
CHAPITRE DEUX

Vers une plus grande responsabilisation

2.01

RESPONSABILISATION ET PRISE DE DÉCISIONS

Tel que mentionné dans mes rapports annuels depuis 1993, un cadre de responsabilisation amélioré, préférablement légiféré, est nécessaire pour assurer une gestion efficace des finances, des dépenses et des ressources du gouvernement. Grâce à un tel cadre, l'Assemblée législative serait plus à même de déterminer si tous les fonds ont été et sont dépensés prudemment aux fins prévues par les lois, et les ministres et le gouvernement disposeraient d'une meilleure information pour prendre leurs décisions.

Pour être en mesure de prendre les bonnes décisions, les décideurs doivent recevoir une information digne de foi qui leur permet d'évaluer le rendement de chaque programme gouvernemental et de déterminer s'il y a lieu de le maintenir tel quel, de le modifier, d'en faire l'impartition ou d'y mettre fin. En résumé, cet accent sur les résultats devrait guider la gestion prudente des ressources financières, humaines et matérielles ainsi que de la réduction des dépenses, du déficit et de la dette du gouvernement.

INITIATIVES COURANTES DE RESPONSABILISATION

Ces dernières années, plusieurs mesures encourageantes ont été prises pour faire en sorte que les ministères, les organismes et le gouvernement en général aient plus de comptes à rendre à l'Assemblée législative et aux contribuables à propos du rendement et des résultats des ministères, des organismes et du gouvernement en général. Le 3 juillet 1997, le Secrétariat du Conseil de gestion faisait part à mon Bureau des observations suivantes au sujet de plusieurs initiatives à cet égard.

GÉNÉRALITÉS

Les recommandations du Bureau du vérificateur provincial et de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières avaient comme toile de fond une responsabilisation sensiblement accrue face à l'Assemblée législative et à la population dans son ensemble. Au coeur même de cet ensemble de recommandations se situaient celles visant précisément à faire en sorte que l'information détaillée présentée par le gouvernement relativement à la situation financière et à la mesure du

rendement soit accessible davantage et plus rapidement. Le Bureau du vérificateur provincial et la Commission ontarienne de révision des pratiques financières ont souligné la nécessité d'apporter des améliorations au processus interne de prise de décisions à l'échelle du gouvernement ontarien, particulièrement en ce qui concerne l'adoption d'un processus de planification rigoureux basé sur les données sur la situation financière et la mesure du rendement.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement a adopté toute sorte de mesures pour que l'information, tant celle diffusée à l'interne que celle destinée à l'Assemblée législative et au grand public, soit plus accessible et utile. Ces efforts visaient à améliorer la prise de décisions et à accroître la responsabilisation.

INFORMATION FINANCIÈRE

L'un des principaux objectifs du gouvernement était d'améliorer la qualité de l'information financière communiquée à l'Assemblée législative et à tous les Ontariens. L'adoption des principes comptables recommandés par le CCVSP [Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public] aux fins du Budget de l'Ontario, des rapports trimestriels Finances de l'Ontario, des états sommaires des Comptes publics de l'Ontario et d'autres rapports publics a été une étape importante à cet égard. L'adoption des principes comptables du CCVSP avait été vivement recommandée tant par le Bureau du vérificateur provincial que par la Commission ontarienne de révision des pratiques financières.

PLANS D'ACTIVITÉS

Par ailleurs, le gouvernement s'est doté d'un processus de planification administrative détaillé et rigoureux, qui est au coeur même de la prise des décisions financières et stratégiques du gouvernement et de la production des rapports publics. Les ministères présentent chaque année un plan d'activités au Conseil de gestion et au Conseil des ministres. Ces plans servent à déterminer les affectations financières et les orientations stratégiques des ministères.

Les plans d'activités ministériels publiés pour les années financières 1996-1997 et 1997-1998 ont été déposés devant l'Assemblée législative. On s'est fermement engagé à améliorer constamment ces plans annuels, qui décrivent clairement les activités de base, les stratégies clés ainsi que les affectations financières et les effectifs de chaque ministère.

Le gouvernement a également entrepris des consultations publiques sur les plans d'activités ministériels en vue de recueillir du feedback tant sur ces plans que sur ses orientations financières et opérationnelles générales. Pendant le reste de l'année financière 1997-1998, les ministères travailleront activement avec les groupes clients à examiner et à affiner les plans d'activités, particulièrement en ce qui touche les principaux objectifs et les mesures du rendement. D'autres moyens, tel un site Web, sont également utilisés pour recueillir les vues du grand public.

Pour 1997-1998, le gouvernement présente un bref résumé des engagements des plans d'activités, intitulé La marche du progrès, la gestion du changement - Rapport aux contribuables de l'Ontario. Ce document fournit aux législateurs et au grand public un sommaire accessible des principaux thèmes des plans d'activités ministériels et met l'accent sur les mesures du rendement pour l'année financière 1997-1998.

LOI SUR L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le Budget de l'Ontario 1997 proposait l'adoption d'une loi - Loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public - pour assurer que chaque organisme financé par l'État établisse un plan d'activités et que ce plan soit communiqué à l'Assemblée législative et au public. La Loi exigera que ces organismes fassent rapport de leurs activités financières conformément aux recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. En outre, elle disposera que ces organismes doivent établir un plan ministériel et un rapport annuel précisant en détail les objectifs, les ressources nécessaires et le rendement au regard du plan. Des points de référence, par rapport aux pratiques des secteurs privé et public, devront également être établis.

La Loi satisfera à l'esprit de la recommandation 1.18 de la Commission ontarienne de révision des pratiques financières [qui veut que l'établissement de plans d'activités du gouvernement, des ministères et des organismes devienne une exigence législative]. Le ministère des Finances a indiqué que l'Assemblée législative sera saisie du projet de loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public durant la session de l'automne 1997.

LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS

La promulgation de la *Loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public* représentera un progrès très concret vers une responsabilisation accrue envers le public. Par ailleurs, l'adoption des projets de modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* entraînerait d'autres améliorations.

Tel qu'indiqué dans mon *Rapport annuel* de l'année dernière et dans le chapitre sept du présent rapport, j'ai présenté au Comité permanent des comptes publics, après les audiences publiques de juin 1996 sur cette question, des projets de modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Les modifications proposées, qui ont été rédigées par le Bureau des conseillers législatifs en consultation avec mon Bureau, visent principalement à donner à mon Bureau le pouvoir discrétionnaire d'effectuer des vérifications d'optimisation des ressources auprès des organismes qui bénéficient d'importantes subventions conditionnelles (paiements de transfert) de la province. Ces paiements de transfert représentent environ 50 pour 100 des dépenses annuelles du gouvernement provincial.

Le Comité a fait siens les projets de modifications, puis les a soumis au ministre des Finances. En septembre 1996, dans une lettre adressée au président du Comité, le ministre répondait, en partie, ce qui suit :

Le projet de loi visant à modifier la Loi sur la vérification des comptes publics, tel qu'élaboré par le vérificateur provincial en consultation avec le Bureau des conseillers législatifs, représente un pas important vers une réforme fondamentale du régime de responsabilité du secteur public, et je souscris aux principes qui le sous-tendent.

En ce qui concerne les modifications touchant la vérification des bénéficiaires de paiements de transfert, il convient de noter qu'un certain nombre d'initiatives sont en cours, dont le projet «Qui fait quoi», qui sont susceptibles d'entraîner un important remaniement quant à la nature et à l'ampleur des mécanismes de la province en matière de paiements de transfert. Il serait peut-être plus opportun d'évaluer les changements à apporter au chapitre de la vérification des paiements de transfert à la suite de ce remaniement.

Lors d'une rencontre ultérieure avec le ministre pour discuter du calendrier à établir pour la présentation de ces modifications, celui-ci a dit préférer attendre le dénouement des initiatives de remaniement des mécanismes relatifs aux paiements de transfert, qui devraient selon lui être terminées en grande partie à l'automne 1997, avant de se pencher sur des modifications possibles à la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

INFORMATION NÉCESSAIRE À UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION

INFORMATION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE ET LE RENDEMENT

En 1997, comme d'ailleurs au cours des années antérieures, un bon nombre de nos vérifications d'optimisation des ressources comprenaient une évaluation de la qualité de l'information sur le rendement qui existait aux fins de la planification et de la prise de décisions relativement aux programmes que nous avons vérifiés.

De façon générale, l'information sur la situation financière et le rendement dont on a besoin pour la planification et la prise de décisions peut être répartie entre trois catégories : les intrants, les extrants et les résultats. Par intrants, on entend les ressources financières et autres qu'exigent des services, des activités ou des programmes particuliers. Par extrants, on entend la quantité et la qualité des services ou biens fournis par rapport aux ressources utilisées. Les résultats, quant à eux, correspondent à la mesure dans laquelle les programmes ou activités permettent d'atteindre les objectifs fixés au regard des attentes.

Les extrants, de même que les ratios connexes et les comparaisons basés sur ceux-ci, sont des indicateurs d'efficience, tandis que les résultats sont des indicateurs d'efficacité. Lorsqu'ils évaluent les résultats, les décideurs ne se demandent pas seulement si tel programme ou telle activité permet d'atteindre ses objectifs mais ils cherchent aussi à déterminer :

- si la valeur des résultats obtenus justifie les coûts engagés pour y parvenir;
- si l'on aurait pu parvenir aux mêmes résultats à un coût moindre.

Il y a lieu de noter que, dans certains cas, les résultats sont difficiles à quantifier car ils se rapportent à des améliorations à des avantages souhaitables pour la société (par exemple, des améliorations touchant l'éducation, l'eau potable, la sécurité communautaire et la salubrité des aliments). Cette réalité, jumelée au fait que, dans certains cas, des facteurs externes à un programme ou activité qui contribuent au degré d'atteinte d'un objectif (par exemple, la situation économique peut entraîner un accroissement ou une diminution de

l'activité touristique), peut parfois rendre très complexe ou trop coûteuse l'évaluation des résultats ou de l'efficacité.

PRESTATION DE RECHANGE DES SERVICES

Au cours des dernières années, tous les ministères ont subi les effets de la politique de restructuration du gouvernement. Cette politique mènera à la création d'une nouvelle fonction publique ontarienne qui se concentrera sur les activités de base et servira mieux la population, qui sera plus restreinte, plus souple et plus efficace, qui favorisera la coordination et l'intégration entre les ministères, et qui aura des rôles et des responsabilités clairement définis.

Dans de nombreux cas, cette restructuration implique le recours à d'autres modes de prestation, que l'on appelle communément «prestation de rechange des services». Ces autres façons de faire comprennent les partenariats, l'impartition et la privatisation complète.

Plusieurs ministères ontariens peuvent offrir des services au moyen d'un guichet unique ou par la création d'un seul ministère pour fournir des services communs. C'est une forme de partenariat possible.

Différents paliers de gouvernement peuvent conclure une entente en vue d'atteindre des objectifs communs et d'épargner de l'argent en mettant en commun des compétences ou en harmonisant la prestation de service. Voilà un autre type de partenariat envisageable.

L'impartition consiste en la passation par un ministère ou un organisme central d'un contrat avec une entreprise privée au sujet de la prestation de services particuliers ou de la prestation d'un service commun à l'échelle de la fonction publique provinciale.

L'impartition peut également prendre la forme de partenariats avec des groupes privés, non gouvernementaux ou bénévoles pour l'exécution d'un programme ou la prestation de services. Dans le cadre de tels partenariats, le risque et les avantages qui seraient partagés avec un partenaire non gouvernemental ont trait :

- à la propriété, c.-à-d. que le partenaire non gouvernemental devrait faire une mise de fonds raisonnable dans l'entreprise et pouvoir réaliser un rendement sur cet investissement;
- aux opérations, c.-à-d. que le partenaire non gouvernemental devrait assumer la totalité ou la majeure partie du risque que les recettes couvrent les dépenses tout en assurant les niveaux de services convenus;
- au financement, c.-à-d. que le partenaire non gouvernemental devrait obtenir une partie importante, voire la totalité, du financement sans garanties ni obligations financières du gouvernement, moyennant des frais d'emprunt qui ne privent pas le gouvernement des avantages financiers découlant du partenariat.

Comme les ministres demeurent responsables devant l'Assemblée législative à l'égard de toute entente d'impartition, le gouvernement a émis des lignes directrices pour assurer que ses objectifs et les niveaux de service prévus sont atteints et que les contrats précisent de façon relativement détaillée :

-
- les normes à respecter;
 - les mécanismes de surveillance à appliquer, notamment les exigences relatives aux délais ainsi qu'à la nature et à la qualité de l'information, la rétention des données et le droit d'évaluer et de vérifier la conformité à ces normes;
 - les mesures correctives à imposer, y compris les pénalités, en cas de non-conformité.

Conformément à notre pratique, notre Bureau se fondera sur les lignes directrices ou directives sur l'impartition émises par le gouvernement pour établir les critères (attentes à l'égard des vérifications) applicables aux vérifications d'optimisation des ressources relatives à toute entente d'impartition et au rendement connexe.

La privatisation complète est une option lorsqu'on estime que des programmes ou services ne répondent plus à un objectif public stratégique. Dans ces cas-là, la responsabilité directe des ministres face à l'Assemblée législative est considérablement moindre quand elle ne disparaît pas complètement.

PRÉOCCUPATIONS

Il est raisonnable de s'attendre à ce que le choix d'une méthode de prestation de rechange de services soit fondé sur une solide analyse de rentabilisation comparant du point de vue des coûts et avantages les modes de prestation actuels et les solutions de rechange possibles.

Dans d'autres cas, où d'autres façons de faire ne sont pas envisageables, il est nécessaire de compter sur une information fiable sur le rendement pour aider les décideurs à évaluer les méthodes utilisées et leur avenir.

Sous ce rapport, il est utile que les ministères continuent d'établir des plans d'activités prévoyant des mesures du rendement et d'améliorer ces plans. Toutefois, il faut que cette information axée sur les résultats soit améliorée, comme le reconnaît le Conseil de gestion. Les ententes de services qui existent actuellement entre les ministères et certains bénéficiaires de paiements de transfert sont très semblables à celles qui sont proposées pour la prestation de rechange de services. Le Secrétariat du Conseil de gestion a publié en 1989 des cadres et des directives sur la responsabilité des paiements de transfert – lesquels sont en voie d'être mis à jour – en 1989 puis sur la prestation de rechange des services en 1996.

Dans bon nombre de nos comptes rendus sur les vérifications d'optimisation des ressources qui ont fait l'objet d'un compte rendu dans les rapports annuels antérieurs, nous avons émis des observations au sujet du caractère non adéquat des évaluations et des rapports sur le rendement et l'efficacité des programmes gouvernementaux et nous avons fait des recommandations visant à mettre en place les mécanismes de responsabilisation appropriés et à faire en sorte que le financement accordé aux bénéficiaires de paiements de transfert soit en rapport avec les niveaux de service et la qualité des services.

Encore une fois cette année, de nombreuses sections du chapitre trois du présent rapport renforcent des observations et des recommandations connexes quant à la nécessité d'apporter des améliorations à ce sujet.

CONCLUSION

Je suis encouragé par les mesures prises par le gouvernement au cours des dernières années à l'égard d'une plus grande responsabilisation face à l'Assemblée législative et aux contribuables en ce qui concerne le rendement et les résultats des programmes.

À propos de la préparation et de la publication des plans d'activités annuels, le Secrétariat du Conseil de gestion a fait état de l'engagement ferme du gouvernement à améliorer constamment ces plans. À cet égard, le chapitre trois de ce rapport renferme un certain nombre de recommandations relatives à l'évaluation du rendement et de l'efficacité des programmes dans les ministères ainsi qu'aux rapports à ce sujet.

2.01

On s'attend à ce que la promulgation de la *Loi sur l'obligation de rendre compte dans le secteur public* favorise une responsabilisation accrue face à la population. Si les projets de modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* sont adoptés eux aussi, de plus amples progrès pourront être réalisés sur ce plan. Ces modifications visent à permettre à mon Bureau de mieux servir l'Assemblée législative et, partant, les contribuables de l'Ontario.

Le chapitre trois comporte également des observations et des recommandations visant à améliorer la relation de responsabilité entre les ministères et les fournisseurs de services que les ministères financent grâce aux paiements de transfert. Nous estimons que ces observations et recommandations s'appliquent également aux ententes qui sont mises en oeuvre par la fonction publique de l'Ontario en matière de prestation de rechange des services.