

Le palimpseste de l'imputabilité

Gilles Paquet

Volume 36, Number 4, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027159ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027159ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Paquet, G. (2006). Le palimpseste de l'imputabilité. *Revue générale de droit*, 36(4), 561–578. <https://doi.org/10.7202/1027159ar>

Article abstract

The concept of *imputabilité* is a weasel word that connotes many realities that the English language variedly and more precisely refers to as responsibility, accountability, answerability, liability, etc. This is also a concept that continues to evolve as governing is becoming less a matter of coercion and hierarchy and more a matter of effective coordination in a world where power, resources and information are widely distributed. One may notice a drift toward a notion of soft 360-degree *imputabilité* at the interface of governance and law.

Le palimpseste de l'imputabilité

GILLES PAQUET

Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

La notion d'imputabilité est un concept-bateau qui recouvre des réalités fort différentes que l'anglais (avec ses responsibility, accountability, answerability, liability, etc.) identifie mieux. C'est aussi un concept qui a beaucoup évolué et continue à évoluer à proportion que la gouverne est moins hiérarchique et davantage pluraliste et plurielle dans un monde où pouvoir, ressources et information sont vastement distribués. On dérive vers une notion d'imputabilité douce à 360 degrés à l'interface de la gouvernance et du droit.

ABSTRACT

The concept of imputabilité is a weasel word that connotes many realities that the English language variedly and more precisely refers to as responsibility, accountability, answerability, liability, etc. This is also a concept that continues to evolve as governing is becoming less a matter of coercion and hierarchy and more a matter of effective coordination in a world where power, resources and information are widely distributed. One may notice a drift toward a notion of soft 360-degree imputabilité at the interface of governance and law.

SOMMAIRE

Introduction.....	562
La remontée aux sources	564
La fixation sur les processus et le formalisme.....	566
Gomery en tant qu'illustration.....	569

Gomery I : capricieux	569
Gomery II : imprudent	571
Manque de <i>temperantia</i>	571
Au royaume des imputabilités multiples et douces	572
Dimensions épistémique et éthique de l'imputabilité	572
Une culture organisationnelle en marche	574
Conclusion	576
Bibliographie	577

« ... la transparence — qui est à la vérité
ce que la nudité est à l'amour »
Jean Lacouture (2005 : 9)

INTRODUCTION

Je voudrais ni plus ni moins que tenter de recadrer le débat sur la responsabilité des gouvernants en mettant l'accent non point sur les personnes mais sur les actes. Pour ce faire, je pars du mot « imputabilité » : on « impute les actions et non pas les personnes » (de Bellefeuille 2005-6). C'est quand on tente d'imputer des « actions » ou des « situations » à des personnes que le palimpseste de l'imputabilité émerge. La notion d'imputabilité rétroprospectivement cherche à attribuer le blâme à partir d'un parchemin où les écritures sont brouillées. Blâmer devient un jeu dangereux.

Les sources et causes d'une situation ou d'un acte sont complexes. Et l'idée de les attribuer à une personne est souvent bien téméraire, car cela peut mener à attribuer la faute dans un monde où il n'y a pas de « fautif ». Or les juges voient souvent le fardeau de leur charge comme ne laissant pas de place au gris : c'est le noir ou le blanc, la culpabilité ou l'exonération.

La perspective « gouvernance » est moins réductrice et binaire. Elle est une perspective de plombier : elle cherche à remonter de la fuite vers sa source ou ses sources, à ne pas

imputer à l'un ce qui est attribuable à plusieurs. C'est une approche ouverte qui accepte qu'un désastre peut ne pas être attribuable à une source ou une cause, être le résultat de mauvaises habitudes, d'une confluence de « causes » qu'on ne saurait honnêtement attribuer à des personnes précises : le système a dérapé sans que l'on soit honnêtement capable de dire qu'un coupable existe.

Quand l'État en marche met la transparence au centre du tapis comme grand levier pour assurer la reddition de comptes, le programme à peine déguisé que cette démarche suggère est que l'optimum de transparence est nécessairement le maximum de transparence, et qu'une transparence parfaite est susceptible de commander que, toujours et partout, la logique de la reddition de comptes va trouver des « responsables ». Voilà qui est dangereusement réducteur. Si, comme je le suggère, de nombreux actes déléteres ne sont pas raisonnablement imputables à des personnes précises, vouloir les imputer à tout prix ne peut mener qu'à un jeu de victime émissaire et à des situations où : « trust seemingly has receded as transparency has advanced », ce qui fait qu'on doit reconnaître que « transparency and openness may not be the unconditional goods that they are fashionably supposed to be » (O'Neill 2002 : 68-70).

Mon texte veut donc être une mise en garde.

La machine à imputer est dangereuse et erratique. À moins d'en saisir les limites et les effets pervers, on peut être amené à ne pas reconnaître que dans le monde moderne, souvent « personne n'est pleinement en charge » (Cleveland 2002), et que donc c'est abusivement qu'on prétend pouvoir toujours imputer des actes déléteres à des personnes qui n'en sont pas pleinement responsables. Force est donc de reconnaître qu'à moins de moduler la notion d'imputabilité et de sonder les profondeurs de ce que pourrait être une « imputabilité douce et plurielle », le droit est peut-être en train de sombrer dans l'univers des journalistes — celui de la « dictature de la transparence » et des « magistrats de l'immédiat » (Lacouture 2005 : 11, 14).

Mon argumentation se développera en quatre temps.

D'abord, je soulignerai les difficultés qu'il y a à faire de la rétroprospection et à attribuer des responsabilités dans un

monde de gouvernance où de plus en plus pouvoir, ressources et information sont vastement distribués. Ensuite, je suggérerai que pour contourner ces défis, on a été tenté de centrer toutes les enquêtes sur des dimensions procédurales comme la transparence et la reddition de comptes mais que ce n'est pas sans danger. Et puis, j'illustrerai les dangers de ce détournement en parlant de l'enquête Gomery et de ses vices cachés. Enfin, je voudrai mettre au centre du tapis une notion d'imputabilité douce qui devrait interpeller les juristes.

LA REMONTÉE AUX SOURCES

La rétroprospection est une perspective développée par Jacques Lesourne (2001) pour examiner les avenir qui n'ont pas eu lieu. Il s'agit d'une prospection de ce qui aurait pu se passer si certains actes avaient ou n'avaient pas été posés. Il s'agit là d'une discipline téméraire mais qui ressemble grandement à celle des juges quand ils annoncent la culpabilité ou l'exonération d'une personne qui a commis ou non un acte donné.

C'est un travail difficile. On peut imputer un acte de commission ou d'omission. Le délit peut être volontaire ou involontaire. Il peut s'agir d'une faute de service ou d'une faute personnelle. Il peut s'agir d'une responsabilité pour carence administrative, imprudence, imprévoyance, insouciance, ou d'une responsabilité pénale ou d'une responsabilité politique. Enfin, il peut s'agir de faits directement liés à une personne ou de faits d'autrui.

Ce qui plus est, la nature de l'imputabilité peut varier : on peut devoir répondre à des questions à propos de ses actes (*to answer*), on peut devoir répondre de ses actes à divers degré (*accountability, liability*), et on peut enfin devoir accepter la responsabilité de ses actes avec sanction et réparation comme conséquences (Avril 1999). Ces diverses modulations du concept-bateau d'imputabilité correspondent évidemment aux divers fardeaux de la charge des élus, des bureaucrates et des citoyens. Et l'on peut ici imaginer toutes sortes d'arrangements organisationnels qui laissent plus ou moins de place (aux plans pénal et/ou politique) à toutes sortes de « responsabilités » pour fait d'autrui.

Finalement, comme on l'a mentionné plus haut, il se peut qu'un nœud d'actes de commission et d'omission, qui ont donné lieu à des impairs sérieux, ne puisse pas raisonnablement être attribué de quelque manière que ce soit à des personnes précises (on dira qu'il s'agit d'un événement orphelin de cause personnalisée), comme ce fut le cas à Tchernobyl où c'est tout un système qui a fait défaut (Dörner 1997).

Ce travail de remontée aux sources est devenu dramatiquement plus complexe à proportion qu'il y a eu dérive d'un régime de gouverne que j'appellerais grand G — *Gouvernement* — coercitif, hiérarchique, et stato-centrique, vers un régime petit g — *gouvernance* — marqué par l'horizontalité, la négociation et la collaboration entre les secteurs privé, public et sans but lucratif (Paquet 1999; Hubbard et Paquet 2006a).

Dans ce nouveau régime, la collaboration tant au niveau de la prise de décision que de la prestation des services implique nombre de partenaires. Il devient donc très difficile parfois d'attribuer un acte ou une décision à une personne en particulier. La transparence ici peut aider à clarifier certains rôles mais il reste un résidu fort important où la transparence n'est pas d'une grande utilité.

Ce qui est nécessaire est un affinement du regard et de l'approche.

Partant d'une perspective qui se concentre sur l'organisation, les enquêtes inspirées par la gouvernance cherchent à découvrir les failles organisationnelles, les vices dans la structure et le fonctionnement des organisations, et elles cherchent les moyens de les corriger en remontant à la source, à l'anatomie et à la physiologie du système, au *pattern* de causalités de la déconcertation (Schön 1995).

Ce *pattern* de causalités est composé de deux familles de forces : d'une part les actions raisonnées des acteurs et, d'autre part, l'ensemble des effets non voulus et non prévus enclenchés par ces actions. C'est la reconstruction des combinaisons de ces deux types de causalité qui permet de remonter aux sources toujours complexes du problème. Dans une situation donnée, il s'agit de retracer et d'intégrer en un seul regard l'ensemble des causes possibles et leur localisation dans le système. C'est un travail que Schön compare à

celui du détective, du médecin ou du plombier : partir de la fuite et remonter la chaîne des causes possibles à partir d'une bonne connaissance du contexte — laquelle est largement bâtie sur l'expérience. Enfin, puisque l'objet de l'enquête est l'intervention réussie (i.e., celle qui engendre les conséquences désirées et dont les conséquences non voulues et non prévues sont tolérables), il faut trouver moyen de corriger la faille organisationnelle à la source des problèmes.

L'analyse du *pattern* de causalités doit aussi chercher à détecter les éléments de la structure et du fonctionnement de l'organisation qui peuvent contribuer à construire un contexte pervers créant des dilemmes sociaux — des situations où la rationalité individuelle entraîne l'irrationalité collective (Paquet 2004a).

Or le droit semble mal préparé pour ce genre de travail. Il a un rôle important à jouer mais c'est souvent un rôle de nature « orthopédique » : « prévenir les difformités inacceptables de l'arbitraire et de la partialité » (Cassiers 1999). Dans le régime petit g, vouloir « dompter » les nouvelles réalités par un barrage de lois et d'ordonnances formelles peut fort bien ne pas être adéquat. Ce qui s'impose bien davantage que cet absolutisme, et cette violence faite à la réalité, est une prospection plus ouverte, et des résultats moins catégoriques.

Nous suggérerons que cela conduit moins à des règles formelles et à des culpabilités et exonérations qu'à la mise en place de conditions auxiliaires pour qu'une nouvelle justice (douce, locale, relationnelle et floue) émerge (Paquet 2005a).

LA FIXATION SUR LES PROCESSUS ET LE FORMALISME

Or c'est dans une toute autre direction que dérive le droit. Il choisit plutôt de mettre l'accent sur un durcissement des procédures. En fait, l'appel général à un plus grand degré de transparence et à une reddition des comptes plus robuste ne paraît pas avoir (à un premier niveau) d'autres objectifs qu'une meilleure gouvernance. Mais les effets non voulus et non prévus de telles initiatives sont généralement largement ignorés, et ceux-ci sont souvent importants et délétères.

En effet, on sait déjà que l'un des effets importants des lois sur l'accès à l'information a été de refouler dans le maquis toutes sortes d'opérations : « Why write it, when you can speak it? Why speak it when you can nod? Why nod, when you can wink? » (Simpson 2001 : 59; Juillet et Paquet 2002; Roberts 2006). Dans le même esprit, Benoit et Franks ont aussi observé que l'effet d'apprentissage social de la fonction de vérification interne a été grandement endommagé par le fait qu'on a rendu publics ces documents (Benoit et Franks 2006).

Il se peut donc, comme le suggérait Onora O'Neill, que l'optimum de transparence ne soit pas le maximum de transparence. C'est en fait la conclusion à laquelle en arrivait Warren Bennis il y a trente ans : « A right of complete confidentiality in government could not only produce a dangerous public ignorance but also destroy the basic representative function of government. But a duty of complete disclosure would render impossible the effective operation of government » (Bennis 1976).

La combinaison d'un déclin de la confiance des citoyens dans le gouvernement, et de la paranoïa qui s'ensuit dans les offices du pouvoir (et qui leur fait craindre d'en révéler trop) enclenche une dynamique perverse :

at the root of this dynamic is the growing distrust of government by the citizenry. This distrust has produced added pressure for more transparency and hard accountability at a time when the turbulent environment and the accelerated pace of change would appear to require that the new governance regime be more flexible and more decentralized, i.e., calling for more discretion for the agents of the state, and softer forms of accountability (Juillet et Paquet 2001; Paquet 2005a).

Pour les mêmes raisons, le saucissonnage de l'administration publique en tranches minces auxquelles sont attachés des contrôles étroits peut dévoyer la gestion publique et la rendre inefficace. L'imposition de contraintes déraisonnables engendre le recours au maquis et à des protocoles « informels » pour contourner ces règlements qui empêchent de travailler. Le résultat est, à long terme, une croissance du coefficient de délinquance dans l'organisation. Voilà qui, le

plus souvent, enclenche une autre ronde de contrôles et une lente dérive vers une ossification du système au moment même où la flexibilité est à prime.

Dans ce contexte, transparence accrue et resserrement de la reddition de comptes vont avoir des conséquences délétères non voulues et non prévues. Voilà qui fait craindre qu'avec la meilleure volonté du monde, la croisade pour toujours davantage de transparence et des liens de contrôle toujours plus sévères ne mène à des résultats désastreux.

La première victime sera la confiance, la montée d'une culture de suspicion, et une détérioration de la gouvernance.

Onora O'Neill le dit clairement dans ses Reith Lectures :

Intelligent accountability, I suspect, requires more attention to good governance and fewer fantasies about total control. Good governance is possible only if institutions are allowed some margin for self-governance of a form appropriate to their particular tasks, within a framework of financial and other reporting. Such reporting, I believe, is not improved by being wholly standardized or relentlessly detailed, and since much that has to be accounted for is not easily measured it cannot be boiled down to a set of stock performance indicators. Those who are called to account should give an *account* of what they have done, and of their successes and failures, to others who have sufficient time and experience to assess the evidence and report on it. Real accountability provides substantive and knowledgeable independent judgement of an institution's or professional's work. (O'Neill 2002 : 58)

Ce dont on a besoin n'est pas davantage de transparence ou de reddition de comptes, mais une transparence et une reddition de comptes d'une autre sorte.

La transparence et les contrôles font bien peu pour décourager tromperie, duperie, supercherie — ce qu'en anglais on nommerait *deception*. Or c'est cela qui est au cœur de la plupart des fraudes et des crimes. Et c'est à la duperie, aux comportements qui veulent induire en erreur qu'il faut s'attaquer plutôt qu'au secret. Si l'on s'attachait à mieux déterminer qui est digne de confiance, il se pourrait qu'on ait moins besoin de les surveiller et de les contrôler continuellement. En fait, trop de transparence réclamée et de contrôles imposés tuent la confiance.

Voilà qui renvoie bien davantage à la culture de l'organisation qu'aux règles de fonctionnement.

GOMERY EN TANT QU'ILLUSTRATION

L'affaire des commandites est comme un Rorschach. On peut y lire bien des histoires différentes. Mon intention n'est pas d'en donner une version canonique. Il s'agit d'une affaire de fraude impliquant quelques fonctionnaires, quelques entreprises privées et probablement quelques personnalités politiques. Ces personnes ont utilisé une conjoncture de panique autour de la possibilité de sécession du Québec pour tromper le système d'administration publique et extorquer des sommes considérables pour lesquelles peu ou pas de travail a été produit.

La Vérificatrice générale, et dans sa foulée le Premier ministre du Canada, ont dénoncé cette affaire en termes excessifs, laissant croire que toute la gouverne du pays méritait d'être mise en examen. On a de suite demandé à un juge (le juge John H. Gomery) de faire enquête. Après de longues audiences publiques, celui-ci a remis un premier rapport sur les « faits » (Gomery I) et un second rapport sur les « transformations » dans la machinerie gouvernementale qui sembleraient s'imposer si on veut éviter de tels impairs dans l'avenir (Gomery II).

Il suffira de dire que l'enquête Gomery a recueilli un grand nombre de témoignages (depuis des factures détaillées jusqu'aux conversations de taverne), a consulté la population et a mis sur pied un programme de recherches pour en arriver à produire ces rapports. Ce n'est pas le lieu pour épiloguer sur tous les aspects de ces rapports, mais je voudrais insister sur la « vision » des choses du juge Gomery et sur les « recommandations » qu'il a proposées sur la base de cette vision. Transparence et reddition de comptes sont des thèmes majeurs dans les deux rapports.

Mes commentaires s'inspirent librement de quelques textes publiés sur cette affaire (Paquet 2004b; 2005b, 2; 2006a; Hubbard et Paquet 2005; Hubbard et Paquet 2006b).

GOMERY I : CAPRICIEUX

Gomery I (i.e., le rapport « factuel » de l'automne 2005) a choisi de décerner des blâmes et des exonérations à partir

d'une vision intégriste du régime de Westminster : le ministre absolument responsable devant le parlement pour les actes de ses subordonnés. Mais comme cette « vision » est vite apparue naïve et peu réaliste, il en fait un usage assez cavalier (pour ne pas dire capricieux) quand arrive le moment de blâmer.

Les fondements de cette allocation de blâme sont friables dans une commission d'enquête : les règles du jeu de la preuve sont beaucoup plus lâches que dans les cours de justice. Mais cela n'explique pas que l'expression « rien ne prouve » revienne si souvent dans un raisonnement qui insiste pour conclure de toutes manières. Il est, par exemple, difficile de comprendre comment le juge Gomery en arrive à croire l'un et non l'autre quand les témoignages sont discordants, ou comment il en arrive à exonérer Paul mais à blâmer Jean.

Le juge Gomery a le droit de départager qui il croit et qui il ne croit pas, de condamner et d'absoudre qui il veut, mais il est aussi clair que c'est l'opinion d'une seule personne, qu'elle est fondée sur certaines présomptions, et que ses décisions peuvent ne pas être expliquées d'une manière qui apparaisse nécessairement raisonnable et crédible à des tiers.

Dans de tels choix, on peut utiliser trois normes différentes : « rien que la vérité », « toute la vérité », et « une certaine plausibilité ». Selon la première norme, on ne prend comme base de jugement que ce qui a été définitivement confirmé et prouvé hors de tout doute, et on exclut toutes les incertitudes ; selon la seconde norme, on va plus loin et on trace un cercle plus grand qui admet bon nombre d'incertitudes et de conjectures qui n'ont pas été « prouvées » hors de tout doute ; la troisième norme va encore plus loin et permet de spéculer encore plus avant et de laisser encore plus libre cours à l'imagination.

Comme le suggère Steve Fuller (2005), le pouvoir judiciaire utilise communément la première norme, alors que les législatures se permettent souvent d'aller à la chasse à « toute la vérité » en dehors du petit cercle de ce qui a été prouvé hors de tout doute. Les législatures utilisent donc des normes beaucoup plus laxistes et inclusives quand il s'agit d'accueillir des choses comme des « faits ».

Dans le cas de Gomery, il semble bien qu'on soit allé encore plus loin, et qu'on se soit contenté d'une certaine plausibilité :

c'est un laxisme dangereux dont souffre Gomery I quand il laisse courir son imagination au moment de déterminer qui aurait dû savoir, et qui n'a pas aboyé suffisamment fort (Paquet 2006a).

GOMERY II : IMPRUDENT

Gomery II (i.e., les « recommandations » mises de l'avant pour éviter que les mêmes dérapages ne se reproduisent) sont l'effet d'écho de cette obsession pour le blâme. Pas question de tolérer le gris. On va donc partir (1) de la double présomption que l'exécutif est trop puissant et que politique et administration peuvent être compartimentés par des cloisons étanches, et (2) du postulat larvé que tous les politiciens et fonctionnaires qui ne font pas partie du « gouvernement » sont des chevaliers du bien commun (*knights*) (qui travaillent dans l'intérêt des autres souvent au détriment de leur propre intérêt) et que ceux qui gouvernent (et leurs acolytes) sont des coquins (*knaves*): non pas de mauvaises personnes mais des gens qui agissent surtout dans leurs propres intérêts (Le Grand 2003).

Ces deux ensembles de présomptions vont faire dérailler l'enquête. L'urgence de neutraliser le « gouvernement » et l'idée fixe que politique et administration ne peuvent pas plus se mêler que l'huile et l'eau, ont amené Gomery II à suggérer de murailles étanches là où la coordination et la collaboration s'imposent. De même, on a suggéré toute une ribambelle d'empêchements à gouverner et de séparations artificielles entre politique et administration qui paraissent dysfonctionnels. On a même proposé le démembrement de la fonction de Greffier du Conseil privé qui est le pivot de l'administration publique fédérale au Canada (Hubbard et Paquet 2006b).

MANQUE DE *TEMPERANTIA*

Ces deux exercices d'imputabilité (Gomery I et II) montrent bien les limites de l'approche. Le caractère diffus de la « preuve » dans l'exercice d'attribution des culpabilités et des exonérations, dans le premier cas, est tel qu'il est probable que les cours formelles vont casser ces « jugements ».

On a abusivement permis qu'une certaine plausibilité devienne la norme sans admettre que ce genre d'argumentation n'était pas assez robuste pour départager la paille du grain. Le juge Gomery a vite conclu à la négligence coupable (« une insouciance déréglée et téméraire », dit le Code criminel) de certains individus par simple détermination d'imputer à tout prix.

C'est dans le même esprit que les recommandations visant à une plus grande transparence et à établir des cloisons étanches et des contrôles plus robustes ont été faites sans égard aux empêchements à gouverner et à la symbiose nécessaire du politique et de l'administratif.

AU ROYAUME DES IMPUTABILITÉS MULTIPLES ET DOUCES

Dans le monde de la gouvernance (petit g) où ressources, pouvoirs et information sont vastement distribués entre plusieurs parties prenantes, la collaboration est nécessaire. Cette coordination est tissée de relations de communication et d'interaction entre partenaires qui permettent aux différents intervenants, non seulement de comprendre où ils sont dans le grand jeu, mais de réagir de manière créatrice à la fois aux changements dans l'environnement et à l'évolution des stratégies des autres acteurs. Ce faisant, chacun aide le système à se maintenir, à coordonner efficacement, à apprendre.

Si par imputabilité on entend une relation de communication qui permet de se positionner mais aussi qui commande (1) qu'on doit s'expliquer de sa conduite ou de la façon dont on a accompli une tâche, et (2) qu'on doit le faire dans un langage de justification acceptable aux autres parties prenantes, on se rend compte que dans le monde complexe qui est le nôtre — il existe (1) une multiplicité d'interfaces avec d'autres parties prenantes, (2) une multiplicité de comptes demandés et rendus, et (3) une multiplicité de contextes qui influent sur la nature des comptes à rendre (Paquet, 1999).

DIMENSIONS ÉPISTÉMIQUE ET ÉTHIQUE DE L'IMPUTABILITÉ

Ces imputabilités ont donc un double rôle *épistémique* et *éthique* : elles fournissent des repères pour les partenaires et,

pour faire ce travail cognitif de reconnaissance, lancent des ondes à divers niveaux et dans différentes directions; elles définissent aussi des relations d'interaction complexes entre les divers partenaires et établissent entre eux divers « contrats » plus ou moins formels qui définissent les attentes et les charges de chacun. Au lieu que chaque entité soit raccordée (directement ou indirectement) à une seule autorité, la multiplicité des liens aux autres participants ou groupes et à l'environnement fait que l'imputabilité dans toute direction particulière devient par définition partielle.

Lancer des ondes ou définir le fardeau de la charge acceptée dans une seule direction ou dans un seul registre ou sans tenir compte du contexte est alors fort périlleux. C'est présumer qu'une seule dimension porte à conséquence, que les autres imputabilités sont secondaires ou moins pertinentes. Mais tenir compte des divers registres, des divers intervenants, du contexte changeant, c'est relativiser évidemment l'importance de n'importe laquelle de ces dimensions, c'est « adoucir » la notion même d'imputabilité (Paquet 2005a).

Dans ce contexte, la notion de fardeau de la charge est consubstantiellement complexe, floue, contestable et contestée. Une action n'est souvent imputable à X qu'obliquement et partiellement, et l'on ne saurait lui en attribuer la responsabilité qu'avec beaucoup de précautions. Ces imputabilités douces ne sont pas sans conséquences.

Dubnik (1997) a proposé une cartographie fort simple des imputabilités qui a le mérite d'aider à éclairer un peu la complexité du concept dans la gouvernance en réseau. Il classe certaines espèces d'imputabilité, d'une part, selon le registre et les formes institutionnelles (légales, organisationnelles, professionnelles, politiques), et, d'autre part, selon l'importance relative que chacune des parties prenantes accorde à la poursuite de ses propres valeurs (côté de l'offre) et au respect des valeurs d'autrui (côté de la demande), selon le vocabulaire de Nozick (1981). Côté demande, on réclame responsabilité, garantie, reddition de comptes, souplesse; côté offre, on a le sens de l'obligation, de l'engagement, de la loyauté, de la serviabilité.

Cette cartographie est présentée dans le tableau qui suit.

Espèces d'imputabilité

	Demande	Offre
Plan légal	responsabilité	obligation
Plan organisationnel	garantie	engagement
Plan professionnel	reddition de comptes	loyauté
Plan politique	souplesse	serviabilité

Source : adapté de Dubnik 1997

On dira qu'il y a succès *éthique* si l'offre est égale ou plus grande que la demande dans ces diverses interfaces à 360 degrés. On dira qu'il y a succès *épistémique* si ces multiples imputabilités permettent à tout intervenant de définir à tout moment à la fois sa position dans le jeu et d'obtenir des repères pour définir une réaction pertinente, c'est-à-dire un « système de détection » comme le sonar tout autant qu'un « système de normes ».

Il n'est pas possible dans ce contexte d'accepter les imputabilités univoques ou rigides. On n'est pas dans le monde du tout-ou-rien, mais plutôt dans celui du plus-ou-moins. Les coups de sonde doivent se faire dans toutes les directions, et un système robuste d'imputabilités ne peut être construit que sur des imputabilités partielles et douces.

UNE CULTURE ORGANISATIONNELLE EN MARCHÉ

La « culture organisationnelle » est l'ensemble des croyances, traits, valeurs, traditions, coutumes et comportements que les membres d'une société utilisent pour s'ajuster de manière créatrice aux défis de leur environnement. Cette culture est évidemment en évolution constante mais elle garde aussi une certaine cohérence et une certaine capacité à

survivre dans le temps malgré son inefficacité, parce qu'elle a des racines profondes et des défenseurs aguerris.

La culture organisationnelle de l'appareil gouvernemental s'est développée dans des temps où les problèmes et les défis étaient différents de ce qu'ils sont maintenant. On a donc développé une culture du grand G, une culture hiérarchique, fondée sur des règles précises et une compartimentation étanche des dossiers. Cette culture s'arrime mal aux défis posés par un monde où les frontières se sont effacées, la diversité et le pluralisme ont crû dramatiquement, où l'horizontalité des perspectives, la collaboration, la flexibilité et les initiatives créatrices et plurielles pour bien servir une population bariolée sont nécessaires dans le monde du petit g.

Mais la culture grand G reste vivace. La réaction « naturelle » du juge Gomery a été de proposer qu'on compartimente et segmente davantage la machine gouvernementale et qu'on impose des mécanismes de contrôle plus sévères. Ces propositions sont fondées sur la présomption que les acteurs du secteur public se sont tous jusqu'à un certain point « acoquinés », et qu'il faut donc les surveiller de près et leur imposer des redditions de comptes robustes.

On ne se rend pas compte cependant que cette « culture organisationnelle traditionnelle » est perverse : elle sous-tend un *modus operandi* de contrôle qui tend à faire des fonctionnaires de plus en plus des personnes qui, sachant qu'on n'a pas confiance en eux, cessent d'être dignes de confiance. On ne dira jamais assez que ce n'est pas le néolibéralisme et le recours aux « mécanismes de marché » qui est à la source de l'érosion de l'intégrité du secteur public (comme on se plaît à le dire en dénonçant le *new public management*), ce sont les institutions et la culture du grand G (gouvernement) qui découragent les comportements altruistes et tuent la motivation à se faire entrepreneur en changement social (Le Grand 2003 : ch. 3). Les encadrements musclés tuent l'initiative et la confiance qui sont des ingrédients clés dans un monde de petit g.

Comment effectuer ce changement de culture et le passage à des imputabilités douces et multiples construites sur le flou du fardeau de la charge? Il faudra rien de moins qu'une révolution dans les esprits qui passe par la décentralisation et

l'obligation de gouverner autrement à cause de la grande diversité des circonstances et des valeurs (Paquet 2006b).

CONCLUSION

Certains ont peur de cette culture nouvelle : on craint qu'en sorte un relativisme généralisé où personne ne sera plus responsable de quoi que ce soit. Ce nihilisme explique qu'on se raccroche aux vieux schèmes qui ont le mérite de permettre le droit de blâmer à tort ou à raison. C'est confondre pluralisme et relativisme.

Il est certain qu'une portion des actions et inactions peut être imputée à des personnes précises avec obligation de répondre, d'expliquer, de réparer. Et il faut évidemment s'assurer que cela se fait. Mais il faut reconnaître qu'une portion croissante des actions et inactions ne se prête que bien mal à ces exercices. Cela ne veut pas dire qu'il est impossible de déterminer les sources et causes du délit, mais qu'il est souvent difficile de les « personnaliser ». Il faut, dans ces cas-là, accepter qu'un devoir de réserve, au nom de la *temperantia*, devrait empêcher de personnaliser à tout prix. Il ne faut pas que les rétroprospections tombent dans les ornières de la plausibilité et de l'urgence de conclure.

Il faut se rappeler que l'imputabilité n'est pas une affaire de magistrat. C'est le fondement de la boucle de rétroaction qui enclenche l'apprentissage collectif et qui assure que les personnes sont à la hauteur du fardeau de leur charge. Si la complexité du contexte et la richesse des interactions empêchent de déterminer raisonnablement la portion congrue du blâme ou des éloges attribuables à X, on peut souvent quand même identifier les « sources » du problème, et y remédier. Il suffit de reconnaître que les règles du jeu sont inadéquates et doivent être modifiées.

La gouvernance, en faisant éclater les schèmes hiérarchiques traditionnels, ouvre la porte aux possibilités de mettre en cause « l'intelligence collective ». Mais comme on ne peut pas mettre en examen l'intelligence collective, il y a souvent l'impression que justice n'a pas été rendue quand on n'identifie pas coupables et exonérés. Ce malaise explique la propension des magistrats à tomber dans le panneau. Il s'agit

pourtant d'un malaise bien moins grave que celui qu'engendre pour toute la population la sélection arbitraire d'une victime émissaire.

Gilles Paquet
Centre d'études en gouvernance
Université d'Ottawa
136 Jean-Jacques Lussier
OTTAWA (Ontario) K1B 6N5
Tél. : (613) 564-5200 poste 4729
Télec. : (613) 564- 5164
paquetg@uottawa.ca

BIBLIOGRAPHIE

- P. AVRIL, « Responsabilité et accountability », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 85-93.
- W. BENNIS, « Have We Gone Overboard on the "Right to Know" », *Saturday Review* (3/6/1976), p. 18-21.
- L.E. BENOIT, C.E.S. FRANKS, "For the Want of a Nail: The Role of Internal Audit in the Sponsorship Scandal", in Gomery II, *Research Studies*, 2006, Vol. 2, p. 233-304.
- W. CASSIERS, « Juger : dire les droits, dire le droit », in F.A. DRUET, E. GANTY (dir.), *Rendre justice au droit*, Namur, Presses Universitaires de Namur, 1999, p. 235-250.
- H. CLEVELAND, *Nobody in Charge*, San Francisco, Jossey-Bass, 2002, 272 p.
- P. de BELLEFEUILLE, « Gomery lèche la main qui le nourrit », (2005) 9 *Le Couac* 1.
- D. DORNER, *The Logic of Failure*, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1997.
- M.J. DUBNICK, « Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework », Paper presented at the Fifth International Conference on Ethics in the Public Service (Brisbane, Australia August 5-9, 1996).
- S. FULLER, *The Intellectual*, Cambridge, Icon Books, 2005, 173 p.
- R. HUBBARD, G. PAQUET, « The Quail Enigma », [En ligne]. www.optimumonline.ca, 35 (3), 2005, p. 12-23.
- R. HUBBARD, G. PAQUET, *The Public Sector in Moebius Governance: The Canadian Case*, London, Commonwealth Secretariat, 2006a (in press).

- R. HUBBARD, G. PAQUET, « Gomery II: Fear of Blurring and Lack of Temperantia », [En ligne]. www.optimumonline.ca, 36(1), 2006b, p. 7-22.
- L. JUILLET, G. PAQUET, « The Neurotic State », in G.B. Doern (dir.), *How Ottawa Spends 2002-3: The Security Aftermath and National Priorities*, Don Mills, Oxford University Press, 2002, p. 69-87.
- J. LACOUTURE, *Éloge du secret*, Bruxelles, Editions Labor, 2005, 132 p.
- J. LE GRAND, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 206 p.
- J. LESOURNE, *Ces avènements qui n'ont pas eu lieu*, Paris, Editions Odile Jacob, 2001, 316 p.
- R. NOZICK, *Philosophical Explanations*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, 764 p.
- O. O'NEILL, *A Question of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- G. PAQUET, *Governance Through Social Learning*, Ottawa, The University of Ottawa Press, 1999, 272 p.
- G. PAQUET, *Pathologies de gouvernance*, Montréal, Liber, 2004, 239 p.
- G. PAQUET, « The \$100-Million Mirage: A Cautionary Note », [En ligne]. www.optimumonline.ca, 34 (1), 2004b, p. 3-7.
- G. PAQUET, *Gouvernance : une invitation à la subversion*, Montréal, Liber, 2005, 392 p.
- G. PAQUET, « Gomery as Glasnost », (2005) 13 *Literary Review of Canada*, p. 12-15.
- G. PAQUET, « À propos de certains vices cachés du premier rapport Gomery », *Éthique publique*, 8(1), 2006a, p. 160-165.
- G. PAQUET, « Qui a peur de la gouvernance décentralisée? », in *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006b, p. 183-210.
- A. ROBERTS, « Two Challenges in Administration of the Access to Information Act », in Gomery II, *Research Studies*, 2006, Vol. 2 : 115-162.
- D.A. SCHON, « Causality and Causal Inference in the Study of Organizations », in R.F. GOODMAN, W.R. FISHER (dir.), *Rethinking Knowledge*, Albany, State University of New York, 1995, p. 69-101.
- J. SIMPSON, *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland & Stewart, 2001, 238 p.