

Efficacité—La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public. Un rapport de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI)

*Guy Leclerc, **
sous-contrôleur général,
Direction de l'évaluation des programmes,
Bureau du Contrôleur général du Canada

Au Canada, les dépenses publiques sont très importantes. Depuis quelques années, elles représentent près de 40 % du produit intérieur brut. Le gouvernement fait plus que gouverner un peuple: il est devenu un puissant agent économique, et même un des principaux intervenants sur le marché. À titre de plus gros employeur, il mobilise une partie importante de la main-d'oeuvre canadienne. Il possède certaines des plus grosses entreprises industrielles et commerciales au pays. Il redistribue le revenu national sur une très grande échelle grâce à une panoplie de mécanismes économiques et sociaux. En soi, le gouvernement est un intermédiaire financier d'envergure internationale. C'est aussi le plus gros acheteur de biens d'équipement. Et il dispense ses services collectivement ou individuellement à tous les citoyens du pays.

En vertu de la place qu'il occupe dans la vie de tous les Canadiens, le gouvernement hérite d'une énorme responsabilité fiscale dont il doit rendre compte. Depuis longtemps, cette reddition de comptes se manifeste dans une vaste gamme d'états financiers (comptes publics et prévisions budgétaires) et d'états économiques (comptes nationaux et budgets), ainsi que dans les activités de vérification menées par le Bureau du Vérificateur général et, plus récemment, dans les évaluations de programme effectuées par les ministères et organismes.

Selon les normes internationales, le Canada a été bien servi par ces méthodes de reddition de comptes dans le passé. Il y a eu certaines innovations assez importantes au cours de la dernière décennie. Mais la plupart des usages, préceptes et intérêts actuels en matière de reddition de comptes datent de plusieurs années. Ces mécanismes ou liens de responsabilisation sont devenus, ces dernières années, de plus en plus déficients par rapport à la taille et à la complexité toujours croissantes de l'appareil gouvernemental. L'accent mis sur la probité, l'intégrité et les avantages financiers connexes, bien que tout à fait justifié, nous a détournés de la remise en question, sur le plan de la responsabilité, des activités concrètes du gouvernement. La préoccupation des élus a rarement dépassé ce point d'intérêt traditionnel. Malgré et le raffinement de la fonction publique cela

* Ce commentaire est une réponse à l'invitation lancée par le rédacteur en chef de *La Revue canadienne d'évaluation de programme*. L'auteur a lui-même choisi les points dont il voulait traiter. Son analyse est préliminaire, et ses observations n'engagent en rien le Bureau du Contrôleur général.

ne lui a pas permis d'embrasser naturellement les préceptes de la responsabilité eu égard au rendement des programmes.

Il est plus facile de circonscrire les questions de probité, d'intégrité et de qualités connexes parce qu'elles concernent des interventions qu'on peut contrôler. Les écarts peuvent être relevés, mesurés et déclarés. Par contre, la responsabilité de l'efficacité (c'est-à-dire faire la bonne chose et la bien faire, comme le veut le cliché) est plus obscure, plus confuse et mal comprise.

Le lien pour le moins imprécis entre le politique et le technique y est pour beaucoup dans l'imperceptibilité de l'efficacité. Les connaissances spécialisées et techniques acquises par les cadres supérieurs ne mènent pas nécessairement à une appréciation globale au niveau politique. Les objectifs visés sur ce plan, souvent non déclarés, ne sont pas nécessairement ceux poursuivis au niveau du travail. En outre, l'évaluation du rendement des programmes pose des problèmes de mesure, et les données pertinentes et précises sont souvent difficiles à trouver. Les anciens procédés analytiques de la vérification intégrée et de l'évaluation après coup, bien qu'étant appropriés et adéquats à maints égards, peuvent s'avérer, comme instruments de reddition de comptes, assez lourds, malvenus et peu révélateurs en particulier de la dynamique réelle, politique et concrète, d'une question de principe.

Dans le secteur privé, par contre, la reddition de comptes est naturelle et semble émerger automatiquement de la pratique. Cela ne veut pas dire, cependant, qu'elle soit complète et qu'elle ne pose pas problème. Le fait demeure toutefois que le marché crée son propre réseau de renseignements et de liens; ainsi, la réalisation des objectifs de rendement semble transparente à première vue et, d'une certaine façon, on peut dire qu'elle constitue un processus ininterrompu. Ce qui rend la vie plus facile dans le secteur privé, c'est qu'on utilise le profit, ou ce que d'aucuns appellent le bénéfice net, comme le principal, voire l'unique critère d'efficacité. Mais cela est en train de changer, et cette simplicité ne peut plus répondre aux exigences de la responsabilisation, du moins dans les grosses organisations.

Le rapport de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) intitulé *Efficacité—La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public* fait déjà époque dans le débat très actuel sur les rapports d'efficacité et de reddition de comptes entre les gestionnaires du secteur public et leurs dirigeants. À vrai dire, le débat a pris beaucoup d'importance surtout à la suite de l'initiative de la Fondation de publier ce rapport et grâce à la façon dont elle sait s'attirer depuis toujours les vues d'une diversité impressionnante de Canadiens intéressés, élus, cadres supérieurs, fonctionnaires d'expérience, professionnels, etc.

Ce rapport est le fruit d'une démarche bien pensée pour aller chercher l'opinion d'une foule de groupes d'intérêt. La plupart des vues exprimées, à ma connaissance, ont été recueillies et analysées, puis on leur a trouvé une place dans le rapport. Cette étude constitue ainsi un effort très sérieux pour amener un peu de cohérence dans un secteur plutôt difficile, et pour voir si l'on ne pourrait pas regrouper et reformuler toutes ces opinions en un cadre de travail significatif pour mesurer l'efficacité, en faire rapport et la vérifier.

Ce n'est pas que ce soit si important, mais cette étude n'est pas le fruit d'une recherche théorique traditionnelle. D'aucuns y verront une étude de recherche. D'autres diront qu'il s'agit d'une sorte de plaidoyer. A mon avis, elle est à la fois l'une et l'autre. Elle a le courage de défendre une position, laquelle s'inspire des preuves recueillies pendant sa préparation.

Certes, ceux qui pensent comme moi auraient aimé que les auteurs du rapport consacrent plus de temps à reconnaître l'évolution de l'évaluation des programmes de ces dernières années, comme outil principal de la mesure de leur efficacité et l'apparition, au fédéral, de plans de dépenses par ministère ou organisme (Partie III du Budget des dépenses) pour rendre compte de cette question; mais le fait est que je me réjouis de la teneur du rapport de la FCVI qui tente de proclamer bien haut les liens de la reddition de comptes aux dirigeants. Ce que dit ce rapport, dans le fond, c'est que la façon de faire état de l'efficacité dans les rapports au Parlement ou aux administrateurs consiste à établir un ensemble de «déclarations de la direction», ces dernières étant conçues pour aider les corps législatifs et administratifs à se faire une idée de l'efficacité des programmes.

Je suis d'accord avec la Fondation sur le fait que c'est le gestionnaire, et non le vérificateur externe, qui devrait évaluer ou apprécier le rendement et en faire rapport. Le vérificateur devrait se limiter à émettre des opinions sur la pertinence et l'équilibre de tels rapports. Cette conclusion formulée par la Fondation mérite qu'on s'y attarde. Si elle signifie que le vérificateur, en formulant des avis sur la justesse des déclarations, ne doit tenir compte que de la *base* sur laquelle ces déclarations sont faites, alors là, je suis d'accord à cent pour cent.

À mon avis, une approche fondée sur les déclarations de la direction en matière d'efficacité est une technique intéressante qui élargit la portée utilitaire de la politique adoptée par le Conseil du Trésor en 1977. Au gouvernement fédéral, le principal instrument de mesure de l'efficacité des programmes a été jusqu'à maintenant l'évaluation ministérielle. Voilà près de dix ans qu'on la pratique, et on s'attend à ce que les ministères réexaminent régulièrement—suivant un cycle quinquennal—leurs programmes pour voir s'ils sont toujours pertinents et rentables, s'il existe d'autres façons d'offrir les mêmes services à un coût moindre ou d'en obtenir plus pour le même prix.

La technique des déclarations de la direction peut ouvrir la voie à une reddition de comptes plus précoce, plus régulière et plus souple. On peut en effet évoquer facilement la possibilité que les déclarations de la direction deviennent un événement annuel et soient faites sur mesure pour toutes sortes d'intervenants, bien qu'on sache, comme le précise le rapport, que ces déclarations seront vraisemblablement formulées sur des périodes de temps plus longues que celles préconisées dans le cycle d'évaluation fédéral. Ce qui est vraiment plus difficile à imaginer, c'est la forme que prendront ces déclarations. L'évaluation des programmes, telle que pratiquée actuellement, est souvent un processus très détaillé et très ordonné. Elle peut être exhaustive. Elle est un instrument de mesure puissant. Elle produit une foule de renseignements pertinents et peut devenir la base de la reddition de comptes en matière de rendement des program-

mes. Parce qu'elle traite avec le temps une multitude de programmes, comme instrument simple et régulier de responsabilisation, elle peut sembler plus embêtante que d'autres moyens envisagés. L'évaluation des programmes a été exploitée, ces dernières années, comme une source de déclarations de responsabilité par l'entremise de la Partie III du Budget des dépenses. De fait, la section particulière (dans la Partie III) qui traite de l'efficacité du programme constitue, d'une certaine façon, un ensemble de déclarations de la direction, bien que celles-ci n'aient pas été conçues de la manière suggérée par la Fondation. Dans la même veine, à peu de chose près, l'évaluation des programmes pourrait alimenter n'importe quelle approche qui serait fondée sur des déclarations concernant le rendement des programmes. Pour le moment, nous savons comment les déclarations de la direction pourraient servir d'instrument de reddition de comptes; mais nous ne savons pas encore très bien ce qu'elles devraient renfermer.

Le rapport de la FCVI n'est pas un guide concernant un processus sur lequel on est déjà d'accord. C'est une idée qu'on met de l'avant; une idée qui a été lancée, contestée, ressassée, puis finalement reformulée d'une manière assez cohérente pour que le rapport, comme le voulait le comité indépendant qui l'a conçu, constitue une sorte de point de départ pour mettre en oeuvre avec conviction les déclarations de la direction.

Les conclusions du rapport sont très attrayantes. Dans le secteur difficile de l'efficacité, la Fondation ne cherche pas à déloger des approches raffinées et de plus en plus utiles que sont l'évaluation de programme et la vérification intégrée; elle tente plutôt d'en accroître la capacité, car ces approches sont beaucoup plus que des instruments de responsabilisation. Par contre, des déclarations de la direction trop simples ne pourraient prétendre divulguer qu'une infime partie de la multitude de renseignements sur les programmes qu'on recueille au moyen des évaluations et des vérifications.

L'approche des déclarations de la direction est mise de l'avant à titre de lien direct de responsabilisation. La possibilité pour les gestionnaires de faire leurs déclarations directement et non par personne interposée, à un niveau qui signifie quelque chose pour eux et leurs dirigeants et d'une manière qu'ils comprennent, est perçue comme un avantage comparatif. La pleine participation des gestionnaires est une caractéristique majeure. Le principe est mis de l'avant non pas tant à cause de sa nouveauté, mais plutôt à titre de prolongement de quelque chose qui existe déjà, à savoir: la communication et la vérification d'information financière par le biais d'états financiers périodiques. Au gouvernement fédéral, la Partie III du Budget des dépenses constitue un ensemble de déclarations à la fois managériales et ministérielles. Expliqué de cette façon, le nouveau procédé devrait être très attrayant. Je tenterai maintenant de pousser la discussion un peu plus loin en soulevant des questions particulières au sujet des deux mécanismes fondamentaux de l'approche de la FCVI: les déclarations et la vérification.

Ce sera tout un défi que de déterminer la meilleure façon d'en arriver à des attentes mutuellement acceptables et convenues en matière de déclara-

rations de la direction. La simple formulation de déclarations raisonnablement structurées sera sans doute un travail de perfectionnement ou un processus d'apprentissage guère différent de la mise au point—il y a des années—des états financiers.

Même s'il s'agit d'une technique d'examen relativement jeune, l'évaluation des programmes a déjà accumulé tout un bagage d'expérience eu égard à la notion d'efficacité. Nous en avons tiré certaines leçons qui peuvent aussi s'appliquer, je crois, à la technique des déclarations de la direction.

Récemment, par la voix du Contrôleur général du Canada par intérim, M. J.A. Macdonald, notre Bureau a transmis le message suivant au Comité sénatorial permanent des finances nationales:

«Prises isolément, les déclarations et les mesures ayant trait aux objectifs, aux résultats et à l'efficacité des programmes sont presque toujours inadéquates. Toute administration publique qui vise à optimiser ses ressources doit veiller à atteindre autant d'objectifs que possible en utilisant les mêmes ressources et le même niveau d'activités. Ainsi, les fonds affectés directement à l'atteinte des objectifs de développement régional du gouvernement sont peu importants si on les compare aux dépenses effectuées dans le cadre d'autres programmes ayant des répercussions régionales. Pour faire preuve d'efficacité, le gouvernement s'efforce donc d'adapter ces autres aspects des programmes afin qu'ils puissent également atteindre les objectifs de développement régional. L'efficacité des dépenses engagées dans le cadre de ces programmes connexes revêt donc une autre dimension.

Pour aplanir cette difficulté, nous nous efforçons notamment d'établir un ordre de priorité en ce qui concerne les résultats des programmes, en tenant compte, entre autres: a) des répercussions à grande échelle, parfois à l'échelle de l'État; b) des avantages plus immédiats que retirent les destinataires des programmes; et c) des résultats particuliers d'un programme établi par la section ministérielle chargée de son exécution. De cette manière, nous croyons pouvoir disposer de mesures assez fiables des résultats plus opérationnels. Parallèlement, le maintien d'un contexte pertinent en ce qui concerne les répercussions connexes nous permettra d'obtenir des renseignements valables grâce auxquels l'efficacité de l'ensemble des programmes et des objectifs du gouvernement pourra être évaluée.

Pour mesurer l'efficacité de cette manière, il importe de ne pas se limiter à des indicateurs quantitatifs. Par conséquent, nous nous fions également à des renseignements qualitatifs provenant de l'analyse de questions précises touchant la performance. Cette méthode exige davantage d'interprétation et de discernement de la part des utilisateurs des renseignements portant sur l'efficacité, mais permet d'éviter les inexactitudes et la simplification à outrance presque inévitables qui résultent des mesures quantitatives qui n'ont pas fait l'objet d'une interprétation.

En outre, nous insistons moins sur les *conclusions* portant sur l'efficacité des programmes et davantage sur les *renseignements* pertinents

et fiables portant sur l'efficacité. Cette façon de procéder permet aux divers utilisateurs de ce genre de renseignements, y compris les ministres, les hauts fonctionnaires, les parlementaires ainsi que les groupes et particuliers intéressés, de porter un jugement personnel sur la nécessité et la valeur des programmes, en tenant compte de leur points de vue respectifs.»

Il serait bon de garder à l'esprit les nuances auxquelles il est fait allusion ci-dessus quand viendra le temps de formuler les déclarations. Comme je l'ai dit plus haut, l'établissement de liens de responsabilisation suivant l'approche des déclarations de la direction préconisée par la Fondation confère à cette technique un certain avantage sur le plan de la clarté et de la simplicité. Mais le véritable défi consistera à définir le contenu de ces déclarations. Puisque nous n'avons pour ainsi dire pas d'expérience de cette méthode autre que celle acquise au palier fédéral avec la présentation de la Partie III du Budget des dépenses, on peut se demander qui va élaborer ce type de formulation: les gestionnaires eux-mêmes? les évaluateurs de programmes dans leur emploi? les vérificateurs internes? d'autres membres de la vague «collectivité des mesureurs»?

L'élément «certitude» ou «conviction» de la vérification posera lui aussi tout un défi. Conformément à sa tradition, la profession devra sans doute élaborer des normes génériques détaillées, à moins que les vérificateurs souhaitent qu'on relâche un peu la tradition pour faire place à une approche plus pragmatique.

On a laissé entendre que les vérificateurs qui seront appelés à vérifier les déclarations de la direction seraient les mieux placés pour en élaborer la structure de manière à assurer la vérifiabilité des déclarations. La logique de ce lien particulier le rend très attrayant, mais cela pourrait soulever certains problèmes. D'aucuns allégueront que le vérificateur ne devrait pas participer à la formulation de déclarations qu'il sera appelé ultérieurement à corroborer ou à démentir. Je suppose que cela n'empêche pas d'élaborer certaines normes générales. Un autre problème a trait à la nature et à l'étendue des activités de programme: les gestionnaires doivent tenir compte non seulement de l'exécution même des programmes, mais aussi de la manière d'atteindre les objectifs très complexes du gouvernement. Le vérificateur, dont l'intérêt s'arrête à ce qu'on appelle les «questions d'affaires», la rentabilité et la conformité aux règles établies, n'est probablement pas prêt à examiner des points de science politique, de macro-économie et de développement social pour ensuite tenter de concilier toutes les contradictions du processus politique. Bref, ce que je veux dire, c'est que le vérificateur, eu égard à la question de conviction ou de certitude de la vérification, peut devenir un acteur très important dans le processus global. Il serait difficile pour lui de jouer un rôle «ex ante» dans le processus de formulation. Le rapport de la Fondation me semble faire ressortir la même préoccupation. Par contre, l'efficacité est plus l'apanage de l'évaluateur de programme interne. Alors, ce dernier ne pourrait-il pas devenir le «responsable du programme» et se charger de la mise au point?

Pour conclure, je dirais que le principal mérite du rapport de la Fondation a été d'élever la question de l'efficacité des programmes au niveau

des préoccupations majeures des nombreux participants et intervenants. Je soutiens néanmoins que les déclarations de la direction en tant qu'approche viennent en fin de liste des procédés d'examen existants. Autrement dit, les meilleures déclarations ne peuvent surgir que d'un milieu propice à l'examen de l'efficacité. Je suis pratiquement en train de dire qu'une bonne culture d'évaluation des programmes est une condition préalable (sans doute pas la seule) aux déclarations de la direction.