

# Commentaire sur l'étude de l'Efficacité par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée

J. P. Gobeil  
*Deloitte Haskins and Sells*  
Ottawa

## Entrée en matière

À l'été de 1987, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée publiait les résultats de son étude sur l'Efficacité.

Au dire de plusieurs observateurs du milieu de l'administration publique, les idées mises de l'avant dans cette publication pourraient modifier de façon importante la perception et la pratique de l'imputabilité dans le secteur public.

Pour bien comprendre la portée de cette étude et de bien la situer dans le contexte actuel, il convient de faire un survol de quelques événements qui l'ont précédée et qui lui ont donné naissance.

## Les événements précurseurs

La question de l'imputabilité des administrateurs de deniers publics a toujours suscité beaucoup d'intérêt au Canada et ailleurs. En 1960, par exemple, la Commission Glassco s'était penchée sur les pratiques administratives et la gestion financière du gouvernement fédéral et avait énoncé plusieurs recommandations visant à améliorer la planification et la budgétisation des ministères et organismes et à établir des rapports plus évidents entre les objectifs des programmes et la répartition des ressources.

Vingt ans plus tard, la Commission Lambert reprenait essentiellement les mêmes thèmes et tentait à son tour de prescrire des méthodes qui mettraient en évidence les rendements et les accomplissements des programmes fédéraux par rapport aux ressources utilisées.

Durant les années 1970, le Vérificateur général de l'époque, M. James MacDonnell, avait adopté comme cheval de guerre ce sujet évasif qu'était l'imputabilité. Ses rapports successifs dénonçaient l'absence de mécanismes efficaces pour assurer les parlementaires et les contribuables canadiens que les deniers versés à la Couronne avaient été utilisés à bon escient. C'est peu après sa déclaration en 1976 que «le gouvernement avait perdu, ou était sur le point de perdre, le contrôle sur les deniers publics» que le Parlement lui accorda un mandat élargi. Ce nouveau mandat de «vérification intégrée» lui permettait de faire rapport dans les cas où ses vérificateurs décelaient un manque d'économie, d'efficacité ou d'efficacités dans les opérations du gouvernement fédéral.

Malgré les initiatives sus-mentionnées et d'autres du même genre, l'obligation de rendre compte à l'échelle fédérale demeurait une notion assez floue. Les rapports sur le rendement, sur l'atteinte des objectifs, et sur la bonne utilisation des ressources se faisaient toujours rares. Là où ils étaient préparés, ces rapports étaient souvent suspects et se prêtaient guère à la

vérification. La tâche d'établir le rendement des activités, qui est en principe celle du gestionnaire, revenait souvent au vérificateur. Il devenait du même fait juge et partie.

Alors que la nouvelle Loi sur le Vérificateur général confiait à ce dernier un rôle de vigilance plus poussé à l'égard des dépenses des ministères et organismes fédéraux, il n'en était pas de même pour les sociétés de la Couronne. Celles-ci s'étaient littéralement multipliées à travers les années et par 1980, leur importance et la portée de leurs activités étaient telles qu'elles constituaient un véritable sous-gouvernement. Malgré ça, le compte rendu envers le principal actionnaire, le gouvernement fédéral, ne consistait souvent que du dépôt de son état financier traditionnel. Or quiconque a déjà consulté un tel document s'est rapidement rendu compte qu'il est peu révélateur en ce qui a trait à la nature des opérations et à la qualité de l'administration sous-jacente. Tel était le pouvoir de ces entités, dont certaines comptaient parmi les plus grandes sociétés au pays, qu'elles réussissaient à repousser les efforts du Vérificateur général de leur imposer un régime de vérification intégrée.

Suite à la récession économique qui a balayé le Canada au début des années 1980, un bon nombre de sociétés de la Couronne, comme bien d'autres au pays, ont connu des temps difficiles et auraient été déclarées insolubles que pour l'appui financier du gouvernement. L'intérêt grandissant des parlementaires, des médias et du public à l'égard des pratiques de gestion et de la situation financière de plusieurs de ces sociétés et les études qui en ont découlé ont fait ressortir ce qui déjà était évident: les mécanismes d'imputabilité pour les sociétés d'Etat s'avéraient carrément insuffisants.

C'est alors que le gouvernement décida d'agir et ça, à une allure qui en surprit plusieurs. Le 28 juin 1984, la Chambre des Communes approuvait le projet de loi C-24 modifiant La Loi sur l'administration financière afin de renforcer le contrôle, la direction et l'imputabilité des sociétés d'Etat. Entre autre, la nouvelle loi exige que le vérificateur externe examine les données quantitatives de rendement préparées par la société et que, par le biais d'un examen spécial, il se prononce sur la suffisance des pratiques et des systèmes de gestion pour assurer l'économie, l'efficacité et l'efficacité des opérations.

En résumé, cette nouvelle loi fait beaucoup plus qu'imposer un régime de vérification d'optimisation des ressources aux sociétés d'Etat: elle y implique directement les gestionnaires et les administrateurs de la société.

### **L'étude de l'efficacité**

Un des objectifs de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée est d'effectuer des recherches et d'encourager les pratiques de gestion destinées à améliorer la gestion des fonds publics. C'est donc dans cette optique qu'elle entreprit une étude qui visait à assister les parties impliquées à répondre aux exigences de la nouvelle loi sur les sociétés d'Etat.

L'étude se résume sous trois thèmes principaux:

- l'obligation des gestionnaires du secteur public de mettre de l'avant des déclarations qui serviraient à juger de l'efficacité de l'organisme;

- le sens de l'efficacité dans ce contexte;
- le rôle des vérificateurs à l'égard des déclarations de la gestion.

Premièrement, d'exiger qu'un gestionnaire rende compte de son administration à un supérieur n'est pas une idée novice. Ce phénomène se produit quotidiennement dans tout genre d'entreprise, de façons formelle et informelle. Dans le secteur privé, l'état financier est au coeur de ce compte rendu. Il constitue ainsi la déclaration des gestionnaires quant à l'administration des ressources qui leur ont été confiées.

Dans le secteur public cependant, l'état financier ne suffit pas comme compte rendu car il ne traite pas de l'essentiel de l'activité publique, qui se résume souvent à l'offre d'un bien ou d'un service à quiconque le mérite. Dans ce contexte, les informations sur les accomplissements et les effets en termes sociaux, culturels, économiques et autres et les coûts s'y rapportant sont nécessaires à l'évaluation de l'ensemble des activités de l'organisme. C'est en principe ce qu'a reconnu la Chambre des Communes en adoptant le projet de loi C-24.

L'étude de la Fondation propose donc que les entreprises publiques élaborent des affirmations, qu'elle appelle «déclarations», sur divers aspects de leurs opérations afin de permettre à un niveau supérieur de juger de leur efficacité. De plus, elle propose que ces déclarations reposent sur des systèmes et des pratiques en place, lesquels seraient susceptibles de vérification.

Dans un deuxième temps, l'étude aborde de front la tâche difficile de définir ce que veut dire l'efficacité. Il s'agit là d'un terme qu'on utilise fréquemment sans toujours s'interroger sur son sens. A certains moments, on le conjugue avec d'autres mots, comme dans efficacité de programme, efficacité organisationnelle, efficacité opérationnelle et quoi encore. Parfois, on s'en sert comme synonyme pour l'efficience. Pas surprenant, donc, qu'il y ait une certaine confusion quant à son sens.

L'étude conclut que l'efficacité est un terme complexe qui englobe une foule de valeurs et de résultats, dont certains peuvent même être subjectifs et personnels. A la limite, il pourrait se comparer au fameux "bottom line" du secteur privé, une expression qui elle aussi traduit beaucoup plus que le simple résultat financier de l'exercice.

Afin d'assurer que le terme efficacité soit utilisé de façon consistante et cohérente, l'étude l'inscrit dans un cadre logique comprenant douze attributs, lesquels peuvent servir à porter un jugement sur l'efficacité. Ces attributs s'adressent à plusieurs caractéristiques d'un organisme, à partir de sa pertinence jusqu'à l'atteinte des résultats visés, en passant par la satisfaction des clients, les coûts, la productivité et les conditions de travail.

La Fondation reconnaît que la préparation de déclarations sur chacun des attributs présente un défi de taille et par conséquent a mis de l'avant des lignes de conduite pour assister les gestionnaires à rédiger des déclarations qui peuvent être corroborées et vérifiées.

Troisièmement, l'étude affirme que la présence d'un vérificateur pour assurer la fiabilité des déclarations de la gestion est un élément essentiel dans le processus de reddition de compte. Dans le même sens qu'il le fait

lors de son examen traditionnel des états financiers, le travail du vérificateur ajoute à la crédibilité du compte rendu des gestionnaires.

Ce qui est nouveau, et là où est le défi pour le vérificateur, c'est la gamme de systèmes, de rapports et d'informations probantes qu'il aura à consulter avant d'exprimer une opinion sur ce qu'affirme la gestion. Étant donné l'importance qu'attachent les vérificateurs à la rigueur et à l'uniformité d'application des méthodes de mesure, l'adoption de ce nouveau régime d'imputabilité exige d'eux un véritable acte de foi.

### **La période d'implantation**

L'étude de la Fondation est une oeuvre réfléchie et ponctuelle. Que ses auteurs aient réussi à mettre de l'avant un ensemble d'éléments pour juger du bien-fondé d'un organisme public est déjà significatif. Qu'ils l'aient fait tout en tenant compte des besoins d'informations des élus et de leur représentants ainsi que de la capacité de la gestion d'y répondre est davantage remarquable. On n'a qu'à se souvenir des efforts qui ont été consacrés à ces questions dans le passé pour apprécier l'ampleur de cette étude. Pour être réaliste cependant, il faut aussi reconnaître qu'elle soulève plusieurs questions difficiles qu'il faudra régler en cours de route.

En premier lieu, la très grande variété de «clients» pour cette approche pose un problème. Le secteur public comprend toutes sortes d'organismes dont la mission, la clientèle, les opérations et les ressources sont différentes les uns des autres. Il se peut donc que l'un ou l'autre des attributs proposés par l'étude soient difficiles à appliquer. On peut entrevoir que certains auront besoin d'être modifiés ou même éliminés alors que d'autres viendront s'ajouter. À ce chapitre il faudra faire preuve d'une grande flexibilité et de ne pas discréditer le concept en entier en tentant de l'appliquer à la lettre.

Un deuxième problème, relié au premier, a trait au niveau d'aggrégation de l'information. À un extrême, si les renseignements présentés au niveau supérieur ressemblent à des voeux pieux, ils auront peu d'utilité comme outil de mesure. D'autre part, s'ils sont tellement détaillés qu'ils risquent d'engorger le lecteur, on finira par les ignorer. Par conséquent, les décisions quant à la portée et le niveau de détail des renseignements sur l'efficacité devront s'inscrire sous le signe du bon sens. L'enjeu est important puisque tout excès, aussi bien d'un côté que de l'autre, risque de saboter le processus. On dira alors de cette initiative, comme de bien d'autres avant, que la bureaucratie a encore une fois réussi à frustrer les aspirations légitimes des contribuables.

Un troisième point qu'il faut noter concerne la présence d'impératifs politiques dans le processus décisionnel et de la pondération qu'il faudra apporter aux résultats afin d'en tenir compte. Comme le soulignait récemment le Vérificateur général du Canada, la poursuite d'objectifs politiques et la saine gestion ne font pas toujours bons compagnons de route. Sans sous-tirer au politicien la prérogative de poser un geste, ce processus ne devrait pas non plus permettre à la gestion de camoufler une piètre performance.

Finalement, l'application de cette nouvelle méthodologie requiert qu'un système de planification relativement bien développé et mature soit en

place. L'étendue des données requises pour conclure sur l'efficacité est telle qu'il serait impossible pour un organisme d'y arriver s'il ne s'était pas déjà interrogé profondément sur sa mission, ses objectifs, ses stratégies, ses plans, ses ressources et ses résultats. Dans le même ordre d'idée, des mécanismes devront exister pour capter les extrants et les résultats à tous les niveaux afin d'alimenter les déclarations éventuelles. Alors que ces éléments essentiels sont en place chez certains organismes publics, chez d'autres ils ne le sont guère. Pour ces derniers, ce n'est qu'avec le temps qu'on arrivera à répondre de façon adéquate aux exigences de cette nouvelle formule de reddition de compte.

Pour conclure, cette étude offre le potentiel d'une ère nouvelle en ce qui a trait à la pratique de l'imputabilité dans le secteur public. Ce potentiel ne sera atteint, cependant, que si les protagonistes font preuve de bonne foi et de bon sens.