



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**NOTES POUR L'ALLOCUTION
DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN DU QUÉBEC ET PRÉSIDENTE DE
L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA
FRANCOPHONIE,
MADAME RAYMONDE SAINT-GERMAIN**

**DANS LE CADRE DE LA CONFÉRENCE 2015
DU FORUM CANADIEN DES OMBUDSMANS**

**L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'OMBUDSMAN :
COMMENT RÉPONDRE À SA NÉCESSITÉ,
TOUT EN ÉVITANT SES ÉCUEILS?**

(la version lue fait foi)

**VANCOUVER (CANADA)
Le 13 mai 2015**

Madame la Présidente du Forum canadien des ombudsmans,
Madame la Présidente de l'Association des collèges et universités du Canada,
Chers Collègues,

Je tiens tout d'abord à remercier le Forum canadien des ombudsmans et l'Association canadienne des universités et collèges de leur invitation à m'adresser à vous dans le cadre de cette Conférence conjointe, qui marque aussi le 50^e anniversaire du premier ombudsman au Canada. C'est la qualité du travail accompli et la crédibilité du Bureau de l'Ombudsman de la *Simon Fraser University* qu'il faut avant tout saluer en soulignant cet anniversaire. Toutes mes félicitations.

Introduction

On m'a demandé d'aborder un sujet sensible, celui de l'évaluation de la performance de l'ombudsman.

Il fut un temps, pas si lointain, où l'on se serait interrogé sur la pertinence même d'aborder un tel thème dans le cadre d'un événement comme celui-ci. Qu'en cette conférence aujourd'hui, on puisse en parler, est un signe de vision et de sens stratégique. Il faut en être conscient, par sa position et son rôle, l'ombudsman est, en fait, « condamné » à l'exemplarité. Sa crédibilité en dépend. Voilà pourquoi nous devons incarner les plus hauts standards de qualité, non seulement dans l'exercice de notre mission de règlement des différends, mais aussi dans tous les aspects de notre gestion.

Car notre fonction est unique. Nos moyens d'action variés nous amènent à intervenir pour prévenir, dénouer des conflits et résoudre des insatisfactions, dans un mode de règlement extrajudiciaire des différends. C'est une tâche exigeante... et qui nécessite des ressources. Des deniers publics nous sont alloués pour certains; l'argent des actionnaires de l'entreprise est en jeu, pour d'autres. Cette réalité entraîne une obligation corollaire de reddition de comptes rigoureuse et transparente de notre part à tous.

Voilà pourquoi j'affirme que le principe même de l'évaluation de la performance de l'ombudsman est devenu incontournable. Mais cette affirmation est assortie d'une importante réserve, que j'ai tenu à inscrire dans l'intitulé de ma présentation : il y a des écueils à éviter dans l'évaluation de l'ombudsman.

Si vous n'êtes pas un ombudsman parlementaire, s'il vous plaît, ne quittez pas cette salle...

Comme j'ai envie de m'adresser à un auditoire de plus de neuf personnes, dès maintenant, je vous fais une mise au point : ce que j'ai à vous dire aujourd'hui vaut non seulement pour l'ombudsman législatif, qu'il relève d'un parlement ou d'un conseil municipal, mais aussi pour l'ombudsman institutionnel, tel l'ombudsman universitaire, et pour l'ombudsman d'une entreprise privée. Il est certain que des adaptations sont requises, car nos différents statuts supposent une relation différente avec les autorités, mais **sur le fond**, l'évaluation de notre performance nous pose des défis communs.

Cela étant, l'évaluation de l'ombudsman soulève au départ une question fondamentale et c'est la suivante : quelle valeur donner au respect d'un droit? L'un des enjeux contemporains d'une majorité d'ombudsmans, au Canada comme ailleurs, est justement de s'assurer que la réponse aux pressions exercées sur une organisation pour

qu'elle accroisse ses « performances » administratives ne se traduise pas par un traitement injuste ou inéquitable d'un citoyen, d'un client, et que le respect des droits de chacun soit incontournable.

Or, pour cette administration, qu'elle soit publique ou privée, toute situation en marge de la norme ou des pratiques habituelles entraîne des coûts de traitement additionnels, susceptibles de miner l'atteinte de ses objectifs quantitatifs de performance. La qualité du service qui en résulte est, sans l'ombre d'un doute, améliorée pour la personne qui en bénéficie **et** pour l'organisation qui corrige ainsi une erreur, voire une mauvaise pratique. Le hic, c'est que les mesures de performance conventionnelles sous-estiment ces **aspects qualitatifs**, au profit d'**indicateurs quantitatifs**, plus faciles à mesurer. Dans bien des cas, l'ombudsman est la conscience des entreprises, des organisations, des institutions, lui qui les amène à prendre le temps de bien faire les choses, au risque d'avoir à ralentir la cadence pour mieux servir la personne dont le cas le requiert.

On comprendra donc de cette introduction à mon propos que ces deux dimensions – la quantité ET la qualité – des actions de l'ombudsman doivent trouver leur juste place dans toute méthodologie d'évaluation de sa performance.

Comment évaluer l'ombudsman avec pertinence?

En d'autres termes, comment contourner les pièges, les écueils importants que comporte un tel exercice? Je vous en présente quelques-uns.

Le premier écueil : la partialité de l'évaluateur. Qui peut évaluer impartialement l'ombudsman?

Il est impératif que tout exercice d'évaluation de notre performance soit mené dans le respect des garanties d'indépendance qui fondent notre crédibilité. Dans le cas des entreprises, il faut mettre en contexte cette notion d'**indépendance** : il faut davantage la lier à l'autonomie dans la reddition de comptes auprès du conseil d'administration (en d'autres termes, aux garanties de non-ingérence du dirigeant des opérations dans l'action et les recommandations de l'ombudsman), assortie de garanties de non-représailles envers l'ombudsman.

Tout processus d'évaluation de notre performance doit de même préserver nos prérogatives et notre marge de manœuvre dans chacun des différents contextes qui sont les nôtres : il en va de notre **crédibilité**. Car, soyons francs, du point de vue des organismes, institutions ou départements de l'entreprise soumis à notre surveillance, un premier réflexe défensif pourrait être de considérer que le meilleur ombudsman est celui qui ne dérange pas trop leurs activités... Il faut donc que l'évaluateur soit non seulement objectif, mais qu'il comprenne et partage la vision ainsi que les valeurs de l'ombudsman.

À mon avis, c'est **l'ombudsman lui-même qui doit** amorcer l'évaluation de sa performance. Il peut **s'adjoindre une expertise indépendante – et impartiale** – pour l'assister ou réaliser cette évaluation, mais les résultats doivent impérativement lui être adressés (plutôt qu'à son mandant).

Le deuxième écueil : la stricte approche coûts/bénéfices ou l'analyse réductrice

Un écueil qu'il nous faut absolument éviter est **l'analyse réductrice** qui pourrait résulter de l'importation, sans réflexion sérieuse préalable et sans leur adaptation conséquente,

d'outils d'évaluation du seul type « analyse coûts-bénéfices » ou « prix de revient ». Pour un ombudsman, les écueils d'une telle approche sont majeurs. Bien que très populaire dans la logique du nouveau management public et de la gestion par résultats, cette approche n'est ni adaptée à notre raison d'être, ni à nos réalités.

Je m'explique. Prenons un cas type. Supposons, un instant, qu'un ministère X, en raison d'une interprétation réglementaire indûment restrictive, prive un citoyen d'un montant de 127 \$, auquel il aurait normalement droit. Saisi de ces allégations, l'ombudsman intervient. Il recueille la version du citoyen, celle du Ministère, vérifie la conformité du calcul et conclut que le citoyen a raison. Problème, le Ministère s'entête. Il reconnaît son erreur, mais il craint de créer un « précédent ». Cela vous rappelle quelque chose? Notre enquêteur consulte son superviseur et des échanges à un plus haut niveau sont nécessaires. Un directeur de notre bureau doit s'entretenir avec une directrice de ce ministère pour lui présenter nos arguments et tenter de la convaincre. Par suite de notre représentation efficace, le Ministère reconnaît son erreur et s'amende. Le citoyen reçoit, quelques jours plus tard, son chèque de 127 \$. Dans ce dossier, on conviendra que l'ombudsman a bien fait son travail.

Le problème est que l'importation pure et simple d'une approche coûts/bénéfices nous mènerait à la conclusion que les ressources investies par l'ombudsman ainsi que celles du Ministère dans le traitement de ce dossier excèdent la valeur monétaire du retour de 127 \$ dont a bénéficié ce citoyen. D'où un questionnement sur le bien-fondé économique de cette intervention.

Je vois **plusieurs écueils** avec ce raisonnement.

Le plus fondamental, est qu'il nous amène à nous poser la question suivante à laquelle je réfèrais en introduction : **quelle valeur donner au principe du respect d'un droit?**

Pour l'ombudsman parlementaire ou institutionnel, le principe est bien connu : dans un État de droit, toute action publique doit avoir un fondement légal établi. L'ombudsman est là pour assurer le respect de ce principe. Que le préjudice subi par un citoyen soit de 127 \$, de 27 000 \$ ou plus encore, l'idée de fond reste la même : un chien de garde doit s'assurer du respect du principe de la légalité des actions de ceux qu'il interpelle et de la réparation des préjudices qui peuvent en découler. Introduire une stricte logique d'approche prix de revient à l'évaluation de l'action de l'ombudsman ouvre la porte à bien des dérives.

L'une d'entre elles est que cette approche porterait préjudice nécessairement à des personnes, dont certaines très vulnérables. Reprenons notre exemple, le remboursement de 127 \$. Il prend une connotation additionnelle si l'on constate que ce montant est une aide de dernier recours pour une personne indigente. Son impact réel est encore plus significatif pour elle. Or, une approche coûts/bénéfices classique ne permet pas de faire cette distinction.

Et en plus, cette approche fait totalement abstraction du caractère pédagogique et de l'amélioration durable qui découlent des interventions d'un ombudsman. Que ce soit auprès de l'organisme visé, ou encore auprès d'un public de relayeurs, voire du grand public, **le résultat des actions de l'ombudsman montre la conduite à suivre dans des dossiers semblables**. Les ressources investies pour récupérer les 127 \$ dus à notre citoyen peuvent entraîner des impacts bénéfiques réels dans d'autres dossiers. Cela s'appelle **l'effet collectif. Mais comment le mesurer?**

Le troisième écueil : ne pas considérer la valeur ajoutée de l'ombudsman

L'impact indirect, ou « la valeur ajoutée » de la présence de l'ombudsman, est important. Cette valeur ajoutée peut prendre diverses formes.

- L'ombudsman source d'autodiscipline de l'organisation est l'une de ces valeurs ajoutées

Qui d'entre nous n'a jamais constaté que – ô hasard – un dossier s'est réglé à une telle vitesse peu après que nous ayons informé un département que nous agissions dans ce dossier? On connaît tous nombre de situations où un plaignant nous rappelle pour nous apprendre que son problème s'est soudainement réglé et qu'il souhaite se désister de sa plainte. On peut suspecter fortement que l'intervention initiale de l'ombudsman a joué un rôle dans le règlement du litige. Pourtant, dans une stricte approche d'évaluation coûts/bénéfices, il serait complexe et coûteux d'établir formellement ce lien et de pouvoir ainsi attribuer l'obtention du bénéfice à l'action de l'ombudsman. On sait tous, cependant, que certains appels de quelques minutes à un agent de l'Administration – où l'ombudsman ne fait que manifester sa présence – offrent un excellent ratio coûts/bénéfices! Comme le disait un collègue, « La crainte de l'ombudsman est souvent le début de la sagesse »...

- Le maintien ou le rétablissement de la confiance envers une organisation est une autre forme de valeur ajoutée de l'ombudsman

Toujours sous l'angle de l'impact indirect, il se trouve un grand nombre d'interventions, souvent complexes et énergivores, que l'ombudsman mène afin de s'assurer du respect de la conformité ou du caractère adéquat et équitable des décisions des instances assujetties à sa compétence. Au terme de ces interventions, souvent il conclura que les droits du citoyen ont été respectés et que l'Administration a bien fait son travail. Dans une logique d'approche coûts/bénéfices, que vaut cette conclusion de l'ombudsman? Si l'on considère le bénéfice reçu par le citoyen à la suite du dépôt de sa plainte, la réponse qui s'impose est : rien. Pourtant, dans un grand nombre d'interventions où les plaintes sont conclues non fondées après enquête, l'apport de l'ombudsman est bien réel. Il éclaire la personne sur les motifs de la décision prise à son endroit. Dans nombre de situations, il permet de dissiper le sentiment d'injustice qui habitait ce plaignant et contribue à la crédibilité de l'Administration qu'il a pour mission de surveiller.

Cette action de l'ombudsman a une valeur certaine. La valeur de la confiance envers un organisme public, une université, une entreprise est un bénéfice qualitatif, que l'état de raffinement des évaluations classiques ne permet pas de considérer. Et cela, en dépit des impacts économiques et humains de cette confiance.

Le quatrième écueil : se risquer à donner une valeur financière au respect d'un droit

Je ne puis parler des écueils de l'évaluation non adaptée de l'ombudsman, sans marquer **le risque de dérives tout aussi importantes lorsqu'il s'agirait d'évaluer, par exemple, le rendement d'un tribunal ou encore de l'action policière.** Selon cette méthode stricte d'évaluation coûts/bénéfices, ou prix de revient, faudrait-il un jour fixer un seuil de dommages subis en deçà duquel les citoyens n'auraient plus accès au service de police et au tribunal? Je n'ai pas besoin de vous faire ici une longue démonstration de la non-acceptabilité d'une telle approche.

La valeur de l'ordre public, du système de justice, et de la confiance envers les institutions qui les administrent – dont l'ombudsman, recours alternatif de règlement des différends – n'ont pas de prix en démocratie. Ce sont des valeurs incommensurables.

Le cinquième écueil : rendre l'ombudsman imputable de ce qu'il ne contrôle pas

C'est le dernier écueil sur lequel je veux insister aujourd'hui, mais il n'est pas le moindre. Il doit d'ailleurs nous influencer non seulement le temps venu d'évaluer notre performance, mais aussi dans le réalisme des recommandations que nous formulons au terme de nos enquêtes. Il ne faut pas se rendre imputable de ce qui appartient à l'Administration que nous surveillons.

Je vous donne l'exemple précis de la création au Québec du Bureau des enquêtes indépendantes, qui aura compétence pour toute enquête consécutive à une intervention policière au cours de laquelle un civil aura subi des blessures graves ou décèdera. La première intervention du Protecteur du citoyen du Québec dans ce dossier a pris la forme d'un rapport d'enquête systémique, recommandant de modifier la Loi sur la police, de créer un tel bureau et de régir spécifiquement divers aspects de sa composition, de sa procédure d'enquête et de sa reddition de comptes publique. Ce rapport est demeuré lettre morte, jusqu'à un premier projet de loi, nettement impropre à régler la problématique et à susciter la confiance envers ce processus d'enquête. Je suis intervenue en commission parlementaire pour marquer les faiblesses de ce projet de loi. Il a été retiré, puis... silence radio. D'autres incidents sont survenus qui ont relancé le débat, et les recommandations de mon rapport. Puis, sous une autre législature, un projet de loi bien adapté a été déposé à l'Assemblée nationale, et adopté. L'implantation de ce Bureau est en cours et, bien que les délais soient longs, jusqu'à maintenant la qualité de la personne nommée qui le dirigera et des processus d'implantation en cours m'inspirent confiance.

Cela étant, est-ce la création de ce bureau qu'il faut imputer à l'ombudsman parlementaire (et à d'autres instances, dont les médias, qui ont appuyé cette démarche et les recommandations de mon rapport)? La réponse vous surprendra, sinon vous décevra, mais elle est négative. Dans une perspective d'évaluation de sa performance, il faut imputer à l'ombudsman le mérite d'avoir identifié le problème, recommandé des solutions réalistes, mais pas que ses recommandations aient été suivies. Ce dernier résultat appartient au décideur, en l'occurrence ici à la fois le pouvoir exécutif (le gouvernement) et le pouvoir législatif (le parlement).

C'est là la limite de l'imputabilité de l'ombudsman : ce sur quoi il a le pouvoir de recommandation. Celui qui a le pouvoir de décider de suivre ou non sa recommandation, celui-là est imputable de ce suivi.

Certes, on jugera de l'efficacité de l'ombudsman par sa capacité de soulever des problèmes systémiques, d'investiguer sur des enjeux de fond – si sensibles soient-ils – et de le faire avec intelligence et pertinence, mais il ne faut pas déduire qu'il est inefficace si l'autorité compétente décide de ne pas agir à partir de ses recommandations.

Cinq écueils fondamentaux

On retient donc jusqu'ici qu'il importe d'évaluer l'efficacité d'un ombudsman en fonction de critères qui sont propres à son statut et, plus encore, à sa mission fondamentale. On l'a vu, il y a au moins cinq écueils majeurs à une évaluation de l'ombudsman :

1. la partialité et le manque de crédibilité de l'évaluateur,
2. l'analyse réductrice découlant de l'importation d'outils d'évaluation inappropriés (par exemple, une stricte approche coûts/bénéfices),
3. ne pas considérer la valeur ajoutée de l'ombudsman, notamment son impact indirect, le caractère pédagogique de ses interventions, leur effet collectif, la prévention de la judiciarisation et les redressements suscités par la seule crainte de l'ombudsman,
4. se risquer à fixer une valeur financière au respect d'un droit,
5. rendre l'ombudsman imputable de ce qu'il ne contrôle pas.

Voilà autant de limites sérieuses, autant de risques qu'il nous faut gérer dans l'évaluation de notre performance. Ces mêmes écueils s'appliquent, je tiens à le réitérer, aux institutions vouées au respect de la justice et de l'ordre public.

Est-ce dire pour autant qu'un ombudsman efficace ne doit pas se préoccuper de la raisonnable, de l'équilibre des ressources qu'il investit dans un dossier donné en fonction des résultats recherchés? Bien évidemment, la réponse est non. Il s'agit de facteurs très pertinents, dans la mesure où chaque intervention est bien mise en contexte et que d'autres facteurs, tout aussi pertinents, sont pris en compte et pondérés.

Nous connaissons maintenant certains des principaux écueils. Mais quels sont les critères et les indicateurs pertinents à l'évaluation de l'ombudsman?

Au fond, existe-t-il une méthodologie qui tienne compte de la valeur ajoutée de l'intervention de l'ombudsman pour le service public, pour l'université, pour la firme privée? Une méthodologie qui nous permette de jauger – de façon rigoureuse et sans complaisance – l'écart entre notre performance et celle que nous pourrions avoir, en tenant compte de nos résultats et des ressources mises à notre disposition? Si oui, quelle est cette méthodologie? Si non, comment bien la bâtir?

C'est la question essentielle à laquelle nous cherchions réponse au Protecteur du citoyen du Québec, au moment de décider de notre dernière planification stratégique quinquennale (2012-2017). Pour déterminer nos orientations, fixer nos indicateurs et les cibles à atteindre, nous avons voulu nous assurer que l'évaluation des résultats, année après année, prenne adéquatement en considération notre contexte de pratique et, surtout, notre mission.

Nous avons alors confié à la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval le mandat de recenser les pratiques d'évaluation appropriées et des indicateurs pertinents liés à la mission de protection des droits. Nous voulions en apprendre davantage sur les différentes méthodes qu'utilisent d'autres ombudsmans, ailleurs au Canada et au plan international. C'était la première étape.

Dans une deuxième étape, nous avons demandé aux chercheurs de la Chaire - messieurs Steve Jacob, Éric Montigny et Wilfried Affodégon – d'établir la disponibilité de données

comparables à celles que produit le Protecteur du citoyen du Québec pour ces mêmes indicateurs. Bien entendu, à toutes les étapes du projet de recherche, des membres de mon équipe ont étroitement collaboré à la réalisation des travaux.

Nous avons ainsi obtenu un état de situation théorique et expérimental de l'évaluation et du suivi de la performance d'organismes de protection des droits. Ce sont principalement les résultats de ces travaux que je partagerai maintenant avec vous.

Un premier constat : nous ne partons pas de zéro

Les chercheurs ont réalisé une revue de la littérature. Je précise que cette revue a fait l'objet d'une publication scientifique, en français, dans les Cahiers de recherche électorale et parlementaire¹. Cette référence vous sera accessible sur les sites Internet du FCO et de l'ACCUO.

Un des grands constats de cette revue est que **l'évaluation des organismes de défense des droits sur le plan national et international est complexe, principalement en raison du fait qu'ils poursuivent des objectifs et atteignent des résultats qui ne sont pas toujours quantifiables ou « monnayables »**. En cela, vous constatez que cette conclusion générale rejoint tout à fait mes propos introductifs... et ne surprend personne ici.

Est-ce à dire que cette complexité empêche toute avancée des connaissances sur le sujet? La réponse est non, puisque cinq modèles d'évaluation de la performance ont été répertoriés. Ce fut d'ailleurs une surprise pour les chercheurs eux-mêmes de constater qu'il existait déjà une base documentaire assez solide sur ces modèles d'évaluation des organismes de protection des droits.

Cinq modèles d'évaluation des organismes de protection des droits

Ces modèles sont :

- 1) L'évaluation axée sur la sociologie des plaintes
- 2) L'évaluation axée sur les objectifs
- 3) L'évaluation axée sur les résultats
- 4) L'évaluation axée sur le référencement
- 5) L'évaluation d'impact.

Chacun de ces cinq modèles pourrait théoriquement être utilisé dans le cas de la plupart des ombudsmans. Je veux, à ce stade-ci, être bien claire, et les chercheurs l'ont souligné avec force : **ces cinq modèles ne sont pas exclusifs et aucun d'entre eux ne constitue en lui-même LE modèle parfait pour évaluer un ombudsman ou un organisme qui a mission d'assurer le respect des droits.**

Au contraire, et c'est là LE DÉFI PRINCIPAL DE L'ÉVALUATION DE L'OMBUDSMAN, le modèle idéal serait une sélection des différents critères et indicateurs les plus pertinents de chacun de ces cinq modèles, pour en constituer un modèle adapté à tout organisme qui a mission d'assurer le respect des droits.

Vous aurez compris par cette clarification que je ne veux pas vous créer de fausses attentes : je ne vous donnerai pas ce matin LA méthode qui répondrait parfaitement aux besoins d'évaluation en évitant tous les écueils que j'ai identifiés.

¹ Steve Jacob, Éric Montigny et Wilfried Affodégon, Pratiques d'évaluation des indicateurs de performances des organismes publics de protection des droits, Cahiers de recherche électorale et parlementaire, Université Laval, numéro 8, avril 2014, 51 p., disponible [en ligne](#).

Mais, attendez avant de quitter la salle, j'ai des éléments concrets à mettre sur la table qui devraient nous permettre de progresser solidement en matière d'évaluation de notre performance.

Le temps qui m'est alloué ne me permet pas de vous présenter chacun des modèles recensés, leurs avantages et inconvénients. Cependant, dans la version de ma présentation qui sera mise sur le site Internet du FCO et de l'ACCUO ainsi que dans la publication des travaux de la Chaire de l'Université Laval, vous aurez accès à un plus grand développement sur chacun.

Le modèle le plus prometteur : celui qui évalue l'IMPACT de l'ombudsman

Je me concentrerai donc sur le modèle le plus récent et le plus prometteur pour nous, celui de *l'évaluation d'impact*, qui est en plein développement. Il n'est pas, contrairement aux quatre autres modèles, systématiquement élaboré en fonction d'indicateurs de résultats prédéfinis comme le nombre de plaintes ou de recommandations implantées qui sont rapportés dans nos rapports annuels. C'est sa principale force. Mais c'est aussi ce qui le rend plus exigeant. Je m'explique. Cette évaluation s'appuie sur le principe que l'impact d'ensemble de l'action d'un ombudsman est principalement fonction de son effet systémique; cet effet entraîne des changements de pratiques et même des réformes administratives qui permettent l'amélioration durable des services.

Cet impact d'ensemble peut être direct et indirect. L'impact direct se mesurerait donc par les conséquences attribuables aux interventions systémiques et aux recommandations découlant d'enquêtes sur des plaintes individuelles et collectives. C'est là la principale force de ce modèle. Toutefois, l'impact indirect de la fonction d'intervention systémique demeure particulièrement difficile à mesurer et reste, la plupart du temps, inconnu. C'est ce qui constitue sa plus grande faiblesse, parce que l'impact indirect de l'ombudsman est significatif.

En raison, notamment, des ressources importantes requises pour l'élaboration d'une évaluation d'impact rigoureuse et de la grande difficulté d'évaluer l'impact indirect des interventions systémiques d'un ombudsman, peu d'institutions ont choisi de mener à terme des projets d'évaluation de ce type.

Il existe toutefois une exception notable, celle de l'évaluation des impacts des enquêtes de l'Ombudsman de Toronto, notre collègue Fiona Crean, sur les opérations administratives de la Ville, évaluation publiée en janvier dernier². C'est un travail remarquable, précurseur et que Fiona nous a présenté à la 16^e session hier. On l'a vu, après plus de cinq ans d'efforts, à l'aide d'un partenariat avec l'Université Ryerson et d'un soutien financier de l'Institut International de l'Ombudsman, l'équipe de recherche en est arrivée à la conclusion, sur la base de données quantitatives et de 33 entrevues en profondeur de hauts fonctionnaires, que la fonction systémique de l'Ombudsman de Toronto a un impact positif significatif sur l'amélioration des services publics de la Ville. Ce rapport met en évidence que la meilleure pratique que peut adopter un ombudsman est la publication des résultats de toute évaluation qu'il produit, conformément à son engagement en matière de transparence et d'imputabilité. Le rapport a également l'avantage de fournir des outils et un guide d'évaluation de l'impact du travail d'un

² Office of the Toronto Ombudsman, *The Impact of Ombudsman Investigations on Public Administration : A Case Study and an Evaluation Guide*, January 2015, 93 p., disponible [en ligne](#).

ombudsman. Le rapport se trouve sur le site Internet de l’Ombudsman de Toronto et je vous en recommande la lecture très éclairante.

Je réitère cependant les conditions exigeantes d’une telle évaluation, autant en temps qu’en termes d’allocations de ressources humaines et financières. Dans les différents contextes que nous connaissons, en particulier au plan budgétaire dans les services publics, peu d’entre nous pouvons déployer des initiatives d’évaluation de ce genre. Pourtant, les résultats sont probants et confirment toute la pertinence d’investir dans des interventions systémiques ou d’envergure bien ciblées et soigneusement planifiées. Nous avons donc intérêt à tirer profit de ce qui a été fait et à mettre en commun nos efforts pour lever les obstacles que nous rencontrons dans la recherche de la méthode optimale d’évaluation de l’ombudsman.

Pour ce faire, nous avons besoin d’outils validés, comme une grille d’évaluation. C’est le sujet que j’aborde à l’instant.

Vers une grille d’évaluation adaptée à l’ombudsman

Je vous propose maintenant de prendre quelques minutes pour faire ensemble un test de la réalité. En ayant bien en tête les cinq écueils contre lesquels nous devrions être prémunis, nous pourrions tenter d’élaborer des critères et leurs indicateurs pour une grille adaptée à l’évaluation de l’impact de l’ombudsman. Je vous rappelle l’importance ici de trouver un équilibre entre des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de mesure de la performance. Mais compte tenu de notre expertise, je vous propose de nous concentrer sur le plus exigeant, le choix d’indicateurs qualitatifs.

Je vous propose donc de retenir trois critères à évaluer :

- L’efficacité de l’ombudsman
- Sa crédibilité
- Sa valeur ajoutée

Indicateur qualitatif du critère « Efficacité de l’ombudsman »

1. AMÉLIORATIONS APPORTÉES À UN PROGRAMME OU À UN SERVICE

Outils de mesure possibles :

- Évaluation des modifications apportées au programme, le cas échéant, et validation de leur concordance avec les recommandations de l’Ombudsman
- Évaluation comparative de l’évolution des plaintes sur les mêmes motifs, à l’instance et chez l’Ombudsman (période minimale d’un an) et validation des liens de cause à effet

Indicateurs qualitatifs du critère « Crédibilité de l’ombudsman »

1. SOLLICITATION DE SON AVIS PAR LES DÉCIDEURS
2. RÉFÉRENCE À SON POINT DE VUE COMME À UNE AUTORITÉ DANS LES MÉDIAS

Outils de mesure possibles :

- Entrevues directives (ou semi-directives) avec les décideurs concernés (étude de cas systématique à l’exemple de l’Ombudsman de Toronto)

- Analyse des écarts et des concordances entre l'avis émis par l'ombudsman et la décision
- Revue de la couverture de presse sur le sujet de la consultation et analyse des références à l'ombudsman (appréciation positive vs négative) à l'aide d'un logiciel de repérage et d'une grille d'analyse adaptée

Indicateurs qualitatifs du critère « Valeur ajoutée de l'ombudsman »

1. RECOURS PRIVILÉGIÉ AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF
2. BÉNÉFICES POUR LES PLAIGNANTS ET L'INSTANCE MISE EN CAUSE

Outils de mesure possibles :

- Analyse comparative de la courbe de la demande du tribunal administratif compétent vs celle de l'Ombudsman
- Analyse de la jurisprudence pour comparer la décision du Tribunal à la conclusion de l'Ombudsman (pour mesurer les situations où le recours au tribunal a *de facto* confirmé les conclusions de l'Ombudsman) et celles où la décision a confirmé les conclusions de l'Administration
- Estimation du coût de chaque cause pour les parties et de l'économie qu'elles auraient chacune réalisée, le cas échéant, si les conclusions de l'Ombudsman avaient été acceptées avant la judiciarisation.

Quelques enseignements de ce bref exercice

1. **Il est relativement simple d'élaborer des critères de mesure d'impact**
2. **Il est plus complexe de déterminer des indicateurs qualitatifs pour les mesurer**
3. **Il est beaucoup plus simple de fixer des indicateurs quantitatifs, mais leur mesure est exigeante**
4. **Il est complexe – et coûteux – de mesurer les indicateurs qualitatifs**

Cet exercice nous amène à constater **combien**, en théorie, on peut être rigoureux et pertinent en matière d'évaluation de l'ombudsman, mais **combien, en pratique**, il faut investir dans des méthodes de cueillette et d'analyse parfois complexes, énergivores en ressources humaines et financières pour arriver à un degré de certitude qui soit suffisant pour permettre d'établir les liens que l'on recherche.

Il faut donc faire preuve de prudence et de modération dans nos attentes et nos engagements envers l'évaluation de notre performance.

Voilà pourquoi je crois que je vais dorénavant modifier le titre de cette présentation. Le nouveau titre sera : *Comment respecter le principe de précaution dans la nécessaire évaluation de l'ombudsman?*

Il est un autre enseignement de cet exercice que je veux aborder maintenant et il est déterminant : les recommandations de l'ombudsman doivent être au cœur de son évaluation. Car leur qualité et leur pertinence à solutionner les dysfonctionnements et les problèmes que l'ombudsman a constatés est un élément – sinon l'élément – le plus fondamental de sa performance. D'où la conclusion suivante : **toute méthodologie d'évaluation adaptée à l'ombudsman doit examiner le lien entre la pertinence de ses**

recommandations et leur impact sur le règlement des différends. Cet impact réel est le fondement de son efficacité, de sa crédibilité et de sa valeur ajoutée. Le mot-clé est donc, pour l'évaluation de l'ombudsman, la pertinence (donc la qualité) de ses recommandations.

Une initiative d'évaluation de recommandations à effet collectif

Est-ce à dire que, faute de ressources importantes, nous ne pouvons rien faire en cette matière? Pas du tout, au contraire. Je vous en donne la preuve en vous faisant part d'une initiative de mon bureau pour évaluer l'efficacité de nos recommandations à effet collectif. Il s'agit de ce que nous avons appelé notre *Programme d'évaluation de l'efficacité des recommandations à effet collectif*.

C'est de notre part une incursion modeste et prudente sur le terrain de l'évaluation d'impact. J'intitule donc ce qui suit :

Comment manger l'éléphant une bouchée à la fois!

Je vous explique l'origine de cette initiative. En dépit de l'implantation réussie et validée de nos recommandations, il nous arrive, après un certain temps, de recevoir à nouveau des plaintes ou d'observer des préjudices sur ce qui semble être les mêmes sujets. S'agit-il vraiment de récurrence ou sommes-nous en présence de problèmes différents? Actuellement, nous ne sommes pas toujours en mesure de répondre objectivement à cette question stratégique. La connaissance fine qu'ont les membres de mon personnel de leurs secteurs d'intervention respectifs permet d'assurer une veille active des cas possibles de récurrence. Cependant, nous avons souhaité faire davantage pour nous doter d'un « filet de sécurité » afin de maximiser nos chances d'identifier les sujets qui demeurent problématiques, malgré nos recommandations en principe déjà implantées.

Afin de favoriser l'amélioration durable des services publics, nous avons voulu évaluer la durabilité de leur impact après un certain temps, à l'aide d'un programme construit sur mesure.

Notre programme consiste donc à détecter des motifs fondés pour lesquels des citoyens se plaignent à nouveau après une période de temps donnée (nous avons retenu une période de trois ans), alors que ces motifs avaient pourtant été l'objet de recommandations initialement acceptées et normalement implantées par les instances. Pour ce faire, nous avons développé une méthodologie (qui s'inspire d'un modèle théorique reconnu : l'évaluation systémique *ex post*, c'est-à-dire une approche qui permet d'évaluer le rendement à moyen terme de nos interventions). Nous avons aussi défini des critères de sélection pour retrouver, à travers la masse de nos dossiers d'enquête, ceux qui, à première vue, peuvent nous indiquer une présomption de récurrence. En d'autres termes, nous cherchons précisément l'indication que la situation problématique perdure malgré nos interventions antérieures.

L'évaluation systémique

Chaque année, de façon structurée, nous organisons une véritable « chasse au trésor » dans notre base de données pour débusquer ces sujets à risque de récurrence. Habituellement, de dix à vingt sujets émergent de cet exercice parmi les cinq cents à huit cents de nos recommandations à effet collectif implantées au fil des années. Nous examinons alors les enjeux soulevés, ce qui nous amène à sélectionner les sujets qui seront alors analysés de façon exhaustive. L'expérience des deux dernières années – le

programme est encore jeune – nous montre que cet exercice a, notamment, permis d’identifier des sujets très pertinents pour initier des interventions systémiques ou d’envergure. Cela a, entre autres, donné lieu à une étude systémique sur les délais d’intervention des coroners, dont peu se souciaient, puisque ces délais concernaient des morts! C’était sans compter les impacts majeurs, entre autres financiers, sur les proches survivants. Sur la base de ce rapport, une audition publique du Coroner-en-chef par la Commission parlementaire des institutions a été tenue. De plus, non seulement le Coroner-en-chef a-t-il accepté nos recommandations, mais l’état de mise en œuvre de chacune est accessible sur le site Internet du Bureau du Coroner. Suivi exemplaire.

Deux autres interventions systémiques récemment publiées découlent aussi de ce programme maison : l’une portant sur la conformité de la surveillance qu’effectue le ministère de l’Environnement sur les réseaux privés d’aqueducs et l’autre sur les enjeux de qualité de la scolarisation à domicile. Ces rapports sont accessibles, en français et en anglais, sur le site Internet du [Protecteur du citoyen](#).

Vue sous cet angle, l’évaluation du suivi de nos recommandations et de notre performance contribue à démontrer l’impact du Protecteur du citoyen dans le règlement des problématiques de fond sur lesquels l’ombudsman peut agir. Cela renforce de plus notre crédibilité, notamment à l’occasion de la reddition de comptes. Cela m’amène à préciser deux notions importantes : il ne faut pas confondre évaluation de la performance et reddition de comptes publique.

À ne pas confondre : évaluation de performance et reddition de comptes publique

Il est en effet des indicateurs pour lesquels nous disposons de données, mais que nous n’incluons pas dans nos rapports annuels rendus publics. Cette réalité peut s’expliquer par différentes raisons, par exemple, le respect de la confidentialité de nos actions (notre intervention devant être conduite privément). Il est tout à fait légitime, pour une institution, de colliger de l’information à des fins de gestion, information qui ne sera pas incluse à sa reddition de comptes officielle. Je reconnais l’importance de la plus grande transparence dans la gestion d’un bureau d’ombudsman, en particulier ceux financés avec des deniers publics. Cependant, il est fondamental de préserver au premier chef le caractère privé de nos interventions et de protéger aussi le caractère sensible ou stratégique d’un certain type d’information (par exemple, nominatives ou encore celles que nous obtenons dans l’exercice de la fonction d’ombudsman correctionnel, celles aussi de failles que nous constatons et dont la divulgation pourrait permettre de faciliter la fraude auprès d’une instance, ou irait à l’encontre de l’intérêt public). Toutefois, la collecte de ces indicateurs strictement à des fins de gestion interne est nécessaire au processus d’évaluation de l’ensemble de la performance d’un ombudsman.

Conclusions et suites possibles

Le modèle d’évaluation le mieux adapté à l’ombudsman est donc mixte. Il dépasse de loin l’approche strictement comptable du coût de revient et peut encore être bonifié au fil du temps. Une façon de bonifier notre évaluation est d’identifier d’abord les indicateurs pour lesquels nous disposons de données internes fiables et, ensuite, en menant des recherches bien ciblées sur la mesure de l’impact de certaines de nos actions, en particulier celles de nos interventions systémiques.

À mon avis, une approche réaliste est de cibler un service ou un programme particulièrement dysfonctionnel, d'intervenir en priorité et d'évaluer l'impact de notre intervention à moyen terme.

Car il est primordial – et je ne saurais trop insister sur cet aspect – que les ressources que nous investissons pour évaluer notre performance soient raisonnables. Cette évaluation n'est pas une fin en soi et, surtout, elle ne doit pas s'effectuer au détriment de l'exercice de notre mission.

L'évaluation s'inscrit ainsi dans une optique d'imputabilité et d'amélioration - l'inscrire dans **une stricte approche de prix de revient est le pire écueil qui nous guette.**

Je vous remercie de votre attention.

Raymonde Saint-Germain

ANNEXE

CINQ MÉTHODOLOGIES D'ÉVALUATION RECENSÉES

1) *L'évaluation axée sur la sociologie des plaintes* est le modèle le plus ancien (Danet, 1978). Il s'appuie sur l'analyse des plaintes traitées par l'ombudsman, à partir de données quantitatives. Ce modèle évalue trois dimensions : la clientèle, l'administration visée et le bureau de l'ombudsman. Toutefois, il se limite à une seule source de données (le rapport d'activités de l'ombudsman), il occulte les dimensions organisationnelles, administratives et politiques; il ne mesure pas l'efficacité (c'est-à-dire l'obtention du meilleur résultat par l'utilisation optimale des ressources disponibles) et il n'établit pas de seuil de mesure de la performance, c'est-à-dire, un point de comparaison auquel l'institution peut référer pour se situer par rapport aux autres comparables.

2) *L'évaluation axée sur les objectifs* repose, comme son nom l'indique, sur les concepts de la gestion par objectif (Ayeni, 1993). Ce modèle a été construit en réaction aux lacunes du modèle précédent. Outre le fait de compléter l'évaluation axée sur la sociologie des plaintes, ses autres avantages sont d'utiliser un cadre d'évaluation mixte, quantitatif (rapport d'activité) et qualitatif (par sondages auprès de la clientèle) et de privilégier le contexte d'exercice des activités de l'ombudsman plutôt que ses processus internes. Par ailleurs, ce modèle a l'inconvénient de ne pas présenter de seuil de mesure de la performance. Il se limite aux données recueillies successivement au fil du temps. De plus, certains de ses indicateurs sont complexes et onéreux à colliger, par exemple, les nombreux sondages à réaliser.

3) *L'évaluation axée sur les résultats* s'inspire des récentes réformes de l'administration publique fondée sur le nouveau management public (*Results-oriented management*, Fowlie, 2008). Ce modèle prend en compte l'évaluation de la pertinence de la prestation de services, de la gestion et, dans une certaine mesure, du coût/efficacité des programmes mis en œuvre par un ombudsman. Ce modèle présente l'avantage d'identifier comme source de données, en plus des sondages et des rapports d'activités, l'interview des personnes ressources comme les membres du conseil d'administration, des gestionnaires, du personnel et d'autres experts de la communauté. Il introduit également la mesure du coût/efficacité des interventions de l'ombudsman avec la possibilité d'utiliser un devis quasi expérimental, ce que ne permettaient pas les deux modèles précédents. Ses principales faiblesses sont de ne pas évaluer l'institution en tant que telle et de ne pas établir de seuil de mesure de la performance. Seuls sont évalués les progrès mesurables dans les processus de l'ombudsman.

4) *L'évaluation axée sur le référencement* ou le « *benchmarking* » comme plusieurs le nomment familièrement (Aufrecht et Hertogh, 2000), est un modèle qui définit des standards de performance (comme les normes ISO 10002 et 10003). C'est une approche d'évaluation orientée vers le management de la qualité et centrée sur le processus de mise en œuvre d'un programme ou d'une politique dans le but d'en apprécier la performance. On recueille des données quantitatives et qualitatives et on privilégie, comme sources de données, les rapports d'activités et le sondage annuel de satisfaction de la clientèle.

La principale critique que l'on peut formuler à l'endroit des trois précédents modèles est leur incapacité à définir des points de comparaison pour apprécier la performance de l'ombudsman, ce qui est la force de l'évaluation axée sur le référencement. Ce modèle permet en effet la comparaison des données de chaque bureau d'ombudsman par rapport aux standards nationaux ou internationaux. Toutefois, son principal

inconvenient est que ses indicateurs sont plus difficiles à rendre opérationnels que ceux des précédents modèles. Ils demeurent en effet centrés sur les processus, plutôt que sur la performance de l'institution comme telle. Et ce modèle a la limite majeure de sa dépendance à des données qui ne sont pas toujours disponibles dans d'autres institutions comparables.

5) Enfin, *l'évaluation d'impact* est un modèle fort prometteur et en plein développement (Stuhmcke, 2006). Il n'est pas, contrairement aux quatre modèles précédents, systématiquement élaboré en fonction d'indicateurs de résultats prédéfinis comme le nombre de plaintes ou de recommandations implantées qui sont rapportés dans les rapports d'activités. C'est sa principale force et sa plus grande faiblesse. Je m'explique. On érige en principe que l'impact global de l'action d'un ombudsman est fondé sur une mesure de sa fonction d'investigation systémique, laquelle entraînerait des réformes administratives qui permettent l'amélioration des services publics. Cet impact global peut être direct et indirect. Pour l'impact direct, il serait possible de mesurer, sous l'angle des réformes administratives, les conséquences (*outcomes*) attribuables aux interventions systémiques et aux recommandations découlant d'enquêtes sur des plaintes individuelles et collectives. C'est là la principale force de ce modèle. Toutefois, l'impact indirect de la fonction d'intervention systémique demeure particulièrement difficile à mesurer et reste, la plupart du temps, inconnu. C'est ce qui constitue sa plus grande faiblesse.