

[Traduction]

Le 12 septembre 2011

L'honorable Tony Clement, c.p. et député
Président du Conseil du Trésor
Bureau du président du Conseil du Trésor
140, rue O'Connor, 9^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Objet : participation à l'Examen stratégique et fonctionnel

Monsieur le Ministre,

Je vous remercie de m'avoir invité à soumettre des idées sur des propositions d'économies à l'appui de l'Examen stratégique et fonctionnel que le Secrétariat entreprend. J'entends par ma réponse préciser le rôle du DPB dans cet examen à la lumière du mandat que la loi lui confie. Elle présentera un bref historique des initiatives récentes d'examen des dépenses au Canada et au Royaume-Uni et proposera un exemple de cadre d'évaluation exemplaire pour ce genre d'initiative.

Rôle du DPB dans l'Examen stratégique et fonctionnel

Le mandat du DPB exige que celui-ci fournisse des analyses budgétaires et financières indépendantes au Parlement et estime le coût financier de toute proposition se rapportant aux questions qui relèvent de la compétence du Parlement. Votre demande de propositions d'économies est donc en dehors du mandat du DPB. Si le Parlement le lui demande, le DPB est disposé à examiner tous les aspects de l'Examen stratégique et fonctionnel contenu dans les prévisions budgétaires pour en établir le risque et l'importance relative.

Vous trouverez plus loin un cadre général grâce auquel le DPB évaluerait les économies des ministères ainsi que des exemples relevés au Canada et au Royaume-Uni de pratiques exemplaires et d'enseignements tirés des initiatives de cette nature visant l'efficacité fonctionnelle.

Bref historique des examens fonctionnels

Il est difficile, à l'intérieur des administrations publiques, de réaliser des gains d'efficacité fonctionnelle, et l'expérience du Canada sur ce plan a été inégale. En 2004, le Canada a entrepris un examen des dépenses dont les objectifs en matière d'économies ont été annoncés dans le budget de 2005. En novembre 2006, le gouvernement a admis que les économies à réaliser grâce à l'une de ces initiatives avaient été nettement surévaluées, et un rajustement a donc été apporté au cadre budgétaire pour tenir compte du manque à gagner^{1,2}.

¹ <http://www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/ec2006f.pdf>, p. 38, consulté le 11 août 2011.

² <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>, p. 309, consulté le 11 août 2011.

Une partie notable de ce manque à gagner était attribuable à une initiative de réforme de l'approvisionnement dont les économies avaient été surévaluées. Cette initiative présentait plusieurs risques appréciables :

- *Risque inhérent à la stratégie* : l'initiative prévoyait un modèle de prestation de services centralisé et monopolistique incompatible avec des projets semblables réalisés dans d'autres administrations, qui privilégiaient une stratégie de marchés disputables.
- *Risque inhérent au processus* : l'initiative n'était pas dotée d'un cadre de mesure du rendement ni d'un coût de référence validé par rapport auquel on pouvait mesurer les économies réalisées ultérieurement.
- *Risque inhérent à l'infrastructure* : il n'y avait aucun lien de cause à effet entre les applications technologiques et les avantages qu'on leur attribuait et il n'y a eu qu'une évaluation limitée d'autres outils ou d'autres fournisseurs qui offraient des applications concurrentes.

L'expérience britannique constitue également un point de repère utile. Dans sa vérification du programme le plus récent, le Comprehensive Spending Review (CSR), qui s'est terminé en 2010, le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni a constaté que, sur les économies de 2,8 milliards de livres sterling déclarées jusque-là, seulement 38 % de ce montant pouvaient être honnêtement considérés comme des économies durables³. Il a également conclu qu'il était peu probable que l'objectif d'économie du CSR, soit 35 milliards livres sterling, puisse être atteint⁴.

Cadre d'évaluation

Intérêt financier

Beaucoup de propositions qui visent à réaliser des économies fonctionnelles supposent un investissement initial, soit pour acquérir des compétences ou une infrastructure spécialisée, soit pour financer les indemnités de licenciement à verser pour réduire les effectifs, et un prétendu apport suivi d'économies qui devrait dépasser la valeur de l'investissement à un certain horizon temporel précis. Le DPB appliquerait un contrôle de raisonabilité à toute proposition d'économie. Cela comprendrait un calcul ajusté en fonction des risques de la valeur actualisée nette (VAN) des économies et de l'investissement proposé à l'horizon prévu de la proposition en utilisant divers taux d'actualisation. Ce type d'évaluation fournirait une base commune permettant de comparer les divers projets.

Risque inhérent à la mise en œuvre

Comme vous le dites dans votre lettre, l'Examen stratégique et fonctionnel vise à trouver dans les opérations des ministères des économies permanentes. Il faut donc dépasser les gains d'efficacité à court terme pour apporter dans les opérations de l'administration des transformations qui pourraient être majeures. Comme les agents chargés des budgets, le DPB se préoccupe vivement du calcul du risque dans la recherche de la pleine valeur des économies proposées. Étant donné que le gouvernement entend tenir compte de ces économies dans le cadre financier, tout écart par rapport à l'objectif fixé en matière d'économies pourrait avoir des conséquences pour l'équilibre budgétaire du gouvernement.

Le cadre d'analyse du risque organisationnel décrit plus bas est utile pour classer et décrire les pratiques organisationnelles exemplaires. La prémisse de ce cadre, c'est la reconnaissance de l'importance, de l'interdépendance et de la nécessité d'une harmonisation d'éléments distincts⁵.

Risque inhérent à la stratégie : L'approche stratégique globale semble-t-elle saine? Est-elle en harmonie avec les pratiques exemplaires des secteurs privé et public?

³ UK National Audit Office, *HM Treasury - Progress with VFM savings and lessons for cost reduction programmes*, juillet 2010, p. 5.

⁴ Ibid. p.6.

⁵ Une version de haut niveau du cadre d'analyse vient de Deloitte Consulting, LLC (Reorganization Services Group, New York).

En général, l'objectif premier de la plupart des examens fonctionnels dans le secteur public consiste à améliorer la productivité des travailleurs de ce secteur, c'est-à-dire maintenir ou améliorer la qualité des services publics en en faisant diminuer les coûts permanents.

Dans les indications que vous avez données aux ministères, vous avez demandé aux organisations de chercher avant tout à réaliser des gains d'efficacité dans leurs activités et à repenser leurs processus et leurs plateformes de prestation de services.

En s'appuyant sur des considérations de risque et d'importance relative, le DPB ferait une analyse de cas de l'initiative proposée pour comprendre l'approche stratégique adoptée en vue d'améliorer la productivité des travailleurs du secteur public et il évaluerait cette approche à la lumière d'initiatives comparables dans les secteurs public et privé. Voici deux exemples d'approche stratégique : 1) mise en place d'un fournisseur centralisé commun de services; 2) transfert d'un processus administratif ministériel à un tiers fournisseur.

Risque lié aux ressources humaines : Le promoteur de l'initiative visant à réaliser des économies possède-t-il les capacités voulues pour mettre l'initiative en œuvre avec succès? Comment la capacité des ressources humaines du promoteur se compare-t-elle avec celle qui est observée dans des projets ou initiatives semblables dans les secteurs public et privé?

Le DPB chercherait à comprendre les réalisations passées de l'équipe de gestion chargée de mettre l'initiative en œuvre et il comparerait la nature et la qualité de l'expérience de l'équipe par rapport à l'expérience d'équipes chargées de projets comparables dans d'autres administrations.

Risque lié au processus : La proposition exige-t-elle une réorganisation des processus administratifs en place? Quelle est l'ampleur des modifications proposées et avec quelle facilité peuvent-elles être apportées? Quel est l'effet sur les intéressés?

Le DPB examinerait le processus administratif de référence (tel qu'il est) et le comparerait au processus qu'il est prévu d'implanter (tel qu'il sera) afin de comprendre la nature des économies proposées. Le NAO du Royaume-Uni a signalé que « souvent, les ministères n'ont pas une solide compréhension des coûts de leurs activités, et il est rare qu'on trouve une bonne information sur les coûts unitaires des produits⁶ ». Cette information est essentielle, car elle permet de discuter des processus à abandonner, de ceux qu'il faut modifier et de ceux qu'il faut maintenir.

Risque lié à l'infrastructure : L'infrastructure existante (par ex., la technologie de l'information, les actifs immobiliers, la gouvernance et la législation sous-jacente) suffit-elle pour mettre la proposition en œuvre ou faut-il une nouvelle infrastructure (ou une nouvelle loi ou un nouveau modèle de gouvernance)? Y a-t-il des risques inhérents à l'utilisation ou à l'achat de la nouvelle infrastructure?

Dans la plupart des projets fructueux, on met en place une plateforme technologique pour appuyer le futur processus administratif. Le DPB évaluerait le dossier pour voir dans quelle mesure l'approche stratégique pourrait être influencée par le choix des outils technologiques.

Pour conclure, dans les initiatives réussies qui visent à réaliser des économies, on définit avec exactitude l'état existant de l'activité ou du processus en cause et on définit clairement l'état final de l'activité modifiée ou transformée. Elles s'accompagnent d'un plan de réalisation des avantages pour dégager les économies visées et d'un cadre de mesure du rendement pour évaluer les résultats et en faire rapport. Les propositions doivent également donner un rendement financier suffisant, rajusté en fonction des risques, pour mériter qu'on s'y attarde

⁶ UK National Audit Office, *A Short Guide to Structured Cost Reduction*, 2010, p. 4.

dans un contexte financier (plutôt que politique). Comme il est dit plus haut, il ne s'agit pas ici de virages à court terme qui visent des gains d'efficacité immédiats, mais plutôt de transformations fondamentales à long terme qui, en soi, sont plus difficiles à concrétiser.

Nous vous remercions de nous avoir invités à présenter nos idées, et nous restons à votre disposition pour vous aider à titre de parlementaire. N'hésitez pas à communiquer avec mon bureau, au 613-992-8026, si vous avez d'autres questions à soulever ou souhaitez obtenir des précisions.

Veillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de ma respectueuse considération.

Le directeur parlementaire du budget,

[Signature]

Kevin Page

c.c. : William R. Young, bibliothécaire parlementaire, Bibliothèque du Parlement