

Bureau du vérificateur général du Canada

Vérification de l'efficacité

Octobre 1995

Avant-propos

Objet du guide

Le présent guide est destiné à l'ensemble du personnel chargé des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées dans les ministères et les organismes. Il vise à améliorer les connaissances du personnel au sujet du mandat du vérificateur général en matière de vérification de l'efficacité des activités du gouvernement et à l'aider à l'accomplir.

Autorisation et application

Le présent guide est publié avec l'autorisation du Comité d'élaboration des méthodes. Les conseils qu'on y donne devraient être adaptés en fonction des besoins particuliers de la vérification et des caractéristiques de fonctionnement de l'organisation visée par la vérification. Le guide devrait être utilisé conjointement avec le *Manuel de vérification intégrée*. Il a été conçu pour orienter le travail exécuté en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, mais il devrait également être utile pour effectuer des examens spéciaux des sociétés d'État.

Contenu du Guide

Dans la Partie I du guide, on définit l'efficacité et on explique les principes fondamentaux qui la sous-tendent. On y décrit également le cadre de critères et de sous-critères permettant d'aborder le volet efficacité dans une vérification de l'optimisation des ressources (VOR) de ministères et d'organismes. On y présente ensuite un aperçu de la façon d'appliquer ces principes et ces critères aux phases de la planification, de l'examen et du rapport d'une vérification.

Responsabilités

Les vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) sont généralement exécutées par des équipes multidisciplinaires. Le présent guide a pour but d'aider ces équipes à relever les questions d'efficacité et à réaliser une partie de la vérification elles-mêmes, s'il y a lieu. Cependant, certains des travaux nécessaires pour la vérification de l'efficacité sont très spécialisés; c'est pourquoi on indique, dans le guide, les domaines dans lesquels il y aurait lieu de demander l'aide du responsable de secteur fonctionnel (RSF).

Pour effectuer une vérification de l'efficacité, le directeur principal doit déterminer :

- la mesure dans laquelle les membres de l'équipe possèdent des compétences pertinentes et suffisantes pour accomplir eux-mêmes les travaux;
- si l'équipe a besoin de spécialistes externes possédant des connaissances particulières de l'activité opérationnelle visée par la vérification, ainsi que de spécialistes en vérification de l'efficacité;
- quels sont la nature, la portée et l'échéancier de toute consultation avec le RSF, Mesure et vérification des résultats.

Comme les questions d'efficience touchent la gestion des ressources, elles peuvent porter sur à peu près tous les domaines et l'examen de ces questions peut mener à des domaines qui se chevauchent, comme la gestion des ressources humaines, la gestion et le contrôle financiers, la technologie de l'information, l'efficacité et l'information destinée au Parlement. Le vérificateur pourrait alors devoir consulter le RSF compétent, s'il y a lieu.

Table des matières

	Page
Avant-propos	i
1. Introduction	1
2. Compréhension des concepts d'efficience	3
Qu'est-ce que l'efficience?	3
Quel est le lien entre l'efficience, l'économie et l'efficacité?	4
Vérification d'opérations avec des extrants non uniformes	5
Mesure de l'efficience	7
3. Vérification de l'efficience dans les ministères et organismes	8
Objectifs et étendue de la composante efficience d'une VOR	8
Avantages d'une vérification de l'efficience	8
Critères de vérification	9
4. Aperçu des phases de la planification, de l'examen et du rapport d'une vérification de l'efficience	14
Phase de la planification	14
Phase de l'examen	16
Phase du rapport	17
Bibliographie	20

1. Introduction

01. Le mandat du vérificateur général pour la vérification de l'efficacité des opérations gouvernementales découle de l'alinéa 7(2)(d) de la *Loi sur le vérificateur général*. Dans cet alinéa, on prévoit que «... le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que [...] des sommes d'argent ont été dépensées sans égard [...] à l'efficacité». Concrètement, on a traduit ce mandat en englobant l'examen des systèmes et des pratiques de gestion d'une entité pour déterminer s'ils tiennent dûment compte de l'efficacité et en évaluant aussi le degré d'efficacité obtenu. Le présent guide a comme objet d'aider les vérificateurs du Bureau du vérificateur général (BVG) à s'acquitter de ce mandat. Voici quelques points clés.

- Il existe des différences fondamentales, tout comme des similitudes, entre le secteur privé et le secteur public. Les forces du marché ne s'appliquent pas toujours aux opérations gouvernementales. Le coût, la quantité et la qualité des produits et des services du gouvernement ne sont pas habituellement déterminés par le jeu de l'offre et de la demande, ni par le souci de la rentabilité et la compétitivité que l'on retrouve dans le secteur privé. Les similitudes découlent de l'obligation d'offrir des biens et des services à la clientèle. Cependant, les fonctionnaires ont la responsabilité supplémentaire de se conformer à des politiques de gestion s'appliquant à tout le gouvernement, à des objectifs de programme multiples, et parfois contradictoires, et à des niveaux de service définis par des textes législatifs. Ces facteurs doivent être pris en considération dans l'évaluation de l'efficacité.
- Des questions d'efficacité peuvent ressortir dans tous les programmes, activités ou opérations du gouvernement touchant la production de biens ou la prestation de services pour des clients internes ou externes, ainsi que dans les opérations de réglementation, d'exécution de la loi et de collecte de recettes. Les questions d'efficacité se posent le plus souvent dans des opérations à forte densité de capitaux ou de main-d'œuvre, qui consomment des ressources considérables. Le caractère significatif, l'importance relative, la nature délicate et les possibilités d'amélioration figurent parmi les facteurs à envisager dans le choix des questions d'efficacité en vue d'un examen.
- Le concept d'efficacité s'applique à tous les types d'opérations, même si certaines peuvent produire des extrants qui ne sont pas uniformes, et donc plus difficiles à mesurer à partir de critères constants. Dans le cas d'opérations avec des extrants difficiles à mesurer, l'évaluation de l'efficacité porte sur les contrôles, les procédés opérationnels et les méthodes de travail appliqués pour obtenir l'efficacité.
- En déterminant l'étendue d'une vérification de l'efficacité, le vérificateur devrait tenir compte de tous les facteurs clés qui influencent le lien entre les biens et les services produits et les ressources servant à les produire.
- Lorsque c'est possible, on devrait suivre une approche de vérification axée sur les résultats, car cela permet d'atteindre les objectifs de vérification à moindre coût. Dans ce contexte, on entend par résultats une vérification où l'efficacité est mesurée

en termes de coût unitaire par produit ou en fonction d'autres ratios de productivité, les niveaux de service et de qualité étant comparés à des normes. Cette approche n'est possible que si les résultats sont mesurables. Lorsqu'on utilise une approche axée sur les résultats, il peut être nécessaire, néanmoins, d'examiner certains systèmes critiques afin de confirmer l'information sur l'efficacité générée par l'organisme vérifié, ou de chercher les causes des inefficiences décelées.

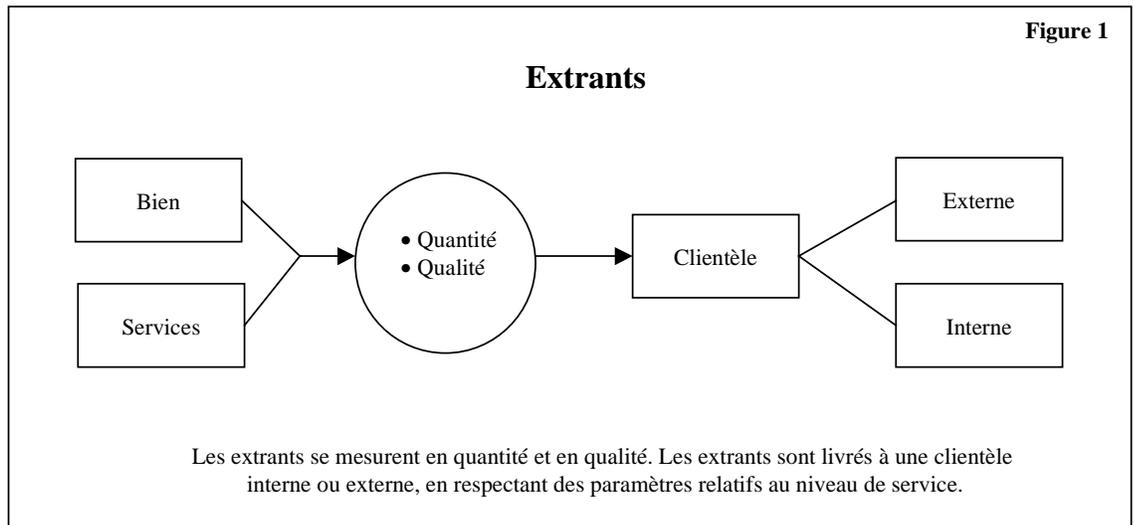
- Le vérificateur peut évaluer, parmi d'autres aspects de la gestion de l'efficacité, le caractère adéquat des efforts déployés pour hausser l'efficacité, notamment les efforts constants en vue d'accroître la productivité, d'améliorer la qualité des extrants ou de réduire le coût des intrants en ressources, selon le cas.
- La *Loi sur le vérificateur général* mentionne qu'il faut avoir égard à l'efficacité. On ne doit pas interpréter cette disposition comme si elle signifiait que l'efficacité doit toujours occuper le tout premier rang des priorités. Pour déterminer le sens à donner à cet «égard» dans un cas particulier, le vérificateur doit tenir compte de tous les facteurs jouant sur la gestion, par exemple les exigences de principe, l'importance relative de l'efficacité et de la sécurité et les conventions avec les syndicats.
- En se concentrant sur les efforts déployés par le gouvernement pour rendre ses opérations plus efficaces, le vérificateur ne devrait pas oublier l'incidence possible de ces efforts sur d'autres paliers de gouvernement ou sur le secteur privé. L'économie nationale, dans son ensemble, pourrait ne pas bénéficier d'un gain d'efficacité dans un secteur si ce gain se réalise aux dépens d'un autre secteur.

2. Compréhension des concepts d'efficacité

Qu'est-ce que l'efficacité?

02. Dans sa plus simple expression, l'efficacité indique à quel point une organisation utilise bien ses ressources pour produire des biens et des services. L'efficacité est donc un concept axé sur les ressources (intrants), les biens et services (extrants) et le rythme auquel on utilise les intrants pour produire ou offrir les extrants (productivité). Pour vraiment comprendre le concept d'efficacité, il faut comprendre les expressions intrants, extrants (aspects quantité et qualité), productivité et niveau de service.

- Les intrants sont des ressources (p. ex., ressources humaines et financières, équipement, matériel, installations, information, énergie et terrains) utilisées pour produire des extrants.
- Les extrants sont des biens et des services produits pour répondre aux besoins d'une «clientèle». Les extrants se définissent en termes de quantité et de qualité et sont livrés en fonction de paramètres relatifs au niveau de service (voir figure 1).



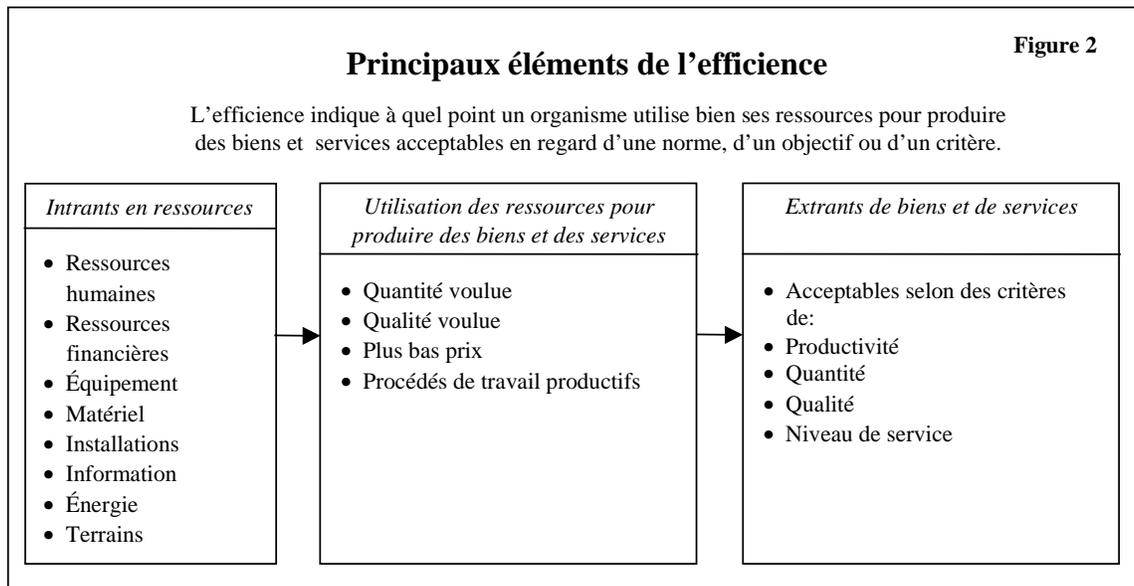
- La **quantité** désigne le montant, le volume ou le nombre d'extrants produits, par exemple le nombre de passeports délivrés, le nombre de cas d'impôt sur le revenu traités, le nombre de candidats retenus comme immigrants et la superficie des installations entretenues.
- La **qualité** désigne divers attributs et caractéristiques, comme la fiabilité, l'exactitude, la courtoisie du service, la sécurité et le confort.

Vérification de l'efficacité

- La productivité est le ratio de la quantité de biens et services **acceptables** produits (extrants) par rapport à la quantité de ressources (intrants) ayant servi à les produire. La productivité s'exprime en ratio, comme le coût ou le temps par unité d'extrait.
- Le niveau de service désigne la «richesse» du service sur des plans comme l'accessibilité, les options, la prestation au moment opportun, la fréquence et le délai de réponse. Les normes de niveau de service sont souvent définies par la loi, les règlements ou la politique. Ces critères peuvent influencer autant la qualité que le coût du service.

03. Les processus liés au personnel et aux travaux, entre autres facteurs, déterminent le rythme auquel les ressources sont consommées dans la production des biens ou services. Par conséquent, les processus liés au personnel et aux travaux influencent la productivité d'une opération.

04. L'efficacité est un concept relatif. Elle se mesure en comparant la productivité obtenue à ce que l'on vise comme norme, objectif ou critère. La quantité et la qualité des extrants obtenus et le niveau de service offert sont aussi comparés à des normes ou objectifs, afin de déterminer dans quelle mesure ils ont pu provoquer des changements dans l'efficacité. L'efficacité s'améliore lorsque plus d'extrants d'une qualité définie sont produits avec les mêmes intrants en ressources ou moins, ou lorsque l'on produit la même quantité d'extrants avec moins de ressources. La figure 2 illustre ces liens.



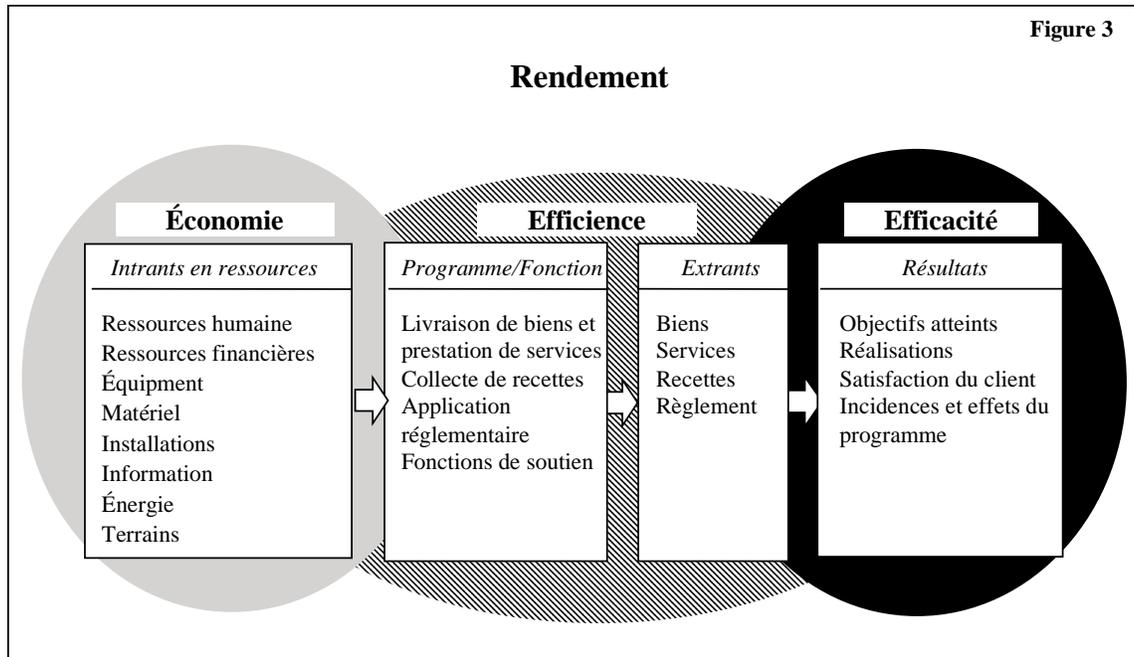
Quel est le lien entre l'efficacité, l'économie et l'efficacité?

05. L'efficacité ne représente qu'une dimension du rendement d'un programme ou d'une opération du gouvernement. Le vérificateur devrait être sensible, aussi, à d'autres dimensions du rendement, notamment l'économie et l'efficacité.

06. Pour agir avec égard à l'économie, il faut obtenir des ressources en quantité suffisante et de qualité satisfaisante au moindre coût. Comme l'efficacité relève du lien entre les intrants en ressources et les extrants, les principes d'efficacité et d'économie sont intimement liés. L'acquisition économique des ressources contribue à l'efficacité en minimisant le coût des intrants utilisés.

07. Bien que les questions d'efficacité rejoignent celles d'efficacité et les dépassent au chapitre des effets et de l'incidence des programmes, l'efficacité est étroitement liée à l'efficacité, car il s'agit d'un facteur important pour déterminer la façon d'atteindre les objectifs de programme au moindre coût.

08. La figure 3 illustre les liens entre l'économie, l'efficacité et l'efficacité.



Vérification d'opérations avec des extrants non uniformes

09. Les opérations du gouvernement font appel à une grande variété de formes de travail, allant de tâches d'écritures répétitives à des analyses intellectuelles complexes, et des travaux manuels aux opérations automatisées avec du matériel dispendieux et une technologie avancée. Il peut être difficile de mesurer l'efficacité de certaines opérations aux extrants non similaires. Parmi ce genre d'opérations, citons la planification, l'élaboration de la politique, la recherche, les fonctions de soutien et de conseil, l'administration générale et la gestion de projet.

10. Les opérations mesurables ont beaucoup de points en commun avec celles qui sont difficiles à mesurer. Ainsi, les deux types d'opérations doivent être planifiées, budgétisées, exploitées, suivies et contrôlées. Habituellement, toutes les opérations ont une clientèle qui reçoit

un service ou un produit. La principale différence se situe dans la difficulté de mesurer et d'évaluer l'efficacité à partir de ratios intrants-extrants.

11. L'obligation pour le gestionnaire d'être prudent dans l'utilisation des ressources est pertinente pour toutes les opérations, y compris celles dont l'efficacité se mesure difficilement. Toutes les opérations qui méritent d'être l'objet d'une vérification, nonobstant la difficulté de **mesurer** leur efficacité, devraient être examinées dans le but de déterminer si la gestion a eu **égard** à l'efficacité.

12. Lorsque l'efficacité d'une opération est difficile à mesurer, on s'attend que le vérificateur confirme si les contrôles, les procédés opérationnels et les méthodes de travail sont appropriés pour minimiser les intrants en ressources dans la prestation et la livraison des biens et services requis. Voici quelques exemples d'activités qu'un vérificateur peut envisager comme élément probant du fait que la direction agit avec égard à l'efficacité.

- Réalisation d'examen périodiques pour éliminer les opérations redondantes et les extrants internes ou intermédiaires qui ne contribuent pas aux extrants ultimes de l'organisation (p. ex., fonctions administratives générales, rapports inutiles).
- Utilisation de données de gestion de projet comparant les jalons prévus et atteints, les échéances prévues et réelles et les ressources budgétisées et utilisées.
- Comparaison du coût total et par composante des opérations (y compris les frais généraux) aux coûts dans des organisations semblables.
- Réduction des échelons de contrôle, accélération du processus décisionnel et création de plus de services partagés.
- Rationalisation des produits et des services pour mieux répondre aux besoins des clientèles internes et externes et abandon des extrants qui ne sont plus nécessaires.
- Réduction des coûts opérationnels par la sous-traitance, lorsque la situation le justifie.
- Amélioration de la qualité et du niveau de service de manière à satisfaire la demande de l'utilisateur sans augmenter les coûts.
- Élaboration de meilleurs systèmes et méthodes de travail, notamment par une application pertinente de la technologie.
- Amélioration de la productivité du personnel, par des moyens comme du matériel amélioré, de meilleures conditions de travail, des stimulants et l'appréciation du bon rendement.
- Détermination de nouvelles possibilités d'appliquer de meilleures pratiques à partir de comparaisons pertinentes avec d'autres ministères, d'autres compétences ou le secteur privé.

Mesure de l'efficacité

13. La direction a besoin de données sur l'efficacité pour déterminer si le niveau d'efficacité atteint une norme acceptable. Il faut également de telles données pour comparer les niveaux d'efficacité avant et après l'application de mesures correctives.

14. Habituellement, la meilleure façon de mesurer et de suivre l'efficacité et les facteurs connexes consiste à utiliser un groupe d'indices axés, par exemple, sur divers aspects de quantité, de qualité et de niveau de service. On a recours à un groupe d'indices afin de comprendre comment les facteurs opérationnels liés influencent l'efficacité d'une opération. On peut alors contrôler les facteurs connexes pour rehausser l'efficacité.

15. **Mesure des intrants.** Les intrants (p. ex., main-d'œuvre, matériel, capitaux) peuvent se mesurer en unités matérielles ou financières. Ainsi, les intrants en main-d'œuvre peuvent se mesurer en unités de temps ou en dollars. Les ressources en matériel et en capitaux se mesurent habituellement en dollars.

16. **Mesure des extrants.** Certaines opérations ont des extrants uniformes. Ce genre d'extrant se compte facilement et l'on peut également mesurer la quantité de ressources consommées pour calculer l'efficacité de la production de ces extrants. Si les extrants ne sont pas uniformes, on doit éviter de les compter comme des unités normalisées de production exigeant des quantités égales de ressources aux fins d'un calcul de l'efficacité.

17. **Critères d'efficacité.** Les critères offrent un point de référence pour mesurer et évaluer l'efficacité. Divers types de critères peuvent servir de point de référence, pour autant qu'ils représentent un niveau raisonnable d'efficacité attendue.

- **Normes scientifiques.** Ces normes sont mises au point à partir de techniques bien établies de mesure du travail. Les normes scientifiques constituent donc un critère fiable de mesure et d'évaluation du niveau d'efficacité.
- **Données historiques.** Les ratios de productivité, représentant l'efficacité obtenue auparavant, peuvent servir de référence pour évaluer le niveau actuel de l'efficacité.
- **Comparaisons organisationnelles (définition de repères).** On peut également évaluer l'efficacité d'un organisme en la comparant à des critères établis à partir des réalisations d'autres organismes accomplissant un travail similaire, qui sont réputés être des leaders dans leur domaine, ou en la comparant à des normes généralement reconnues dans l'industrie ou le genre d'entreprise.
- **Utilisation de la capacité.** L'efficacité d'une grande quantité de personnel, de matériel, de véhicules, d'installations, etc., est fortement influencée par la mesure dans laquelle on utilise productivement ces ressources par rapport au temps d'utilisation disponible. L'utilisation s'exprime en pourcentage effectivement utilisé de la capacité disponible.

3. Vérification de l'efficacité dans les ministères et organismes

Objectifs et étendue de la composante efficacité d'une VOR

18. Habituellement, l'efficacité ne représente qu'un élément de la VOR d'un programme, d'une activité ou d'une opération. Cependant, l'efficacité constitue parfois le point central de la vérification, à cause de son importance dans la réalisation des objectifs d'une opération. Toutes les variables importantes, qui jouent sur le lien entre les ressources utilisées par un organisme et les biens et services qu'il produit, devraient être envisagées dans la détermination de l'étendue d'une vérification touchant des questions d'efficacité.

19. Les objectifs d'une vérification de l'efficacité peuvent comprendre un ou plusieurs des éléments suivants :

- le degré d'efficacité atteint par un organisme ou une opération en fonction de normes raisonnables;
- la pertinence et la fiabilité des systèmes ou procédés qui servent à mesurer l'efficacité et à en rendre compte;
- les efforts d'un organisme pour cerner les possibilités d'amélioration de l'efficacité et les exploiter;
- le fait que l'efficacité est prise en considération dans les procédés et systèmes d'information de gestion, ainsi que dans les pratiques et systèmes opérationnels d'un organisme.

20. Le vérificateur devrait tenir compte de l'étendue globale d'une VOR, ainsi que de la stratégie et des thèmes de rapport, pour définir les objectifs de vérification de la composante efficacité.

Avantages d'une vérification de l'efficacité

21. Une vérification de l'efficacité permet au BVG d'indiquer au Parlement si les ministères et organismes gèrent les ressources avec égard pour l'efficacité. Elle peut également aider les ministères et organismes, directement ou indirectement, à relever les possibilités d'offrir des services meilleurs ou plus nombreux à un coût identique ou inférieur. Plus spécifiquement, une vérification de l'efficacité peut :

- rendre les gestionnaires et les employés plus sensibles à leur obligation de tenir dûment compte de l'efficacité;
- souligner l'importance de mesurer l'efficacité et d'utiliser ces données dans la gestion des opérations;
- définir des moyens de rehausser l'efficacité, même dans les opérations où ce facteur est difficile à mesurer;

Vérification de l'efficacité

- déterminer jusqu'à quel point on peut réduire le coût de la prestation des programmes sans réduire la quantité ou la qualité des extraits ou le niveau de service;
- accroître la quantité ou relever la qualité des extraits et du niveau de service sans accroître les dépenses;
- définir le besoin d'amélioration des contrôles, des systèmes opérationnels et des processus de travail établis afin de mieux utiliser les ressources.

Critères de vérification

22. Les quatre principaux critères et plusieurs sous-critères servant à déterminer si l'on gère les ressources en tenant dûment compte de l'efficacité sont regroupés dans les quatre grands domaines de responsabilité de gestion ci-dessous; on les retrouve aussi à la figure 4.

- A. Données sur l'efficacité obtenue
- B. Amélioration de l'efficacité
- C. Systèmes et pratiques de gestion
- D. Milieu de travail

23. Les critères et sous-critères définissent un cadre général qui guidera le vérificateur dans l'examen des facteurs et procédés critiques à la réalisation et au maintien de l'efficacité. Ces critères ne visent toutefois pas à prescrire aux gestionnaires un modèle de gestion de leurs opérations s'appliquant à toute situation.

24. Les sous-critères présentés ci-après ne s'appliquent pas nécessairement dans leur ensemble à tous les organismes et programmes. Il faut faire appel à son jugement pour décider de l'approche de vérification (p. ex., axée sur les résultats ou sur les systèmes, ou une combinaison des deux) et des sous-critères de vérification qui s'appliquent le mieux à une vérification particulière, compte tenu de l'étendue, des objectifs et de la stratégie retenus ainsi que des caractéristiques de l'entité vérifiée.

25. Un examen sélectif de quelques systèmes critiques, afin de vérifier la fiabilité de l'information disponible sur l'efficacité obtenue, peut venir compléter une approche de vérification axée sur les résultats. Lorsque les niveaux d'efficacité atteints par l'opération vérifiée ne sont pas satisfaisants, il peut être nécessaire de faire plus de travaux de vérification pour chercher les causes de l'inefficacité. Ce genre d'information pourrait aider à expliquer et à étayer des constatations négatives et à faire les recommandations appropriées. Lorsque l'efficacité est satisfaisante, il n'est pas nécessaire que les travaux de vérification soient aussi importants.

26. Dans les cas où les résultats sont difficiles à mesurer ou que l'on ne dispose pas de renseignements fiables, il conviendrait peut-être d'adopter une approche axée sur les systèmes,

afin de déterminer si les systèmes et les pratiques actuels contribuent à l'efficacité. L'approche que l'on adoptera influera sur le choix des sous-critères de vérification.

27. Ce cadre de vérification, à l'exception d'un ou deux sous-critères liés à la mesure et à l'emploi de ratios de productivité, s'applique à tous les types d'opérations, y compris celles dont les extrants sont difficiles à mesurer. La Partie II du présent guide aborde en détail les types d'éléments probants et d'analyses requis pour évaluer des opérations en fonction des sous-critères.

Figure 4	
Domaines de responsabilité de gestion visés par des critères de vérification de l'efficacité	
<p>A. Données sur l'efficacité obtenue</p> <ol style="list-style-type: none">1. Efficacité des activités mesurables2. Efficacité des activités difficiles à mesurer3. Indices de qualité ou de niveau de service4. Utilisation de la capacité des ressources5. Rapports et utilisation des données sur l'efficacité	<p>C. Systèmes et pratiques de gestion</p> <ol style="list-style-type: none">1. Plans stratégiques2. Plans opérationnels3. Budgets et affectation des ressources4. Systèmes et procédés de fonctionnement5. Suivi et contrôle des opérations
<p>B. Amélioration de l'efficacité</p> <ol style="list-style-type: none">1. Options pour la prestation du programme2. Amélioration des méthodes établies de fonctionnement3. Utilisation de la technologie et de l'automatisation4. Efforts constants pour réduire le coût des intrants	<p>D. Milieu de travail</p> <ol style="list-style-type: none">1. Priorité de l'efficacité2. Clients et service d'abord3. Responsabilisation4. Stimulation et appréciation du bon rendement5. Formation et perfectionnement6. Fonctionnement dans le cadre de conventions collectives

Critère A. Données sur l'efficacité obtenue

28. On devrait utiliser des données valides et fiables sur l'efficacité obtenue, afin de surveiller, de maintenir et d'améliorer l'efficacité.

Sous-critères

- 1. Efficacité des activités mesurables.** Des ratios intrants-extrants (coût unitaire, unités par année-personne, etc.), mesurant la quantité de ressources servant à produire des

extrants uniformes et quantifiables de biens et de services, devraient permettre une comparaison satisfaisante avec des objectifs et des critères pertinents.

2. **Efficacité des activités difficiles à mesurer.** Pour atteindre l'efficacité dans les opérations sans extrants uniformes ou quantifiables, on devrait, le cas échéant, utiliser des données de gestion de projet comparant les jalons prévus et atteints, les échéances prévues et réelles et les ressources budgétisées et utilisées. On devrait également surveiller le ratio des frais généraux au coût de fonctionnement total.
3. **Indices de qualité et de niveau de service.** La qualité et le niveau de service obtenus devraient être satisfaisants par rapport à des critères et objectifs pertinents, qui tiennent compte tant des coûts que des attentes raisonnables de la clientèle.
4. **Utilisation de la capacité des ressources.** On devrait faire une utilisation optimale de la capacité disponible des installations, de l'équipement et des employés affectés à la production, afin de générer les volumes visés de biens et de services.
5. **Rapports et utilisation des données sur l'efficacité.** Des données pertinentes, récentes, fiables et complètes sur la réalisation de l'efficacité devraient faire l'objet de rapports à divers niveaux de gestion à des fins d'évaluation, de prise de décision stratégique et de réorientation. Des mesures correctives pertinentes devraient être prises sans délai.

Critère B. Amélioration de l'efficacité.

29. Les possibilités d'amélioration de l'efficacité et les idées novatrices devraient être constamment envisagées et, le cas échéant, appliquées.

Sous-critères

1. **Options pour la prestation du programme.** La faisabilité d'utiliser d'autres méthodes de prestation de programme pour améliorer l'efficacité devrait être examinée, notamment l'option de la sous-traitance.
2. **Amélioration des méthodes établies de fonctionnement.** On devrait constamment étudier la faisabilité de rationaliser les systèmes et les procédures en vigueur, d'éliminer le chevauchement et le gaspillage, et de simplifier les procédés et les pratiques de travail. Il faudrait procéder en tenant dûment compte d'une interaction possible avec d'autres fonctions, susceptible de toucher l'efficacité d'ensemble de l'organisation et le coût global.
3. **Utilisation de la technologie et de l'automatisation.** Les possibilités d'utiliser la technologie de l'information et d'automatiser des opérations manuelles devraient être régulièrement explorées, puis exploitées s'il y a lieu, afin de réduire la monotonie et le coefficient d'erreur, d'accroître la productivité et d'offrir un meilleur service à la clientèle.
4. **Efforts constants pour réduire le coût des intrants.**

- a) On devrait étudier les options de fabrication/achat/crédit-bail ou autres en vue de réduire le coût des intrants.
- b) Les frais généraux de programme et les fonctions de soutien administratif devraient être minimisés par des moyens comme l'analyse des besoins, le partage de services communs, la restructuration de procédés opérationnels et la restructuration des organisations, tant pour réduire le nombre de paliers de gestion que pour accélérer le processus décisionnel.

Critère C. Systèmes et pratiques de gestion

30. Les contrôles de gestion, les systèmes opérationnels, les procédés et pratiques de travail devraient tenir dûment compte de l'efficacité.

Sous-critères

1. **Plans stratégiques.** Les plans stratégiques à long terme devraient tenir dûment compte de l'efficacité, entre autres priorités. La planification devrait notamment définir les risques et les conséquences des opérations inefficaces, déterminer la faisabilité de passer à un mode moins coûteux de prestation des programmes, rationaliser la gamme de biens et de services offerts et, lorsqu'il y a lieu, restructurer l'organisation pour accroître l'efficacité.
2. **Plans opérationnels.** Les plans opérationnels annuels devraient reposer sur de sains principes de gestion du risque, sur des méthodes et procédés de travail efficaces et sur des normes rationnelles au chapitre de la quantité des extrants, de la qualité et du niveau de service.
3. **Budgets et affectation des ressources.** Les budgets annuels de fonctionnement devraient se calculer avec des critères de rendement (p. ex., ratios intrants-extrants) de façon à ce que les niveaux des ressources correspondent au volume prévu d'extrants. Ces critères devraient reposer sur l'utilisation de ressources (humaines, financières, en matériel, en équipement, etc.) en quantité et de qualité appropriées, acquises à un prix qui permettra à l'organisation de réaliser son plan opérationnel au moindre coût. Les ressources devraient être réparties rationnellement parmi les éléments organisationnels en vue d'optimiser l'efficacité, parmi d'autres facteurs.
4. **Systèmes et procédés de fonctionnement.** Les opérations devraient être conçues et réalisées au moyen de systèmes, procédés, procédures et méthodes de travail efficaces, avec un personnel qualifié, qui sait ce qu'on attend de lui.
5. **Suivi et contrôle des opérations.** Les opérations devraient être ordonnancées, supervisées et suivies. On devrait prendre, au besoin, à partir des rapports d'étape, des mesures correctives au moment opportun afin d'atteindre les objectifs à temps, en respectant le budget.

Critère D. Milieu de travail

31. Il faut un milieu de travail et de gestion qui accorde à l'efficacité une place prépondérante et dans lequel les gestionnaires et les employés aient les pouvoirs suffisants et consacrent les efforts nécessaires pour l'atteindre.

Sous-critères

1. **Priorité de l'efficacité.** L'efficacité devrait être reconnue comme une priorité et sa réalisation considérée comme une responsabilité incombant aussi bien aux employés qu'aux gestionnaires.
2. **Clients et service d'abord.** La politique et la pratique à tous les niveaux devraient consister à offrir des biens de qualité et des services répondant aux besoins du public et des autres clients.
3. **Responsabilisation.** Les rôles, les responsabilités, les autorisations et l'obligation redditionnelle en matière d'efficacité devraient être définis clairement et communiqués aux personnes concernées.
4. **Stimulation et appréciation du bon rendement.** On devrait utiliser des stimulants pertinents pour encourager les gestionnaires et les employés à améliorer l'efficacité; leurs efforts et leurs réalisations devraient être reconnus et récompensés en conséquence.
5. **Formation et perfectionnement.** Les gestionnaires et les employés devraient se voir offrir des occasions de formation et de perfectionnement en vue de constamment améliorer la productivité et la qualité du service à la clientèle.
6. **Fonctionnement dans le cadre de conventions collectives.** Les efforts déployés pour améliorer l'efficacité devraient tenir compte des dispositions pertinentes des conventions collectives.

4. **Aperçu des phases de la planification, de l'examen et du rapport d'une vérification de l'efficacité**

32. Le *Manuel de vérification intégrée* (MVI) du Bureau prescrit le processus de vérification à suivre pour une VOR. Sans reprendre les lignes directrices générales du MVI, les paragraphes suivants décrivent certains facteurs spéciaux, dont le vérificateur devrait tenir compte au cours des phases de la planification, de l'examen et du rapport d'une vérification de l'efficacité.

Phase de la planification

Étape de la vue d'ensemble

33. **Connaissance de l'entité.** À l'étape de la vue d'ensemble, il est important de bien connaître l'entité avant de découvrir quels sont les facteurs essentiels à son efficacité. Pour comprendre globalement l'entité, il faut recueillir et analyser des données sur des questions telles que :

- son contexte, notamment les textes législatifs, les politiques, les conventions avec les employés et les syndicats, les règles et règlements, les intervenants et la clientèle;
- le type et la nature des affaires;
- les extraits clés et les procédés opérationnels servant à leur production;
- les facteurs importants touchant l'efficacité, notamment les critères de service;
- les procédés clés de gestion, les renseignements et les systèmes de contrôle opérationnels pertinents au chapitre de l'efficacité.

34. **Choix des secteurs d'intérêt.** Le vérificateur devrait envisager les facteurs suivants lorsqu'il évalue la pertinence du plan de la vérification ainsi que la vérifiabilité des questions d'efficacité et lorsqu'il choisit des secteurs d'intérêt :

- l'importance d'une opération pour ce qui est de l'effectif et du coût de l'ensemble des ressources utilisées, autrement dit, l'importance relative;
- l'importance de l'opération pour le public ou pour les ministères et organismes desservis, ou son caractère délicat du point de vue des parlementaires;
- les systèmes de mesure de l'efficacité et l'information générée sur l'efficacité obtenue;
- les grands procédés, systèmes et pratiques de gestion et les opérations qui pourraient influencer sur l'efficacité.

Étape de l'étude préparatoire

35. Au cours de l'étape de l'étude préparatoire, il est possible de recueillir des données supplémentaires, qui mènent à des questions pouvant présenter de l'importance. Essentiellement, l'étude préparatoire consiste en visites sur place pour interroger des gestionnaires et des employés choisis et pour observer les opérations; en lectures de dossiers et de rapports; et en comparaisons générales de la situation établie et de celle que l'on s'attendrait à trouver dans une organisation bien gérée.

36. **Décision de délimitation de la vérification.** L'efficacité n'est habituellement que l'un des éléments de la VOR d'un programme, d'une activité ou d'une opération. Parfois, la vérification peut porter uniquement sur des questions d'efficacité, par exemple lorsqu'elles ont un rôle crucial dans la réussite d'une opération. C'est lors de la délimitation de la vérification que l'on décide si la vérification devrait porter principalement sur l'efficacité ou sur d'autres dimensions du rendement. Le vérificateur devrait envisager d'autres facteurs, comme la stratégie, les objectifs et le thème de la VOR dans son ensemble, la pertinence au plan de la vérification et la vérifiabilité de questions possibles, avant de décider que l'étendue de la vérification englobera des questions d'efficacité.

37. Le choix des questions à soumettre à un examen approfondi peut reposer sur leur importance relative ou générale, sur leur nature délicate ou sur le potentiel d'amélioration. Certaines questions d'efficacité peuvent rejoindre d'autres composantes d'une VOR, exigeant une approche coordonnée à la vérification. On devrait consulter les lignes directrices du MVI au moment de choisir l'approche convenant le mieux au cas.

38. Pour une vérification donnée, on peut choisir différents types d'activités, à des paliers divers de fonctionnement. Des procédés de gestion supérieure, qui influencent l'efficacité globale des programmes, peuvent aussi bien faire l'objet d'une vérification que des procédés administratifs de niveau inférieur. Le choix du type d'activité et du niveau de détail de l'examen dépendra des objectifs de la vérification.

39. **Opportunité de la vérification et vérifiabilité.** L'étude préparatoire peut faire ressortir un ou plusieurs des symptômes suivants, isolément ou en groupe, qui peuvent indiquer des lacunes ou laisser voir des possibilités d'amélioration. Cependant, en soi, la présence de symptômes d'inefficacité **ne dénote pas automatiquement** l'existence de questions d'une importance éventuelle. La nature délicate et l'importance relative, les risques connexes, les causes et les conséquences doivent être examinés pour évaluer la pertinence au plan de la vérification. La complexité du sujet, la méthode de vérification et les aptitudes nécessaires, de même que la disponibilité des ressources, doivent entrer en ligne de compte au moment de choisir les questions qui feront l'objet d'un examen approfondi.

40. **Symptômes de possibilités d'efficacité ou d'inefficacité.** Un élément clé de l'étude préparatoire consiste à chercher des symptômes de possibilités d'efficacité ou d'inefficacité. L'étude préparatoire peut faire ressortir un ou plusieurs des symptômes suivants, qui pourraient contribuer à définir des problèmes possibles d'efficacité :

Vérification de l'efficacité

- le caractère raisonnable des données sur l'efficacité de l'organisation, données exprimées en volume d'extrants, en niveaux de qualité et de service, en utilisation de l'effectif, du matériel ou des installations, ou en coût unitaire des extrants;
- les plaintes de la clientèle sur un aspect quelconque du service;
- la tendance dans le niveau des ressources par rapport à la charge de travail depuis au moins trois ans;
- le caractère adéquat de la structure organisationnelle pour éviter le chevauchement des fonctions, les échelons hiérarchiques superflus et les fonctions générales inutiles;
- les travaux en retard, l'absentéisme, le surtemps et les marchés de services;
- les occasions d'améliorer l'efficacité, comme l'utilisation d'ordinateurs et d'autres progrès technologiques;
- le caractère raisonnable de l'utilisation des ressources (p. ex., matériel, énergie);
- l'incidence des systèmes et pratiques de l'organisation sur son efficacité;

Phase de l'examen

41. Dans la phase de l'examen, le vérificateur applique un programme pertinent de vérification pour enquêter sur des questions d'efficacité et rassembler les éléments probants nécessaires pour comparer les conditions relatives à l'efficacité constatées dans l'organisation aux critères choisis pour la vérification.

42. L'ordre dans lequel on traite les critères de vérification de l'efficacité dépendront de la méthode de vérification choisie et d'autres considérations pratiques convenant à chaque vérification. Lorsqu'il y a lieu, l'organisation doit être évaluée d'abord en fonction du critère A -- Données sur l'efficacité obtenue. La figure 5 présente un ordre de traitement des critères qui peut convenir à certaines vérifications, ainsi que les grandes questions connexes auxquelles il faut répondre dans la phase d'examen.

43. L'examen de données clés sur l'efficacité obtenue, si elles sont disponibles, constitue une étape essentielle pour vérifier l'égard accordé à l'efficacité. Il faudrait rechercher et évaluer les données sur l'efficacité pour l'ensemble des programmes, fonctions et activités visés par l'étendue de la vérification. Il faudrait examiner attentivement les indicateurs d'efficacité obtenus de l'organisation afin de déterminer s'ils sont complets et valides et s'ils communiquent des données fiables et actuelles pour favoriser l'adoption de mesures correctives. Autrement, le vérificateur peut avoir à compiler l'information de façon indépendante.

44. La validation des données sur l'efficacité d'une organisation pourra, dans certains cas, exiger que le vérificateur effectue des calculs à partir de données sur les opérations et sur les coûts. Si les normes établies par l'organisation ne semblent pas fiables, il faut les vérifier en regard de normes valables, élaborées par un spécialiste de la vérification de l'efficacité, avant d'accepter le niveau d'efficacité déclaré par le système d'information de l'organisation. Si celle-

ci ne possède pas de tels critères, le niveau moyen d'efficacité obtenue peut se déterminer à partir de normes de travail élaborés par un spécialiste de la vérification de l'efficacité.

45. Une vérification des fonctions générales et de soutien, avec extraits difficiles à mesurer, devrait comprendre un examen des efforts consacrés à réduire les coûts opérationnels et à améliorer l'efficacité.

46. Dans l'évaluation des efforts visant à réduire les coûts et à améliorer l'efficacité, le vérificateur doit d'abord se faire une opinion sur le genre d'améliorations possibles et raisonnables de l'efficacité dans chaque situation donnée, en tenant compte des plus récents progrès en informatique, en télécommunications ou autres technologies pertinentes et en techniques de gestion, ainsi que de toute contrainte présente. Le vérificateur devra alors déterminer si l'on a déployé des efforts suffisants et appropriés pour améliorer l'efficacité et confirmer les améliorations obtenues.

Phase du rapport

47. **Données justificatives quantifiées.** Les observations du vérificateur devraient, le cas échéant, reposer sur des données quantifiées afin de démontrer l'importance des constatations particulières sur l'efficacité. Ainsi, l'ampleur d'un problème pourrait s'exprimer en fréquence de cas, en probabilité de risque, en nombre de clients touchés et en nombre d'employés (équivalents temps plein) ou de dollars budgétés en cause.

48. Les occasions inexploitées et les avantages possibles peuvent être estimés en dollars ou en équivalents plein temps, en pourcentage des coûts de fonctionnement ou d'augmentation de productivité. Parfois, les indices de service (temps d'attente, clients servis, pourcentage d'erreurs) constituent les données les plus pertinentes à présenter.

49. **Présenter les constatations d'efficacité dans leur contexte.** Le rapport de vérification traitant de questions d'efficacité devrait indiquer que l'on a bien compris tous les facteurs connexes, les perspectives des gestionnaires de programme et les contraintes de leur travail. L'efficacité ne représente habituellement qu'un aspect d'une VOR. Un chef de projet traitant de questions d'efficacité doit discuter des constatations avec les autres chefs de projet de la vérification, afin de s'assurer de choisir une stratégie appropriée pour le rapport.

50. Il peut arriver que, dans une vérification, des constatations ayant trait à un critère de vérification donné influent sur la conclusion générale plus que les constatations liées à d'autres critères. Par conséquent, les décisions sur la conclusion générale, les constatations à communiquer et la stratégie de communication de l'information doivent être prises avec le souci de l'importance relative des critères d'efficacité utilisés pour la vérification.

51. **Contenu du rapport.** Le contenu du rapport dépendra de toute évidence de l'étendue de la vérification et de la nature des constatations de chaque vérification. Un rapport sur l'efficacité devrait normalement contenir, s'il y a lieu :

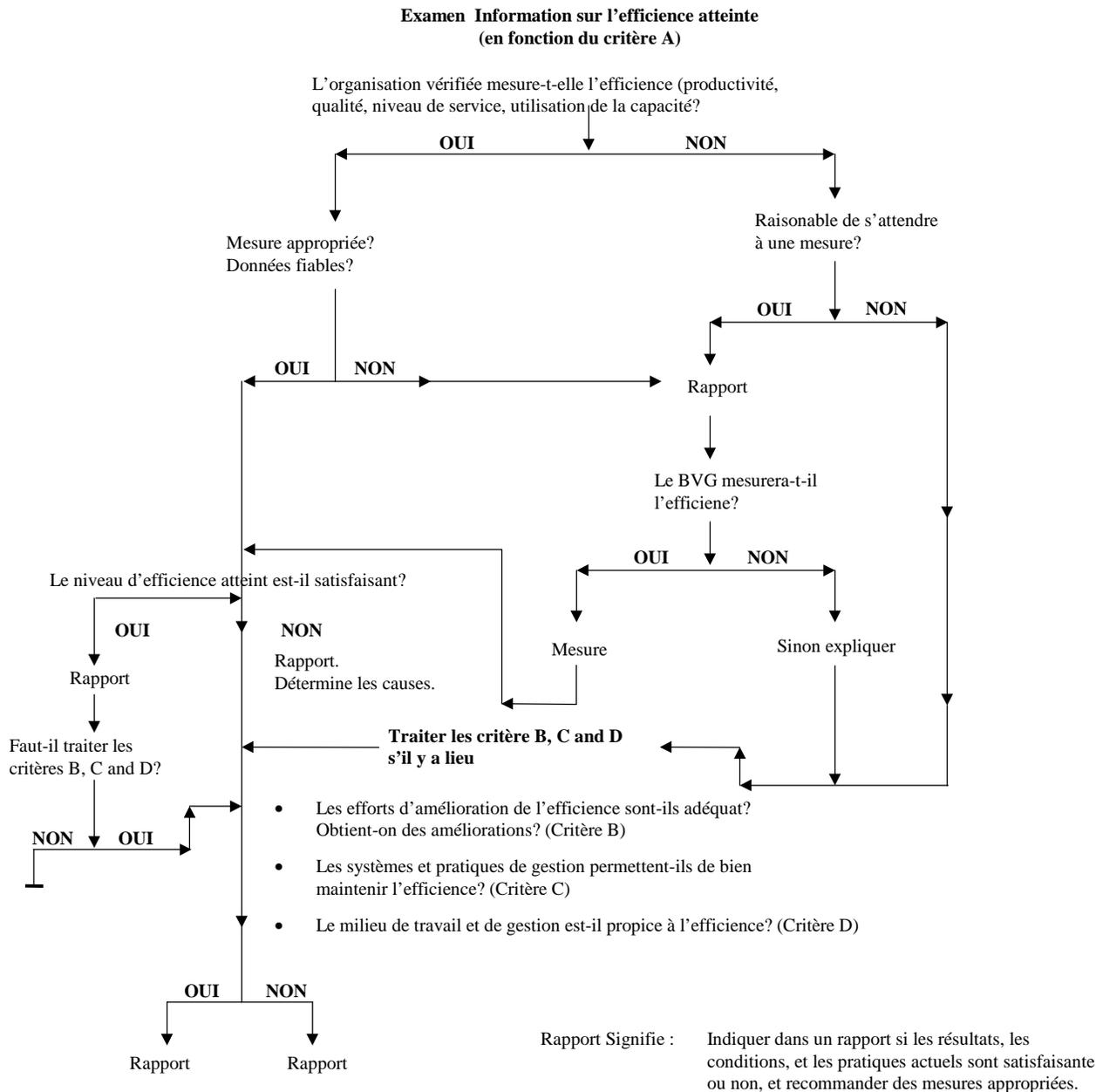
- une évaluation du niveau actuel d'efficacité;

Vérification de l'efficacité

- une brève description des causes d'inefficacité;
- une indication de ce que l'on peut faire (à un coût raisonnable) pour corriger les contrôles, les procédés opérationnels ou les autres facteurs qui contribuent à l'inefficacité;
- une évaluation des efforts déployés en vue d'explorer et d'exploiter les possibilités de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité, ainsi que des avantages obtenus.

Figure 5

Examen de l'efficacité d'une entité



Bibliographie

- Brinkerhoff, Robert O., *Productivity Measurement — A Guide for Managers and Evaluators*, Sage Publications, 1990.
- Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du colloque sur la vérification de l'efficience au sein du gouvernement fédéral*, Ottawa : Bureau du vérificateur général; Bureau du contrôleur général du Canada, 1989.
- Camp, Robert C., *Benchmarking*, New York : Quality Resources, 1989.
- Canada, Conseil du Trésor, *Mesure de la performance des opérations (deux volumes)*, Ottawa : Conseil du Trésor, décembre 1974.
- Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Normes pour le service : un guide pour l'initiative*, Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, juin 1993.
- Carr, David K., *Excellence in Government — Total Quality Management in the 1990s*, Coopers & Lybrand, 1990.
- Conseil privé du Canada, *Fonction publique 2000 : les progrès réalisés*, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, juin 1992.
- Harrington, H. James, *La réingénierie des processus administratifs*, Montréal : Éditions transcontinentales, 1994.
- Holzer, Marc, *Public Productivity Handbook*, New York : M. Dekker, 1992.
- Lehrer, Robert N., *White Collar Productivity*, New York : McGraw-Hill Book Company, 1983.
- Maynard, H.B., *Industrial Engineering Handbook*, New York : McGraw-Hill Book, 1971.
- Mali, Paul, *Improving Total Productivity*, John Wiley & Sons, 1978.
- Morley, Elaine, *A Practitioner's Guide to Public Sector Productivity Improvement*, New York : Van Nostrand Reinhold, 1986.
- Mundel, Marvin E., *Measuring and Enhancing Productivity of Service and Government Organizations*, Tokyo : Asian Productivity Organization; 1975.
- Prokopenko, Joseph, *Gérer la productivité; manuel pratique*, Genève, Bureau international du Travail, 1990.
- Société des comptables en management du Canada, *La gestion de la productivité des organismes de service*, Condensé, Hamilton, Ontario : La Société, 1989.