

Les chiens de garde et les sages du Canada: Le spectre de la pratique de l'ombudsman canadien

Michelle LeBaron

RÉSUMÉ

L'ombudsman occupe une place de plus en plus importante dans les secteurs public et privé au Canada. S'appuyant sur une série d'entrevues réalisées avec des membres de la profession, cet article a pour but de tracer les contours de la pratique canadienne. Celle-ci est caractérisée par sa diversité, son dynamisme et sa capacité d'adaptation, lesquelles sont redevables de la réalité multiculturelle et d'un engagement visant à s'assurer de la responsabilité, de la transparence et de l'équité dans la prise de décision. Bien que des différences importantes existent entre les bureaux public et privé, l'ombudsman canadien est reconnu internationalement pour son leadership en regard de l'équité et de l'élaboration de pratiques efficaces.

Tel que suggéré par le titre de cet article, le spectre de la pratique de l'ombudsman s'étend de la vigilance du « chien de garde » contre les pratiques injustes à la sagesse de l'aîné. Alors que les bureaux provinciaux sont légalement constitués et habilités à conduire des investigations formelles, l'ombudsman exécutif et organisationnel tend davantage à travailler vers le pôle « sagesse » du spectre. Par contre, tout secteur confondu, la majorité des ombudsmans préfère les résolutions informelles s'appuyant sur des approches relationnelles et négociées. Le contexte forme également différents outils et stratégies : les cultures régionales et organisationnelles variant, ce qui fonctionne sur Bay Street à Toronto peut s'avérer inefficace sur Broad Street à Regina ou sur Government Street à Victoria. De la même manière, les approches dans les universités et autres organisations à travers le pays varient selon l'histoire et les différences dans la façon dont les bureaux sont constitués.

Les entrevues effectuées et la littérature couverte démontrent que les bureaux dans les secteurs privés et publics contribuent de façon significative aux capacités organisationnelles en matière de temps de réaction, de transparence et de pratique équitable. Les ombudsmans privilégient d'une position unique pour prendre le pouls des divers systèmes qu'ils surveillent. Les organisations instituant des bureaux d'ombudsman devraient s'assurer qu'ils ont suffisamment d'indépendance, de sécurité d'emploi, de support exécutif et de ressources à leur disposition afin qu'ils puissent remplir de façon effective leur double rôle de « sage » et de « chien de garde ».

Cet article conclut que la pratique de l'ombudsman au Canada continuera de se développer. La nécessité des bureaux d'ombudsman s'avère d'autant plus pertinente en regard des aspects de plus en plus mécaniques, bureaucratiques et impersonnels des systèmes organisationnels contemporains privés et publics. Ce développement sera justifié si les bureaux continuent de remplir leur rôle d'auditeurs indépendants assistant non seulement dans la médiation, mais dans la prévention des problèmes.

David McNabb, Président du comité de recherche du FCO
et ombudsman délégué du Bureau de l'Ombudsman de la RBC

Les mots « chiens de garde » et « sages » rendent le concept d'ombudsman plus compréhensible et accessible aux canadiens et membres de la profession. En cartographiant le spectre de la pratique au Canada, l'article de Michelle LeBaron confirme la diversité des bureaux d'ombudsmans dans les gouvernements, institutions éducationnelles et organisations du secteur privé. Elle tisse également un lien entre les capacités organisationnelles de l'ombudsman canadien et son rôle de leader en regard de l'équité et du changement dans son travail. Inévitablement, les plaintes individuelles et les problèmes systémiques mettent en lumière les défaillances du système décisionnel, politique et processuel de l'institution hôte. *« En effet, les ombuds se voient eux-mêmes comme leaders et veulent être tout aussi impliqués dans les questions touchant le futur de leur profession que dans les cas particuliers qu'ils rencontrent au quotidien. »*

Des multiples questions suscitant la réflexion, je m'attarderai sur une en particulier. Quelle est la valeur de la pratique au Canada lorsque *« des différences importantes existent entre les bureaux public et privé, notamment à cause de la personne en poste et de son cadre constituant »*? Autrement dit, de quelle manière est-ce que le leadership des ombudsmans peut influencer la capacité des systèmes hôtes? Selon moi, la valorisation de la différence dans les services et la capitalisation sur les divers programmes d'ombudsman sont les composantes de la valeur de la pratique au Canada.

Dans son article, LeBaron demande s'il y a une approche distinctement canadienne à la pratique, notant que *« le paysage canadien a été façonné par le progrès réalisé au cours des dernières années sous les auspices du FCO et de sa capacité unificatrice »*. Poursuivant, elle souligne que *« les valeurs canadiennes de collaboration et d'ouverture à la diversité semblent faire progresser le dialogue »*. Bien sûr, le Forum Canadien des Ombudsmans procure un endroit chaleureux où les ombuds des toutes les sphères de la pratique peuvent tisser des liens et continuer leur développement professionnel. Il s'agit d'un moment privilégié pour comparer les meilleures pratiques de nos collègues avec les nôtres. Ces échanges nous aident à établir et à différencier nos propres identités et orientations professionnelles dans les services d'équité que nous offrons et à juger de la capacité de nos institutions hôtes.

Ce qui est encourageant c'est le respect pour les différences dans les orientations personnelles et contextuelles de la pratique des membres du FCO. C'est d'ailleurs ce respect de la différence entre les membres qui fut à l'origine de la création du FCO en 2001 et qui a jusqu'à maintenant favorisé son développement. Par conséquent, le foisonnement actuel de la diversité de la pratique donne au contexte dans lequel s'insère cette même pratique une grande importance.

LeBaron saisit fort bien le paysage caractérisant les débats internes en regard de l'utilité et de la convenance des modèles de pratique actuels. *« L'indépendance »*, note-t-elle, *« représente la différence fondamentale entre la pratique classique et organisationnelle au Canada. Bien que tous les ombuds organisationnels interviewés articulent la notion*

d'indépendance comme valeur fondamentale, la diversité des mécanismes constitutifs, la distance perçue et actuelle avec l'administration et les procédures de traitement des cas varient considérablement. »

Elle confirme que la fidélité de l'ombudsman aux idéaux d'équité, d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité « *sont autant de processus fonctionnant comme un continuo unissant les personnes impliquées vers une harmonie meilleure.* » Pour emprunter un terme du domaine des technologies de l'information, une architecture orientée services (AOS) pour les opérations du bureau d'ombudsman combine une ou plusieurs fonctions ou idéaux en lien avec l'équité, le changement et à la capacité du système hôte. Si nous pensons à ces idéaux et à d'autres comme le « processus d'examen crédible », utilisé par le modèle classique, ou l'« informalité » du modèle organisationnel comme des outils essentiels au travail de l'ombudsman, il devient possible de les intégrer et de capitaliser sur la différenciation et l'adaptabilité des services, et ce indépendamment du secteur d'activité ou du contexte d'opération.

Dans le secteur privé des services financiers aux particuliers, mon expérience est que l'acceptation des conclusions de l'ombudsman par le consommateur et la compagnie dépend d'un processus d'examen crédible. Ceci requiert l'indépendance de l'ombudsman et une compréhension intégrée des idéaux contradictoires que sont la confidentialité et l'ouverture. Il y a déjà plusieurs années, un mentor soulignait que l'application des idéaux de l'ombudsman n'est pas conditionnelle, mais intégrative. À ce titre, le doyen de la faculté de gestion (Rotman School of Management) de l'université de Toronto, Roger Martin, disait dans son livre *The Opposable Mind : How Successful Leaders Win Through Integrative Thinking*, que « la pensée intégrative est l'habileté à faire face de façon constructive à la tension émanant de modèles opposés et, plutôt que de choisir l'un au dépend de l'autre, de générer une résolution créative de cette même tension par le biais d'un nouveau modèle ».

La valeur de la pratique d'ombuds au Canada compte sur une offre de services appropriés et différenciés permettant une meilleure efficacité du gouvernement, de l'éducation et de l'entreprise privée. En ce qui a trait à la valeur des services d'ombudsman, les métaphores que sont celles de pont, porte, fenêtre et miroir soulignent les succès des transactions et relations. Le Forum Canadien des Ombudsman continuera son rôle d'intérêt public en s'assurant de la valorisation de la pratique d'ombudsman.

Question: Quelle est l'importance de la notion de flexibilité pour le futur de la pratique canadienne?

Fondamentale à la pratique canadienne d'ombudsman est la notion de flexibilité. Celle-ci établit les termes de référence permettant aux bureaux d'ombudsman de rencontrer et de s'adapter aux besoins de leurs institutions hôtes. Pour les gens n'étant pas familiarisés avec le travail des ombudsmans, l'article de Michelle LeBaron révèle la richesse et la diversité de la pratique canadienne; pour les ombudsmans professionnels, ce genre de recherche nous encourage à réfléchir sur notre propre pratique et à considérer comment notre travail, en tant qu'individu et organisation professionnelle, peut être renforcé par cette diversité.

Contrairement à la pratique de l'ombudsman aux États-Unis qui recherche des standards plus rigides, l'intérêt du Canada dans la poursuite d'un modèle plus flexible permet une meilleure croissance de la profession. Que ce soit l'ombudsman d'un collège ou d'une université employant des mécanismes informels de résolution de conflits, incluant la médiation afin de résoudre une dispute entre un étudiant et un professeur, ou encore l'ombudsman de CBC/Radio-Canada dont le mandat lui permet de déterminer « si le processus journalistique ou la diffusion faisant l'objet d'une plainte a, en effet, violé ses propres standards journalistiques », les termes de référence pour chaque position ont été guidés par une compréhension des besoins de l'institution afin d'accroître son intégrité, sa responsabilité et sa transparence.

Quelle serait la viabilité d'une approche remplaçant l'actuelle flexibilité par des standards rigides dans un effort visant à définir ce qu'un ombudsman est et n'est pas? Les efforts cherchant à définir de façon systématique le rôle de l'ombudsman sont voués à l'échec puisqu'ils diminuent le potentiel de l'ombudsman à identifier de nouvelles avenues afin de répondre aux besoins des populations qu'ils servent. Si les ombudsmans sont incapables d'évoluer en réponse aux circonstances changeantes de leur pratique, ceux-ci cesseront d'être des leaders comme agents de changement. Lorsque j'explique le concept d'équité à des leaders académiques je cite souvent John Dewey : « L'équité ne veut pas dire que tout le monde reçoit la même chose; l'équité signifie que chacun reçoit ce qu'il ou elle a besoin. » Il en va de même avec les organisations intéressées à établir des bureaux d'ombudsman. Un modèle universel n'est que rarement effectif. Ce qui fonctionne pour une organisation peut s'avérer inapproprié pour une autre, réaffirmant, encore une fois, que l'idée de flexibilité est l'élément vital de la pratique de l'ombudsman.

Alors que les questions d'équité auxquelles fait face la société canadienne deviennent de plus en plus diverses et complexes, il doit en être de même des mécanismes – formels et informels – de résolution de conflits employés pour y faire face. L'absence de flexibilité dans les standards de la pratique compromet notre habileté à réagir aux changements sociétaux ainsi qu'aux nouveaux types de plaintes qu'ils apportent. En réfléchissant sur la pratique passée et en regardant ses possibilités futures, les organisations professionnelles

telles le FCO, l'AOUCC et l'IOA feraient bien de miser sur la richesse de cette diversité afin d'assister les ombudsmans dans leur capacité à s'adapter aux besoins variés et changeants de la société canadienne.

Le gazon est toujours plus vert chez le voisin:
Commentaires sur “Les chiens de garde et les sages du Canada” de Michelle LeBaron

L’importante recherche de Michelle LeBaron sur la profession d’ombudsman au Canada souligne plusieurs traits caractéristiques de la communauté : la préférence pour une approche collaborative, l’aplanissement des différences ayant pour but le maintien de relations civiles et coopératives, et la fierté partagée d’une identité nationale différenciant les canadiens de leurs voisins du sud plus nombreux, argumentatifs et arrivistes. Ses observations révèlent également son expertise dans la résolution de conflits ainsi que le caractère chaleureux et humain de son style personnel : Michelle identifie facilement les aires communes alors qu’elle explore avec délicatesse les différences qui pourraient autrement servir de base à d’éventuels conflits. D’ailleurs, elle différencie la pratique canadienne de celle des États-Unis sur une base descriptive, plutôt qu’à travers une comparaison critique explicite des deux. De façon générale, je suis d’accord avec les conclusions de Michelle qu’il existe davantage d’harmonie entre les ombudsmans au Canada, que les ombudsmans organisationnels du Canada ont une conception plus élargie de leur rôle – ressemblant davantage aux ombudsmans classiques – que leurs homologues des États-Unis (ce qui est à leur avantage), qu’ils bénéficient d’un système moins centré sur la confrontation et d’une intrusion plus limitée de la profession légale. Toutefois, je me demande si le penchant de Michelle pour l’harmonie n’a pas gommé les distinctions et désaccords qui, bien que difficiles à supporter, exposent certains domaines dans lesquels le concept d’ombudsman est sous-développé, gênant le développement de la profession et l’empêchant de jouer un rôle plus significatif dans nos deux pays. Dans ce qui suit, je formule certaines de ces préoccupations sous forme de questions et suggère quelques pistes de réflexion.

1. *Est-ce que le rôle de l’ombudsman fait partie du champ plus large de la résolution de conflit?*

L’article de Michelle revient constamment sur cet aspect, voyant par moments l’ombudsman comme partageant les sensibilités et engagements du monde de la résolution de conflits, et par d’autres comme partageant la préférence de l’ombudsman classique à se voir comme faisant partie d’un monde à part. Or, en ne tranchant pas sur la question, elle a peut-être manqué une opportunité de démontrer comment la paix entre les ombuds canadiens a été atteinte à travers la répression de certaines différences pourtant essentielles. En début d’article elle cite un ombudsman d’une université canadienne situant l’ombudsman dans le champ de la résolution de conflits. Plus loin, elle cite un ombudsman classique donnant une description de son rôle à laquelle plusieurs ombudsmans organisationnels pourraient s’identifier. Ailleurs dans le texte, elle souligne l’opposition des ombudsmans classiques à être associés avec la résolution de conflit. À ce titre, elle cite l’explication de Rowat sur les conditions ayant permis la création des bureaux classiques à la fin des années 1960, bien que celles-ci soient presque identiques aux conditions ayant mené à l’émergence du rôle de l’ombudsman *organisationnel et*,

plus largement, au mouvement de la résolution de conflits. De façon générale, le monde de l'ombudsman est demeuré hermétique aux changements sociaux plus larges dans lequel il s'insère.

2. Dans quelle mesure est-ce que les différences entre les différentes formes de la pratique d'ombudsman importent? Quelle est la signification des traits communs entre les divers types de pratique? Est-ce que les caractéristiques et distinctions utilisées par les ombudsmans pour se décrire sont compatibles avec la réalité? Accomplissons-nous réellement ce que nous disons accomplir?

Kurt Lewin a dit : « Une différence que ne fait pas de différence n'est pas une différence. » Il y a plusieurs années, le psychologue J.D. Frank a démontré qu'au-delà des différentes écoles de psychothérapie desquelles les psychologues se réclamaient, il y avait certains traits communs expliquant leur efficacité. Il serait utile que notre discussion des différences soit fondée sur une recherche des similarités et différences plutôt que sur les distinctions apparentes de nos propres descriptions et revendications.

La vertu de l'article de Michelle est sa responsabilité – elle est profondément dépendante des descriptions et réflexions des personnes qu'elle a interviewées de même que des écrits d'auteurs provenant de la profession. Indépendamment du pays dans lequel je me trouve, je suis frappé par l'absence d'une réflexion critique de notre propre efficacité. Nous arguons depuis trop longtemps que la valeur de notre rôle est notre indépendance, impartialité et équité sans jamais examiner sérieusement les contraintes sociales, politiques et organisationnelles pouvant limiter notre capacité à atteindre les idéaux définissant notre rôle. La vision de l'ombudsman comme agent de changement est une affirmation parmi plusieurs m'amenant à me demander si nous sommes réellement les meilleurs juges de notre propre efficacité.

3. Que voulons-nous dire lorsque nous parlons d'équité; comment savons-nous si nous l'avons atteinte; et est-ce que l'équité est la même pour les ombudsmans classiques et organisationnels?

Le mot est brandi dans de nombreuses discussions sur le rôle de l'ombudsman, mais il n'y a aucunes indications que pour les différents ombudsmans il réfère à la même chose, ni qu'il est utilisé de façon consistante au sein du champ. De plus, la notion d'équité est la base de l'ensemble du spectre de la pratique. Ainsi, et puisqu'il y a presque toujours une forte composante de subjectivité dans les jugements sur l'équité, comment pouvons-nous espérer atteindre davantage de consistance dans notre usage du terme?

Patrick Robardet, Ombudsman
Commission scolaire de Montréal, Québec

L'article de Michelle LeBaron offre un regard intéressant sur les divers aspects généraux de la pratique au Canada. Évidemment, que le gazon semble plus vert au nord du 45^e parallèle ne veut pas dire qu'il l'est en réalité.

Il serait inutile de revoir l'ensemble des forces de l'article, ou de chercher à en exposer ses points faibles. L'impression générale qui en ressort est l'étonnante diversité de la pratique canadienne. D'où la question suivante : pouvons-nous faire sens de cette diversité?

L'identification de métaphores pour décrire la façon dont les ombuds se voient eux-mêmes est révélatrice. La plupart des ombuds s'identifieront sans doute avec plusieurs de ces métaphores. Étonnamment, les métaphores listées – en excluant l'image du « chien de compagnie » – contrastent avec celles utilisées par les gens que nous servons ou par les médias. En effet, ceux-ci tendent à décrire l'ombuds comme un Zorro, un chevalier blanc, un Don Quichotte ou comme l'avocat des causes perdues. Faut-il éduquer notre public? Corollairement, pour certains de nos visiteurs et plaignants, le rôle de l'ombuds peut souvent être défini autant par ce qu'il peut accomplir que par ce qu'il ne peut pas faire. La solution à cette question est d'ordre pratique et change continuellement.

L'article souligne le problème de la distorsion du modèle classique au Canada. Bien que cet aspect ne puisse être entièrement traité ici, il importe de souligner que la notion même de distorsion n'est pas adéquate car elle s'appuie sur une compréhension limitée de ce que la fonction d'ombuds a été depuis 1713 (non pas 1809) et de la façon dont elle a évolué en lien avec les besoins des différents contextes dans lesquels elle fut implantée. Au Canada, le modèle classique, en fait, apparaît davantage comme un idéal-type (au sens wébérien du terme), c'est-à-dire comme une représentation intellectuelle d'un type général utilisable pour rendre compte des diverses variations empiriques. Ceci contraste avec l'utilisation actuelle qui tend à voir dans le modèle classique la structure morale ou vertueuse de ce que devrait être un bureau d'ombuds. Selon moi, le prétendu modèle classique manque aussi d'uniformité et montre des signes de distorsion. D'ailleurs, le modèle classique présent au Canada n'est pas le calque du bureau suédois, mais une adaptation du modèle Danois par la Nouvelle-Zélande dans les années 1960 et ajusté au système juridico-politique de Westminster. Ce modèle, adopté par les provinces canadiennes, est loin d'être universel. Bref, la promotion du modèle classique reflète trop souvent une idéologie concevant le rôle de l'ombuds comme défenseur du citoyen contre un méchant gouvernement. Ce rôle existe, mais seulement comme une partie d'une réalité plus large.

En effet, le rôle de l'ombuds peut être défini par une variété de critères. Facilitateur, communicateur, solutionneur, voire même décideur, ces critères sont autant de facettes de cette réalité. Personnellement, j'ai toujours eu le sentiment d'avoir eu à me réinventer chaque jour dans mon travail, d'avoir eu à m'adapter à des besoins et des circonstances en constante évolution.

L'article de Michelle LeBaron n'étant que le premier chapitre d'un livre qu'il nous reste tous à écrire ensemble, la prise en compte de la complexité de cette réalité devrait inclure une réflexion sur la position du bureau, qu'il soit gouvernemental ou organisationnel, vis-à-vis d'autres mécanismes internes et externes de redressement et de correction des injustices, ou offrant une meilleure communication et de l'aide et des conseils plus appropriés. La notion d'ombuds elle-même devrait être examinée en tant que dernier recours, à la lumière du concept de subsidiarité ainsi que de l'efficacité relative de l'ombuds par comparaison avec les tribunaux, la législature ou un conseil d'administration, par exemple. Les notions de redressement et de correction devraient être étudiées. Certains de ces aspects ont déjà été abordés par les tribunaux et gagneront en importance dans la perspective de la gouvernance et d'une pluralité des mécanismes de responsabilité. De nouveaux rôles ont d'ailleurs été développés : gestionnaire de risques, coach de dirigeants, concepteur de politiques, ou celui de représentant indirect d'intérêts.

En somme, l'article de Michelle LeBaron nous offre une réelle opportunité de revisiter sans œillères notre vision de la fonction d'ombuds. Il se pourrait que les quatre principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité, de confidentialité et d'équité soient insuffisants à rendre compte de la diversité de la profession. Peut-être que la diversité elle-même, c'est-à-dire la capacité à s'adapter à un environnement particulier, devrait figurer comme cinquième principe. Puisque de plus en plus de bureaux sont créés en dehors du contexte législatif, un nouvel idéal-type (au sens wébérien) devrait être construit. D'ailleurs, la notion même de construction convient fort bien, rappelant l'évolution continue de la pratique depuis 1713. Ceci éviterait qu'un ombuds se sente comme un « bureau de deuxième classe » en regard du modèle classique. Ce dernier pourrait être vu comme étant le premier promoteur, historiquement, des valeurs fondamentales de la profession tout en étant, individuellement, une illustration, dans le contexte gouvernemental, d'un nouveau idéal-type partagé par tous les bureaux du Canada et d'ailleurs. Il y a donc encore beaucoup de travail à faire pour Michelle LeBaron et pour nous tous.