peuvent être utilisés à cause de problèmes méthodologiques. Par exemple, l'indice du développement humain (IDH) mesure trois aspects des réalisations d'un pays, ce sont : la **longévité** qui est mesuré par l'espérance de vie à la naissance; le **savoir** qui est une combinaison du taux d'alphabétisme chez les adultes et l'inscription combinée à divers niveaux d'éducation (primaire, secondaire et universitaire) et le **niveau de vie** ou le produit national brut (PNB) par habitant. Toutefois, de nombreux autres éléments du développement humain ne sont pas inclus dans l'IDH et c'est une erreur de présumer que l'IDH saisit le développement humain dans son ensemble.

Si la mesure des résultats est un outil de conduite des affaires publiques accepté, il est néanmoins important que les parlementaires reconnaissent que les arguments relativement à la méthode à employer peuvent être infinis et qu'aucune méthodologie ou ensemble d'indicateurs n'est entièrement parfait. ***Il est important non seulement de comprendre l'information que renferme un ensemble d'indicateurs en particulier, mais également l'information qu'il ne renferme pas.***

3.3 Engagement des citoyens

Si les parlementaires doivent jouer un rôle central dans l'élaboration d'un système d'indicateurs et de retombées sociaux, la porte est également ouverte à l'engagement des citoyens à participer directement à une discussion sur le type de cadre qui à leur avis représente le plus fidèlement la société qu'ils veulent bâtir.

Toutefois, la participation des citoyens soulève plusieurs questions : Qui doit engager les citoyens— chacun des parlementaires individuellement, les comités parlementaires les ministères gouvernementaux, les organismes centraux du gouvernement, les organisations non gouvernementales, les tiers partis en autonomie? À qui incombe-t-il d'interpréter les résultats de la consultation auprès des citoyens? Quelles sont les répercussions relativement à un gouvernement représentatif? Qui sera responsable d'assurer que cette consultation a un sens quelconque et qu'elle sert à mesurer les résultats et à modifier en bout de ligne les politiques et les programmes?

Les participants ont discuté de forums de circonscription dirigés par le député et d'autres processus de consultation du public où les citoyens peuvent participer à la discussion et faire valoir leur point de vue. Les participants ont également entendu parler d'initiatives où des organisations non gouvernementales comme les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ou le Conseil canadien de développement social entraînent en contact avec les citoyens pour tenir de telles discussions. En général, les participants semblaient être d'accord avec les retombées sociales et voyaient d'un bon œil la participation plus directe des parlementaires et des citoyens dans le débat politique et pensaient qu'il importe de se pencher davantage sur la façon de tirer le meilleur parti d'une telle occasion.

3.4 Le gouvernement et le secteur non gouvernemental

Le groupe qui a participé aux tables rondes incluait des intervenants autres que les législateurs et les bureaucrates. En effet, des responsables du secteur bénévole, du milieu universitaire et de plusieurs organisations stratégiques étaient aussi présents. Plusieurs représentants du secteur tertiaire avaient leurs propres projets de mesure des retombées sociales. Au moins un groupe, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, a lancé un processus de consultation publique pour élaborer un prototype de cadre obligatoire pour les Canadiens. Sandra Zagon, gestionnaire du projet sur les indicateurs de la qualité de vie du RCRP a présenté les résultats du processus au groupe.⁴

Ceci soulève la question des différences possibles dans l'utilisation de ces systèmes entre le secteur gouvernemental et le secteur tertiaire. S'ils sont tous les deux des instruments de conduite des affaires publiques et des outils de gestion, on peut présumer raisonnablement que les besoins en gestion du gouvernement peuvent différer de ceux d'une organisation bénévole ou de recherche. La situation se complique davantage si l'on reconnaît que les besoins des parlementaires peuvent en fait se situer quelque part entre ceux des deux autres. Plusieurs questions se posent : Même si nous présumons qu'à la suite d'une consultation entière et publique les parlementaires, un gouvernement et une organisation du secteur tertiaire en arrivent à une vision sociétale commune, les diverses utilisations que les deux organisations peuvent en faire aboutiraient-elles naturellement à l'inclusion d'un contenu différent? Dans l'affirmative, dans quelle mesure de tels cadres devraient-ils être différents pour répondre aux besoins respectifs des divers secteurs en matière de gestion? Quelles conclusions, le cas échéant devrions-nous en tirer en ce qui concerne la façon d'élaborer de tels systèmes et la façon dont ils devraient être utilisés dans un débat public? Est-ce que cela signifie que les gouvernements devraient concevoir leurs propres systèmes pour répondre à leurs propres besoins internes, les besoins des parlementaires ou ceux du secteur non gouvernemental? Ou peut-être de tels systèmes devraient-ils être conçus par une coalition d'organisations parlementaires, gouvernementales et non gouvernementales? Se peut-il que nous ayons besoin de plusieurs systèmes de la sorte pour atteindre divers objectifs?

3.5 Surcharge d'information

Les participants ont exprimé leur optimisme relativement aux données de plus en plus élaborées que la technologie leur permet d'obtenir, mais ils se sont montrés inquiets de la possibilité que les gouvernements—et particulièrement les parlementaires—pourraient facilement être écrasés par le volume. Les députés et les sénateurs ne sont peut-être pas préparés ou capables de traiter un océan de

⁴ Voir *Indicators of Quality of Life in Canada: A Citizens' Prototype*, avril 2001, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, www.cprn.org.

données. Pour cette raison, une nouvelle approche pour mesurer les résultats et établir des indicateurs sociaux pourrait mettre entre les mains des bureaucrates un pouvoir énorme : ils auront une très grande latitude pour définir les enjeux et pour trier l'information, la préparer et la présenter au monde politique. La définition de toute nouvelle relation issue de la mesure des résultats repose sur la question clé de trouver une façon de compenser le pouvoir que les bureaucrates gagneront grâce à leur position clé dans un nouveau système de mesure des résultats.

Les participants semblaient d'accord pour dire que si les gouvernements doivent élaborer et utiliser des indicateurs sociaux, il importerait d'établir une relation de travail étroite entre les fonctionnaires qui conçoivent le système et les députés qui recevront et utiliseront les rapports que ces derniers produiront. Cette collaboration est essentielle pour assurer que les rapports sont fiables, succincts, pertinents et conviviaux. Au cours des cinq dernières années, comme un fonctionnaire l'a fait remarquer dans les derniers échanges, plusieurs initiatives ont été lancées précisément pour explorer avec les représentants élus une façon de rendre le système de présentation des rapports plus simple, pertinent et convivial. En effet, depuis 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a participé à une grande initiative intitulée « Amélioration des rapports au Parlement » qui visait à modifier la façon dont l'administration gouvernementale présentait l'information aux parlementaires. Comme résultat, plusieurs changements importants ont été apportés au système, y compris une restructuration majeure de la partie 3 du budget des dépenses.

Le fonctionnaire a prévenu que les commentaires généraux à l'effet que les rapports soient plus courts, plus simples, conviviaux ou pertinents donnent très peu d'orientation aux fonctionnaires chargés d'améliorer le système. Il est souvent très difficile de savoir quels changements seront et ne seront pas perçus comme des améliorations dans ce sens. Les fonctionnaires ont besoin d'une orientation plus précise. Il s'ensuit que les représentants élus doivent être disposés à prendre le temps de mieux se familiariser avec les façons actuelles de présenter les rapports, de sorte qu'ils soient en mesure de donner une telle orientation.

Comme le professeur Bouckeart l'a si bien expliqué dans son exposé, une clé importante pour améliorer les rapports à l'avenir consiste à renforcer la relation entre l'offre et la demande, entre les gens politiques et les bureaucrates. Ces derniers doivent répondre aux changements au niveau de la demande des gens politiques, mais la demande doit être claire, précise et d'une portée raisonnable. Pour établir une telle relation dans le contexte d'un nouveau système d'indicateurs et de retombées sociaux, il faudra consentir un effort important des deux côtés pour en arriver au type de compréhension et de respect mutuel voulu.

3.6 Intérêts politiques à court terme c. planification à long terme

Voici une autre difficulté politique liée à l'élaboration d'un système axé sur les retombées sociales : même si le suivi du progrès d'une société dans le sens de retombées sociales est un processus à long terme, il est peu probable que des progrès importants soient enregistrés sur des périodes de temps relativement courtes. Toutefois, comme plusieurs participants nous l'ont rappelé, les parlementaires sont pris avec des échéanciers comparativement serrés. Lorsqu'ils cherchent à se faire réélire, ou entre deux élections, ce qui représente une période d'environ quatre ans, ils veulent montrer des progrès mesurables. Si les politiques et les programmes élaborés dans l'optique d'objectifs plus grands exigent des périodes de temps plus longues avant de rapporter des dividendes, n'est-ce pas là un élément qui dissuade les représentants élus d'investir trop de temps et d'énergie pour faire fonctionner le système? Qu'advient-t-il lorsqu'un gouvernement est défait et que le nouveau gouvernement accorde une priorité différente aux divers résultats, politiques et programmes?

Les participants ont réagi de diverses façons à cette question. Quelques-uns pensaient qu'il s'agissait-là d'un argument puissant contre un tel système—en tout cas, certainement pas quelque chose qui devait être écarté à la légère. D'autres croyaient qu'il y avait moyen de traiter cette situation. Par exemple, un participant nous a rappelé la distinction entre les résultats d'un programme et les résultats plus larges au niveau de la société. Il a souligné que les objectifs d'un programme visent souvent le court terme, de sorte que les représentants élus peuvent récolter les avantages du bon rendement d'un programme, tout en gagnant la reconnaissance publique de leurs efforts, pour les faire correspondre de façon convaincante aux avantages d'ensemble à plus long terme.

Un autre participant a fait remarquer que si les citoyens participaient directement à l'élaboration d'un tel système, leur intérêt à cet égard serait plus clair et ils comprendraient mieux ce qu'il faut pour le faire fonctionner. Par conséquent, ils pourraient s'attendre à ce que les représentants élus proposent des politiques et des programmes qui contribuent aux retombées sociales. De leur côté, les représentants élus profiteraient du fait d'être perçus comme des personnes qui essaient de faire fonctionner le système. Cette dynamique créerait un contexte où ils seraient incités à travailler dans le sens d'un progrès à long terme.

3.7 Pourquoi manque-t-il des données et que pouvons-nous faire à cet égard?

Comme une fonctionnaire qui fait partie du processus l'a indiqué, plus on accorde d'importance aux aspects horizontaux de la conduite des affaires publiques, plus il est clair qu'il existe des lacunes importantes dans la base d'information. « Quelle en est la cause? » demande-t-elle. « Pourquoi manque-t-il des données? »

Si la question semblait anodine au premier abord, avec du recul, elle exigeait l'examen plus attentif de certaines questions et nous mettait sur la piste de questions qui devaient être approfondies. Tout d'abord, il peut arriver que des lacunes soient intentionnelles. Par exemple, les gouvernements fédéral et provinciaux entretiennent des discussions sur la façon de mesurer le rendement et de donner un compte rendu des résultats dans divers domaines où les deux paliers gouvernementaux sont actifs. Il peut arriver qu'un palier craigne que si l'information sur son rendement est rendue disponible, cela l'exposera aux critiques ou à des comparaisons indésirables avec d'autres gouvernements. L'idée d'un compte rendu national sur la santé a soulevé de telles craintes de la part de plus d'un gouvernement provincial. Qu'advient-il si les indicateurs provinciaux ne sont pas comparables ou accessibles (par exemple, s'ils sont gardés dans les dossiers du médecin ou dans les registres d'un conseil scolaire au niveau individuel ou local)?

L'existence de lacunes s'explique également du fait que dans certains endroits, l'information n'a jamais été recueillie ou assemblée. Un des intérêts que présente l'examen des questions d'un point de vue plus horizontal, c'est qu'il attire l'attention sur des aspects importants d'une question qui jusqu'ici étaient restés dans l'ombre. Nous pouvons constater que des données n'ont jamais été recueillies parce que personne ne s'était vraiment intéressé à la question auparavant. En outre, il y a toujours la tentation de succomber à la pression de la simplicité et de la bonne présentation. Certains indicateurs exigent une collecte de données très onéreuse tandis que d'autres forcent l'examen de renseignements contradictoires qui rend une conclusion « bien ficelée » difficile voire impossible.

À mesure que les gouvernements deviennent plus horizontaux, ils se rendront sûrement compte qu'ils ont besoin de nouveaux renseignements. Rappelons de nouveau les commentaires du professeur Bouckeart sur la relation entre l'offre et la demande. Peut-être les comités permanents qui commencent à travailler aux questions horizontales mettront en lumière les lacunes (demande) qui existent dans la base d'information pour que les bureaucrates puissent les combler (offre).

Au moment d'entamer la première décennie du troisième millénaire, les technologies de l'informatique et des communications (TIC) ont progressé et sont devenues beaucoup plus perfectionnées que dans les années 1970 et 1980. Comme le professeur Bouckeart l'a fait remarquer dans son allocution, ***bien que la perspective de recueillir et de rassembler des données de qualité sur une vaste gamme de résultats constitue un défi d'importance, ce n'est plus une tâche écrasante.*** En outre, cette capacité peut augmenter de façon exponentielle au cours des années à venir. Durant la prochaine décennie, des systèmes élaborés de collecte et de mesure des données seront disponibles en direct pour permettre aux gouvernements de franchir ce qui a été le plus gros obstacle en matière de retombées sociales dans les années 1970 : accumuler

suffisamment de données pertinentes pour les extraire et les intégrer dans une information utilisable de haute qualité.

3.8 Utiliser les retombées sociales pour axer la coordination et la collaboration sur les résultats

La question de la coordination horizontale a pris une place importante dans les discussions qui ont eu cours durant les séminaires. Nous avons également vu qu'un système de mesure des indicateurs sociaux peuvent être utiles pour promouvoir une telle coordination. En adoptant des résultats et des indicateurs du rendement à l'échelle gouvernementale, chaque gouvernement, secteur, ministère ou section est censée contribuer à la coordination, à l'intégration de l'ensemble du système et à y accorder une plus grande attention. Si les ministères poursuivent individuellement des buts communs, adoptent les mêmes indicateurs de rendement et utilisent les résultats de l'évaluation pour simplifier, orienter et améliorer leurs propres politiques et programmes, il s'ensuivra naturellement une intégration et une coordination de l'activité.

Du point de vue des parlementaires, il pourrait y avoir un effet indésirable. Cela pourrait brouiller les lignes de responsabilité en ce qui a trait aux résultats, de sorte qu'aucun ministère ni aucun organisme ne serait perçu comme ayant une obligation claire et non équivoque d'agir ou d'assumer la responsabilité des conséquences. Qui assume la fonction de la coordination? Qui fait en sorte que les ressources sont disponibles? Comment les résultats peuvent-ils être mis de l'avant, de sorte que le processus de coordination ne devienne pas une fin en soi?

Une conséquence intéressante de cette approche, c'est qu'elle répartit la tâche de la coordination dans tout le système et en même temps, encourage une certaine décentralisation relativement à l'élaboration des politiques et la conception et la prestation des programmes. Cette approche se distingue du point de vue traditionnel selon lequel la cohérence à l'échelle du système est atteinte de la façon la plus efficace dans un exercice descendant par les autorités centrales comme les conseils du trésor, les secrétariats de cabinet ou les ministères des finances qui façonnent et maintiennent un système de gouvernement au moyen d'un ensemble de directives stratégiques, de règles et de règlements. L'ancien modèle exige une centralisation considérable de l'autorité décisionnelle qui, c'est bien connu, est contrôlée par un petit groupe de spécialistes en politique. Par contre, une approche décentralisée permet une plus grande souplesse dans l'élaboration des politiques, la conception des programmes et les méthodes de prestation de services.

Avec quelle efficacité cette approche de coordination horizontale s'applique-t-elle aux secteurs clés, y compris la relation entre les organismes centraux et les ministères responsables, les relations intergouvernementales et la gestion des partenariats entre le gouvernement et le secteur privé ou le secteur tertiaire? Il reste beaucoup à faire pour élaborer et mettre à l'essai le modèle pour en vérifier

la puissance et évaluer dans quelle mesure il peut constituer une formule de rechange prometteuse au modèle traditionnel, centralisé de pouvoir hiérarchique. Les comités parlementaires pourraient suivre ce dossier.

3.10 Améliorer le débat parlementaire : entre les arguments idéologiques et les arguments anecdotiques

Durant la plupart de l'histoire du Parlement, les débats sur les mérites des divers programmes et politiques du gouvernement se divisent en deux grandes catégories : *anecdotiques* et *idéologiques*.

Les arguments anecdotiques reposent sur l'utilisation d'exemples précis pour montrer qu'une politique ou un programme a bien fonctionné (ou n'a pas bien fonctionné). À titre d'exemple, si un membre devait évaluer un programme d'infrastructure, il pourrait mentionner plusieurs rapports précis d'électeurs qui de diverses façons ont été bien servis (ou mal servis) par le programme. Ceci pourrait servir de preuve pour ou contre le programme en question.

Par contre, les arguments idéologiques sont généraux de par leur nature et leur application. Par exemple, si un ministre devait défendre une politique sur la réduction de l'impôt, il pourrait prétendre qu'un impôt plus bas incite davantage à travailler, ce qui mène à une plus grande productivité et par conséquent à une plus grande richesse. L'argument repose sur plusieurs hypothèses non prouvées sur la relation entre les niveaux de revenu et la motivation et la productivité. Ces hypothèses peuvent être vraies ou fausses. La puissance de l'argument repose dans la capacité de l'orateur à convaincre son public de la validité de ces prétentions générales et non prouvées.

Du point de vue du débat public, la faiblesse des arguments anecdotiques, c'est qu'ils généralisent la performance générale d'un programme à partir de quelques exemples qui peuvent n'être que des anomalies ou des exceptions. La faiblesse des arguments idéologiques, c'est qu'ils reposent sur de grandes hypothèses en grande partie non prouvées (et souvent impossibles à prouver). Néanmoins, aucun des deux types d'argument n'est illégitime et leur utilisation n'est pas remise en cause—Les deux sont des outils importants de débat public. Toutefois, ni l'un ni l'autre ne constitue un fondement solide pour se prononcer sur le rendement général d'une politique ou d'un programme. Au mieux, ils fournissent une preuve indirecte appuyant de tels jugements.

Au cours des quatre dernières décennies, le débat parlementaire a changé de façon significative. Les arguments anecdotiques et les arguments idéologiques sont encore—et seront toujours—utilisés, mais ils sont de plus en plus complétés par un troisième type d'arguments reposant sur des renseignements statistiques (et scientifiques). En recueillant et en compilant d'importants renseignements statistiques sur une diversité de tendances (comme le niveau d'emploi, le taux d'inflation, les profils démographiques et la fluctuation des prix dans les marchés

des produits de base) le gouvernement établit un tout nouveau contexte pour évaluer les politiques et les programmes et en discuter. Les institutions comme Statistique Canada ont fait faire un pas de géant aux gouvernements en apportant la gamme de preuves qui se situent à mi-chemin entre les arguments idéologiques de haut niveau et l'information très précise contenue dans les rapports anecdotiques. Au fil des ans, ces preuves ont enrichi et consolidé le débat en matière de politique gouvernementale.

Néanmoins, il y a toujours lieu d'accroître la capacité de fournir une information adéquate et fiable de la sorte. La base d'information présente de nombreuses lacunes. Les participants semblaient s'entendre pour dire que l'accès à de meilleurs renseignements dans ce domaine devrait contribuer à une utilisation plus disciplinée de l'argumentation idéologique et anecdotique, particulièrement dans des débats sur l'efficacité de politiques et de programmes bien précis.

4. Conclusion : de la science à l'art

Lorsque l'on discutait des indicateurs dans les années 1970, on avait tendance à invoquer la langue et les normes de la science. Les scientifiques politiques au début de la période d'après-guerre – particulièrement dans les universités américaines – avaient entrepris la tâche d'établir une approche rigoureuse et objective pour expliquer la politique. Les érudits de l'administration publique partageaient un rêve semblable en ce qui concerne la gestion publique.

Bien que l'objectif d'une « science » libre de valeurs dans le domaine de la politique et de l'administration publique ait été grandement discréditée dans les années 1970, son influence est restée en toile de fond. D'une part, les adeptes des indicateurs sociaux ont reconnu l'importance de mesures et de jugements qualitatifs. D'autre part, un optimisme irréaliste est resté quant au degré de rigueur scientifique qu'une telle approche pourrait comporter. Donc, dans la recherche d'indicateurs, on a souvent eu tendance à prétendre qu'il existe une solution meilleure, unique.

Nos discussions révèlent que les parlementaires et les fonctionnaires aujourd'hui ne partagent pas ce point de vue. Si les participants ont tendance à convenir qu'il est possible d'obtenir une information fiable et utile sur la qualité de vie, ils sont également convaincus qu'il n'existe pas un ensemble unique de résultats et d'indicateurs pour mesurer la qualité de vie. On invoque la pauvreté à titre d'exemple éloquent. Bien que tout le monde convienne que la pauvreté est réelle, personne ne pense qu'il existe une manière unique qui fait autorité pour la mesurer. Le choix d'un ensemble de mesures est un geste politique qui traduit les valeurs auxquelles un parti ou un gouvernement s'accroche. La leçon essentielle à retenir pour les participants ce n'est pas que les mesures doivent être libres de valeurs ou même qu'elles devraient s'appuyer sur un consensus. C'est plutôt que l'approche à appliquer pour les sélectionner doit être **juste**,

ouverte, transparente et inclusive. Bref, le processus de sélection doit être véritablement démocratique.

Annexe

Cinq options quant aux mesures à prendre

À la table ronde 3, cinq options ont été présentées aux participants pour ce qui est des mesures à prendre relativement aux retombées et aux indicateurs sociaux. Voici un bref résumé de chacune des options.

Option 1 : Envisager la perspective d'un cadre obligatoire

Une option pour poursuivre le travail dans ce domaine consisterait à proposer un groupe de travail composé de parlementaires et de fonctionnaires au service de ministères clés pour se pencher sur ce que devrait comprendre un cadre obligatoire d'indicateurs sociaux et de la qualité de vie, sur l'incidence qu'aurait un tel cadre sur le rôle des parlementaires et sur les défis qu'il faudra relever. Les points à explorer pourraient être, par exemple, si tous les partis pouvaient s'entendre sur un ensemble provisoire de retombées et d'indicateurs, quel rôle la consultation publique pourrait-elle jouer? Quelles questions ou quels domaines semblent diviser les parlementaires sur le plan idéologique? Comment pourrait-on gérer de telles différences, le cas échéant, sans réduire le cadre à un énoncé de platitudes?

Par souci de simplicité, un tel groupe de travail pourrait établir une distinction entre la tâche de sélectionner les indicateurs de celle de mesurer les résultats et de présenter l'information et ensuite, il pourrait mettre l'accent sur la première tâche. La dernière tâche est traitée plus directement dans l'option 4. L'examen des deux tâches pourrait également être combiné dans une seule étude.

Option 2 : Une enquête auprès des parlementaires

La nouvelle attention accordée aux résultats a donné lieu à de grands changements dans la façon dont les gouvernements planifient, mettent en œuvre, gèrent et rendent des comptes. Bien que les parlementaires soient de plus en plus sensibles à ces changements, ils ne saisissent pas bien leurs répercussions. Peut-être le temps est-il venu d'évaluer de façon plus méthodique et systématique la compréhension générale des parlementaires et leur intérêt à cet égard; et d'examiner ce qui pourrait être fait pour les soutenir et les encourager.

Il a été proposé aux tables rondes de mener une enquête auprès des parlementaires pour déterminer les besoins et les possibilités à cet égard. Cependant, pour qu'une telle enquête soit utile, il faut aller au-delà des réponses

habituelles qui ont cours ces dernières années dans les tables rondes et dans d'autres tribunes, où les parlementaires répondent qu'ils veulent de meilleures estimations, moins de paperasserie, plus d'information, une information juste, plus de clarté, etc. Pour y parvenir, comment devrait-on mener l'enquête? Qu'est-ce qu'elle devrait inclure? Qui la mènerait? Comment serait-elle subventionnée? Devrait-elle être liée à une ou à plusieurs des options présentées ici ou en précéder la mise en œuvre?

Option 3 : Sensibiliser les parlementaires : la série de séminaires

La présente série de tables rondes a été conçue en partie comme une façon de sensibiliser les parlementaires aux changements dans la façon de fonctionner du gouvernement et aux défis et aux possibilités que ces changements peuvent représenter pour les comités et d'autres affaires parlementaires. Serait-il utile de mettre sur pied un programme permanent visant à éduquer les parlementaires sur ces questions? Par exemple, une série de séminaires annuelle serait-elle utile? Les parlementaires y participeraient-ils? Sinon, devrait-on cibler leur personnel et l'inviter à un tel programme? La Bibliothèque du Parlement devrait-elle le parrainer? Quelle forme prendrait-il? Comment en faire la promotion auprès des parlementaires?

Option 4 : Examiner le budget des dépenses : un projet-pilote

En 1995, L'administration fédérale a réformé le processus entourant le budget des dépenses. L'ancienne partie III du budget des dépenses avait trait aux soumissions de chacun des ministères relativement au financement nécessaire pour exécuter les plans de travail annuels. Les parlementaires avaient l'impression à ce moment-là que ces soumissions arrivaient comme un *fait accompli*. Entre le moment où le budget des dépenses devenait public et le moment où il était adopté, peu de temps était laissé au débat et on était peu disposé à encourager la discussion sur d'éventuels changements. Du point de vue des ministères, l'adoption du budget des dépenses était une priorité essentielle parce qu'ils ne pouvaient pas commencer à mettre en œuvre leurs plans de travail sans ce financement.

En 1995, la partie III était divisée en deux parties. La première partie présentait les plans et les priorités du ministère sur une période de trois ans, la deuxième partie faisait état de son rendement au cours de la dernière année.

Les « engagements en matière de résultats » sont une partie clé des nouveaux plans et priorités du ministère. Ils définissent les *résultats* que le ministère souhaite atteindre à l'aide de ses politiques et de ses programmes, ainsi que les indicateurs qui servent à évaluer le progrès. Comme nous l'avons vu dans

l'option 1, l'information sur les retombées sociales établit un contexte plus large dans lequel examiner et évaluer les buts d'un programme en particulier.

Puisque ces rapports sont censés contenir des objectifs de programme mesurables, et puisqu'ils contiennent des propositions étalées sur plusieurs années, de nouvelles possibilités sont créées pour la participation, l'examen et l'influence du Parlement sur les dépenses gouvernementales et l'établissement des priorités. Les participants à la table ronde ont proposé une façon d'explorer ces possibilités. Il s'agit d'utiliser un comité permanent pour effectuer un examen attentif du budget des dépenses dans un domaine en particulier.

Les membres de ce comité permanent demanderaient au ministère en question de préparer une présentation sur :

- la stratégie et les engagements du gouvernement en matière de politique;
- la situation actuelle et les résultats qui ont déjà été atteints (décrits dans le rapport de rendement);
- les étapes particulières dans le plan qui permettraient d'atteindre les autres résultats (indiqués dans les plans et priorités);
- l'approche du ministère pour mesurer le rendement, faire le point et améliorer son rendement au moyen de rapports sur les résultats.

Le comité serait libre d'approfondir sa compréhension des concepts et de l'information en questionnant des témoins ministériels, en consultant le public (p. ex. les clients des programmes connexes et d'autres intervenants) et en discutant des idées et de l'information et en jugeant la pertinence. Enfin, le comité recommanderait des améliorations à apporter à l'information qui lui est présentée et pourrait faire des recommandations quant à la stratégie actuelle pour atteindre les résultats.

Il y aurait beaucoup à apprendre d'un tel exercice, autant pour les ministères que pour les comités. En outre, comme il s'agit d'un projet-pilote, les pratiques exemplaires et les leçons apprises du processus pourraient être dégagées et codifiées comme première étape de l'élaboration d'un manuel visant à aider d'autres comités à mettre au point une approche semblable.

Option 5 : L'application de l'approche horizontale au travail des comités : un projet-pilote

Parallèlement aux « résultats », un autre thème clé lié aux réformes récentes est « l'horizontalité ». Les enjeux, les politiques ou les programmes sont horizontaux lorsqu'ils font intervenir plus d'un ministère ou un secteur stratégique. Une conséquence intéressante de l'accent qui est mis sur les

résultats (ou les retombées), c'est que ces derniers donnent une perspective plus horizontale à la politique et à l'administration publiques.

Par exemple, si un gouvernement décide que des *rues plus sûres* sont une retombée qu'il souhaite promouvoir, une simple réflexion permet de constater rapidement qu'une stratégie efficace ne peut pas se limiter à un seul ministère. Pour créer des rues plus sûres, il faut coordonner les politiques et les programmes dans un large éventail de secteurs, y compris la police, la réglementation de la circulation, le transport en commun, l'assistance sociale, le counselling d'emploi, les parcs et les loisirs, le zonage de l'utilisation du sol, l'élimination des déchets, les logements publics et l'éducation.

Les systèmes gouvernementaux traditionnels ne sont pas conçus pour fonctionner horizontalement. Ils abordent l'élaboration des politiques et des programmes comme si les enjeux et les buts existaient exclusivement dans les paramètres d'un seul ministère, comme la santé, l'environnement ou l'industrie. Dans cette optique, la coordination est une tâche qui incombe habituellement à un comité de hauts fonctionnaires au sein du ministère. La coordination de l'ensemble du système est assurée par les organismes centraux, comme les conseils du trésor ou les conseils exécutifs, et en bout de ligne, par le Cabinet.

Cette approche traditionnelle a bien servi les Canadiens, mais les temps changent. De nouvelles forces allant d'un commerce international plus intense à l'utilisation des nouvelles technologies de l'informatique et des communications font en sorte que des activités qui auparavant n'étaient pas reliées sont de plus en plus interdépendantes. Il s'ensuit que des sphères anciennes, relativement indépendantes, d'élaboration de politiques deviennent de plus en plus diffuses et reliées. La gestion d'un tel milieu exige une approche distincte, une approche où l'interdépendance devient la règle plutôt que l'exception. Comment cela se répercute-t-il sur les comités permanents?

Le système de comité existant représente l'ancien modèle de secteurs stratégiques indépendants. À mesure que le gouvernement passe à un système de gestion et de rapports fondés sur les résultats, l'ancien système des comités devient de plus en plus inadéquat pour examiner et évaluer le travail du gouvernement – c'est-à-dire tenir le gouvernement responsable. Les comités doivent se moderniser, fonctionner davantage dans des lignes horizontales, pour tenir compte des changements qui sont survenus dans le système de gouvernement. Ils doivent être libres de suivre les enjeux qui recoupent une diversité de secteurs stratégiques et de programmes et d'examiner comment ces derniers peuvent agir ensemble pour produire un résultat souhaité ou éviter un résultat indésirable.

Il existe une certaine expérience de tels enjeux au sein du gouvernement fédéral. Des essais ont été effectués. Les leçons qu'on en tire doivent être approfondies. Les participants ont proposé notamment de créer un sous-comité d'un comité

permanent pour faire enquête sur une retombée ou sur un enjeu en particulier, comme par exemple, les sans-abri. Ce sujet en particulier en est un qui est lié de façon évidente à plusieurs ministères. On pourrait communiquer avec les ministères auparavant pour obtenir leur engagement à participer au projet-pilote. Une forme appropriée de consultation publique pourrait être arrêtée.

Les ministères prépareraient des notes d'information sur les politiques et les programmes dans leurs domaines respectifs qui ont une incidence sur les enjeux ou sur les résultats, à partir des rapports sur les priorités et sur la planification et des rapports sur le rendement qu'ils déposent chaque année. Ensemble, les fonctionnaires des ministères et les membres des comités pourraient examiner une gamme de questions clés, en discuter et les étudier, notamment :

- Quelles sont les politiques et les programmes dans le secteur qui ont une influence sur la question?
- Comment savons-nous dans quelle mesure ils fonctionnent bien?
- Quels mécanismes, le cas échéant, existent pour assurer la coordination entre les ministères?
- Sont-ils efficaces?
- Y a-t-il une volonté de faire des rapports horizontaux ou collectifs?
- Serait-ce réalisable?

En plus d'éclairer l'enjeu et la façon de mieux le gérer, le processus apporterait des leçons génériques importantes pour les autres comités qui cherchent à adopter une approche semblable. La proposition devrait donc être perçue comme ayant deux voies et deux tâches distinctes. La première serait d'étudier l'enjeu en particulier. La deuxième consisterait à discuter des leçons apprises dans le processus et des pratiques exemplaires et de les consigner à titre d'expérience novatrice du comité. Les résultats de cette deuxième tâche constitueraient une première tentative d'élaborer un manuel qui pourrait guider d'autres comités dans l'établissement des enjeux et l'étude horizontale de ces derniers.