

## **Des contrôles adéquats une nécessité pour les gestionnaires publics**

**Claude Beauregard, Ph. D., c.a.**

Publié dans la revue Sources – ENAP  
Volume 18, numéro1 janvier-février 2003

*Cet article traite de l'importance pour le gestionnaire public de se donner un plan d'action approprié en matière de contrôle. Les contrôles imposés par les organismes centraux ont souvent fait l'objet de critiques de la part des gestionnaires. La nouvelle loi sur l'administration publique montre clairement la volonté du gouvernement du Québec de décentraliser sa gestion par le fait même la fonction contrôle. L'auteur propose aux ministères et organismes une démarche pour analyser les différentes situations de gestion et arriver à se donner des contrôles adéquats. L'article se termine par la présentation d'une application.*

En général, les gouvernements ne visent pas la rentabilité économique au même titre que l'entreprise privée. Leur mission est en effet de fournir au public des services qui répondent à leurs besoins en tenant compte des fonds disponibles. La population s'attend à ce que les gestionnaires administrent les fonds qui leur sont alloués comme un bon père de famille et à ce qu'ils prennent les mesures nécessaires pour diminuer le coût des services publics. Un contrôle adéquat est un moyen efficace pour réduire ce coût.

En l'absence d'un contrôle, il est prévisible que l'individu, dans une certaine mesure du moins, tentera de maximiser son bien-être au détriment des intérêts de l'organisation. Une organisation qui ne se donne pas des moyens de contrôle adéquats court le risque que l'on n'utilise pas d'une façon optimale ses actifs, que les gestionnaires prennent de mauvaises décisions faute d'avoir reçu une information juste ou, pire encore, que la répartition des budgets de dépense ne corresponde pas aux intérêts de la population. Le contrôle est donc une nécessité pour toute organisation.

Toutefois, le contrôle a longtemps été vue comme négatif. Certains gestionnaires le considèrent en effet comme un obstacle qui freine l'action, tue le dynamisme dans l'organisation ou encore les empêche de gérer efficacement les fonds mis à leur disposition. Incontestablement, ce sont là certes des critiques que l'on peut adresser à un contrôle centralisé.

L'exercice centralisé de la fonction de contrôle prédomine d'ailleurs dans la gestion du secteur public depuis fort longtemps. Ainsi, on détermine centralement comment la gestion doit se faire et quelles situations doivent être évitées. Les prescriptions prennent la forme de normes et de procédures dont l'application, obligatoire, constitue un contrôle de la gestion. Un tel cadre de normalisation centralisé peut scléroser la gestion. De plus, il

arrive que les normes soient trop lourdes pour des organisations de petite taille et que leur observation représente des coûts additionnels importants. Mais cette fonction contrôle peut être décentralisée.

### ***Vers une décentralisation du contrôle***

Le nouveau courant de pensée en administration publique veut que les gestionnaires soient évalués sur la finalité de l'organisme, c'est-à-dire ses résultats, plutôt que sur l'utilisation des ressources. Ce changement implique notamment que les gestionnaires soient responsables de leur gestion et qu'ils en rendent compte. La nouvelle loi sur l'administration publique québécoise, adoptée en 2000, s'inscrit dans ce courant de pensée.

La responsabilisation des gestionnaires implique d'abord qu'ils disposent d'une flexibilité dans les moyens. En effet, les normes élaborées et imposées centralement représentent un carcan qui laisse peu de place à l'initiative. Pire, dans certaines situations, elles obligent le gestionnaire à prendre des décisions qui s'avèrent contre-productives : ou bien il se résout à prendre le temps nécessaire pour faire reconnaître le caractère exceptionnel de la situation en cause ou bien il contourne carrément la norme et se trouve en infraction. Les gestionnaires étant évalués en grande partie sur le respect de ces normes, ils se résignent à s'y conformer malgré les coûts que cela implique. C'est pourquoi les organismes centraux sont actuellement à revoir l'ensemble des contrôles qu'ils imposaient au moyen de normes et de procédures en vue de les diminuer. Cette décentralisation de la fonction de contrôle est capitale : les gestionnaires doivent être maîtres de leur gestion pour pouvoir être tenus responsables des résultats atteints.

Quant à la reddition de comptes, elle comporte certains préalables. D'abord, la haute direction doit communiquer au gestionnaire des orientations et des objectifs clairs. Ces derniers sont généralement issus d'un processus de planification stratégique. Ils constituent une façon pour la haute direction de contrôler les finalités de l'organisation. Ensuite, l'organisation doit se doter d'un système d'information qui comprenne des indicateurs de performance pertinents et mesurables. Ils seront pertinents s'ils sont en rapport direct avec les orientations et les objectifs. Enfin, il faut que la reddition de comptes s'effectue à tous les niveaux hiérarchiques, pour que la haute direction puisse à son tour rendre compte adéquatement.

### ***Un système de contrôle adéquat : une nécessité pour le gestionnaire***

Un gestionnaire responsable devra donc s'assurer qu'il a la maîtrise de son organisation et être en mesure de le démontrer. Cela implique qu'il se donne des moyens de contrôle adéquats et que son administration se fasse selon les règles de l'art. Un bon système de contrôle devrait permettre de répondre par l'affirmative à des questions comme celles-ci : les contrôles nous donnent-ils l'assurance de réaliser les objectifs que nous nous sommes donnés ? Sont-ils suffisamment étanches pour nous protéger des fraudes ? En cas de fraude, sommes-nous à l'abri d'un blâme de gestion laxiste ?

Mettre au point un système de contrôle efficace et adapté à son organisation exige temps et efforts de la part du gestionnaire. Il doit analyser les contrôles en vigueur pour conserver ceux qui sont efficaces et remédier aux lacunes. Par la suite, il doit préparer un plan d'action. Celui-ci doit couvrir tous les volets de la gestion et être adapté aux besoins et aux particularités de l'organisation. Le plan doit ensuite être mis en oeuvre. Le gestionnaire doit veiller à ce que le personnel soit formé aux nouveaux contrôles et, surtout, faire le suivi pour s'assurer que ceux-ci sont efficaces.

Pour préparer son plan d'action, le gestionnaire doit évaluer les contrôles de sa direction d'une façon systématique. L'approche qui met l'accent sur la détermination des problèmes potentiels de gestion est généralement recommandée. Elle suppose que le gestionnaire se donne d'abord des objectifs de contrôle. Pour ce faire, il doit s'interroger sur les éléments qui sont susceptibles de l'empêcher d'atteindre ses objectifs en totalité ou en partie. Le gestionnaire doit par la suite déterminer un niveau acceptable de non-atteinte de ses objectifs : jusqu'à quel point est-il prêt à renoncer à un contrôle particulier et, par conséquent, à supporter l'effet négatif que celui-ci aurait permis d'éviter ? Finalement, l'organisation décide des contrôles qu'elle doit implanter compte tenu du niveau de risque qu'elle accepte de supporter.

Avant d'aller plus loin, attardons-nous à quelques questions importantes : jusqu'où le gestionnaire public doit-il aller pour contrôler une activité ? quel est le niveau de risque qu'il peut raisonnablement accepter ? La réponse du secteur privé à ces interrogations est généralement de nature économique : le coût du contrôle ne doit pas dépasser l'économie financière qu'il permet de générer. Dans le secteur public, la réponse doit être plus nuancée. Qui ne se souvient pas de cas où un geste répréhensible d'un gestionnaire public a été sanctionné sévèrement bien que les sommes en cause fussent minimales ?, des frais de déplacement injustifiés par exemple. Dans un cas semblable, c'est le geste qui compte et non pas seulement le montant impliqué. C'est pourquoi on peut justifier qu'un contrôle puisse générer des coûts supérieurs aux économies financières qu'il pourrait permettre de réaliser. Le gestionnaire ne pourra jamais, dans le secteur public, se limiter au seul objectif de l'atteinte des résultats en faisant fi des moyens pris pour y arriver. La fin en ce domaine ne peut justifier les moyens. Il y a, par exemple, des règles d'éthique dont le gestionnaire doit s'assurer, par des contrôles, qu'elles sont respectées étant donné qu'il s'agit de fonds publics. En somme, le gestionnaire public doit concilier deux impératifs : une gestion saine des fonds publics et l'atteinte des résultats.

Avant de présenter une application de l'approche proposée, définissons quelques termes propres à notre sujet. Un système de contrôle est un plan qui comprend l'ensemble des procédés, des méthodes, et toutes autres actions qui procurent une assurance raisonnable que les activités d'une organisation seront bien gérées et qu'elle permette d'atteindre les buts visés. Ce plan est généralement pré-établi. Les contrôles peuvent être définis en fonction du rôle qu'ils jouent dans l'organisation : contrôles de gestion ou contrôles comptables. Ils peuvent également l'être en fonction de leurs effets : contrôles préventifs et contrôles de détection.

Les contrôles de gestion sont ceux qui assurent une gestion efficace de l'organisation en assurant le bon fonctionnement des systèmes en place. Ils comprennent notamment les politiques, les pratiques et les procédures qui encadrent la prise de décision des gestionnaires et ce dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation. Les contrôles comptables visent principalement à assurer la fiabilité des données comptables et des états financiers et la préservation du patrimoine de l'organisation. Ils comprennent les procédures et les documents visant à maintenir les actifs ainsi que la fiabilité des registres financiers.

Quant aux contrôles préventifs, ils réduisent la probabilité que des situations indésirables se produisent. Par exemple, une procédure d'autorisation des transactions permet de faire en sorte que seules les transactions pertinentes pour l'organisation soient autorisées. Pour ce qui est des contrôles de détection, ils procurent à l'organisation l'assurance que les erreurs éventuelles seront décelées. Ainsi, en effectuant un décompte d'inventaire, on vérifie que le montant inscrit dans les états financiers est exact. Passons maintenant à une application de cette approche.

### ***Une application : les frais de déplacement***

Une direction des bureaux régionaux d'un ministère dispose de crédits importants pour les frais de déplacement de son personnel. Le directeur désire s'assurer que ceux-ci sont bien utilisés. Pour ce faire, nous suggérons une démarche en six étapes. \*

Le directeur devrait, dans un premier temps, décrire les situations qui entraînent des frais de déplacement. L'information devrait être schématisée et mentionner notamment qui prend la décision d'effectuer le déplacement, qui autorise le remboursement des frais, etc. Cette étape permet de bien documenter la transaction pour que l'on puisse, par la suite, déterminer les contrôles qui sont actuellement en vigueur.

Par la suite, le gestionnaire détermine des objectifs de contrôle rattachés aux dépenses de frais de déplacement. Le premier objectif est de s'assurer que seuls les déplacements essentiels à la mission de la direction sont effectués. On pourrait aussi ajouter comme objectifs que les budgets alloués soient respectés et que les barèmes prévus dans la politique de remboursement des frais de déplacement soient appliqués. En somme, cette étape permet au gestionnaire de réfléchir à la façon de bien gérer cette dépense.

Vient ensuite l'évaluation de la pertinence de chaque objectif dans le but de le maintenir ou de l'abandonner. Par exemple, quels coûts inutiles entraîne le fait de ne pas respecter l'objectif selon lequel seuls les déplacements essentiels doivent être effectués ? On peut en imaginer au moins deux : des frais de déplacement qui auraient pu être évités et le temps de l'employé qui n'est pas utilisé judicieusement. Ces coûts sont importants pour une direction de bureau régional, et il serait normal de maintenir l'objectif. Une analyse semblable doit être faite pour chacun des autres objectifs.

L'étape suivante consiste à inventorier les contrôles permettant l'atteinte des objectifs retenus. Cette étape force le gestionnaire à réfléchir sur les différentes façons de contrôler afin d'atteindre l'objectif fixé. Il doit porter une attention particulière au coût que représente chacun de ces contrôles, ceci dans le but de retenir, à la prochaine étape, le plus économique et le plus efficace. Prenons, à titre d'exemple, l'objectif de s'assurer que seuls les voyages essentiels sont effectués. On pourrait décider qu'une personne capable d'apprécier la pertinence du déplacement sera chargée de le préautoriser, ou encore définir *a priori* les critères qui permettent de juger qu'un déplacement est essentiel et se limiter à une vérification *a posteriori*.

Le gestionnaire doit poursuivre sa démarche en analysant les contrôles existants, à partir du schéma préparé à la première étape, pour déterminer s'ils sont adéquats au regard de l'objectif fixé. Dans son analyse, il doit également tenir compte de l'inventaire qu'il a fait à l'étape précédente et répondre à des questions comme : manque-t-il des contrôles ? y a-t-il des doublons ? les contrôles sont-ils économiques ? Au sujet de notre cas, on pourrait constater, par exemple, que la personne qui préautorise le déplacement n'est pas la mieux placée pour apprécier sa pertinence. Ou encore, on pourrait se rendre compte que deux personnes autorisent le déplacement et que, par conséquent, le niveau de contrôle est faible puisque l'on ne devrait jamais attribuer la même responsabilité à deux personnes.

La dernière étape consiste à décider des contrôles à retenir compte tenu du risque de non-atteinte de l'objectif que le directeur est prêt à courir. Cette décision est une décision d'opportunité puisqu'il s'agit d'évaluer une possibilité de coûts et de prendre un risque en connaissance de cause. La direction doit donc déterminer son intolérance au risque tout en tenant compte du coût que représente l'implantation du contrôle.

### ***Conclusion***

Pour suivre le nouveau courant de pensée en matière de gestion publique, les organismes centraux doivent réduire leurs normes et règles afin d'accorder une plus grande latitude au gestionnaire. En retour, celui-ci doit revoir les contrôles de sa direction pour pouvoir en maîtriser adéquatement les opérations. Pour y arriver, il doit entreprendre une démarche qui l'amènera à réfléchir sur les objectifs à poursuivre dans telle ou telle situation particulière et sur les contrôles nécessaires pour s'assurer qu'ils seront atteints. Cette démarche le conduira à se doter d'un plan de la fonction contrôle qu'il lui faudra implanter et dont il devra par la suite vérifier l'efficacité.

\* Cette démarche a été développée pour analyser le système de contrôle interne des entreprises par Anderson (1978).