

CONTROLES DE GESTION LE POINT DE VUE D'UN CODE SUPERIEUR

par

G.M. Kirby³

Résumé

Ce document présente deux cas tirés de l'expérience d'un code supérieur ayant occupé deux postes différents dans deux organisations différentes dont la gestion était considérée par les autorités comme échappant à tout contrôle. Par des exemples concrets, il montre comment il est possible de créer un environnement dans lequel le contrôle joue un rôle positif, et comment identifier les facteurs favorisant la mise en place d'un tel environnement (définition d'une stratégie et modification de la manière d'aborder une fonction administrative ou un programme d'action, par exemple).

Remédier aux insuffisances dans le contrôle d'une organisation peut nécessiter des ressources et des efforts considérables de la part de la direction, mais il s'agit d'un investissement dont la rentabilité est élevée : il permet en effet une amélioration de l'efficacité des programmes, de la prise de décision, de l'utilisation des ressources, de la confiance du public dans l'organisation considérée et de la fierté du personnel.

Parmi les contrôles de gestion, certains sont de nature plus administrative et portent sur des domaines tels que la protection et la gestion des ressources en personnel, en information et en capital (capital financier et ressources naturelles). D'autres sont de nature plus fonctionnelle et concernent des activités liées à un programme ou au traitement des besoins en produits et services. La nature des activités variant d'une organisation à l'autre, les exigences du contrôle de gestion diffèrent aussi, comme le montrent les exemples ci-après, qui concernent deux entités distinctes.

C'est aux plus hauts responsables de déterminer les informations dont ils ont besoin pour contrôler les activités de l'organisation et de s'assurer que des systèmes de contrôle de gestion sont en place à tous ses niveaux. Généralement, cette garantie leur est donnée par une organisation efficace de l'audit interne et un système adapté d'évaluation de la gestion. Là encore, cette contribution donne des exemples de la façon dont ces objectifs peuvent être atteints.

La gestion pose de nombreux problèmes, mais elle peut aussi être amusante. Occuper un poste élevé dans une organisation fière de ses activités, jouissant d'une réputation d'efficacité et dans laquelle l'utilisation des ressources est toujours adaptée aux résultats attendus, est source de grandes satisfactions.

3

L'auteur est président de l'*Ottawa-Carleton Economic Development Corporation*, organisme privé chargé de la planification et de la mise en oeuvre du programme de développement économique de la quatrième zone urbaine du Canada. Au cours de sa carrière, il a travaillé dans 12 services gouvernementaux, deux entreprises privées et deux organisations internationales, et a effectué plusieurs missions en tant que consultant indépendant.

1. Introduction

Cette contribution analyse les contrôles de gestion du point de vue d'un code de direction. A l'aide de deux exemples tirés de l'expérience de l'auteur, il montre pourquoi les exigences de contrôle des dirigeants d'une organisation doivent être prises en compte à tous les niveaux de celle-ci. Les deux exemples présentés concernent un poste de comptable dans une organisation d'aide internationale et un poste de directeur général dans une organisation gérant un patrimoine immobilier public.

Bien que les contributions rassemblées dans cet ouvrage soient axées sur la nécessité des systèmes de contrôle de gestion dans l'administration publique, les besoins et les principes sont comparables pour les entreprises publiques et les entreprises privées. Par définition, la gestion implique de contrôler des activités et d'analyser les résultats, et de répercuter ceux-ci sur le fonctionnement général de l'organisation, de façon à "garder le cap" et à satisfaire à des principes administratifs sains tels que ceux décrits dans les Directives pour l'Elaboration des Normes de Contrôle Interne de l'INTOSAI (I, paragraphe 72).

2. L'information dans le cadre des contrôles de gestion

Dans une organisation bien administrée, les plus hauts responsables sont assurés de l'existence et de l'efficacité de méthodes et de procédures garantissant une gestion saine des diverses ressources (capitales, personnel, équipement, patrimoine immobilier et informations). Parmi les procédures de contrôle des ressources, on trouve l'audit interne et les évaluations de la gestion. Ces dernières donnent lieu à des rapports qui, soit rassurent la direction sur le fait que tout continue de bien aller, soit, dans le cas contraire, lui permettent de prendre des mesures correctives. Elle peut ainsi se concentrer sur les plans de stratégie et de fonctionnement et sur la mise en oeuvre des mesures arrêtées.

La gestion des activités requiert des informations provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation. Certaines de ces informations portent sur l'utilisation des ressources, d'autres sur des questions telles que la fourniture de biens et services, l'évolution des besoins de la "clientèle". S'il est vrai que les informations de gestion font partie intégrante du contrôle de gestion, tous les contrôles ne nécessitent pas l'apport d'informations pour être efficaces.

Dans certaines organisations, les méthodes et les procédures de gestion étant inefficaces, les ressources sont menacées de gaspillage, de détournement ou de vol, voire sont déjà gaspillées, détournées ou volées. De telles situations demandent aux codes supérieurs, et à d'autres intervenants, des efforts considérables d'attention et d'énergie pour corriger les dysfonctionnements, au détriment des activités de l'entreprise. Les gains que l'on peut attendre d'une utilisation efficace des ressources sont tels que cela vaut la peine d'adopter des mesures correctives.

3. Les exigences des dirigeants relatives aux contrôles

Même si tous les systèmes de contrôle de gestion ont des éléments en commun (en particulier dans le cas des contrôles portant sur les finances, le personnel ou les stocks), chaque organisation a des caractéristiques qui lui sont propres en termes de mission, de temps, de cadre d'action et de priorités. Cette spécificité détermine une partie des besoins exprimés par les responsables en ce qui concerne les contrôles. En effet, qu'ils travaillent dans le secteur privé ou public, les objectifs de leur organisation et les plans qu'ils élaborent pour les atteindre sont influencés par le contexte dans lequel ils opèrent, les priorités qui ont été fixées et les ressources qui sont à leur disposition. Par ailleurs, c'est le directeur général qui établit la ligne de conduite des autres responsables de l'entreprise. Pour ce faire, il doit disposer de données crédibles et fournies en temps voulu sur les indicateurs financiers et autres indicateurs de base intéressants

tous les responsables, mais aussi d'informations sur certains facteurs déterminants pour la bonne santé de l'entreprise à ce moment précis (I, paragraphe 32).

Ainsi, le directeur d'une mine de charbon, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le directeur général d'une compagnie aérienne et le directeur d'un grand magasin dirigent tous les activités d'une organisation, mais les informations essentielles dont ils ont besoin sont différentes en raison du caractère spécifique de leur entité - sans parler du fait qu'elles varient également dans le temps. Ainsi, pour le grand magasin, ces informations seront sans doute le chiffre d'affaires, l'état des stocks, les déperditions, etc. Pour le Secrétaire d'Etat, il s'agira plutôt des questions parlementaires, de la nature des documents en cours d'élaboration et de données clés concernant des sujets prioritaires tels que la mise en place d'un programme de subventions agricoles.

La primauté et le caractère évolutif des exigences des responsables oblige à concevoir des systèmes de contrôle de gestion qui partent d'en haut et agissent de manière répétitive. Il faut identifier les besoins actuels et futurs du sommet de la hiérarchie et comprendre les méthodes de collecte des informations nécessaires, et cette procédure, ainsi que celle de tout autre système de contrôle, doit être intégrée et mise à la disposition des plus hauts responsables. Enfin, il faut élaborer un processus pour traduire en actions les décisions des principaux dirigeants.

C'est aussi pour des raisons techniques qu'il est nécessaire d'identifier les besoins de la direction dès le début du processus d'élaboration des systèmes de contrôle et d'information. Grâce à la puissance des systèmes informatiques modernes, il est possible de traiter et de mettre en forme de nombreux types d'informations à partir des mêmes données. Cependant, ces systèmes sont tributaires d'une définition et d'une codification précises des informations dans la base de données. Une fois les blocs de données créés, il est souvent difficile d'ajouter de nouveaux termes ou de nouvelles catégories d'informations.

Les responsables d'une entreprise subissent généralement une pression telle qu'ils n'ont pas le temps de vérifier les éléments de base de leur système de contrôle de gestion. Ils gèrent souvent "à l'exception", c'est-à-dire qu'ils laissent à d'autres le soin de vérifier et de contrôler les activités administratives de routine, et ils n'y participent que lorsqu'ils y sont contraints. Cette contrainte peut d'ailleurs varier d'un individu à l'autre, certains responsables souhaitant être avertis plus tôt que d'autres des modifications par rapport au plan initial ou de la survenue d'un problème.

La plupart des responsables définissent très précisément le type d'informations dont ils souhaitent disposer à des fins de vérification. Mais ces exigences sont sujettes à évolution, puisqu'elles dépendent des points vulnérables de l'organisation à un moment donné ou des priorités du moment.

Deux responsables peuvent appliquer à une même activité des systèmes de contrôle très différents mais tout aussi efficaces. Il n'est pas nécessaire que les styles de gestion soient identiques, seuls les principes doivent l'être. Ces derniers sont décrits très clairement dans les Directives de l'INTOSAI.

4. Cas n° 1 : l'Agence canadienne de développement international

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est la principale organisation gouvernementale canadienne assurant la planification et la fourniture de l'aide à l'étranger. Lorsque j'y suis entré en 1982, elle avait des activités dans environ 80 pays et des représentants dans les conseils d'administration de toutes les banques de développement régional, et appuyait une quinzaine d'agences de développement multilatérales et quelque 400 organisations non gouvernementales telles que CARE, la Croix Rouge et les *World University Services of Canada*. Son budget annuel était alors d'environ 2,4 milliards

de dollars canadiens. Elle employait quelque 1 200 personnes à Ottawa et 400 à l'étranger. Son programme d'activités comprenait quatre axes :

- le programme bilatéral, avec un budget d'environ 1,2 milliard de dollars canadiens et 1 200 projets en cours dans 60 pays.
- le programme multilatéral, avec un budget total d'environ 800 millions de dollars canadiens, comprenant un programme d'aide d'urgence (20 millions de dollars canadiens), des contributions à une quinzaine d'agences d'aide multilatérale (250 millions de dollars canadiens) et aux banques internationales de développement (350 millions de dollars canadiens), un programme d'aide alimentaire (120 millions de dollars canadiens) et d'autres activités moins importantes mobilisant le reste du budget.
- les programmes spéciaux, avec un budget d'environ 120 millions de dollars canadiens, appuyant quelque 400 organisations non gouvernementales de toutes tailles, gérant un organisme pour la coopération entre des entreprises canadiennes et des entreprises du Tiers monde et, d'une façon générale, gérant toutes les activités d'aide n'entrant pas dans le cadre des deux autres programmes.
- le programme administratif, avec un budget d'environ 150 millions de dollars canadiens couvrant les salaires et indemnités des agents et tous les autres coûts administratifs liés au fonctionnement du programme d'aide.

J'ai été vice-président et comptable de l'ACDI de 1982 à 1986. J'étais donc directeur des services financier et informatique, avec un personnel de 245 agents, et responsable du soutien administratif à la fonction d'audit interne. En tant que comptable, je présidais la Commission chargée des marchés publics (*Contracts Committee*) de l'Agence, qui passait chaque année des marchés pour quelque 260 millions de dollars canadiens, je participais à la Commission d'audit interne (*Internal Audit Committee*) et j'étais l'interlocuteur officiel des agences gouvernementales centrales responsables des politiques de gestion des ministères. J'étais également chargé des relations avec le Vérificateur général du Canada (*Auditor General*).

Mes besoins en matière de contrôle de gestion étaient déterminés à la fois par mes fonctions et par les priorités que m'avait assignées le président. De plus, en tant que directeur du service informatique, j'étais chargé de vérifier que les besoins de tous les responsables de l'Agence en matière de contrôle de gestion et d'information étaient satisfaits.

Lorsque je suis arrivé à l'Agence, plusieurs scandales graves portant sur des fraudes venaient d'éclater. Le Vérificateur général du Canada avait procédé à un audit détaillé et fortement critiqué les procédures et la gestion des ressources de l'Agence. Il avait conclu que les dépenses en fin d'exercice étaient faites sans aucune méthode et restaient largement inefficaces. Un important système informatique intégré était en cours de conception. Par ailleurs, le service financier de l'Agence faisait l'objet d'un discrédit général, étant considéré comme irresponsable, inefficace et globalement peu enclin à aider les services opérationnels. Le Parlement avait d'autre part mis en doute l'impartialité de la procédure de passation des marchés.

Mon expérience de la gestion était alors relativement étendue, mais mon expérience du développement du Tiers monde inexistante. Je n'étais pas responsable des programmes de développement, mais il était évident que les systèmes de contrôle de gestion devaient couvrir ce domaine, puisque c'était celui dans lequel des dérapages étaient les plus susceptibles de se produire. C'est pourquoi ma première démarche a été de mettre en route ce que j'ai appelé une "analyse de vulnérabilité" (I, paragraphe 32). Il

s'agissait de passer en revue toutes les opérations et activités de l'Agence que leur nature désignait comme zones de danger potentielles. Ces zones de vulnérabilité n'étaient pas seulement les domaines dans lesquels, par inadvertance ou malveillance, des ressources pouvaient être perdues, détournées, mal utilisées ou gaspillées. L'analyse devait aussi identifier les zones risquant d'être politiquement dangereuses. Les fonctionnaires connaissent généralement bien ce type de situation, où les erreurs, les inexactitudes ou les actions illégales ne se traduisent pas par une importante perte de ressources mais mettent les pouvoirs publics dans une position gênante. L'attribution des logements sociaux en est un bon exemple. S'il y a peu de logements sociaux et qu'ils sont attribués aux demandeurs selon un système de favoritisme et non sur des critères de nécessité ou d'ancienneté, l'Etat ne perd aucune ressource, mais si le public vient à avoir connaissance de ces pratiques, les pouvoirs publics peuvent se retrouver sur la sellette.

Avant de passer à la description de quelques-uns des systèmes qui ont été mis en place pour surveiller les zones de danger, je dois préciser que mes chances de réussir ne reposaient pas uniquement sur ma détermination et mon énergie, mais aussi sur le soutien que je recevais de la part du président et du vice-président de l'Agence (I, paragraphe 25). De plus, l'Agence dans son ensemble était embarrassée, voire ennuyée, du rapport sévère qu'avait rédigé sur elle le Vérificateur général à l'issue d'un audit détaillé, et un audit de suivi devait avoir lieu trois ans plus tard (I, paragraphe 80). Le personnel de l'Agence tenait à ce que les conclusions de ce nouveau contrôle lui soient plus favorables (I, paragraphe 26). Enfin, la confiance du public canadien dans son Agence de développement international avait été ébranlée par les révélations du Vérificateur général, et il n'était plus certain que les Canadiens souhaitaient voir l'ACDI continuer à gérer une part si importante de leurs impôts. Si l'Agence n'améliorait pas sa gestion, elle risquait de fermer.

Ce facteur, la confiance du public, est très important pour n'importe quelle organisation, qu'elle soit privée ou publique. De bons contrôles de gestion ne sont pas directement visibles par le public, mais de mauvais contrôles le sont, et se traduisent par une perte de crédibilité et donc de confiance dans l'organisation (I, paragraphe 19).

Gestion des projets et protection des ressources mobilisées

Le programme bilatéral était l'un des plus vulnérables. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il y avait 1 200 projets bilatéraux en cours dans quelque 60 pays, sont sans doute parmi les plus corrompus au monde, et pour lesquels l'ACDI dépensait chaque année 1,2 milliard de dollars canadiens. Les fonds affectés à ces projets servaient à payer le personnel détaché, les travaux confiés à l'échelle locale et le matériel destiné à la construction, à la gestion et au suivi, dont des véhicules et des équipements de toutes sortes.

J'ai rencontré les vice-présidents des antennes bilatérales - collectivement et individuellement - pour leur démontrer que l'absence de systèmes de contrôle adéquats à tous les niveaux de leurs activités menaçait non seulement leurs propres programmes, mais l'ensemble de l'Agence, et pour leur proposer mon aide (I, paragraphe 25).

Avec leur soutien, j'ai délégué un de mes principaux collaborateurs et plusieurs assistants dans chacune des quatre antennes bilatérales. Ces personnes travaillaient sur le site même des antennes et avaient pour mission de se familiariser avec les projets, les pays et le personnel de ces dernières. Par ailleurs, ces personnes, ou des agents auxiliaires compétents (I, paragraphe 31), devaient se rendre dans tous les bureaux étrangers au moins une fois par an. La procédure qu'ils devaient suivre une fois sur place a été soigneusement définie. Elle consistait à contrôler la gestion de chacun des grands projets, ainsi que leurs comptes et leurs procédures administratives, et à effectuer quelques visites sur le terrain pour vérifier que ce qui était spécifié sur le papier était bien réel (I, paragraphes 34 et 58). Chaque visite devait se conclure

par un rapport présenté au responsable local du bureau étranger, des exemplaires étant remis au président de l'antenne et à moi-même (I, paragraphe 59). L'antenne locale devait adresser à l'administration centrale un rapport décrivant les mesures prises pour remédier aux problèmes identifiés lors de la visite, et, au cours de visites ultérieures, des agents devaient vérifier que ces mesures avaient bien été appliquées.

Bien que les Directives de l'INTOSAI montrent déjà amplement la nécessité de ces suivis, il convient d'insister sur leur importance. De même que la deuxième visite annoncée du Vérificateur général était pour l'Agence une incitation à améliorer ses contrôles de gestion, les visites ultérieures des auditeurs internes et les activités de suivi menées par les responsables garantissent que les actions décidées pour corriger une absence de contrôle de gestion sont appliquées rapidement et efficacement.

Au cours de ces visites, mon personnel et moi-même restions en contact très étroit avec les agents chargés de l'audit interne, à qui l'on demandait de prendre le relais dès que l'on soupçonnait l'existence d'activités ou opérations illicites (I, paragraphe 78).

Autre conséquence de mes réunions avec les vice-présidents, nous avons mis sur pied un stage spécial de gestion financière pour les responsables de projets. Ce stage avait pour but de leur montrer à quel niveau leurs projets étaient vulnérables aux abus et à la mauvaise gestion, et de leur indiquer comment faire appliquer par leur personnel des procédures garantissant la protection des ressources affectées aux projets. En d'autres termes, nous avons fait en sorte que les responsables de projets soient formés pour assumer la responsabilité de leurs propres contrôles de gestion (I, paragraphe 58 et 72). Par ailleurs, avec l'accord de la Direction des Ressources humaines, mes collaborateurs ont commencé à recruter des personnes dont la tâche consistait entre autres à gérer les ressources de chaque projet (I, paragraphe 31). Une fois que ce stage et ces nouvelles pratiques d'embauche ont pris effet, mes agents ont pu vérifier les procédures et les contrôles et n'ont plus eu besoin de contrôler les opérations elles-mêmes.

Le service d'audit interne, dont le planning annuel était chargé, devait présenter ses rapports directement au président (I, paragraphe 54). Bien que la "séparation des fonctions" signifie généralement réduire les risques dans certains domaines essentiels liés à d'importantes opérations, une telle séparation est importante sur le plan des contrôles. Le directeur général d'une organisation a besoin d'un suivi indépendant et objectif des contrôles (I, paragraphe 13-15 et 78). Il veut être sûr que même les plus hauts responsables remplissent leurs missions, y compris de leurs fonctions de contrôle. Une structure de contrôle interne indépendante et objective est un des moyens les plus courants et les plus efficaces pour y parvenir. L'indépendance et l'objectivité de la nôtre n'ont cependant pas pesé sur les possibilités de collaboration fructueuse entre l'audit interne et mes collaborateurs.

Les agents chargés de l'audit interne étaient efficaces et consciencieux mais, ayant en même temps l'administration centrale de l'ACDI et 60 antennes étrangères à couvrir, ils ne pouvaient se rendre dans chaque pays qu'une fois tous les cinq ans en moyenne. Notre étroite collaboration leur a permis d'effectuer des visites supplémentaires lorsque cela se révélait nécessaire (I, paragraphe 74). La participation des auditeurs au renforcement de la gestion des projets s'est accrue à mesure que nous nous sommes perfectionnés dans le repérage d'éventuelles activités délictueuses. Nous avons envoyé les agents chargés de l'audit interne suivre des stages spéciaux pour apprendre à déceler ce type d'activités. Nous avons également commencé à faire intervenir des auditeurs "judiciaires" qualifiés lorsque des fraudes étaient suspectées.

Notre objectif n'était pas uniquement de détecter des activités illicites mais également d'empêcher que d'autres se produisent. Il est étonnant de constater avec quelle rapidité les pratiques illicites s'arrêtent lorsque ceux qui y participent, ou qui sont tentés d'y participer, sentent que le risque d'être pris augmente (I, paragraphe 60 [3]).

Gestion des dépenses en fin d'exercice

Les pouvoirs publics canadiens avaient officiellement annoncé un objectif, celui de consacrer à l'aide étrangère un budget équivalent à 0,5 pour cent du PNB national. Lorsque je travaillais à l'Agence, l'économie canadienne était en pleine croissance et notre budget augmentait chaque année, non pas parce que nous l'avions demandé mais parce que la croissance économique du pays le permettait. Lorsque l'économie croissait plus vite que prévu, il nous arrivait de bénéficier d'une rallonge budgétaire en milieu d'exercice. Mais pour un comptable et ses agents, avoir plus d'argent que prévu constitue un bonheur mitigé.

Un autre facteur de complications était l'incertitude concernant les échéanciers des projets. Chaque année, le budget de chacun des 1 200 projets bilatéraux était évalué et les dépenses afférentes à chacun comparées avec les "jalons" de l'échéancier du projet. Cette procédure de contrôle de la gestion des projets peut être appliquée à n'importe quelle organisation (I, paragraphe 32). Le problème était que parfois, pour des raisons tout à fait valables, l'échéancier ne pouvait être respecté, de sorte que les fonds alloués n'étaient pas dépensés. Au début de l'exercice, il était impossible de dire quel projet serait en retard par rapport à son échéancier, mais il était parfaitement raisonnable de prédire, d'après les expériences passées, qu'il y aurait des projets en retard. Ainsi, au début de l'exercice, nous savions qu'une part importante des fonds alloués aux projets bilatéraux ne serait pas dépensée à la fin de l'exercice. Le fonctionnement de l'administration publique canadienne est tel, à quelques exceptions près, que toute somme non dépensée à la fin d'un exercice "disparaît", c'est-à-dire cesse d'être disponible et utilisable.

Notre première tâche a consisté à déterminer, au vu des expériences passées, la part du budget qui, chaque année, n'était pas dépensée aux fins prévues initialement. Une analyse historique a montré que cette part se situait entre au moins 8 et 12 pour cent, ce qui, lorsque je travaillais à l'Agence, représentait 96 millions de dollars canadiens.

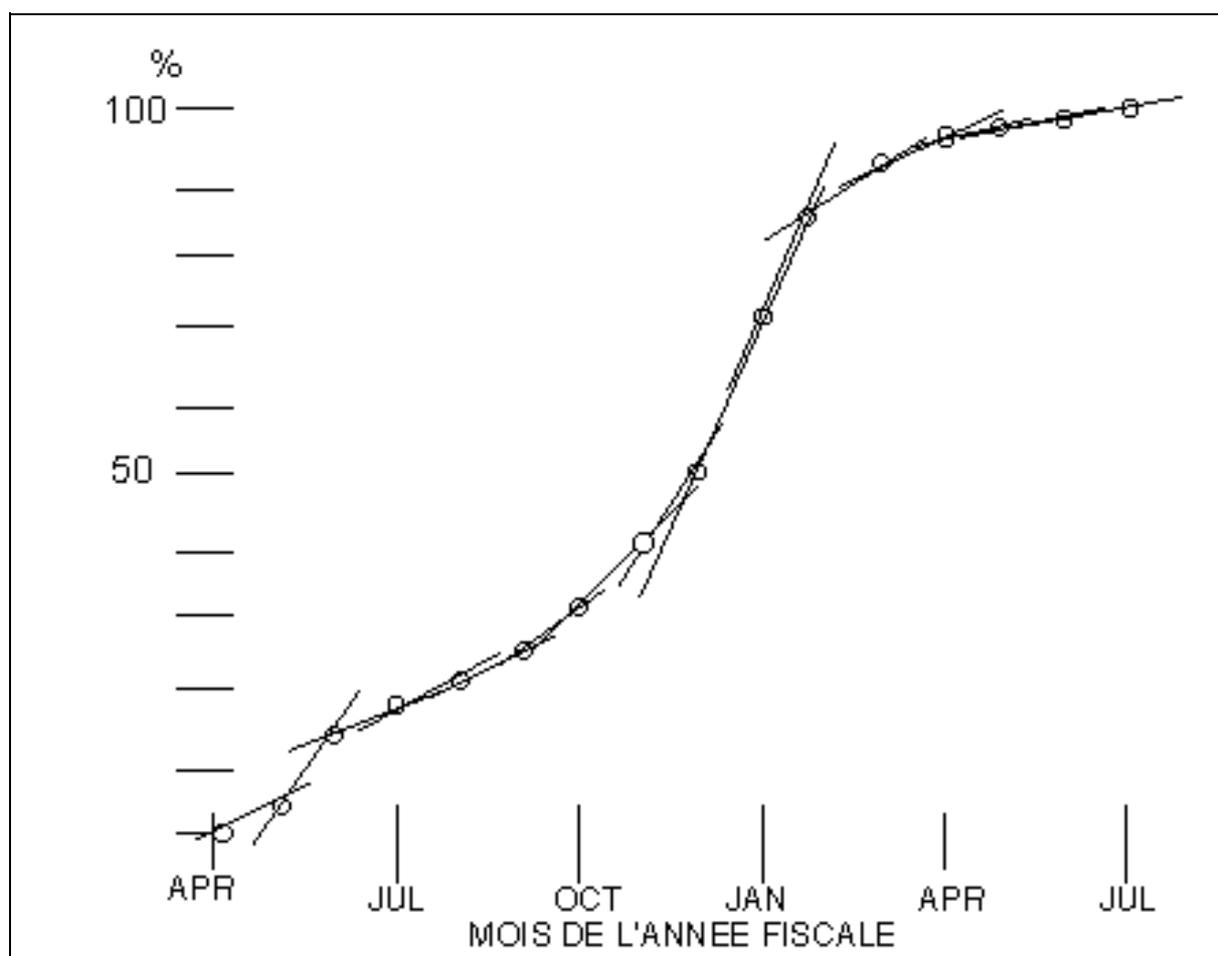
Face à ce problème, notre première démarche a été de convaincre les agents chargés du programme bilatéral qu'il était logique de chercher un moyen d'amener l'administration à engager des fonds supplémentaires à concurrence de 8 pour cent du budget du programme bilatéral, c'est-à-dire de lancer des projets supplémentaires représentant 8 pour cent du budget. Il est évident que si tous les projets étaient menés dans les temps, nous courrions à la faillite, mais statistiquement, sur 1 200 projets concernés, ce risque était infime. Le personnel a d'abord eu du mal à saisir le fondement statistique de cette proposition, mais dès qu'il a été convaincu de sa pertinence, nous avons obtenu les autorisations nécessaires de la part des organismes centraux pour lancer des projets bilatéraux supplémentaires mobilisant l'équivalent de 8 pour cent du budget (I, paragraphe 68).

Toujours à partir des statistiques historiques des projets, nous avons défini le schéma type des dépenses sur un exercice financier type. Plus exactement, nous avons pris les chiffres des trois exercices précédents et en avons fait la moyenne, de façon à minimiser les variations d'exercice à exercice. La figure 1 présente le résultat de ces calculs.

L'exercice financier (du 1^{er} avril au 1^{er} mars) a démarré assez lentement, à mesure que les budgets des nouveaux projets devenaient disponibles. L'Agence a pris d'importants engagements budgétaires en passant des marchés de fourniture de biens et de services, mais les décaissements étaient lents, la plupart des commandes n'étant livrées que plusieurs mois après avoir été passées. Il y a eu de nouveaux ralentissements pendant la période estivale, l'intérêt des agents pour les projets étant supplanté par des préoccupations familiales et par le souhait de profiter au maximum des vacances scolaires et du beau temps (chaque agent du programme bilatéral effectuait fréquemment des déplacements professionnels d'une durée de trois semaines, totalisant jusqu'à six mois d'absence de l'administration centrale).

Les débours se sont accélérés en septembre, lorsque les premières livraisons correspondant à des marchés importants ont commencé. A ce stade de l'exercice financier, les responsables de projets vérifiaient soigneusement le déroulement de ces derniers par rapport aux échéanciers et à leurs jalons, de façon à repérer au plus tôt les éventuels retards et à avertir la hiérarchie que des fonds se trouvaient ainsi disponibles pour d'autres utilisations (I, paragraphe 39). Les décaissements s'amenuisaient au fur et à mesure qu'approchait la fin de l'exercice. Des réaffectations avaient lieu et l'argent réalloué était utilisé. La réglementation financière de l'administration publique canadienne autorise le règlement des factures pendant une durée limitée après la fin de l'exercice, du moment que les biens ou services ont été effectivement livrés avant la fin de l'exercice, de sorte que les débours ont continué jusqu'en juin de l'exercice financier suivant.

Figure 1. Schéma de décaissements n° 1, programme bilatéral



Nous avons une raison légitime de chercher à utiliser au maximum le budget qui nous était alloué : notre ministre tenait pour essentiel de respecter son engagement de consacrer 0,5 pour cent du PNB national à l'aide étrangère. Mais nous avons une raison tout aussi légitime de ne pas dépasser notre budget : cela aurait été contraire à la loi sur la gestion des finances publiques (*Financial Administration Act*) (I, paragraphe 3). Il nous fallait donc disposer d'informations extrêmement précises sur nos débours.

Remédier à la mauvaise maîtrise des débours en fin d'exercice impliquait de changer toute l'approche de la gestion budgétaire (I, paragraphe 73). Il fallait définir les engagements budgétaires plus

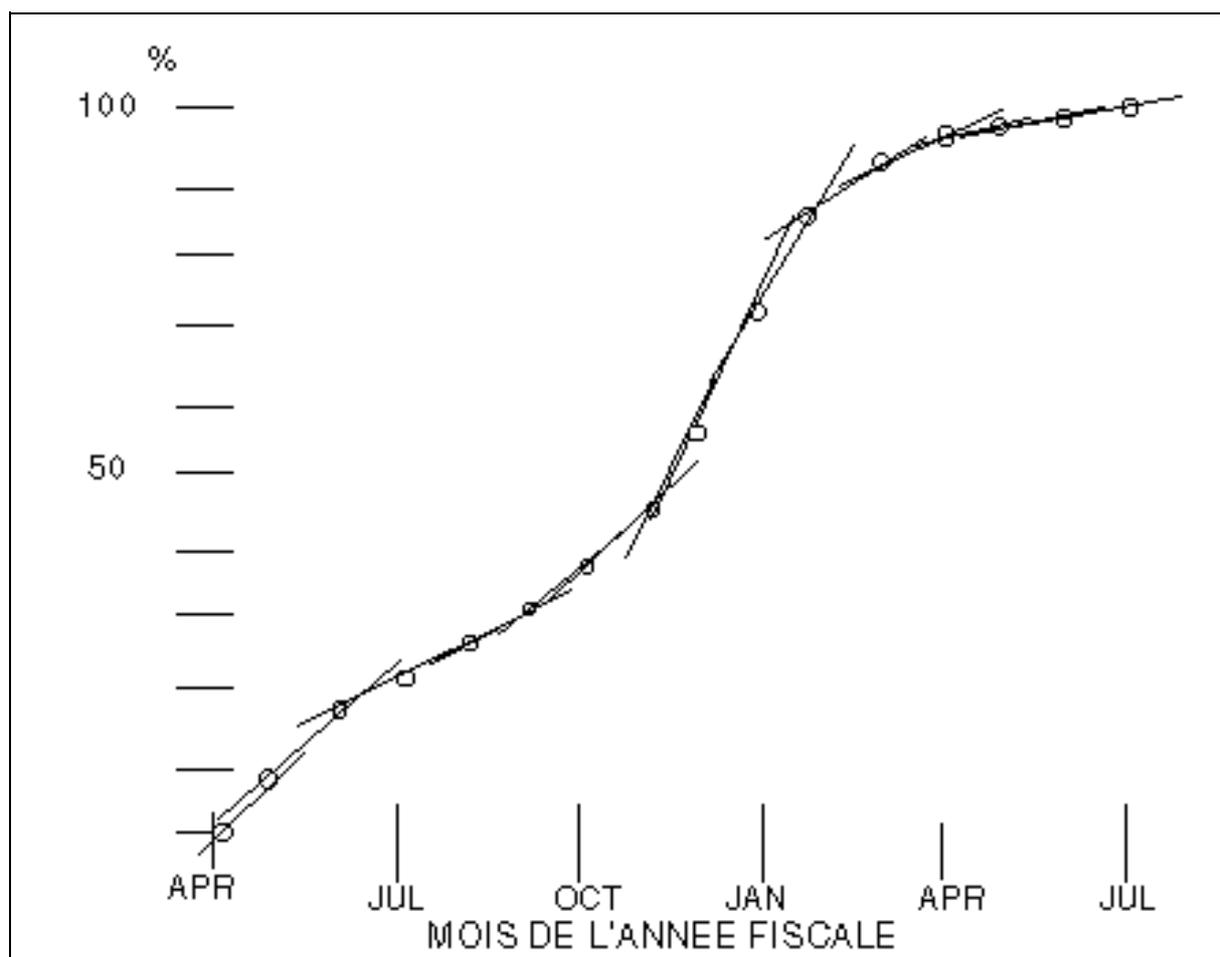
tôt, autoriser les engagements de fonds supplémentaires et être avertis plus tôt de toute modification par rapport au schéma de débours "idéal". Lorsque ces mesures ont été prises et qu'une certaine expérience a été acquise dans la mise en oeuvre des nouvelles pratiques, nous avons pu échafauder un nouveau schéma de décaissement (voir figure 2).

Nous n'avons pas supprimé toutes les variations, mais le taux de débours était plus cohérent, plus prévisible et plus maîtrisable. Pendant ma présence à l'Agence, les contrôles de gestion que nous avons établis pour réguler les débours nous ont permis, en moyenne, de finir l'exercice avec entre 800 000 et 2 millions de dollars canadiens non dépensés, soit environ 0,05 pour cent de notre budget.

Notre capacité à gérer et à contrôler d'aussi près ce budget tenait en partie à ce que les données financières étaient entrées dans notre nouveau système de comptabilité directement par ceux qui étaient responsables des opérations, ce qui garantissait à tout moment l'exactitude et la précision des informations (I, paragraphe 1).

Nous n'avons pas seulement mis au point un schéma pour le programme bilatéral dans son ensemble, mais aussi pour chacune des quatre antennes bilatérales. Nos rapports mensuels, qui consistaient en des analyses disponibles six jours après la fin du mois, étaient mieux ciblés et fournissaient aux hauts responsables des informations à jour sur les tendances et les modifications par rapport au plan (I, paragraphe 39).

Figure 2. Schéma de décaissements n° 2, programme bilatéral



Un rapport type sur le budget consacré aux projets d'une antenne bilatérale indiquait :

- les débours effectifs et prévisionnels, et le solde restant à déboursier,
- les engagements de fonds effectifs et prévisionnels, et le solde restant à engager,
- la comparaison de ces deux résultats avec ceux de l'exercice précédent,
- les raisons des modifications éventuelles par rapport au plan, si possible,
- des recommandations en vue d'une action corrective.

D'autres informations, concernant par exemple les déplacements et les salaires, étaient aussi présentées et analysées.

Les mêmes informations étaient présentées sous forme de graphiques et par écrit, pour le programme bilatéral dans son ensemble et pour chacun des autres programmes de l'Agence. Le rapport administratif sur le budget d'un programme comprenait de nombreuses sous-entrées pour des aspects tels que les voyages, les réceptions, les salaires et les traitements et la documentation. Notre rapport mensuel comptait une trentaine de pages, la première résumant les principales modifications par rapport au plan et renvoyant aux pages où ces modifications étaient détaillées. Le président et tous les autres agents étaient ainsi mis au courant, très peu de temps après la fin du mois, de la situation financière de l'Agence. Ils pouvaient approfondir leur connaissance avec tous les détails qu'ils souhaitaient et prendre des décisions sur les changements nécessaires pour satisfaire au plan d'action (I, paragraphe 19).

Marchés de biens et services

La procédure de passation des marchés par l'Agence était supervisée par un comité de vice-présidents. Ceux-ci n'étaient pas seulement responsables de l'ensemble de la procédure mais examinaient également les appels d'offres avant publication (I, paragraphe 39). Un appel d'offres est une invitation, lancée à tous les fournisseurs intéressés ou à un groupe de fournisseurs, à soumettre à l'Agence une proposition indiquant comment ils envisagent de répondre à un de ses besoins spécifiques, pour la fourniture de biens ou de services, et le coût de leurs prestations.

Les grands principes de cette procédure étaient définis dans un manuel publié par le Conseil du Trésor (*Treasury Board*) du Canada, qui fait partie des Comités de conseils des ministres (*Cabinet Committees*). Cette procédure était contrôlée par une partie du Secrétariat du Conseil du Trésor, mais sa mise en oeuvre était laissée, dans une large mesure, à la discrétion de l'Agence (I, paragraphe 68).

On reprochait à cette dernière de fonctionner selon un système peu compréhensible, de favoriser les grandes entreprises ayant une longue expérience, de favoriser les entreprises dont le siège était situé à proximité de sa propre administration centrale, de passer trop de temps à faire approuver et publier les appels d'offres et les marchés, et de préférer certains fournisseurs du fait du favoritisme pratiqué par les responsables de projets. Quelques mois de travail au comité me montrèrent que ces critiques étaient fondées.

Nous avons entamé une action corrective en redéfinissant les modalités qui régissent l'inscription sur notre liste de fournisseurs et les appels d'offres. Nous avons ensuite préparé un manuel, que nous avons envoyé à tous les prestataires de services et fournisseurs répertoriés. Nous avons mis sur pied un groupe chargé de parcourir le Canada pour montrer aux personnes concernées comment les formulaires devaient

être remplis et comment le système informatique de sélection fonctionnait (I, paragraphe 5). Les participants à ces présentations ont pu voir fonctionner le système et comprendre la logique des recherches grâce à des démonstrations sur ordinateur. Le procédé utilisé pour évaluer les propositions reçues leur a également été expliqué. Le but était, entre autres, d'aider les fournisseurs potentiels à améliorer la présentation de leur domaine d'activité et de leur expérience, et à présenter des propositions en ayant plus de chances d'être retenues.

A ce stade, notre objectif était d'établir, de consigner dans une documentation écrite et de diffuser une procédure de passation des marchés simple, cohérente et transparente. Nous voulions mettre en oeuvre un mécanisme dans lequel les utilisateurs (fournisseurs ou responsables de projets à l'Agence), puissent avoir confiance (I, paragraphe 20). Nous savions que les contrôles intégrés au système allaient nous permettre de nous concentrer sur la réalisation de nos autres objectifs. En effet, il faut que le système de base fonctionne avant que d'importants investissements en temps ou en argent soient réalisés pour corriger son fonctionnement.

Parallèlement à la révision et à l'"épuration" de notre base de données de fournisseurs, nous avons introduit, à l'intention de nos agents, un formulaire révisé pour les demandes de contrats. Auparavant, les différentes antennes avaient chacune leur méthode, leurs propres formulaires et leur propre idée du type d'informations nécessaires. Nous avons également posé des restrictions très fermes sur les types de demandes "d'urgence" que le comité accepterait désormais, et nous avons exigé que tous les documents dont le comité pouvait avoir besoin pour une réunion soient envoyés à ses membres au mois trois jours avant celle-ci.

Nous avons proposé - et obtenu l'accord du président à cet égard - des quotas pour le nombre de marchés pouvant être attribués à des sociétés sans expérience ou de petite taille (I, paragraphe 32).

Nous avons créé une base de données nous permettant de contrôler la répartition géographique des marchés, ainsi qu'un système permettant d'évaluer le temps écoulé entre le moment de la décision de recourir à un appel d'offres et le moment de la passation du marché (I, paragraphe 39).

Nous avons réexaminé le pouvoir des agents d'approuver certains appels d'offres sans examen du comité, et révisé le formulaire du rapport qui devait être présenté au comité avec la liste de tous les marchés ainsi approuvés (I, paragraphe 22).

Nous avons mis au point un système nous signalant dès qu'une certaine valeur globale ou qu'un certain nombre de marchés avait été passé à une même société ou à un même individu. Ce système nous informait également du nombre et du type de plaintes reçues à propos des marchés adjugés, et des approbations d'opérations sortant des limites fixées par le Conseil du Trésor, et imposait d'avoir l'approbation de ce dernier avant de poursuivre (I, paragraphe 68).

Le comité se réunissait chaque semaine et examinait les demandes d'agents réclamant pouvoir pour publier des appels d'offres. Les documents de la réunion incluaient aussi les statistiques et les informations de contrôle hebdomadaires. Des rapports étaient publiés chaque trimestre, montrant les tendances et identifiant les zones de problèmes potentiels (I, paragraphe 39). Notre système de contrôle de gestion des marchés a ainsi été perfectionné et a parfaitement fonctionné.

Gestion de l'information

On peut gérer manuellement plusieurs milliers de projets simultanés se déroulant plus ou moins en accord avec le plan initial. On peut également gérer les dépenses afférentes à ces projets et leurs conséquences sur le budget et la comptabilité sans l'aide d'un système informatique. Cependant, le nombre d'agents requis pour effectuer les tâches augmente alors fortement, ainsi que les risques d'erreur.

A mon arrivée, l'ACDI possédait quelques systèmes automatisés rudimentaires. Leur inadéquation et les possibilités d'amélioration avaient été reconnues. Un grand projet visant à réaliser une vaste base de données relationnelle pour aider à gérer tous les aspects du fonctionnement de l'Agence avait été lancé. Les précédentes tentatives de mettre au point des systèmes automatisés au sein de l'administration publique canadienne avaient échoué, et nos agents en avaient tiré les leçons nécessaires, et en particulier celle de ne pas essayer d'en faire trop.

En conséquence, nous avons pris dès le début certaines décisions pour restreindre la portée et la nature du système. Nous avons par exemple décidé de ne pas créer de module particulier pour les cadres supérieurs - ce qui s'est révélé une mauvaise décision - et de concevoir le système module après module, le premier module étant consacré à la gestion des projets et à celle des finances.

La mise au point du module de gestion financière a été complexe et il a été relativement difficile de l'amener à un point permettant la saisie de données. Pourtant, la réalisation de ce module a été bien moins difficile que sa mise en service. Il devait pouvoir relier les projets au système de comptabilité financière, puisqu'à l'avenir les deux systèmes devaient utiliser les mêmes données pour des besoins différents. Or, il n'y avait pratiquement aucun lien entre les systèmes préexistants, rudimentaires, dont l'un, par exemple, évaluait l'avancement des projets par rapport à des jalons préétablis, tandis qu'un autre comparait les dépenses financières et les marchés.

Il était essentiel de conserver des pistes d'audit entre l'ancien et le nouveau système financier. Les anciens systèmes de gestion de projets contenaient des données budgétaires de base mais établissaient peu de liens entre budgets et jalons. Au départ, la combinaison de ces deux systèmes dans une base de données relationnelles a été un désastre. La difficulté ne provenait pas de la qualité des résultats fournis par les deux systèmes, car l'un et l'autre étaient relativement efficaces. Le problème était leur absence de corrélation. Les responsables savaient à quel stade en étaient leurs projets, mais ne pouvaient pas les mettre en relation avec le système budgétaire de l'Agence, tandis que l'administration financière, si elle connaissait la situation des marchés et des engagements, était incapable de faire le lien avec les projets. Cette situation n'avait jamais posé de problèmes vraiment graves car il y avait toujours suffisamment d'argent pour couvrir tout dérapage et, de plus, la gestion en fin d'exercice s'applique au budget et non à la réalisation des projets.

Pallier cette absence de corrélation impliquait de réexaminer chaque projet de l'Agence, de déterminer sa situation et sa relation avec le budget initial, de créer de nouveaux liens entre jalons et budgets, et d'entrer ces nouvelles données dans la base, tout en préservant l'intégrité des budgets et des comptes initiaux. Cela a demandé près d'un an de travail et a beaucoup retardé l'adoption finale du nouveau système. Toutefois, sans cet effort, notre travail sur la gestion des dépenses en fin d'exercice n'aurait pas été possible.

Pendant tout ce temps, nous avons eu à nous occuper de la définition, de la conservation et de la protection des données, ainsi que de plusieurs autres questions qui demandaient une gestion soignée si l'on voulait que le système final conserve son intégrité et sa crédibilité.

La décision de ne pas appliquer le système des modules aux besoins en informations des hauts responsables a eu des conséquences peu de temps après que le nouveau système a été mis en route et a

commencé à bien fonctionner. Le président de l'Agence a en effet réclamé des informations sur le nombre de projets concernant d'une façon ou d'une autre les femmes dans le Tiers monde. Nul n'ayant été chargé de s'enquérir auprès des hauts responsables du type d'informations dont ils souhaitaient disposer, et nul n'ayant anticipé cette demande, le codage des informations correspondantes dans le système n'avait pas été prévu. Ces informations n'avaient pas non plus été collectées au moment où nous avons étudié les données de chaque projet pour les entrer dans le nouveau système. Le président considérant cette question comme prioritaire, il a fallu réexaminer chaque projet, établir un nouveau bloc de codage et intégrer, vérifier et analyser des données supplémentaires. Nous avons pu mener cette opération tandis que le nouveau système fonctionnait déjà, mais la création de cette nouvelle catégorie a coûté plusieurs centaines de milliers de dollars.

En 1984, le Vérificateur général du Canada est revenu à l'Agence pour effectuer, comme prévu, son deuxième contrôle détaillé. Nous savions qu'il restait beaucoup à faire pour parachever l'amélioration de notre gestion. Nous étions cependant assez fiers de ce que nous avons déjà obtenu. En discutant du programme de travail pour cet audit, nous avons pu convaincre le Bureau du Vérificateur général qu'il ne devrait pas uniquement répertorier ce qui restait à faire - sa tâche officielle - mais aussi reconnaître ce que nous avons déjà accompli. Son rapport, publié en 1985, donnait un compte rendu équilibré de nos carences et de nos réussites.

5. Cas n° 2 : la Commission nationale des biens (*National Capital Commission*)

La Commission nationale des biens administre la majorité du patrimoine immobilier de la zone s'étendant autour de la capitale (*National Capital Region*) qui n'est pas utilisé par l'administration ou le gouvernement dans le cadre de leurs activités courantes. La *National Capital Region* s'étend sur les provinces de l'Ontario et du Québec et englobe les villes d'Ottawa et d'Hull ainsi qu'un vaste périmètre autour de ces deux agglomérations.

A l'époque où j'étais à la Commission, ses biens immobiliers consistaient en quelque 800 bâtiments, parmi lesquels 5 résidences officielles dont celles du Gouverneur général et du Premier ministre, et 100 kilomètres de routes à paysage aménagé, 250 kilomètres de promenades goudronnées, un parc naturel de 40 000 hectares en grande partie sauvage, 17 000 hectares d'espaces verts urbains ou suburbains et de nombreux ponts, murs de retenue, clôtures, etc. La Commission exploitait également des terrains de camping, des plages, des centres de sensibilisation à l'environnement, des pistes de ski, des terrains de golf et d'autres infrastructures similaires. Ses responsabilités incluaient la gestion de l'utilisation et de l'aspect extérieur de tous les terrains et bâtiments fédéraux, y compris ceux de l'administration, l'aménagement urbain, l'aménagement à long terme de la capitale, et enfin la gestion des festivals nationaux dans la *National Capital Region*.

Les effectifs de la Commission variaient en fonction des saisons, le maximum étant de 1 500 agents. Son budget, lorsque j'y suis arrivé en 1986, était de 130 millions de dollars canadiens, dont 30 millions de recettes provenant notamment de loyers, de permis, de droits d'entrée. Au cours de quatre années suivantes, notre budget global a été réduit d'environ 25 pour cent à la suite de coupes budgétaires.

J'ai été directeur général de la Commission de 1986 à 1990. Mes fonctions consistaient à gérer toutes ses activités. Je rendais compte de cette gestion au Président, une personne dynamique qui était là depuis deux ans environ. Le Président admettait la nécessité d'améliorer la gestion de son organisation et soutenait l'approche à long terme de la capitale, et il a accepté la responsabilité de gérer les relations extérieures (I, paragraphe 25).

La Commission était perçue comme arrogante, irresponsable et inefficace. Mon prédécesseur avait été convaincu de malversations. Les réductions budgétaires imposées impliquaient de réorienter la Commission et, d'une institution chargée de construire la capitale, d'en faire une institution visant à protéger le tissu existant. Enfin, le moral du personnel était assez bas.

Le contrôle de gestion vu par le directeur général

J'arrivais dans une organisation qui se remettait des conséquences des malversations de mon prédécesseur. Il fallait changer radicalement la perception qu'avait cette organisation des fonctions et des priorités attachées à mon poste. Le personnel devait comprendre non seulement qu'un nouveau dirigeant allait mettre un terme aux pratiques ayant permis les malversations mais aussi que quelqu'un allait s'intéresser de près à la façon dont il faisait son travail (I, paragraphes 29 et 30). Pour ce faire, il me fallait d'obtenir des informations sur les activités en cours. De plus, il fallait modifier profondément les systèmes de contrôle et redéfinir les informations qui devaient m'être fournies pour être contrôlées (I, paragraphe 39).

Pour établir les nouvelles relations nécessaires, j'ai décidé de faire de la "micro-gestion" dès mon entrée en fonction. J'ai donc demandé des informations très détaillées sur toutes les activités importantes de la Commission, plutôt que de laisser le soin des détails aux autres et de m'en tenir aux cas d'exception.

J'ai rencontré les responsables des activités touchant aux finances, à l'utilisation des véhicules, aux stocks, aux marchés, au personnel, à la planification, à l'organisation des festivals, au patrimoine et à la gestion des ressources naturelles. Nous nous sommes accordés sur les mesures à prendre pour remettre de l'ordre dans leurs domaines d'activité respectifs. Nous avons également défini les indicateurs qui seraient utilisés pour suivre les progrès. Nous avons établi des dates butoirs pour la réalisation de certains objectifs et défini les "résultats" qu'ils devaient viser (I, paragraphe 32).

Nous avons engagé plusieurs étudiants en deuxième année d'informatique qui effectuaient leur stage de milieu d'études (les étudiants ont souvent plus d'imagination et reviennent moins cher que des informaticiens chevronnés). L'un d'eux a reçu pour mission de créer à mon intention un système d'agenda récursif. Un tel système peut être manuel ou automatique et sert à enregistrer le fait qu'un document ou une action doit faire l'objet d'une révision à une date ultérieure précisée, et, le jour venu, à rappeler cette échéance à l'utilisateur (I, paragraphe 60). Avec mon système d'agenda récursif, la première information qui apparaissait sur l'écran de mon ordinateur lorsque je l'allumais le matin était la liste des actions à mener ou des documents à réexaminer ce jour-là. Le système me permettait de copier mes notes sur la question et de les expédier par courrier électronique à la personne responsable, en lui demandant un rapport le cas échéant. Cette personne pouvait ensuite répondre par courrier électronique, ou m'envoyer le rapport, le document ou l'objet concerné. Je pouvais alors mettre à jour mon agenda récursif et indiquer la date à laquelle la question devait réapparaître sur mon écran. A un certain moment, j'avais ainsi 140 questions différentes sur mon agenda récursif. Certaines étaient prévues pour être réexaminées chaque semaine, d'autres tous les trimestres, d'autres chaque année. Ces questions étaient variées : un rapport financier, des travaux de réparation de la toiture de la résidence du Premier ministre, le programme d'un grand festival...

Mes plus proches collaborateurs se sont rapidement habitués au système et chaque fois que je leur disais que j'allais mettre telle question sur mon agenda récursif et que nous convenions d'une date, ils l'intégraient au leur avec une date antérieure, pour se rappeler que j'allais leur demander un rapport.

Avec les rapports traditionnels sur certaines questions relatives au personnel ou aux finances, par exemple, ces agendas récursifs constituaient mon système de contrôle de gestion. Il était plus détaillé que celui de n'importe quels autres responsables, mais, vu les circonstances, nécessaire.

Gestion du patrimoine immobilier

Passer du rôle de "bâtitteur" à celui de "conservateur" du patrimoine immobilier de la Commission se compliquait du fait que nous manquions d'expérience nécessaire (I, paragraphe 49). Par le passé, des réparations n'étaient entreprises que lorsqu'elles étaient absolument nécessaires. L'anticipation était absente. De plus, il y avait toujours de l'argent pour les financer. Du fait des réductions budgétaires, ce n'était plus le cas. Enfin, nous savions que la majorité de l'infrastructure construite datait plus ou moins de la même époque et qu'une grande partie allait bientôt nécessiter des réparations importantes. La gestion de notre patrimoine immobilier se faisait donc au hasard

Là encore, aucun système de contrôle ne pouvait être mis en place avant que des fondements solides aient été établis pour la gestion et que la base de données des biens immobiliers soit à jour, cohérente et complète. Dans cette optique, il a été créé un groupe de travail constitué d'une quinzaine de spécialistes des routes, du bâtiment, des parcs et de l'aménagement de l'espace. Au cours des 18 mois suivants, ces personnes ont visité chaque élément du patrimoine pour évaluer son état, et rédigé leurs conclusions en détail sous forme électronique. Parallèlement, un autre groupe, plus petit, étudiait la littérature existante et consultait des experts pour déterminer les échéances d'entretien de chaque type de bien et les conséquences financières prévisibles si l'on ne procédait pas aux réparations au moment déterminé. Ces informations ont également été entrées dans la base de données (I, paragraphe 40). Enfin, les résultats des travaux du premier groupe ont été rassemblés pour constituer une politique d'entretien sur dix ans. Nous disposions ainsi d'une base de données sur le patrimoine et d'un plan d'entretien intégrant les systèmes de contrôle nécessaires.

A partir de là, nos échéanciers et nos budgets annuels ont toujours pris en compte la totalité des travaux que spécifiait le plan d'entretien. Si un projet était retardé ou que les fonds étaient insuffisants pour le réaliser, on mettait en route un autre travail urgent, pris parmi les nouveaux projets, et le plan était adapté pour tenir compte de ce changement. La Commission et le personnel d'encadrement recevaient des rapports sur l'avancement des travaux entrepris pendant l'année en cours. Lorsque ces travaux ne se déroulaient pas conformément à l'échéancier, des recommandations étaient aussi formulées (I, paragraphe 38). (Comme à l'ACDI, nous définissions des projets pour une valeur légèrement supérieure à notre budget, de façon à tenir compte des éventuels retards). Chaque année, tous les éléments du patrimoine étaient passés en revue par des experts qui vérifiaient que l'évolution de leur état correspondait à celle qui avait été prévue. Notre système de gestion du patrimoine immobilier fonctionnait désormais.

Revenus des loyers

Une grande partie des 800 bâtiments de la Commission étaient loués comme habitations particulières, locaux commerciaux, entrepôts ou fermes. Il existait une base de données correcte répertoriant les baux, la valeur des loyers et les quittances (I, paragraphe 49), mais la gestion des baux posait de grandes difficultés.

Les arriérés n'étaient pas toujours répertoriés et les actions pour recouvrer les sommes dues ne reposaient sur aucune politique cohérente. Là encore, la réalisation des systèmes de contrôle ne pouvait avoir lieu qu'après résolution d'autres problèmes de gestion. Notre première mesure a consisté à préparer un plan d'action portant sur certains aspects, tels que les mesures à prendre en cas d'arriérés de loyers, les rénovations à effectuer lors de l'arrivée d'un nouveau locataire et les normes à suivre pour la rénovation des différentes catégories de bâtiments (I, paragraphe 40). Une fois que ces principes ont été approuvés, tous les locataires en ont été avertis. Chaque fois qu'un bail arrivait à échéance, des avenants découlant des nouveaux principes étaient ajoutés au contrat. Par ailleurs, nos loyers ont été comparés à ceux pratiqués dans le secteur privé et graduellement réajustés en conséquence.

Chaque mois, des rapports sur les quittances, les arriérés, les dépenses de rénovation, les baux arrivant à échéance et les bâtiments inoccupés étaient rédigés. Des modifications ont été apportées aux nouvelles règles lorsque cela est apparu nécessaire. Les rapports mensuels comprenaient un résumé des problèmes et des recommandations d'actions correctives.

Gestion de l'habitat naturel

La possession de très grandes étendues de parcs et de forêts nous imposait des responsabilités liées à la gestion de la faune et de la flore. Il se produisait parfois des déséquilibres dans l'un ou l'autre de ces domaines et des mesures devaient être prises. Deux exemples me viennent à l'esprit.

Le parc naturel de la Commission était en grande partie sauvage et difficile d'accès. La gestion des forêts comprenait à l'origine une surveillance qui se faisait à pied. C'est un moyen de contrôle qui prend beaucoup de temps et qui n'est guère efficace. Les survols aériens sont onéreux et requièrent des appareils spécialement équipés. Ainsi, le meilleur moyen de repérer les effets de la pollution et de la sécheresse est la photographie à l'infrarouge. Nous avons commencé à utiliser la photographie par satellite pour la surveillance et la gestion des forêts. Nous avons obtenu des photographies en couleur et à l'infrarouge réalisées par satellite pour les cinq années précédentes et mis sur pied une procédure pour en obtenir de nouvelles chaque année. Il était désormais relativement facile d'observer l'évolution et les tendances, et d'entreprendre des actions correctives en conséquence.

Le parc naturel est un lieu de prédilection pour les castors. Or, pour les spécialistes des forêts, l'animal privilégié du Canada se transforme en une véritable nuisance lorsque sa population devient trop importante. Non seulement chaque animal abat un grand nombre d'arbres, mais les barrages que construisent les castors provoquent l'inondation de vastes zones, détruisant tous les arbres sur les terrains inondés. Les castors sont des constructeurs de barrages très efficaces, et ils détectent et réparent très vite les fuites qui se produisent dans leurs constructions. Néanmoins, il arrive que des barrages se rompent, occasionnant des dégâts importants dans les infrastructures de la Commission ou d'autres organisations. Ainsi, nos routes étaient fréquemment inondées par les eaux s'écoulant de barrages qui avaient cédé.

Bien que les photographies par satellite soient d'une grande aide dans le repérage des nouveaux barrages, il est parfois trop tard pour sauver les arbres inondés. La surveillance régulière des zones sensibles permet généralement de détecter les nouvelles constructions et de piéger les castors pour les évacuer du parc. En revanche, il est moins facile de savoir comment agir lorsque les castors relèvent la hauteur d'un barrage, provoquant l'inondation de nouveaux terrains. Nous ne cherchions pas à détruire tous les barrages, seulement à limiter les zones inondées et la population totale de castors. Un de nos employés à la conservation du patrimoine a trouvé la solution : un tuyau de drainage de 10 cm de diamètre et de 7 m de longueur, inséré dans le barrage perpendiculairement à sa paroi, le segment arrière s'allongeant sur environ 4 m du côté de la zone de retenue, et légèrement incliné vers le haut de façon que l'extrémité affleure à la surface de l'eau. Si les castors essaient d'augmenter la hauteur de leur barrage, ce dernier se met à fuir et, quoi qu'ils fassent, ils ne peuvent colmater la fuite. Ils se sont vite fatigués de ces échecs successifs et sont allés s'installer ailleurs. Un exemple amusant, qui montre qu'on peut appliquer les contrôles de gestion aux castors !

Correspondance

La Commission recevait environ 100 lettres par jour, envoyées par les habitants de la région, les ministères, d'autres organisations gouvernementales, etc., et concernant les sujets les plus divers, allant de la faune et de la flore sauvages aux nouvelles affectations budgétaires. Lorsque je suis arrivé à la

Commission, un secrétariat central s'assurait que tout le courrier était envoyé aux agents concernés, puis examinait les lettres de réponse devant être signées par le Président ou moi-même, de façon à vérifier qu'elles avaient le bon format, contenaient les informations nécessaires et étaient prêtes à être paraphées. Il n'y avait aucun système de suivi des lettres et certaines restaient sans réponse ou ne faisaient l'objet d'une réponse qu'après un délai très long.

De nombreux systèmes de suivi de la correspondance sont disponibles sur le marché et nous en avons acquis et installé un qui répondait à nos besoins. Des principes concernant le temps d'utilisation, les catégories de courrier que les différents niveaux hiérarchiques pouvaient signer et les mesures à prendre lorsque, par exemple, une lettre ne pouvait faire l'objet d'une réponse dans les délais voulus ont été établis, et le nouveau système a été mis en oeuvre. Des rappels ont été envoyés aux agents lorsque les réponses tardaient, et des rapports mensuels fournissaient des statistiques sur l'aptitude de chaque service à assumer ses responsabilités en matière de correspondance.

Là encore, les contrôles de gestion ont dû attendre la réalisation d'une base de données adéquate et la définition de principes pertinents.

6. Conclusion

La gestion ne peut exister sans contrôles. Tous les aspects de l'activité d'une organisation peuvent être contrôlés, et il est du devoir des responsables de décider de l'étendue et de la forme de ces contrôles. Une organisation qui mène depuis longtemps une bonne gestion et des contrôles adéquats requerra peut-être moins de vérifications et de bilans qu'une autre qui se remet d'une période de mauvaise gestion. Toutefois, même les entreprises les plus solides et les mieux gérées ont besoin de systèmes pour confirmer aux responsables que tout continue de bien aller et que tous les mécanismes fonctionnent comme prévu.

Lorsqu'on arrive dans un organisme dont la gestion est défectueuse, il est gratifiant de participer à la correction des défaillances et d'assister aux résultats des améliorations introduites. Les dividendes d'une bonne gestion sont très élevés et se constatent non seulement dans les finances mais aussi dans la satisfaction du personnel et le respect qui lui est témoigné.