

Évolutions observées au Canada et leur impact sur les vérificateurs législatifs¹

Exposé de Daryl Wilson (FCA)
5^e Congrès EURORAI de Barcelone, 18 octobre 2004

Je suis très heureux d'être ici, à Barcelone, pour découvrir ce qui se passe sur la scène internationale et vous faire connaître la situation au Canada. J'espère que ma présentation de ce matin vous fournira des éléments intéressants pour votre activité de vérification². Au cours des vingt prochaines minutes, j'aborderai un large éventail de sujets. Pour commencer, je vais donc vous donner les grandes lignes de mon exposé.

Tout d'abord, je vous rappellerai certains éléments de la structure politique du Canada et du rôle de la vérification législative dans mon pays. Je consacrerai ensuite quelques minutes au contrôle financier des comptes publics au Canada et décrirai quelques évolutions majeures dans la présentation des résultats financiers. Le troisième thème que j'aborderai portera sur la vérification de l'optimisation des ressources (ou vérification de gestion) et l'usage que nous faisons de nos mandats à travers diverses actions. J'achèverai ce tour d'horizon en vous indiquant comment les vérificateurs législatifs canadiens incitent les gouvernements à présenter publiquement leurs objectifs et à rendre compte de leur performance effective, à travers ce que nous appelons des « rapports de rendement ».

Le temps qui m'est imparti ne me permettra pas d'examiner en profondeur chacun de ces sujets. C'est pourquoi, je vous ai remis cette feuille qui vous indique les adresses Internet d'un certain nombre d'organisations susceptibles de fournir davantage d'informations. J'ai mentionné les adresses anglaises, mais bon nombre de ces sites sont également en français.

La vérification législative au Canada

Le Canada se compose de 10 provinces, qui sont responsables de services tels que la santé ou l'éducation, et d'un gouvernement fédéral qui a la charge de programmes nationaux comme la défense ou l'immigration. Chacune des dix provinces ainsi que le gouvernement fédéral disposent d'un vérificateur général. Le Nouveau-Brunswick est l'une de ces provinces et j'en suis le vérificateur général.

¹ Les vérificateurs législatifs au Canada sont les vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral

² Le terme canadien « vérification » recouvre la notion d'« audit » que connaît la France.

Chaque vérificateur général est indépendant du gouvernement, et son indépendance est établie et protégée par la législation de son territoire de compétence. En ce qui me concerne, j'ai été nommé pour une période de huit ans et ne peux être démis de mes fonctions que par un vote de l'Assemblée législative réunissant les deux tiers des voix. En vertu de la législation, je suis chargé de vérifier les états financiers de ma province et d'exprimer une opinion sur leur fiabilité. La législation me permet également d'examiner les opérations effectuées par le gouvernement et d'établir des rapports sur des questions d'optimisation des ressources ou de gestion. Généralement, cette mission attire toute l'attention, notamment celle des médias et de l'opposition. La législation qui s'applique au vérificateur général du gouvernement fédéral est quasiment la même que celle en vigueur dans les provinces.

Tous, nous établissons des rapports destinés à un comité de l'Assemblée législative, appelé « Comité des comptes publics ». Ces comités sont composés de membres de tous les partis élus et placés sous la présidence d'un membre de l'opposition. Devant ces comités, nous présentons nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de vérification de gestion. Le comité se sert de notre travail pour responsabiliser les ministères et les sociétés de la Couronne. Au Canada, une société de la Couronne est une entreprise régie par le gouvernement.

Dans notre pays, chaque bureau de vérification législative est membre du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL). Le CCVL est une organisation vouée au partage d'informations et au soutien du développement continu de la méthodologie, des pratiques et de la vérification en tant que profession.

Le Conseil se réunit au moins deux fois par an pour discuter de thèmes d'intérêt communs. Il forme également des groupes de travail spécialisés qui partagent des préoccupations communes. À titre d'exemple, l'un d'eux cherche actuellement à harmoniser les méthodes de contrôle financier des comptes, tandis qu'un autre cherche à développer l'échange des méthodes de révision des applications informatiques. Un autre enfin tente de développer une approche de révision des pratiques de gouvernance des sociétés d'État ou agences. Le Conseil canadien des vérificateurs législatifs fait partie d'EURORAI. Je participe donc à ce congrès en ma qualité de président actuel du Conseil.

Nous disposons de notre propre site Internet, dont vous trouverez l'adresse dans le document que je vous ai remis. Nous y indiquons notamment les liens des onze bureaux de vérificateurs législatifs du Canada. Sur les sites de chaque bureau, vous pouvez consulter nos rapports des cinq dernières années, voire davantage, publiés en ligne.

Nous encourageons nos gouvernements et leurs ministères à rendre des comptes et à présenter des rapports sur leur performance. Mais nous nous devons également de rendre des comptes et d'être exemplaires. Aussi avons-nous décidé d'établir pour nos bureaux des rapports se basant sur un certain nombre d'indicateurs de performance :

1. le coût total de chaque vérification réalisée,

2. le pourcentage de temps passé par le personnel à effectuer diverses activités (vérification, formation),
3. l'étendue de la mise en œuvre de nos recommandations et
4. les résultats des enquêtes menées auprès de nos employés et des législateurs.

Nous estimons qu'il est extrêmement important de montrer l'exemple. Car nous ne pouvons pas être critiques envers les autres si nous n'appliquons pas nous-mêmes les meilleures pratiques.

Evolutions à l'œuvre dans la vérification des comptes publics

Au Canada, la notion de « comptes publics » recouvre les états financiers qui présentent le passif, l'actif, les recettes et les dépenses du gouvernement. Chaque vérificateur législatif dispose de par la Loi d'un mandat de vérification des comptes publics. Au cours de ces deux ou trois dernières années, notre secteur a connu diverses évolutions que je vais vous exposer à présent. Certaines d'entre elles se rapportent à la comptabilité et à la reddition des comptes publics et d'autres à la vérification des comptes. Je commencerai par évoquer les changements relatifs à la comptabilité et à la reddition des comptes.

Evolutions relatives à la comptabilité et la reddition des comptes

Il y a une vingtaine d'années, il n'y avait pas encore de principes comptables généralement admis dans le secteur public au Canada. Chaque gouvernement décidait lui-même de la présentation de ses résultats financiers. En tant que gouvernements souverains, ils estimaient qu'ils pouvaient fixer leurs propres règles de comptabilité. Le vérificateur avait alors pour mission d'indiquer si la présentation des états financiers concordait avec les propres principes de comptabilité du gouvernement. Beaucoup de choses ont changé en 20 ans.

Le Canada s'est depuis doté d'un Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), qui fixe des normes de comptabilité et de reddition de comptes pour le secteur public. Aujourd'hui, ces normes s'appliquent aussi bien aux provinces qu'au gouvernement fédéral. Les autorités locales (métropoles et villes) commencent à suivre les recommandations du CCSP. Un manuel détaillé présentant le cadre conceptuel et les différentes normes de comptabilité et de reddition de comptes a été publié. Ces normes ne sont pas le fruit d'un travail législatif mais le résultat d'une concertation entre les auteurs, les utilisateurs et les vérificateurs. Le CCSP, qui se compose de onze parties prenantes, émet des recommandations finales après avoir suivi un long processus de « diligence raisonnable ». De plus amples informations sur ce sujet sont disponibles sur le site Internet du CCSP, dont vous trouverez l'adresse dans le document que je vous ai remis.

Deux normes comptables très importantes doivent entrer en vigueur le 1^{er} avril 2005. La première norme, baptisée modèle de présentation de l'information, a trait à la mesure du surplus ou du déficit annuel d'un gouvernement. Ce document exige des gouvernements qu'ils rapportent et amortissent leurs immobilisations, ou leur « actif corporel » comme

l'on dit au Canada. Le surplus ou le déficit constitue la différence entre les revenus et les dépenses, selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Si ce modèle est très courant au niveau international, il représente un véritable défi pour nous, au Canada. L'actif doit être identifié, des valeurs étant ajoutées à cet actif, et le public doit être informé de l'importance du surplus. Actuellement, un surplus correspond à un excédent des revenus par rapport aux dépenses. Les gouvernements souhaitant bien entendu reporter des surplus, le nouveau modèle pose donc de réels défis. Les vérificateurs doivent à présent déterminer les coûts capitalisables, les taux de dépréciation raisonnables, le moment de l'amortissement, etc.

La pression qui pèse sur les gouvernements est d'autant plus forte dans les provinces qui ont adopté une législation de bilan équilibré. Certains hommes politiques ou bureaucrates voient leurs salaires diminuer lorsqu'ils ne parviennent pas à dégager de surplus. Les hommes politiques voient en cela un message fort : ils sont financièrement responsables vis-à-vis de leurs concitoyens. Vous pouvez aisément imaginer la tension qui règne à la fin de l'année pour garantir un surplus dans le résultat financier.

L'un des indicateurs essentiels de la performance comptable est l'ampleur de la dette gouvernementale qui dépasse les avoirs financiers (encaisse ou créances). C'est ce qu'on appelle la dette nette, qui représente la somme qui doit être collectée via les impôts futurs pour couvrir les décisions du passé. Un gouvernement doit reporter sa dette nette sur le bilan-état de l'actif. Il est extrêmement important qu'un gouvernement gère bien sa dette nette.

La seconde grande norme concerne le « périmètre comptable », qui dicte les éléments inclus dans les états financiers du gouvernement. Elle requiert que les comptes de toute organisation contrôlée par le gouvernement soient inclus dans des états financiers consolidés. Cette évolution n'a pas été simple car, avec les règles actuelles, certains gouvernements se sont servis de ces organisations pour transférer des fonds à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement afin d'influer sur les résultats annuels. En tant que vérificateurs, nous nous demandons toujours quels nouveaux procédés inventifs l'avenir nous apportera.

Comme je vous l'ai déjà dit, le Conseil canadien des vérificateurs législatifs siège deux fois par an. L'une de ses réunions est consacrée presque exclusivement à l'échange mutuel de nos expériences en matière d'astuces de comptabilité et de reddition des comptes. Cet échange nous permet de prendre conscience de certains procédés inventifs, parfois avant même que nous y soyons confrontés dans notre activité, et de savoir également comment nos collègues les ont traités. Il arrive que nous demandions au Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de prendre position sur une question qui requiert certaines indications.

Evolutions relatives à la vérification

À mon sens, la pratique de la vérification canadienne a connu deux évolutions intéressantes. La première a trait à la manière dont nos bureaux réalisent les vérifications financières. Actuellement, chaque bureau dispose de manuels de vérification, de logiciels, de procédures et de questionnaires qui lui sont spécifiques. Or, c'est une perte de temps pour chacun que de gérer ses propres systèmes et de dispenser des formations appropriées. Nous avons donc mis en place un groupe de travail chargé d'étudier les possibilités d'harmonisation de ces différentes méthodes et procédures. Les avantages à la clé sont multiples, même s'il faut bien reconnaître que les défis à relever sont encore nombreux.

La seconde évolution est liée à la création du Conseil canadien sur la reddition des comptes (CCRC) à l'initiative de l'Institut canadien des comptables agréés et des Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Le CCRC a pour mission d'encadrer les vérificateurs des entreprises publiques. Il s'agit en quelque sorte d'un vérificateur des vérificateurs, qui a vu le jour à la suite des débâcles financières d'Enron et de Worldcom. Comme vous le savez, ces affaires avaient soulevé de nombreuses interrogations et critiques sur le rôle exact du vérificateur. Le CCRC entend travailler étroitement avec l'ensemble des intervenants dans le but de promouvoir une vérification indépendante de grande qualité. Quel pourrait être son impact sur les bureaux de vérification législative ?

La rigueur normative la plus extrême nous apparaît souhaitable. Nous étudions donc la possibilité de faire contrôler nos bureaux par le CCRC. Rien ne nous oblige à aller dans ce sens, mais nous pensons qu'il est de l'intérêt public, que nous servons, de nous soumettre volontairement à ce contrôle. Nous saurons ainsi quoi répondre lorsque quelqu'un nous demandera « et qui vérifie le vérificateur ? »

Récentes évolutions en matière de vérification d'optimisation des ressources (vérification de gestion)

Tous les vérificateurs législatifs canadiens sont mandatés pour réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources ou vérifications de gestion. Autrement dit, nous pouvons nous intéresser à tout programme gouvernemental et émettre des observations relatives à l'efficacité et l'économie de sa mise en oeuvre. Nous pouvons également faire des commentaires sur le respect de la législation et de la politique. En outre, nous sommes habilités à nous prononcer sur la manière dont le gouvernement présente – ou omet de présenter – l'efficacité de ses programmes.

Etendue des vérifications

Je souhaiterais souligner et illustrer toute l'étendue de notre champ d'action en vous proposant une brève description des vérifications réalisées au Canada au cours des dernières années.

Dans la province de Colombie-Britannique, par exemple, des vérifications ont porté sur :

- la préparation à faire face aux séismes,
- la protection des sources d'eau potable,
- la lutte contre les incendies.

Dans l'Alberta, deux rapports particulièrement intéressants envisageaient :

- l'intégrité des activités de jeu (pari),
- la préparation aux urgences.

La province d'Ontario a effectué une vérification sur les services de santé mentale des enfants et une autre sur la violence contre les femmes. Dans ma province du Nouveau-Brunswick, nous nous sommes penchés sur :

- les transports d'élèves (sécurité sur le chemin de l'école),
- la préparation des plats dans certains établissements tels que les restaurants,
- les structures d'accueil de jour des enfants.

Pour finir, le vérificateur général du Canada a contrôlé la protection du patrimoine culturel, l'initiative nationale de lutte contre le terrorisme et la mise en œuvre du programme spatial canadien.

Toutes ces vérifications peuvent être consultées sur le site Internet du Conseil canadien des vérificateurs législatifs sous la rubrique du bureau de vérification législative concerné.

Notre public est très intéressé par ce que nous faisons et je suis sûr que notre action oblige les ministères à agir avec prudence, car ceux-ci ne savent jamais quel sera le prochain objet de nos vérifications. Dans le Nouveau-Brunswick, nous avons même réalisé deux ou trois vérifications sur les processus décisionnels du gouvernement.

Vérifications en collaboration

Au Canada, il est maintenant courant de voir plusieurs bureaux de vérification travailler main dans la main sur une même vérification de l'optimisation des ressources. Ce cas de figure se rencontre lorsque les responsabilités fédérales et provinciales se recoupent et se chevauchent. Ainsi mon bureau vient-il de réaliser une vérification en collaboration avec le Bureau du vérificateur général du Canada et le bureau de vérification de Colombie-Britannique. Nous nous sommes intéressés à la protection du saumon sauvage et aux risques que la filière aquacole du saumon faisait peser sur cette espèce. Dans cette situation, les responsabilités sont étroitement imbriquées aux niveaux fédéral et provincial.

Dans d'autres situations, des thèmes transversaux peuvent intéresser plusieurs juridictions. Par exemple, un certain nombre de bureaux de vérification provinciaux se penchent actuellement sur les programmes de prescriptions de médicaments soutenus par leurs gouvernements respectifs. Ces bureaux sont ainsi appelés à travailler ensemble pour définir des objectifs et des critères de vérification communs.

Les liens qui se sont tissés au sein du Conseil canadien des vérificateurs législatifs contribuent largement à faciliter le travail pour des vérifications de cette nature. En fait, c'est l'une des raisons d'être du Conseil que de susciter et d'accompagner des vérifications en collaboration.

Contrôles de gouvernance

Au Canada, un certain nombre de bureaux de vérification législative s'intéressent à la structure de gouvernance des entreprises et agences de la Couronne, qui sont des entités contrôlées et, la plupart du temps, détenues par l'Etat. De nombreux services publics sont fournis par le biais de ces organisations, ce qui explique l'intérêt que nous portons à leur structure de gouvernance.

Les contrôles de gouvernance que nous effectuons englobent le mode de nomination des directeurs, l'existence d'un briefing initial et d'une formation adéquate pour les aider à assumer leurs tâches. Lors de contrôles de ce type, nous tentons par ailleurs de déterminer si les directeurs connaissent l'étendue de leurs responsabilités et les personnes auxquelles ils doivent en référer. Participent-ils à la planification stratégique ? Évaluent-ils l'efficacité du président ou du chef de la direction ?

Notre objectif ultime dans ce travail est de pointer des lacunes et d'avancer des suggestions d'amélioration. Des études ont montré qu'une entité bien gérée produisait des résultats bien supérieurs à la moyenne.

Ce domaine revêt un intérêt et une importance tels pour notre communauté de vérification législative que le Conseil canadien des vérificateurs législatifs a mis en place une commission d'étude spécialisée dans le contrôle de gouvernance du secteur public, qui a pour vocation d'émettre des directives sur la manière dont chaque bureau de vérification législative peut se saisir de ce thème capital.

Il y a encore fort à faire dans ce domaine car, traditionnellement, les nominations des responsables de ces entités ont davantage été dictées par des impératifs politiques que par des considérations de bonne gestion. Toutefois, les progrès réalisés sont indéniables.

Vérification et communication de la performance

Je souhaite conclure ce tour d'horizon en vous parlant de communication de la performance ainsi que de contrôle de l'information de rendement, même si cet aspect peut sembler incongru par rapport à l'image que l'on se fait du rôle de vérificateur.

Pour que les gouvernements puissent rendre des comptes aux citoyens, ils doivent publier des rapports détaillant leurs activités et les résultats obtenus. Ces rapports s'avèrent particulièrement utiles quand ils confrontent les buts ou objectifs visés aux résultats obtenus. Par exemple, le gouvernement peut se fixer un objectif de délai d'attente maximal pour une prothèse de la hanche et publier chaque année un rapport sur le sujet qui indique le délai d'attente réel. Ce type d'information est beaucoup plus parlant que de savoir quelle somme d'argent a été consacrée aux dépenses de santé.

Les vérificateurs législatifs canadiens sont très engagés dans la promotion des rapports sur le rendement. Je citerai quelques exemples en commençant tout d'abord par le gouvernement fédéral.

En 2002, le Bureau du vérificateur général a mis au point une méthode permettant d'évaluer les rapports ministériels sur le rendement. Ce modèle fixait cinq grands critères :

- les effets attendus au niveau stratégique sont clairs ;
- les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes ;
- les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes ;
- l'information de rendement est fiable ;
- l'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.

Chaque rapport s'est vu attribuer une note comprise entre 1 et 5, le chiffre 5 indiquant que le rapport sur le rendement remplissait pleinement le critère considéré.

L'année suivante, les rapports de rendement de neuf ministères fédéraux ont été passés au crible selon cette méthodologie et ont fait l'objet d'un rapport remis au Parlement. Le document remis concluait ainsi : « *Nous avons trouvé quelques pratiques prometteuses dans les rapports sur le rendement, mais nous avons constaté que les progrès étaient lents.* ». Le Bureau du vérificateur général a l'intention de publier un rapport annuel sur les progrès réalisés dans l'amélioration de la qualité de ces rapports sur le rendement.

Depuis plusieurs années, le vérificateur général de Colombie-Britannique s'est efforcé de promouvoir l'amélioration des rapports destinés à l'Assemblée législative et ce, afin que les « législateurs et le public reçoivent la meilleure information possible pour évaluer la performance du gouvernement ». En 2000, l'obligation de rendre compte sur le rendement a été inscrite dans la législation de la province de Colombie-Britannique, une décision largement inspirée par les efforts du bureau de vérification.

De manière générale, les vérificateurs législatifs canadiens estiment qu'il est important de soutenir les initiatives destinées à promouvoir les rapports sur le rendement. Ce sujet est

également traité de manière collégiale au sein du Conseil canadien des vérificateurs législatifs. Nous apportons également notre soutien à l'action du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), qui travaille sur un projet destiné à émettre des directives pour l'établissement et l'acceptation de recommandations en matière de rapport sur le rendement. Cela constitue en soit une modification considérable du rôle du CCSP, qui se borne traditionnellement à établir des normes comptables.

Mais l'intérêt que nous portons aux rapports de rendement ne se limite pas à favoriser une amélioration des rapports et à asseoir l'obligation de rendre des comptes. Nous nous intéressons aussi à la fiabilité de l'information, ce qui a amené un certain nombre de vérificateurs à s'impliquer dans une activité de contrôle de l'information de rendement non financière. Le bureau de vérification d'Alberta est particulièrement en pointe dans ce domaine. Depuis 1997, le Bureau du vérificateur général du Canada a procédé à un contrôle de trois rapports annuels et exprimé une opinion sur l'information de rendement incluse dans les rapports. Le vérificateur général doit, au choix, exprimer une opinion sans ou avec réserves, une opinion défavorable ou même refuser une opinion.

Notre communauté a été très encouragée sur la base de la décision prise, voici deux ans, par le gouvernement fédéral et les 10 provinces de communiquer divers indicateurs de performance en relation avec la santé des Canadiens. Le mois prochain, le gouvernement publiera un rapport national sur divers indicateurs-clés tels que l'espérance de vie, le taux de fumeurs chez les jeunes, le nombre de cas de diabète. Ce rapport détaillera les résultats par province et présentera la moyenne sur l'ensemble du Canada. Nous nous sommes également vus confier la mission d'évaluer les informations rapportées.

J'ai à présent terminé mon tour d'horizon des thèmes que je vous avais annoncés en préambule. Vous devriez maintenant avoir une idée un peu plus précise de la « vérification législative » canadienne et des changements en cours dans la préparation des comptes publics, mais aussi de l'étendue et de la variété de la pratique de vérification de gestion, ou encore du travail que nous effectuons pour promouvoir la vérification et la communication du rendement.

Merci beaucoup.

Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.