

Les pratiques de gestion
N° 15

**ORGANISMES DE
SERVICE SPÉCIAUX :
ASPECTS FINANCIERS**

John Dingwall



CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CONSEILS ET
VERIFICATION
CANADA



CONSULTING
AND AUDIT
CANADA

*Pour plus d'information ou pour obtenir des copies
supplémentaires, veuillez communiquer avec
le Groupe des services corporatifs du Centre canadien de gestion*

Par téléphone au (613) 943-8370

Par télécopieur au (613) 995-0331

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion*

Un mot du CCG

Le présent document est le cinquième d'une série de dix « documents de discussion » émanant d'un vaste projet de recherches concertées sur les organismes de service spéciaux (OSS).

Les organismes de service spéciaux sont des organismes opérationnels qui bénéficient d'un certain degré d'autonomie au sein des structures ministérielles existantes, mais qui doivent rendre compte de leurs activités à leur sous-ministre. Fonctionnant en vertu d'un plan d'entreprise et d'un cadre de gestion qui déterminent les résultats et les niveaux de services convenus, chaque OSS négocie une certaine marge de manoeuvre en matière d'administration, de finances et de personnel avec son ministère d'attache et le Conseil du Trésor. L'objectif est d'accorder une plus grande latitude et marge de manoeuvre aux employés et aux gestionnaires au niveau de leurs rôles opérationnels et d'encourager l'innovation et le rendement élevé dans la prestation des services.

Les OSS ont fonctionné à titre de laboratoire ou de banc d'essai pour les changements, et ils ont été les premiers à utiliser des innovations comme les budgets de fonctionnement uniques, le déblocage des années-personnes et les plans d'entreprise. Ils ont acquis beaucoup d'expérience dans des réalisations qui touchent aujourd'hui le reste de la fonction publique.

Le projet des OSS a été annoncé pour la première fois en décembre 1989, et le premier groupe d'OSS était créé au printemps de 1990. En 1993, les OSS avaient acquis suffisamment d'expérience pour qu'on puisse justifier une étude générale, et le Centre canadien de gestion (CCG) et Conseils et Vérification Canada (CVC) ont entrepris cette étude. La portée du projet a été élargie lorsque le Bureau du Vérificateur général du Canada a commencé à participer à l'étude en réponse à l'intérêt manifesté par les députés (le Comité des comptes publics) qui étaient au courant de l'initiative des organismes d'exécution en Grande-Bretagne et désiraient des renseignements sur des réalisations semblables au Canada.

On a convenu qu'il serait utile de faire un bilan général du projet des OSS, et que la meilleure façon de procéder serait de mener un projet de recherches concertées auquel participeraient le CCG, CVC, le Bureau du Vérificateur général du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes de service spéciaux ainsi que leur ministère d'attache. Une des caractéristiques de cette concertation était l'élaboration d'une base commune de recherches qui pourrait être accessible à tous ceux qui participeraient à la recherche, à l'analyse et aux travaux de rédaction. La base de recherches comporte des entrevues avec les chefs de direction des OSS et les sous-ministres et sous-ministres adjoints dont ils relevaient; des ensembles de documents, notamment des plans d'entreprise, des documents cadres et des rapports annuels des OSS; des profils détaillés et des auto-évaluations d'organismes plus importants. Cette base commune de recherches a servi à la rédaction d'un rapport préparé par le Bureau du Vérificateur général, intitulé : *Rapport d'étape sur les organismes de service spéciaux*. Elle a également servi à élaborer une série de documents axés sur des questions

particulières touchant les OSS. Les versions préliminaires de ces documents ont été prises en considération durant la rédaction du rapport du Vérificateur général.

Le CCG est très heureux d'avoir collaboré à la préparation de cette série sur les Organismes de service spéciaux et considère cette initiative comme un excellent exemple d'un partenariat de recherches conjointes. Nous sommes reconnaissants envers David Wright de Conseils et Vérification Canada et envers Graeme Waymark pour leur importante collaboration à cette série de publications. Nous aimerions particulièrement remercier John Dingwall, membre du corps professoral et du Groupe de la recherche du CCG, pour la préparation de ce document, *Aspects financiers*.

*La Directrice du Centre,
Janet R. Smith*

*Le Directeur de la recherche,
Ralph Heintzman*

Liste des documents de discussion sur les OSS

Ce document est la cinquième étude d'une série d'ouvrages sur les organismes de service spéciaux à être publiée par le Centre canadien de gestion en association avec Conseils et Vérification Canada. Voici la liste des documents à paraître dans cette série :

Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux
(J. David Wright et Graeme Waymark)

Organismes de service spéciaux : autonomie, responsabilité et mesure du rendement
(J. David Wright)

Organismes de service spéciaux : questions pour les ministères d'attache et les agences centrales
(Alti Rodal)

Organismes de service spéciaux : plans d'entreprise et rapports annuels
(Doreen Wilson)

Organismes de service spéciaux : aspects financiers
(John Dingwall)

Organismes de service spéciaux : problèmes de gestion des ressources humaines
(Betty Rogers)

Organismes de service spéciaux : marketing
(John Dingwall)

Organismes de service spéciaux : vérification et évaluation
(Michael Thomas)

Organismes de service spéciaux : comités consultatifs de gestion
(Jane Newcombe)

Analyse institutionnelle des dernières réformes de l'appareil gouvernemental en Australie, au Royaume-Uni, en France et en Nouvelle-Zélande
(Denis St-Martin et Michael Collins)

Plus d'information sur cette série peut être obtenue de : David Wright, Conseiller principal, Conseils et Vérification Canada, (613) 995-8572.

Remerciements

Je tiens à remercier M^{me} Cathy Gaudet de Conseils et Vérification Canada pour l'aide qu'elle m'a apportée dans la préparation du présent rapport. Je suis également reconnaissant à MM. Ross Christensen (Conseils et Vérification Canada) et Michael Weir (Bureau du Vérificateur général) de leurs observations perspicaces et minutieuses.

Je suis en outre redevable à M^{me} Lise Prévost du Secrétariat du Conseil du Trésor de son expertise et de ses conseils concernant les fonds renouvelables et de ses remarques utiles, ainsi qu'à M. John Wilkins (Conseil du Trésor du Manitoba) de ses commentaires et renseignements détaillés concernant l'expérience, faite par le Manitoba, des organismes de service spéciaux.

Enfin, je tiens à remercier les agents financiers des organismes de service spéciaux qui, au moment des entrevues, nous ont communiqué la majeure partie des renseignements sur lesquels se fonde le présent document et qui nous ont également fait part d'observations utiles et judicieuses concernant la rédaction de ce rapport.

Table des matières

	<i>Un mot du CCG</i>	i
	<i>Liste des documents de discussion sur les OSS</i>	iii
	<i>Remerciements</i>	v
I	Introduction	1
II	Mécanismes de financement	3
III	Exigences financières et questions budgétaires	11
IV	Questions relatives à l'établissement des prix	19
V	Systèmes d'information	27
VI	Questions culturelles	33
VII	Conclusion	37
	<i>Annexe A : Les fonds renouvelables</i>	43
	<i>Annexe B : Les organismes de service spéciaux au Manitoba</i>	53

I Introduction

Le présent document offre une analyse des questions financières entourant les organismes de service spéciaux (OSS). Il s'agit de l'un de dix documents sur des questions particulières relatives aux OSS, rédigé parallèlement à un examen réalisé en collaboration pour faire le point sur les OSS. L'ensemble de ces documents procureront des renseignements utiles à la collectivité des OSS, aux organismes qui songent à devenir OSS et à d'autres intéressés.

Nature de l'organisme de service spécial

L'organisme de service spécial est une organisation opérationnelle à l'intérieur de la structure ministérielle courante, qui continue de faire partie de son ministère et qui rend compte au sous-ministre. L'OSS offre des biens ou des services à des clients du secteur public ainsi qu'à la population en général. Fonctionnant d'après un plan d'entreprise et un cadre de gestion qui énoncent les résultats et les niveaux de service attendus, chaque OSS négocie certaines marges de manœuvre en matière de gestion financière, de gestion du personnel et de gestion administrative, auprès de son ministère d'attache et auprès du Conseil du Trésor. L'OSS a été conçu pour que les employés et les gestionnaires aient individuellement plus de pouvoirs et de latitude dans leur rôle d'exécution et pour que soient encouragées l'innovation et l'excellence du rendement dans la prestation des services.

L'OSS présente les caractéristiques suivantes :

- accent sur la prestation de services de qualité;
- cadre d'action stable et mandat clair;
- démarche pragmatique — efficacité accrue et détermination à être performant;
- cadre de responsabilité — un contrat de gestion comportant un document cadre et un plan d'entreprise;
- marges de manœuvre sur mesure et délégation de pouvoirs;
- appel aux gestionnaires à se surpasser pour atteindre les résultats.

Façons de distinguer les OSS

Quinze OSS ont été établis à ce jour et un certain nombre d'organisations ont demandé à devenir OSS. Les OSS constituent un groupe diversifié et ils se distinguent d'après les caractéristiques suivantes :

2 / ASPECTS FINANCIERS

- *Taille* : La taille des OSS s'échelonne de 30 équivalents temps plein (ETP) et un budget de 5 millions de dollars, à 1600 ETP et un budget de 600 millions de dollars.

- *Optionnalité* : Certains OSS offrent des services obligatoires ou imposés par règlement, tandis que d'autres offrent des services facultatifs en concurrence avec d'autres.

- *Mécanismes de financement* : Certains doivent recouvrer la totalité de leurs coûts et sont financés par l'entremise d'un fonds renouvelable; d'autres sont financés entièrement par des crédits; et d'autres enfin sont financés par une combinaison de crédits et de recettes.

Chacune de ces caractéristiques particulières des OSS présente un ensemble différent d'aspects financiers.

Structure du rapport

Le présent rapport est constitué en chapitres portant sur les sujets suivants : mécanismes de financement; exigences financières et questions budgétaires; établissement des prix; systèmes d'information; différences culturelles et aspects relatifs aux compétences et à la formation. Le dernier chapitre porte sur certaines questions relatives à la dimension financière des organismes de service spéciaux.

II Mécanismes de financement

Il existe actuellement trois mécanismes de financement au gouvernement fédéral : les crédits, les crédits nets et le fonds renouvelable. L'OSS peut être financé par l'un de ces mécanismes ou une combinaison des trois. Nous décrivons et examinons brièvement dans la présente partie les trois mécanismes de financement ainsi que des questions qui y sont liées.

Crédits

Le crédit est une autorisation du Parlement visant à ce qu'une organisation reçoive certaines sommes servant à payer les salaires, les dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital secondaires, les dépenses en capital contrôlées, les subventions, les contributions et d'autres paiements de transfert.

Les OSS financés par des crédits figurent habituellement dans les mêmes crédits parlementaires que les autres éléments du ministère, auquel cas le Parlement n'impose aucune restriction sur les transferts entre les crédits de l'OSS et d'autres crédits ministériels. De même, il n'y a pas de contrôle des affectations de la part du Conseil du Trésor sur l'élément OSS des crédits ministériels. Les ministères peuvent transférer de l'argent entre l'OSS et d'autres éléments à l'intérieur du même crédit, sans s'adresser au Conseil du Trésor.

Les crédits des OSS sont traités exactement de la même façon que les autres crédits ministériels. Ainsi, toutes les sommes que reçoit l'OSS par voie de crédits sont incluses dans la base à partir de laquelle le Conseil du Trésor calcule les réductions de dépenses pour le ministère. Il est utile de faire observer que les OSS ont été parmi les premières organisations à mettre en œuvre la notion de budget de fonctionnement, laquelle permet le déplacement de sommes entre les postes de dépenses des salaires, du fonctionnement et de l'entretien, et de dépenses secondaires. Cette marge de manœuvre a depuis été consentie à tous les ministères et organismes et les OSS continuent de profiter de ses avantages.

Autorisation de dépenser de nouveau et crédits nets

Les crédits nets sont un moyen de financer une activité au moyen des frais d'utilisation et d'offrir au ministère une certaine souplesse financière lui permettant de réagir aux fluctuations de la demande chez sa clientèle. L'autorisation de crédits nets est normalement donnée annuellement par un libellé des crédits dans une loi de crédits. Sous le régime des crédits nets, le Parlement autorise une organisation à appliquer directement des recettes connexes aux coûts subis pour gagner ces recettes. Le Parlement adopte ensuite des crédits équivalant aux exigences financières nettes (les dépenses totales prévues moins les recettes totales prévues). Les postes de dépenses particuliers pour lesquels les crédits nets s'appliquent et les plafonds de dépenses à partir des recettes sont approuvés par le Conseil du Trésor.

4 / ASPECTS FINANCIERS

Les recettes et dépenses prévues sont déclarées de façon distincte dans le Budget des dépenses, dans les Comptes publics et dans d'autres déclarations exigées par le Parlement et les agences centrales. Tout écart entre les niveaux approuvés de recettes et de dépenses, d'une part, et les prévisions, d'autre part, est examiné par le Conseil du Trésor, qui détermine si les niveaux de dépenses approuvés doivent être rajustés à la baisse ou à la hausse à la lumière des accords négociés avec le ministère.

Le régime de crédits nets sert aux organisations ou aux activités qui ne pourraient pas normalement être autosuffisantes, mais pour lesquelles il est probable qu'une bonne partie des dépenses puissent être compensées par les recettes. Un régime de crédits nets a été établi pour plusieurs OSS qui tombent dans cette catégorie.

Ce mécanisme peut bien fonctionner lorsque les recettes d'une organisation sont relativement stables et prévisibles et sont réellement perçues pendant l'exercice pour lequel le budget a été augmenté. En pratique toutefois il peut survenir des difficultés en raison des décalages et de la fluctuation des recettes. Il peut arriver par exemple que les recettes pendant l'exercice en cours soient plus élevées que prévu. Les dispositions approuvées par le Conseil du Trésor prévoient habituellement un mécanisme permettant de créditer l'organisation pour ces recettes, jusqu'à concurrence d'un certain plafond procentuel (par exemple, 130 pour cent du montant négocié dans le Budget des dépenses principal). Toutes les recettes en sus de ce plafond pourraient quand même être créditées, mais il faudrait alors l'approbation du Conseil du Trésor et leur inclusion dans le Budget des dépenses supplémentaire. En revanche, si les recettes sont insuffisantes pendant l'exercice en cours, la fraction du budget de l'OSS qui avait été négociée en prévision de ces recettes ne peut être dépensée; elle sera bloquée et elle ne pourra être reportée.

Un problème qui s'est révélé un irritant réel dans certains cas s'est produit lorsque l'OSS rendait un service pendant un exercice en particulier, mais ne touchait pas les recettes avant l'exercice suivant. La date limite réelle était le 15 avril (et non le 31 mars) : les recettes perçues avant le 15 avril pouvaient être créditées au budget de l'exercice pour lequel elles avaient été prévues — et pouvaient donc être dépensées. Les recettes reçues après le 15 avril étaient effectivement perdues pour l'organisation. (Elles étaient reçues trop tard pour être créditées à l'exercice qui venait de se terminer, mais elles étaient quand même traitées comme si elles avaient été gagnées au cours de cet exercice et ne pouvaient donc être créditées à l'exercice suivant.) Le retard que mettent les clients à acquitter leurs factures pouvait se révéler coûteux pour les OSS dans cette situation.

Fonds renouvelable

Le fonds renouvelable est une autorisation permanente consentie par le Parlement de faire des paiements sur le Trésor jusqu'à concurrence d'une limite prescrite à des fins particulières, comme le fonds de roulement, l'acquisition d'immobilisations et le financement

temporaire de déficits de fonctionnement accumulés. Cette autorisation prévoit aussi que les dépenses faites à ces fins doivent être compensées, dans la mesure du possible, par les recettes produites. Le montant de l'autorisation permanente approuvée par le Parlement ne peut être dépassé. (Pour en savoir davantage sur les fonds renouvelables, se reporter à l'*annexe A*, Fonds renouvelables.)

Les fonds renouvelables sont en premier lieu approuvés par le Conseil du Trésor, soit à l'intérieur du document cadre de l'OSS, soit dans une présentation ultérieure, et ensuite par le Parlement, habituellement suivant une loi de crédits. Il y a eu constamment un lien entre le fonds renouvelable et l'OSS. Quatre des cinq premiers OSS fonctionnaient avec un fonds renouvelable avant de devenir de tels organismes (ce pourquoi ils ont été choisis pour devenir de tels organismes) et l'un d'entre eux a commencé à fonctionner avec un fonds renouvelable lorsqu'il est devenu un OSS. Les plus gros organismes établis depuis lors soit ont un fonds renouvelable, soit sont en voie d'en obtenir un. (Par exemple, la Commission canadienne des grains (la CCG) est en voie de passer du régime des crédits parlementaires à celui du fonds renouvelable.)

Le Conseil du Trésor a hésité jusqu'à maintenant à approuver un fonds renouvelable si l'organisme n'est pas un OSS. Par exemple, dans un cas récent, le fonds renouvelable a été approuvé à la condition qu'un OSS soit établi. La structure de l'OSS permet également une meilleure justification de l'emploi des fonds et une plus grande transparence pour le fonds renouvelable : l'OSS fonctionne à l'intérieur des paramètres fixés dans son document cadre et il produit un plan d'entreprise (pour le Conseil du Trésor et le ministère d'attache) et, dans certains cas, un rapport annuel comprenant des indicateurs de rendement. C'est là une meilleure façon de rendre des comptes et de justifier l'emploi des fonds que dans le cas d'autres fonds renouvelables.

Il n'est pas obligatoire que l'OSS soit financé par un fonds renouvelable. Comme les possibilités de recouvrement des coûts sont limitées pour un certain nombre d'OSS, il ne conviendrait pas d'établir un fonds renouvelable dans ces cas.

Le fonds renouvelable soulève un certain nombre de questions d'intérêt pour les OSS actuels et éventuels. Mentionnons les facteurs relatifs à l'importance, le délai nécessaire à l'autosuffisance et le traitement de l'excédent. Chacun de ces points est abordé dans les parties ci-après.

Facteurs relatifs à l'importance

D'après la politique du Conseil du Trésor, l'importance est un critère majeur dans l'établissement et l'approbation d'un fonds renouvelable étant donné les coûts élevés associés à l'établissement et à la gestion d'un tel fonds, ces coûts pouvant comprendre l'achat ou

l'élaboration d'un nouveau système financier pour satisfaire à l'exigence de la comptabilité d'exercice. (Voir l'*annexe A* pour plus de renseignements.)

D'après la pratique actuelle, un organisme doit avoir au moins dix millions de dollars de recettes afin d'obtenir un fonds renouvelable. Lorsque l'approbation est accordée pour un montant moindre, c'est pour une période transitoire; c'est-à-dire que l'approbation peut être donnée compte tenu du fait que le seuil de dix millions de dollars sera bientôt atteint. L'imposition d'un tel seuil vise à limiter la prolifération des fonds renouvelables, étant donné les coûts qu'ils entraînent, par exemple pour leur établissement et pour les systèmes de comptabilité, et à éviter les problèmes liés au manque de visibilité ou à l'absence de justification de l'emploi des fonds. Il est possible cependant d'éliminer ces deux risques en établissant un lien entre l'approbation du fonds renouvelable et le statut d'OSS, comme c'est de plus en plus le cas. (Avec la tendance actuelle, on en est presque au point où tout organisme doté d'un fonds renouvelable est également un OSS.) Si le seuil de dix millions de dollars est abaissé ou éliminé, de plus petits OSS pourraient avoir leur propre fonds renouvelable.

À titre d'exemple, la province du Manitoba établit un lien direct entre le statut d'OSS et l'approbation d'un fonds renouvelable. Dans cette province, il est techniquement impossible d'obtenir un fonds renouvelable sans être un OSS puisque, d'après la loi, la seule façon d'avoir un fonds renouvelable est par la voie d'une autorisation de financement d'un OSS. Le Manitoba n'a fixé aucune limite à la taille des fonds renouvelables et l'un de ses OSS a un fonds qui n'a que 700 000 \$ de recettes. (Prière de se reporter à l'*annexe B* pour en savoir davantage sur l'exemple manitobain.)

Délai nécessaire à l'autosuffisance

La période comptable normale pour l'OSS est l'exercice financier. Si l'OSS a un fonds renouvelable, l'exercice financier sert de période comptable pour le fonds renouvelable et pour le calcul des changements au fonds désigné.

Il peut falloir quelques années pour que l'OSS fasse ses frais et, dans ce cas, ce facteur est mentionné dans le document cadre approuvé par le Conseil du Trésor. Par exemple, on a prévu qu'il faudrait au Bureau des passeports quatre ans pour faire ses frais et, pour la CCG, cinq ans, de sorte qu'on tient compte des situations où les recettes présentent des écarts importants qui sont indépendants de la volonté de l'OSS. Pour le Bureau des passeports, le nombre de voyageurs peut varier beaucoup d'une année à l'autre et est indépendant de sa volonté; pour la CCG, le résultat net dépend de la quantité de grains, laquelle dépend à son tour du temps qu'il fait et des marchés internationaux. Dans ce cas, il est difficile de déterminer ce qu'est exactement le résultat net année après année, les raisons exactes des fluctuations et ce que l'OSS peut y faire, le cas échéant. Pour tenir compte de ces facteurs et établir une base réaliste pour la stabilisation des taux et les proportions attendues de

recouvrement des coûts, il faut compter sur une plus longue période permettant le calcul en fonction de moyennes et de tendances.

Traitement des excédents

Il est possible qu'un OSS fonctionnant par recouvrement des coûts accumule des excédents dans son fonds renouvelable. Les excédents, de même que les déficits, appartiennent au gouvernement du Canada comme le montrent les Comptes publics, où les excédents et les déficits sont déclarés à titre d'« Avoir du Canada ». La situation est analogue à celle de l'entreprise privée, où le profit ou la perte appartient en fait aux actionnaires, même si rien ne leur est attribué tant que ne sont pas versés des dividendes. Le gouvernement du Canada, à titre de seul actionnaire d'un OSS, est libre de déterminer quelle mesure à prendre quand il y a des excédents.

L'existence d'excédents chez les OSS et leur traitement sont apparus comme une question importante dans le cours de la présente étude. Les organismes qui avaient accumulé des excédents à un moment donné estimaient qu'ils devaient conserver une certaine fraction de l'excédent qu'ils avaient gagné car ils pourraient s'en servir pour faire des investissements, comme l'achat de matériel principal. D'autres soutiennent que, comme les OSS fonctionnant avec un fonds renouvelable doivent se contenter de faire leurs frais, l'existence d'un excédent accumulé indique tout simplement que les frais sont trop élevés et ne correspondent pas exactement aux coûts réels. C'est le cas en particulier des organismes de réglementation, auxquels les clients sont tenus de payer les frais établis. Dans ce cas, pourrait-on soutenir, les frais devraient être réduits ou du moins bloqués.

Toutefois, la motivation du profit qui stimule le secteur privé est également un outil important qui peut servir tout autant dans le contexte de l'OSS. Pour l'OSS autosuffisant, l'atteinte de résultats nets positifs est une source de fierté et la recherche d'un tel but devient partie intégrante de la culture. Si une telle motivation n'existe plus ou est affaiblie, le moral des employés pourrait subir des effets négatifs.

Par exemple, peu avant de devenir un OSS, une organisation avait accumulé un excédent qu'elle avait compté appliquer à l'acquisition de systèmes informatiques. On lui a plutôt ordonné de réduire ses frais à un niveau suffisamment bas pour réduire l'excédent accumulé. Les employés ont alors constaté qu'ils travaillaient plus fort que jamais, mais que l'organisation perdait de l'argent — comme le prévoyait la directive. Lorsqu'elle est devenue un OSS, elle s'est retrouvée aux prises avec une pénurie de capitaux d'investissement, de sorte que bon nombre de ses professionnels ont dû travailler sans ordinateur jusqu'à récemment.

Si on restreint les excédents, il est plus difficile d'établir des objectifs financiers et de motiver ainsi les employés. Dans la situation actuelle, il existe une certaine incitation à afficher un résultat net positif, même si l'excédent doit être remis au Trésor : il s'agit d'une

question de fierté pour l'OSS, comme l'ont indiqué les agents des finances qui ont été interrogés pour cette étude. Toutefois, le résultat net ne doit pas être trop positif : si le succès est trop élevé, on pourrait très bien s'en prendre à l'organisme sans lui accorder d'avantages compensatoires. Le bon stimulant consiste à afficher un résultat net modestement positif et à établir un équilibre approximatif entre les coûts et les recettes. Il n'existe aucune incitation financière à faire un effort important pour maximiser les recettes et minimiser les coûts.

Les organismes du secteur privé, y compris ceux qui sont en concurrence avec les OSS facultatifs, tiennent compte dans leur structure de prix d'une marge de profit ou d'un rendement de l'actif. L'OSS n'a pas de moyen systématique d'imputer les coûts fixes en capital (l'ensemble de son actif) ou de se donner une marge de profit. En revanche, l'OSS est tenu (ou se pense tenu), en tant que partie du secteur public, de subir des coûts qui sont uniques à l'administration gouvernementale, comme le réaménagement des effectifs, le bilinguisme et le maintien d'opérations régionales déficitaires. Dans certains cas, certains de ces coûts peuvent être compensés par des crédits parlementaires. Mentionnons l'exemple de CORCAN, qui reçoit du Service correctionnel Canada (SCC) une somme annuelle de 15.9 millions de dollars pour les coûts relatifs aux aspects correctionnels de son activité. Mentionnons aussi l'exemple de Formation et perfectionnement Canada (FPC), qui reçoit un crédit constant de deux millions de dollars, soit ce qu'il lui en coûte pour offrir des cours en français, et qui a récemment reçu des sommes supplémentaires pour ses opérations régionales.

Il peut toutefois y avoir des coûts élevés bien au-dessus de la fraction des crédits, laquelle de toute façon a été réduite à l'occasion des compressions récentes. Dans un cas, ces coûts (essentiellement pour le réaménagement des effectifs et les opérations régionales) s'élevaient à presque dix pour cent des recettes de l'organisme, soit un montant bien supérieur aux crédits qu'il touchait.

Les organismes du secteur privé peuvent conserver une fraction de leurs gains pour payer des dépenses telles le remplacement ou l'expansion d'importantes immobilisations, de même que la recherche-développement. Les OSS qui fonctionnent selon un fonds renouvelable peuvent intégrer un amortissement cumulé et le font effectivement pour tenir compte des coûts des immobilisations, mais leur latitude pour garder les fonds nécessaires à de grandes dépenses en capital à la longue est limitée. Lorsque l'OSS a besoin d'argent pour faire des achats importants d'immobilisations, il négocie soit avec son ministère d'attache, soit avec le Conseil du Trésor, ou au cas par cas.

D'autres solutions ont été adoptées par d'autres administrations. Au Manitoba par exemple, les OSS peuvent obtenir un rendement sur les capitaux propres et conserver une fraction de leurs gains. L'OSS est censé gagner suffisamment pour rembourser le passif à long terme qui y est associé.

III Exigences financières et questions budgétaires

Après avoir réglé les questions relatives aux mécanismes de financement, les OSS se heurtent à un certain nombre d'autres problèmes financiers, tant pour démarrer que pour fonctionner. Il est question dans le présent chapitre de ces problèmes sous les rubriques suivantes : (1) exigences financières, soit les conditions à remplir pour démarrer; et (2) questions budgétaires, soit le lien entre le processus budgétaire de l'OSS et celui du gouvernement, ainsi que les répercussions sur les OSS de la réduction des dépenses à l'échelle du gouvernement.

Exigences financières

Coûts de démarrage

Les nouveaux OSS doivent subir certains coûts de démarrage découlant en partie de l'exigence de rédiger un document cadre et un plan d'entreprise pour l'approbation du Conseil du Trésor. (Les OSS qui existent déjà doivent mettre à jour annuellement leur plan d'entreprise et peuvent avoir à réviser leur document cadre de temps à autre, par exemple s'il survient des changements relatifs à leur mission ou à leur mandat.) Il peut en coûter cher pour élaborer ces documents, et plus encore pour les plus petits organismes, soit au moins d'un à trois équivalents temps plein pendant une année et de 200 000 à 500 000 \$ en coûts non salariaux.

Même si ces coûts ne sont subis qu'une fois, ils peuvent agir comme facteur de dissuasion pour l'établissement de petits OSS. Les coûts de démarrage ne sont pas relativement aussi élevés pour les plus gros organismes, mais ils peuvent quand même représenter un fardeau, surtout en raison des heures que doivent y consacrer les gestionnaires. Les coûts de démarrage sont encore plus élevés lorsque l'établissement d'un OSS se fait en même temps qu'un changement ou une restructuration de l'organisation, comme ce fut le cas lorsque Conseils et Vérification Canada (CVC) a été formé, et comme c'est actuellement le cas pour la formation de l'organisme chargé des Services gouvernementaux de télécommunication et d'informatique (la fusion d'un organisme existant avec une autre partie du ministère).

Le Conseil du Trésor n'a pas eu pour règle d'offrir des fonds de démarrage pour les OSS. Les coûts doivent être acquittés par l'OSS lui-même ou par le ministère d'attache.

Il faut faire observer que, si les coûts peuvent être élevés, les avantages peuvent aussi être importants. Les documents nécessaires pour l'acquisition du statut d'OSS sont élaborés dans le cadre d'un processus de planification stratégique au cours duquel l'organisme détermine où il s'en va, et qui l'amène à s'interroger sur certains aspects (comme le marketing) auxquels il avait antérieurement accordé moins d'attention. Ce processus et les documents de justification qui en découlent peuvent aussi aider l'organisme à voir plus clair et à préciser sa

mission et son mandat, tout en obtenant des agences centrales la reconnaissance et la ratification de sa raison d'être. Par exemple, un petit organisme a fait observer qu'il a été soulagé de recevoir une telle reconnaissance de la part du Conseil du Trésor après avoir subi plusieurs interrogatoires et examens sur son mandat et sur la nécessité de son existence au sein du secteur public.

Besoins en capital

Les nouveaux OSS ont souvent besoin de capital. Comme les dépenses en capital ont été une cible privilégiée pour la réduction des dépenses au cours de la dernière décennie, les OSS, comme de nombreux organismes et ministères fédéraux, ont une longue liste de besoins en capital, comme du matériel informatique et des installations de réseau.

Les OSS ayant un fonds renouvelable ont pu prévoir une provision pour amortissement dans les frais facturés et ont pu ainsi acquérir du capital. Les OSS qui n'avaient pas de fonds renouvelable n'ont pu financer ainsi les acquisitions d'immobilisations et ont été forcés de s'en remettre au financement par crédits.

Pour accélérer le processus et pour financer de grands projets, on a eu recours à d'autres moyens de financement des acquisitions d'immobilisations. Les OSS ont tenté de travailler avec leur ministère d'attache pour la planification et l'élaboration de grands projets. Cette solution convient dans le cas où les besoins du ministère et ceux de l'OSS correspondent et que le moment choisi convient aux deux. Toutefois, si on compte sur le ministère, il peut y avoir des retards puisque les plus gros ministères peuvent prendre un certain temps à faire démarrer leurs projets et à obtenir le financement nécessaire.

Une autre solution a consisté en une entente négociée par les OSS avec le Conseil du Trésor, suivant lequel ce dernier agit comme banquier et consent à fournir des fonds au départ en échange de recettes accrues pour le Trésor ou de niveaux de référence inférieurs pour les années à venir. Mentionnons à titre d'exemple le Plan de perfectionnement de la technologie du Bureau des passeports, où le Conseil du Trésor sera remboursé d'un certain montant pour chaque passeport vendu. Le problème dans ce cas tient au fait que l'OSS est en concurrence avec tout le monde pour obtenir une part d'une réserve de fonds très limitée au Conseil du Trésor. L'OSS doit être très convaincant pour que le Conseil du Trésor songe à une telle entente. Les coûts peuvent être élevés du point de vue du temps de gestion et de l'administration, et du fait que chaque entente doit être négociée de façon ponctuelle en l'absence d'une orientation claire ou de directives explicites.

En revanche, le gouvernement du Manitoba a mis sur pied un mécanisme de financement permettant de fournir aux OSS soit du capital d'emprunt, soit des capitaux propres, y compris des capitaux de démarrage.

Systemes

Les OSS ayant un fonds renouvelable sont tenus de communiquer de l'information financière suivant le système de la comptabilité d'exercice. À quelques exceptions près, les systèmes financiers actuels du gouvernement ne sont pas conçus pour la comptabilité d'exercice, mais fonctionnent suivant le système de la comptabilité de caisse modifiée. Pour mettre en place un fonds renouvelable, l'OSS doit acheter ou élaborer un système financier à cette fin précise. Jusqu'à ce jour, il y a eu peu de solutions partagées : les OSS ayant un fonds renouvelable ont généralement créé ou acheté leur propre système financier à un coût s'échelonnant jusqu'à 200 000 \$. Toutefois, ces coûts devraient décliner sensiblement avec l'élaboration de systèmes partagés — le Système financier ministériel commun (SFMC) comporte par exemple un module pour le fonds renouvelable.

Si les systèmes partagés peuvent répondre aux besoins comptables de base des OSS, y compris ceux qui ont un fonds renouvelable, il serait quand même nécessaire pour les OSS d'acquérir des systèmes qui sont conçus ou adaptés à leurs besoins particuliers et qui sont intégrés à d'autres systèmes, comme les systèmes d'information pour cadres supérieurs. Par exemple, CORCAN et Groupe communication Canada (GCC) ont tous deux besoin de systèmes pouvant prendre en charge leurs besoins particuliers, comme la tenue des stocks, qui sont associés à la fabrication. Il est peu probable toutefois que les systèmes partagés offrent une solution parfaite pour ces besoins.

En outre, les OSS qui offrent des services facultatifs dans un contexte concurrentiel devront de toute évidence acquérir des systèmes et une infrastructure de marketing, comme ce fut le cas pour les cinq premiers organismes. (Prière de consulter le document d'accompagnement sur le marketing pour en savoir davantage à ce sujet.) On peut et on a pu y arriver au moyen de systèmes moins coûteux fonctionnant sur des réseaux locaux de micro-ordinateurs, mais on peut alors se demander si les plateformes et programmes divers doivent être intégrés — problème qu'ont essayé de résoudre les organismes avec plus ou moins de succès. On retient en général que les solutions sont applicables, mais loin d'être faciles et évidentes.

Investissement dans le personnel

Pour ce qui est de l'investissement dans le personnel, la plupart des OSS semblent avoir maintenu les anciennes structures, sans augmenter ni diminuer sensiblement les ressources totales consacrées à cette fin. Il y a une exception, soit le GCC, où le nombre moyen de jours-formation par employé est passé de 1,4 en 1990-1991 à 4,6 en 1992-1993. [L'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG) a également accru la formation de ses employés dans le cadre de son initiative de la Gestion de la qualité totale (GQT).]

L'OSS a plus de latitude pour offrir à ses employés l'occasion d'assister à des congrès, de voyager et de recevoir une formation connexe — surtout par exemple pour la participation à des foires commerciales, ce qui peut être une occasion de faire du marketing et de conclure des marchés.

En principe, les OSS reconnaissent l'importance de la formation et du perfectionnement et plusieurs cherchent à gérer plus systématiquement le perfectionnement de leurs ressources humaines. À ce jour toutefois, peu de progrès concrets ont été réalisés, soit pour l'établissement d'un inventaire des compétences actuelles et nécessaires, soit pour la conception d'une stratégie visant l'acquisition de certains ensembles de compétences pour l'organisation. Certaines personnes interrogées ont mentionné qu'on continuait de mettre l'accent sur le contrôle des coûts plutôt que sur la production de recettes : dans ce cas, la formation est considérée comme une dépense plutôt que comme un investissement.

Questions budgétaires

Processus budgétaires

Dans les deux principaux documents qu'il élabore, l'OSS fixe le cadre de sa planification et de l'établissement de son budget. Le document cadre ou la charte vise à établir un lien entre la justification de l'emploi des fonds et un sentiment d'orientation stratégique : il encourage (et exige) une planification stratégique et il définit les limites à l'intérieur desquelles l'OSS fonctionne. Le plan d'entreprise de l'OSS expose annuellement une série d'initiatives que l'organisme doit entreprendre au cours de la prochaine période financière et des suivantes. Le plan d'entreprise sert à montrer que ces initiatives amélioreront le service à la clientèle, accroîtront l'efficacité et l'efficacités des opérations et auront un résultat net positif pour le gouvernement.

Outre ses processus budgétaires internes, l'OSS doit établir une jonction avec le processus budgétaire applicable à l'ensemble de l'administration fédérale. Le Conseil du Trésor exige des OSS des renseignements pour évaluer le résultat net de chacun, déterminer les répercussions sur la Réserve de fonctionnement, établir les niveaux de référence pour les crédits et inclure les crédits des OSS et les paramètres des fonds renouvelables dans les lois de crédits adoptées par le Parlement. Donc, les OSS doivent communiquer des renseignements pour la présentation du Budget des dépenses — outre leur plan d'entreprise.

Les plans opérationnels pluriannuels (POP) étaient toujours nécessaires au moment où les entrevues ont eu lieu. Au cours des entrevues, certains des plus petits OSS ont mentionné que le processus des POP représente un fardeau administratif, surtout pour ce qui est du temps de gestion. Par ailleurs, s'ils ne sont pas très heureux d'avoir à préparer des documents supplémentaires, les plus gros OSS ne trouvent pas que les exigences imposées à l'ensemble de l'administration fédérale soient fastidieuses. Dans la plupart des cas, la présentation du

POP pour les OSS est tout simplement un exercice comptable, la tâche principale consistant à établir les rapprochements nécessaires, ce qui peut habituellement se faire en deux ou trois pages. Dans certains cas, plus de renseignements sont exigés. Les OSS fonctionnant avec des crédits nets doivent transmettre des projections de recettes et des données chronologiques qui seront nécessaires pour l'établissement des niveaux budgétaires pour le prochain exercice. (Même si le POP n'est plus nécessaire, le Budget des dépenses principal exige tout de même ces rapprochements et ces projections.)

Dans l'examen du Budget des dépenses principal, la tâche principale de l'analyste du Conseil du Trésor consiste à déterminer les répercussions sur la Réserve de fonctionnement. Pour les OSS ayant un fonds renouvelable, il s'agit de savoir si l'on prévoit une hausse de l'utilisation de l'autorisation de prélèvement (auquel cas il y aurait un débit à la Réserve de fonctionnement) ou s'il y a un résultat net positif (auquel cas il y aurait un crédit à la Réserve de fonctionnement). On trouvera plus de renseignements à ce sujet à l'*annexe A* portant sur les fonds renouvelables. Toute hausse notable de l'utilisation de l'autorisation de prélèvement en cours d'exercice figurerait à titre d'information dans le dernier Budget des dépenses supplémentaire, avec un débit correspondant à la Réserve de fonctionnement.

Le Conseil du Trésor semble dans la plupart des cas considérer les plans d'entreprise et les rapports annuels comme des documents d'information. Il s'intéresse surtout au résultat net et aux répercussions possibles sur la Réserve de fonctionnement.

Répercussion des réductions des dépenses dans l'ensemble du gouvernement

Les OSS sont touchés à divers degrés par les réductions des dépenses dans l'ensemble du gouvernement, selon leur mécanisme de financement, leur relation avec leur ministère d'attache et la mesure dans laquelle ils comptent sur le marché pour obtenir les sommes dont ils ont besoin.

Comme les fonds renouvelables tant dans les OSS que dans les ministères sont généralement autosuffisants, ils ne sont généralement pas touchés par la réduction des budgets de fonctionnement dans l'ensemble du gouvernement : rien ne serait épargné par la compression des coûts. Plutôt, la réduction des coûts (par exemple, pour la fonction marketing) pourrait très bien entraîner une baisse des recettes, égale ou supérieure aux coûts qui ont été supprimés. Lorsque le Conseil du Trésor fait ses calculs, il exclut les fonds renouvelables de la base des dépenses à laquelle les réductions générales s'appliquent.

Les OSS qui fonctionnent au moyen de crédits sont assujettis aux mêmes mesures générales de réduction des dépenses que les ministères et autres organismes. Toutefois, pour les OSS financés par des crédits nets, la fraction des crédits nets est exclue de la réduction parce que la tranche des recettes est calculée de façon nette avant que le crédit ne soit voté : la réduction ne s'applique qu'aux montants crédités. Si un OSS a des recettes qui sont tout

simplement créditées au Trésor, aucune tranche des crédits n'est à l'abri de la réduction des dépenses.

Les OSS ayant un fonds renouvelable peuvent dans certains cas faire une contribution indirecte à l'atteinte des objectifs de réduction des dépenses pour le ministère d'attache. À cette fin, les frais que paient les OSS pour les services fournis par le ministère sont habituellement haussés. Il existe toutes sortes de services ministériels qui sont facturés aux OSS et la situation est compliquée et ambiguë dans beaucoup de cas. Par exemple, quel est le montant du loyer que l'OSS devrait payer et quel choix a-t-il pour les locaux qu'il loue? Qu'en est-il des services publics? L'OSS paie-t-il des frais ou devrait-il le faire pour la direction centrale du ministère? Un certain nombre d'OSS ont signalé des hausses récentes dans l'étendue et le montant de ces frais.

Les OSS qui dépendent de clients du secteur public ont ressenti l'effet des compressions de portée générale étant donné la réduction du budget de leurs clients. Certaines réductions ont également été axées sur certains types de dépenses, comme l'édition, et une réduction possible des dépenses de services professionnels.

Globalement, les OSS ont pu faire face à cette situation, même si ce ne fut pas sans difficulté et sans qu'ils aient l'impression d'être constamment « sur le bord du gouffre ». Dans certains cas, ils ont même pu tirer à leur avantage certains aspects de la situation. GCC par exemple offre maintenant un ensemble de produits d'édition sans luxe ou sans superflu. Pour sa part, CVC a accru les éléments de son activité de consultation qui portent sur la survie dans le cadre d'une restructuration. Il existe cependant un effet négatif sur leur capacité de concurrence dans un marché en déclin, car bon nombre de leurs concurrents du secteur privé qui se trouvent dans une situation difficile pourraient davantage se plaindre de la concurrence des organismes gouvernementaux.

La réduction des dépenses et les mesures connexes ont également eu un effet sur la capacité des OSS d'attirer, de garder, de motiver et d'utiliser pleinement le personnel dont ils ont besoin. Mentionnons parmi ces mesures le gel des salaires, les limites imposées à l'effectif de la haute direction, la déstratification et les réductions dans la catégorie de la gestion, la suspension des initiatives portant sur les primes et les mesures incitatives, ainsi que la réduction obligatoire des services de soutien ministériel. Ces mesures touchent tout autant les OSS que les ministères et les organismes, mais leur effet est particulièrement remarquable sur les OSS qui offrent des services facultatifs et qui sont en concurrence avec le secteur privé.

Toutes ces mesures ont un effet sur la capacité d'obtenir la « combinaison » exacte de ressources humaines et d'en faire le meilleur usage possible pour gagner des recettes et réduire les coûts. L'effet porte par exemple sur le recrutement et le maintien des professionnels et des gestionnaires qui sont les plus hauts producteurs de recettes, puisque ce sont précisément les

personnes qui ont généralement des choix ailleurs. Avec le maintien du gel des salaires, les échelles salariales des OSS deviennent moins concurrentielles comparativement à celles qui sont offertes par d'autres employeurs. Ce problème a été dissimulé par la réduction des effectifs et les mises à pied tant dans le secteur public que dans le secteur privé mais, au moment où la reprise se fera sentir, le cas échéant, les fonctionnaires auront d'autres occasions d'aller ailleurs.

L'une des façons de remédier à cette situation consisterait à recruter et à rémunérer des gens à un niveau plus élevé de classification, c'est-à-dire au niveau de la gestion. Toutefois, cette solution est grandement limitée par les contraintes imposées à l'effectif total de la haute direction — l'une des marges de manœuvre qui n'a pas été consentie aux OSS. Cette contrainte a été accentuée par une réduction de dix pour cent dans la catégorie de la gestion dans le Budget de 1991, concurremment avec la déstratification et la compression dans les rangs de la direction. De façon générale, la déstratification a entraîné la suppression de la catégorie inférieure de gestion, d'où une réduction des possibilités pour les meilleurs professionnels juste en deçà du niveau de la direction (au niveau « EX moins un ») : c'était là leur porte d'entrée dans la catégorie de la gestion. Avec la déstratification, l'élimination de la catégorie SM et le contrôle serré constant de l'effectif total de la haute direction, les meilleurs professionnels ont de moins en moins de possibilités de parvenir au niveau de la direction dans la fonction publique — et à peu près aucun espoir d'obtenir une hausse salariale s'ils restent dans la fonction publique.

En outre, il n'y a aucune occasion de verser des récompenses et des primes, sauf de modestes « prix de reconnaissance ». Toute mesure incitative comportant le versement d'argent est éliminée dans les circonstances actuelles. (Dans une certaine mesure, les prix de reconnaissance symboliques peuvent contribuer à maintenir la motivation et à donner à l'organisation l'occasion de montrer qu'elle valorise ses employés. Il existe aussi d'autres formes de reconnaissance non financières, comme la participation à des congrès et la possibilité de suivre des cours de formation.)

Les OSS n'ont pas eu jusqu'à maintenant la souplesse de récompenser leurs meilleurs producteurs et ils ont été tenus du même coup (en raison de la politique sur le réaménagement des effectifs) de garder un certain nombre de personnes qui gagnent peu ou pas de recettes et qui ne contribuent pas vraiment au résultat net. Plusieurs OSS ont mentionné que cette politique leur a été coûteuse. Dans un cas, le coût s'est élevé à plus de cinq pour cent du budget de l'OSS, tandis que dans d'autres, la haute direction de l'OSS s'est retrouvée aux prises avec la politique de réaménagement des effectifs et a demandé que ses dispositions soient abolies ou grandement atténuées — ou au moins d'obtenir une certaine forme d'exonération pour les OSS.

IV Questions relatives à l'établissement des prix

Dans la plupart des organismes gouvernementaux, la gestion financière a toujours été axée sur l'établissement des budgets et sur le contrôle des dépenses. Depuis quelques années, le recouvrement des coûts est devenu plus important, d'où la nécessité accrue d'améliorer les capacités de gestion des recettes. Au sein de l'administration fédérale, c'est chez les OSS en régime d'autofinancement qui fonctionnent avec un fonds renouvelable qu'on a pu constater à quel point le recouvrement des coûts et la gestion des recettes avaient connu un essor. Voilà un domaine où les OSS sont à l'avant-garde et où ils peuvent procurer des exemples utiles pour d'autres.

Les OSS qui facturent les services qu'ils offrent doivent déterminer une structure de prix qui est juste, simple à administrer et efficiente. En outre, la structure des prix doit permettre le recouvrement des coûts dans la mesure prévue et attendue.

S'il appartient encore au Conseil du Trésor d'approuver le tarif des services imposés par règlement et de certains services obligatoires, les OSS qui offrent des services facultatifs sont libres de fixer leur tarif pour leur organisme et de le modifier selon les circonstances. Dans l'établissement de leur structure de prix, les OSS doivent tenir compte d'un certain nombre de facteurs : (1) l'élaboration d'un système d'information sur l'établissement des coûts; (2) l'établissement des coûts à recouvrer; (3) le traitement de l'actif dans l'établissement des coûts; (4) l'attribution des coûts à divers groupes d'utilisateurs; (5) le choix d'une stratégie d'établissement des prix et l'établissement des prix comme tel.

Renseignements pour l'établissement des coûts

Les OSS doivent obtenir des renseignements sur les coûts des divers intrants relatifs à la prestation des services pour déterminer le prix le plus convenable à fixer pour ces services. Si l'OSS offre plus d'un genre de services, les coûts doivent être ventilés d'après chacun des services. Il y a trois grands types de coûts :

- les coûts directs nécessaires à la prestation des services et qui sont directement attribuables aux services;
- les coûts de soutien de programmes provenant de l'exécution de fonctions qui ne sont pas directement liées à la prestation des services, mais qui soutiennent les activités de prestation des services;
- les coûts généraux des services ministériels et administratifs nécessaires au soutien des activités de fonctionnement de l'organisation, mais qui n'ont rien à voir avec la prestation des services comme telle.

Beaucoup de systèmes financiers ne sont pas conçus pour tenir des renseignements sur les coûts correspondant aux définitions ci-dessus ou à des définitions semblables. Une organisation peut avoir besoin de systèmes distincts d'établissement des coûts pour obtenir les renseignements nécessaires.

Détermination des coûts à recouvrer

Une fois que l'OSS a établi un système pour obtenir les renseignements sur le coût des intrants, il doit déterminer quels coûts doivent être recouverts par les frais facturés pour le service. Beaucoup d'OSS subissent des coûts qui sont liés à des activités autres que la prestation des services. On peut dire qu'il s'agit d'objectifs non liés au service et qui peuvent être rattachés à l'atteinte de buts plus larges du gouvernement, à des activités de réglementation ou à la définition de politiques. Si l'OSS inclut ces coûts dans sa structure de prix, il pourrait se trouver en situation concurrentielle désavantageuse par rapport à des organisations du secteur privé qui n'ont pas de coûts semblables. On pourrait aussi soutenir que l'inclusion de ces coûts ne serait pas juste pour les clients, surtout dans le cas où le service est obligatoire ou imposé par règlement.

Comme on l'a mentionné dans la partie précédente portant sur la réduction des dépenses, ces types de coûts deviennent de plus en plus un problème pour les OSS : les crédits pour ces éléments de service plus larges sont en voie de réduction, mais on s'attend à ce que ces services soient maintenus, d'où une pression accrue sur le fonds renouvelable pour qu'il comble la différence. Par exemple, les crédits portant sur les activités de soutien du GCC aux activités de communication du Bureau du Conseil privé (BCP) et au programme de dépôt des bibliothèques ont été réduits, de sorte que le GCC doit combler la différence par ses propres recettes.

Un autre problème réside dans la difficulté de recouvrer les frais généraux qui découlent de la situation de l'OSS en tant que partie intégrante de l'appareil gouvernemental. Comme on l'a mentionné plus tôt, il peut y avoir des coûts pour des dépenses liées au bilinguisme, au réaménagement des effectifs et au maintien d'installations régionales déficitaires. Par exemple, CORCAN exploite des installations à des endroits éloignés qui sont en soi non rentables, mais qui doivent être maintenues en raison du mandat du CORCAN d'offrir des services à l'ensemble du système carcéral. En outre, en raison des réductions dans l'élément des crédits tant pour CORCAN que pour le reste du SCC, il y a des pressions pour que les frais généraux du système carcéral soient de plus en plus imputés au fonds renouvelable de CORCAN. Il n'existe pas de règle absolue et il y a beaucoup de marge à interprétation, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer quelle fraction des frais d'éclairage et de chauffage devrait être imputée respectivement au ministère et à CORCAN (et par conséquent aux clients de CORCAN). En fait, il existe beaucoup de possibilités de facturer les services généraux aux OSS et à leurs clients et on peut même aller jusqu'à se demander

quelle fraction des activités des cabinets du sous-ministre et du ministre devrait être imputée à l'OSS et à ses clients.

Certains OSS sont dans la situation où ils essaient de recouvrer leurs frais généraux qu'ils ne peuvent contrôler ni à court terme, ni à long terme, puisque ces questions sont décidées par le ministère d'attache ou par les agences centrales. Le meilleur exemple de cette situation est peut-être le cas de Formation et Perfectionnement Canada, qui a été obligé de quitter ses locaux à Ottawa pour emménager au complexe Asticou à Hull en raison d'une décision globale du gouvernement d'utiliser davantage Asticou. Ce déménagement a entraîné des coûts supplémentaires pour le loyer et les services et pourrait avoir entraîné une certaine perte de recettes puisqu'un certain nombre de clients ont indiqué qu'ils trouvent le nouvel emplacement moins commode. Dans ces cas, les frais supplémentaires devront être récupérés soit par la hausse des frais facturés aux clients, soit par la baisse du résultat net de l'organisme.

Il peut appartenir dans certains cas à l'organisme même de choisir de maintenir ou non une activité non productrice de recettes, mais l'OSS peut se sentir obligé de maintenir l'activité dans le cadre de son mandat plus général, lequel explique en partie sa présence dans la fonction publique. Prenons l'exemple de CVC, qui soutient la publication de la revue *Optimum*. Si cette activité a certains avantages plus larges relativement au marketing et à la visibilité de CVC, il en coûte de l'argent pour maintenir ce service pour l'ensemble du gouvernement. À strictement parler, on pourrait soutenir que CVC devrait éliminer toutes ses activités de cette nature pour comprimer ses coûts et réduire ses prix. Toutefois, si l'organisme agissait ainsi, il ne remplirait pas son mandat plus large et il perdrait une partie de ce qui justifie sa présence dans la fonction publique.

En principe, les activités qui sont d'un intérêt public plus large devraient être financées par des crédits. Toutefois, comme les crédits sont en voie de réduction dans l'ensemble du système, cette solution pourrait ne pas être réaliste dans les circonstances actuelles, de sorte que le problème persistera.

Traitement de l'actif du point de vue de l'établissement des coûts

Le problème associé au traitement de l'actif réside dans les coûts d'origine par rapport aux coûts de remplacement. Il est plus facile de justifier les coûts d'origine de même que de les appliquer. Quant aux coûts de remplacement, non seulement sont-ils beaucoup plus subjectifs, mais on pourrait dire qu'ils doivent correspondre aux coûts véritables de la prestation des services, puisque les coûts de remplacement de l'actif peuvent être très différents du prix payé au départ.

Cette question se pose en particulier pour le matériel informatique, où le taux de désuétude et de dépréciation peut être très élevé (jusqu'à 50 pour cent par année). Dans certains cas, l'OSS peut ne pas avoir le contrôle entier de ses systèmes et peut être forcé

d'utiliser d'anciens « systèmes héréditaires » ayant une structure de coûts plus élevés. Un bon exemple de cette situation est le Réseau canadien d'information sur le patrimoine (RCIP) qui fonctionne avec un gros ordinateur que l'organisme aimerait remplacer. Il ne dispose pas toutefois du capital nécessaire pour le faire lui-même et il doit compter sur le financement du ministère, lequel à son tour est pris par des projets plus importants dont l'approbation et la mise en place exigeront un certain temps. (RCIP a effectivement eu une idée innovatrice pour le financement d'un nouveau système. Comme il a dû agrandir ses locaux, il a été obligé de déménager d'un étage à un autre et il a constaté qu'il en coûterait moins cher de remplacer le gros ordinateur par un système UNIX que de déménager l'ancien système dans les nouveaux locaux spécialement équipés. Toutefois, les règles exigeaient que les fonds réservés au logement soient dépensés pour le déménagement, mais non pour du nouveau matériel.)

Des prix selon les groupes d'utilisateurs

Les prix peuvent varier selon les groupes d'utilisateurs. Par exemple, on peut distinguer les groupes ci-après :

- les « clients essentiels » que l'OSS doit servir (habituellement sans frais ou à prix réduit) dans le cadre de son mandat, par opposition aux clients payants;
- les clients canadiens par opposition aux clients de l'étranger;
- les clients ayant la capacité de payer par opposition aux clients qui ont de la difficulté à payer.

Ces facteurs sont généralement réunis dans un cas donné. Par exemple, le Réseau canadien d'information sur le patrimoine offre un service gratuit aux musées canadiens (ses clients essentiels, dont beaucoup pourraient difficilement payer), mais il recouvre ses coûts auprès d'entreprises privées et d'institutions culturelles à l'extérieur du Canada.

On peut toutefois se demander si l'OSS est effectivement autorisé à pratiquer des prix différents. Dans certains cas, cette option est précisée soit dans le mandat de l'OSS, soit dans le cadre d'une politique plus large (comme la politique des musées qui mentionne expressément que le RCIP doit offrir ses services gratuitement aux musées du Canada). Dans d'autres cas, il n'y a pas de politique clairement établie et on peut se demander dans quelle mesure des clients différents peuvent se voir imposer des prix différents.

On peut aussi se demander dans quelle mesure il est souhaitable de pratiquer des prix différents et, dans l'affirmative, quels prix pratiquer. La tendance serait de fixer ces prix d'après des facteurs liés au marketing plutôt que selon le coût complet, puisque les rentrées de fonds en provenance des clients payants peuvent très bien être les seules recettes de l'OSS. À

mesure que les crédits diminuent, les recettes deviennent plus importantes et sont une source principale de fonds pour toute nouvelle initiative.

Pour ce qui est des prix du marché, ce sont souvent les clients de l'étranger qui fixent la norme pour les prix. Par exemple, l'Office de la propriété intellectuelle du Canada (OPIC) pourrait être très porté à pratiquer le tarif international courant pour les brevets et les marques de commerce (en supposant que les niveaux de service soient équivalents) puisque plus de 90 pour cent de ses clients sont à l'étranger. Si le prix est fixé en deçà du niveau international, l'OPIC se prive de recettes qu'il pourrait facilement obtenir auprès de non-Canadiens. Si le prix est fixé très au-dessus du niveau international, il s'agit d'une mesure propre à décourager l'enregistrement au Canada et l'offre de la technologie ici.

Choix d'une stratégie d'établissement des prix et établissement des prix

D'après la politique actuelle, les OSS qui fonctionnent en vertu d'un régime de recouvrement total ou partiel des coûts ont comme objectif de faire leurs frais à la longue, de sorte que la stratégie d'établissement des prix devrait être axée sur ce but. Dans cette perspective, si les prix entraînent un profit ou une perte constamment élevé, c'est que la stratégie d'établissement des prix n'est pas ce qu'elle devrait être.

Il faut autant que possible éviter l'interfinancement entre les éléments des services, c'est-à-dire que le produit des ventes d'un service ne doit pas servir constamment à compenser les coûts d'autres services et à en fixer le prix en deçà du coût complet. Nous faisons état de trois options pour la stratégie d'établissement des prix : l'établissement du prix à partir du coût complet; l'établissement du prix selon le marché; et l'établissement du prix par la négociation.

Pour l'*établissement du prix à partir d'un coût complet* (la méthode courante de recouvrement des coûts imposée par le Conseil du Trésor), les coûts réels relatifs à la prestation d'un service sont établis et inclus dans le prix de ce service, plus des frais généraux. Il s'agit-là d'une stratégie convenable pour un service obligatoire ou imposé par règlement, comme le Bureau des passeports. Il existe un inconvénient possible à cette méthode, soit qu'elle n'incite pas suffisamment au contrôle des coûts, étant donné que les hausses peuvent être transmises aux clients lorsque la concurrence est limitée ou inexistante. En revanche, le prix de ces services peut être très visible et éventuellement faire des vagues politiques si les coûts et les prix dépassent les limites.

Prenons comme exemple la CCG, où les clients (les agriculteurs) scrutent les prix très attentivement et ont le pouvoir de faire en sorte qu'ils n'augmentent pas sans qu'ils soient consultés et qu'ils participent à chaque étape du processus : ils exigent des justifications précises pour toute hausse proposée. Le passage au fonds renouvelable et l'amélioration des systèmes financiers par la même occasion ont eu notamment pour effet la production de renseignements plus précis sur les coûts de divers aspects des activités de la CCG, de sorte

que les frais imposés pour chacun des services correspondront plus précisément aux coûts connexes. (Antérieurement, il y avait un interfinancement involontaire entre les services, du simple fait que les données sur les coûts étaient moins précises.)

Dans l'*établissement du prix selon le marché*, l'organisation établit ses prix d'après les taux courants du marché pour faire en sorte que le service soit concurrentiel. Il peut être difficile d'obtenir des précisions sur les prix du marché car les concurrents ne sont pas toujours disposés à communiquer des renseignements sur leurs activités. En utilisant un prix fondé sur le marché, l'organisation est plus portée à contrôler ses coûts puisqu'elle ne peut les transmettre aux consommateurs sous forme de prix plus élevés que ce que le marché peut supporter.

Les questions concernant l'établissement du prix selon le marché sont approfondies dans le document d'accompagnement portant sur le marketing dans les OSS. Dans la méthode axée sur le marché, les prix sont établis en fonction d'une stratégie plus générale, comme la gestion du cycle de vie des produits. Cette stratégie entraîne parfois un certain interfinancement entre les divers produits et services (lesquels peuvent être combinés ou groupés, ou encore être assortis d'un prix qui ne correspond pas directement à leurs coûts actuels, mais plutôt à leur possibilité à long terme sur le marché).

Les OSS qui dépendent du marché sont libres de fixer leur propre tarif pour leurs produits et services et il semble que leur autonomie à cet égard n'ait pas été mise en question par les agences centrales, malgré le fait qu'un certain interfinancement existe dans leurs stratégies d'établissement des prix.

L'un des services cruciaux que les systèmes financiers peuvent offrir tient à ce qu'ils permettent de déterminer si un produit ou un service est effectivement profitable (ou pourrait l'être) compte tenu des coûts totaux nécessaires pour l'offrir. Les systèmes financiers peuvent également contribuer à indiquer les domaines de profit possible. Prenons l'exemple de l'Institut de formation de Transports Canada (IFTC), qui exploite un établissement de formation en résidence et qui offre par conséquent des services à la fois de formation et d'hôtellerie. L'IFTC doit calculer et intégrer les coûts de ces deux éléments dans la stratégie d'établissement de ses prix et dans ses décisions concernant les services qui sont les plus profitables.

Il existe une troisième méthode, soit l'*établissement du prix par la négociation*, qui consiste à établir un prix correspondant à la répartition des avantages entre le client et le fournisseur. Prenons l'exemple des négociations entre les agriculteurs et la CCG au sujet du coût du maintien du Laboratoire de recherches sur les grains, qui offre des avantages particuliers aux clients (sous la forme d'une assurance de la qualité et d'une meilleure possibilité de commercialisation du produit), ainsi que des avantages généraux à l'industrie et au pays (relativement par exemple à l'innocuité des produits). La solution a consisté à

imputer la moitié des coûts de recherche aux clients, le gouvernement fournissant l'autre moitié. C'est ce qu'on a fait en consentant un seul vaste crédit s'appliquant à toutes les activités de la CCG. Maintenant que la CCG passe au régime du fonds renouvelable, le financement de la recherche devient plus visible et peut-être plus vulnérable. Logiquement, la moitié des coûts de recherche pourrait être imputée au fonds renouvelable, et l'autre moitié être couverte par un crédit. L'expérience montre toutefois qu'il est difficile de maintenir intact un petit crédit assorti à un gros fonds renouvelable, à l'heure où il y a des compressions générales dans les dépenses.

D'après la méthode de l'établissement du prix par la négociation, l'OSS choisit la stratégie d'établissement des prix qui correspond le plus étroitement à son marché et il fixe des prix pour les services offerts. Il est important que tous les renseignements sur les coûts servant à établir les prix soient les plus visibles possible. L'OSS doit également surveiller constamment les coûts pour faire en sorte que les prix restent raisonnables. Les prix ne devraient pas changer fréquemment en réaction à l'analyse constante, ce qui engendrerait de la confusion chez les clients.

Toutefois, l'OSS devrait être disposé à faire preuve de souplesse dans l'établissement des prix de sorte que l'organisme puisse réagir à des facteurs opérationnels et à des occasions du marché. Par exemple, Conseils et Vérification Canada peut décider très lucidement de réduire ses prix pour certains services de consultation en vue d'établir une relation avec un nouveau client présentant de fortes possibilités de marchés importants dans l'avenir. De même, il peut réduire ses prix au moment où le personnel a terminé un projet et n'en a pas encore entrepris un autre, étant donné qu'il vaut mieux avoir moins de recettes que pas du tout. Le client qui exige des services dans un court délai pendant une période de pointe pourrait avoir à payer un prix plus élevé s'il y a une pénurie de personnel disponible et qu'il faut par conséquent faire des heures supplémentaires ou avoir recours à la sous-traitance.

V Systèmes d'information

Selon sa nature et les mécanismes de financement dont il dispose, l'OSS peut avoir besoin de systèmes d'information modifiés ou nouveaux pour répondre à ses besoins de nature commerciale et pour satisfaire aux exigences de production de rapports imposées par le Conseil du Trésor et le ministère d'attache. Il est question dans le présent chapitre des caractéristiques que devraient avoir de tels systèmes, de même que de la justification des systèmes et services financiers centralisés au sein d'un ministère, comparativement à ceux qui fonctionnent de façon autonome à l'intérieur d'un OSS.

Besoins de nouveaux systèmes

Les besoins de systèmes pour l'OSS dépendent au départ de sa base de financement :

- ceux qui sont financés par des crédits simples doivent rendre compte de leurs activités d'après le système de comptabilité de caisse modifiée, comme c'est le cas des ministères et organismes dans l'ensemble du gouvernement; par conséquent, un nouveau système financier n'est pas nécessaire;
- ceux qui sont financés par des crédits nets tiennent également leur comptabilité d'après un système de comptabilité de caisse modifiée, mais, comme ils facturent des services, ils doivent disposer d'une fonction de comptabilité analytique pouvant exiger un nouveau système; (toutefois, les prévisions de recettes et de dépenses nécessaires dans un contexte de crédits nets peuvent habituellement se faire par l'entremise des systèmes ministériels existants);
- ceux qui ont recours aux fonds renouvelables doivent disposer d'un système financier fondé sur la méthode en partie double et de la comptabilité d'exercice; ils doivent aussi disposer d'un système de comptabilité analytique, puisqu'ils doivent facturer les services selon le coût complet.

L'autre facteur important tient à l'approche de marketing de l'OSS. L'OSS qui offre des services facultatifs sur un marché concurrentiel a besoin de systèmes et d'une infrastructure de marketing s'il désire survivre. Dans ces cas, il lui faut avoir un système financier pouvant répondre à des fonctions plus larges comme les suivantes :

- Le système peut servir à faire le suivi des ventes et à établir les tendances de la demande de biens et services, de même que les habitudes d'achat des clients. Ces caractéristiques sont particulièrement utiles pour des organismes comme ATG et GCC, qui ont des chargés de compte expressément intéressés à faire le suivi de clients et de leurs habitudes d'achat.
- Il peut servir à l'élaboration de stratégies et à la prise de décisions sur les produits et services en indiquant, par exemple, quels produits sont rentables et lesquels ne le sont pas. Il faut à

cette fin faire le suivi des coûts et des recettes selon les produits, les services et les projets. Plusieurs agents des finances des OSS qui ont été interrogés pour la présente étude se sont plaints du fait que leurs systèmes financiers actuels n'offrent que des données incomplètes ou insuffisamment détaillées à cette fin.

- Il peut servir à donner une image de l'organisme dans son ensemble, souvent dans le contexte d'un système d'information pour cadres supérieurs. Il faut à cette fin un lien étroit entre les données financières et les autres sources d'information, ce qui exige aussi des matériels et des logiciels compatibles (fonctionnant de préférence sur une seule plateforme de matériel). Certains OSS, comme FPC, ont indiqué qu'ils accordent une haute priorité au développement d'un tel système.

Outre les exigences de marketing, certains OSS ont besoin de systèmes plus spécialisés pour le contrôle opérationnel, par exemple, le suivi des stocks et des fournitures à des fins de fabrication.

Capacités exigées

Comptabilité d'exercice

Comme on l'a fait observer ci-dessus, les OSS qui fonctionnent avec un fonds renouvelable doivent tenir leurs comptes suivant la méthode de la comptabilité d'exercice. Il est plus facile d'évaluer les résultats d'exploitation d'un organisme dans le cadre d'un système de comptabilité d'exercice, puisque, selon cette méthode, les recettes sont inscrites à mesure qu'elles sont gagnées et les dépenses à mesure qu'elles sont engagées, de sorte qu'on peut établir au moment voulu des rapports sur les opérations et mieux faire correspondre les recettes avec les dépenses nécessaires pour les gagner. Les avantages de la comptabilité d'exercice ont été reconnus dans d'autres administrations comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et ce système est en fait imposé par la loi en Nouvelle-Zélande.

Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, on inscrit un certain nombre d'opérations hors caisse, la plus importante étant l'amortissement, suivant lequel le coût du capital est imputé aux recettes produites pendant la vie utile de l'actif, de sorte que l'OSS peut intégrer le coût en capital de l'actif à la base de coûts de chacun des biens et services.

Comme il est aussi nécessaire, dans le cadre d'un fonds renouvelable, de déterminer les besoins de trésorerie du fonds, il faut pouvoir rapprocher les inscriptions de la comptabilité d'exercice de celles du système de comptabilité de caisse modifiée. Il faut le faire à la fois pour le Budget des dépenses principal et pour les Comptes publics, où les états financiers des OSS sont intégrés à ceux des ministères d'attache. À quelques exceptions près, les systèmes financiers utilisés par les ministères et organismes fédéraux fonctionnent suivant le système de comptabilité de caisse modifiée. Il faudrait sans doute modifier les anciens systèmes pour

répondre aux besoins des fonds renouvelables. Les systèmes plus récents ont une gamme plus vaste de capacités : par exemple, le Système ministériel financier commun (SMFC) possède un module de fonds renouvelable, qui est actuellement en cours de mise en place.

Suivi des coûts et des recettes

Tous les OSS qui perçoivent des recettes importantes doivent posséder des systèmes permettant de faire le suivi des coûts et des recettes et de les relier à des produits et services précis. Cette exigence est essentielle pour déterminer si un produit ou un service contribue de façon positive ou négative au résultat net de l'organisme. Un système d'établissement des coûts est également essentiel pour l'établissement d'une structure de frais. Si le recouvrement des coûts se fait dans le contexte de crédits, les frais facturés aux clients du secteur public sont fondés sur les coûts marginaux, tandis que, pour les clients externes, le recouvrement peut se faire selon le coût complet, peut dépasser le coût complet ou peut être fixé selon la valeur marchande.

Dans le contexte des crédits nets, le recouvrement des coûts auprès de clients internes est généralement limité aux dépenses totales imputées aux crédits, à l'exclusion des opérations hors caisse (comme l'amortissement). Les coûts complets ou des frais suffisants sont facturés aux clients externes.

Dans le contexte d'un fonds renouvelable, le recouvrement des coûts se fait généralement selon les coûts complets, ce qui comprend les éléments hors caisse, peu importe le client. Pour les fonds renouvelables, ces coûts comprennent des dépenses telles la part des frais généraux du ministère imputée à l'OSS, l'intérêt sur l'utilisation de son autorisation de prélèvement, les frais de logement et d'émission des chèques facturés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), ainsi que les coûts des avantages sociaux et des régimes d'assurance des employés. (Comme on l'a mentionné ci-dessus, il peut y avoir des divergences importantes d'opinions au sujet des services ministériels qui devraient être facturés à l'OSS et calculés dans les frais généraux à facturer au client.)

Autre difficulté à laquelle se heurtent un certain nombre d'OSS : le maintien d'une distinction claire entre diverses lignes de produits et de services. Il existe un moyen de résoudre cette difficulté, soit l'utilisation de la méthode du coût de revient par activité élémentaire. Cette méthode se répand de plus en plus dans le secteur privé et le secteur public parce qu'elle met l'accent sur le suivi et l'attribution des coûts (y compris les frais généraux) dans le cadre d'une activité, d'un produit ou d'un service particulier. Autre caractéristique de la méthode : elle peut offrir une information de gestion utile pour l'amélioration des processus et l'affectation du personnel. Comme beaucoup d'OSS voudront adopter la méthode du coût de revient par activité élémentaire dans un avenir rapproché, il sera important que les systèmes puissent s'adapter à cette méthode.

Dans certains cas, le ministère d'attache peut déjà disposer d'un système de comptabilité analytique pouvant répondre aux besoins de l'OSS. Toutefois, la comptabilité analytique en est encore à ses premiers balbutiements dans tout le gouvernement fédéral, de sorte que les options sont limitées pour l'instant.

Suivi du temps

Un certain nombre d'OSS qui facturent les services incluent le coût du temps des employés relativement au service. Dans le cas d'un organisme comme Conseils et Vérification Canada, le temps consacré à un mandat particulier est l'élément principal des honoraires facturés. Il est par conséquent important de disposer d'un système qui fait le suivi du temps des employés et qui attribue le temps aux produits ou services. Les systèmes de suivi du temps doivent faire l'objet de beaucoup d'adaptations et, dans bien des cas, ils doivent être élaborés en fonction de chaque contexte organisationnel, même si les éléments de base peuvent être transférés d'une organisation à l'autre. Conseils et Vérification Canada, par exemple, espère vendre son système à d'autres organisations.

Les systèmes de suivi du temps sont habituellement élaborés au moyen de progiciels de base de données fonctionnant sur ordinateur personnel. Si de tels systèmes peuvent très bien répondre aux besoins de l'organisme pour le suivi du temps, il faudra les intégrer aux systèmes financiers qui fonctionnent généralement sur des ordinateurs plus gros. À l'heure actuelle, les rapprochements se font généralement par le « collage » des données entre les différents systèmes : il s'agit-là d'un expédient et non d'une solution souhaitable à long terme.

Information de marketing

Comme on l'a mentionné plus haut, les systèmes financiers peuvent servir de diverses façons à fournir des renseignements utiles pour le marketing. Par exemple, le système financier peut procurer de l'information sur les tendances des ventes, sur la réaction du marché aux produits et services, et sur les clients. Pour que soit utilisé ainsi au maximum le système financier, il doit y avoir une étroite relation de travail entre les services des finances et de marketing de l'organisme.

Un certain nombre d'OSS ont mentionné qu'il est important d'établir un lien étroit entre les systèmes de marketing et ceux des finances, mais ils ont précisé en être au tout début du développement et se heurter à certains problèmes en cours de route. Dans les organisations clientes, par exemple, les personnes ou les services qui reçoivent les factures ne sont pas nécessairement ceux qui reçoivent le service. (Pour en savoir davantage sur les systèmes de marketing, prière de se reporter au document d'accompagnement sur le marketing.)

Intégration

Idéalement, les divers systèmes utilisés par un OSS seraient reliés par l'entremise d'un Système d'information pour cadres supérieurs (SICS), qui utilise une interface commune permettant la recherche documentaire au moyen d'outils faciles à manier, généralement par l'entremise d'une interface graphique qui présente l'information sous forme visuelle. Voilà qui convient particulièrement à un organisme où les indicateurs des finances et du rendement peuvent être facilement interreliés. Par exemple, CORCAN utilise le SICS élaboré par le Service correctionnel Canada, avec de bons résultats. Toutefois, l'élaboration d'un SICS exige habituellement un certain degré d'intégration des systèmes sous-jacents.

Centralisation ou autonomie des systèmes et services financiers

Les besoins des OSS relativement aux systèmes financiers peuvent être assez particuliers et différents (du moins en ampleur) de ceux d'un ministère fédéral. En outre, il est important que le système financier de l'OSS soit lié à d'autres systèmes et données. Par exemple, le Groupe communication Canada utilise un système qui est bien adapté à la fabrication et au suivi des stocks.

Dans bien des cas, il est plus facile et plus efficace de répondre aux exigences si l'OSS dispose de son propre système et de ses propres services financiers. L'OSS a besoin de ses propres systèmes financiers ou du moins il doit avoir son mot à dire dans le choix et l'établissement du système financier qui sera utilisé. Les services financiers ministériels accordent nécessairement leur attention à d'autres priorités et peuvent ne pas avoir la même connaissance et la même compréhension des opérations et des activités de l'OSS que ce qui se produirait s'il y avait des services financiers internes.

Dans certains cas toutefois, l'OSS se voit dans l'obligation d'abandonner ses services financiers internes et de céder cette fonction aux services financiers généraux du ministère d'attache, pour des raisons liées à la restructuration, au regroupement et aux économies prévues. La réaction des OSS à une telle décision a varié selon leur expérience antérieure de leurs propres systèmes. Dans un cas, le système antérieur avait été coûteux et avait posé des problèmes, de sorte que l'OSS a jugé qu'il serait en réalité préférable d'avoir recours aux services du ministère. Dans un autre cas, le système financier de l'OSS avait très bien fonctionné et il a été intégré aux autres fonctions de l'organisme, avec le résultat que l'OSS a eu l'impression de perdre beaucoup en cédant sa fonction financière à son ministère d'attache.

D'un point de vue pratique, il est important que les systèmes financiers de l'OSS et ceux du ministère d'attache soient très bien coordonnés. Il s'agit-là d'une condition essentielle si le ministère doit fonctionner comme un ensemble intégré et si on veut utiliser des outils comme les systèmes d'information pour cadres supérieurs (comme c'est de plus en plus le cas). La difficulté consiste à assurer cette intégration sans sacrifier l'autonomie de l'OSS. Une

solution consiste à élaborer et à mettre en place un système financier commun pour les ministères et à faire en sorte que ce système tienne compte des besoins particuliers des OSS et qu'on puisse facilement établir une interface avec d'autres systèmes et données. On a fait observer que l'achat d'un système financier représente un coût important pour un nouvel OSS. Dans l'ensemble du gouvernement, l'utilisation d'un ou deux systèmes courants mais adaptables serait une solution de rechange plus rentable, par opposition à l'achat ou au développement d'un système particulier pour chaque OSS.

VI Questions culturelles

Les OSS et les ministères diffèrent de plusieurs façons. L'autonomie des OSS, leur marge de manœuvre plus grande et les pouvoirs dont ils disposent, ainsi que, pour certains d'entre eux, les concepts de l'optionnalité, de la concurrence et de l'autosuffisance, sont des facteurs importants qui les distinguent des ministères. Il n'est pas étonnant par conséquent qu'il y ait des différences culturelles entre les OSS, d'une part, et les ministères et organismes fédéraux, d'autre part. Le présent chapitre met en relief certaines de ces différences du point de vue financier et aborde brièvement la question des diverses compétences qui peuvent être nécessaires dans un OSS, ainsi que celle de la formation nécessaire pour l'acquisition de ces compétences.

Différences culturelles

D'un point de vue financier, on constate qu'il existe des différences culturelles surtout chez les OSS qui facturent des frais pour des services, soit sous le régime des crédits nets, soit sous celui du fonds renouvelable. Une différence notable réside dans la plus grande sensibilisation à l'importance de la dimension financière de l'opération, de même que dans le sentiment que la viabilité financière dépend en grande partie des efforts de chacun des employés plutôt que de forces extérieures. Voilà qui contraste fortement avec l'opinion à l'intérieur d'un ministère où il existe une « mentalité de crédits » et où les employés ont l'impression de « dépendre d'une allocation » qui peut être réduite à tout moment dans les rondes successives de compression des dépenses. L'approche des employés à l'intérieur d'un OSS est différente parce que l'organisme peut générer des recettes pour couvrir au moins une partie de ses dépenses et compenser une partie des compressions.

L'OSS peut avoir un meilleur sentiment de son caractère distinctif et du sort qui lie tous ceux qui en font partie par rapport à ce qui peut exister dans une direction ou une division ordinaire d'un ministère, sentiment qui est probablement plus répandu et non tout simplement confiné à quelques gestionnaires. Dans un ministère, un centre de responsabilité peut ne pas dépenser suffisamment, tandis qu'un autre peut dépenser trop — mais tous sont confondus dans la même grande organisation et savent que, en fin de compte, tous les budgets seront fusionnés. Dans un OSS, on a le sentiment de son individualité et de son caractère distinctif pour les questions financières, et l'on sait que l'on doit indépendamment rendre compte — ou du moins qu'on est plus visible.

Dans un OSS, la perspective financière est dominante, tandis que, dans un certain nombre de ministères, il est courant d'entendre des plaintes au sujet des procédures inefficaces, lourdes et complexes, ainsi que du nombre et des niveaux inutiles de gestionnaires. De façon générale, les plaintes à l'échelon du ministère ont trait au style de gestion et à son effet sur le personnel, plutôt qu'aux coûts de l'organisation même. Dans un OSS qui dépend de ses recettes toutefois, on met beaucoup plus l'accent sur les coûts financiers des procédures inefficaces, de la microgestion et des structures de gestion trop

lourdes. Ces coûts sont considérés comme un fardeau par les personnes qui gagnent concrètement les recettes et qui contribuent de façon positive au résultat net. Il en est de même des frais et des services généraux, que les OSS voient principalement en fonction de leurs répercussions financières.

Il existe un élément très manifeste dans la plupart des OSS et qu'on pourrait appeler la « sensibilisation aux recettes » et la « mentalité de marketing » — le sentiment qu'il existe à l'extérieur des occasions à saisir et à approfondir pour tirer des recettes et qu'il y aurait beaucoup à faire si seulement l'OSS prenait les initiatives nécessaires. Or il existe du même coup un sentiment de prudence, étant donné les susceptibilités et les plaintes au sujet de la concurrence, sans parler de l'obligation de l'OSS de seulement faire ses frais et de ne pas rechercher le profit : il peut être jugé risqué d'être trop entreprenant ou trop concurrentiel. Ce sentiment de prudence conduit à une stratégie prudente et délibérée, soit une stratégie plutôt à long terme et selon laquelle l'OSS cherche surtout à trouver et à conserver des activités commerciales qui contribuent à le soutenir. On a constaté ce problème dès le début des premiers organismes, quand on a lu dans l'une des analyses des risques financiers la phrase suivante : « Il y a deux types de risques financiers : la perte financière, et le succès financier. »

En raison des facteurs ci-dessus — l'importance des recettes, la question de la concurrence et de la sécurité, et l'accent mis sur le développement à long terme de l'organisme et de ses marchés — il n'est pas étonnant que l'une des caractéristiques distinctives des OSS pour ce qui est de l'attitude et de l'état d'esprit de ses employés soit leur « mentalité d'investissement », tempérée par une « approche d'entreprise ». Comparativement à d'autres organismes du secteur public, les OSS ont une mentalité d'investissement plus apparente, du moins relativement aux immobilisations matérielles. Ce sentiment est renforcé et maintenu par le fait que certains OSS ont une certaine latitude pour maintenir et même augmenter leurs dépenses courantes en capital en les intégrant à titre de frais d'amortissement dans leur fonds renouvelable.

Les OSS se distinguent selon l'importance qu'ils accordent au résultat net. Dans certains cas, on a le sentiment que le résultat net est tout ce qui compte et que les autres objectifs constituent un élément de distraction ou un embarras. Chez les OSS qui doivent recouvrer entièrement leurs coûts, cette tendance est compréhensible, étant donné les pressions exercées par le résultat net à obtenir. Toutefois, il faut dire que les OSS qui doivent recouvrer la totalité de leurs coûts ne sont pas nécessairement représentatifs des OSS actuels ou futurs. Les possibilités de recouvrement intégral des coûts au sein de l'administration fédérale sont limitées.

Compétences et formation nécessaires

En raison des différences entre les OSS et d'autres organisations fédérales, il n'est pas étonnant de constater que des ensembles de compétences différents sont nécessaires pour assurer le succès d'un OSS. Du point de vue financier, les compétences et les connaissances ci-après sont jugées nécessaires (elles ne s'appliquent pas toutes aux OSS) :

- capacité de gérer des systèmes financiers;
- connaissance de la comptabilité d'exercice et capacité de gérer des fonds renouvelables et d'en justifier l'emploi;
- capacité d'aborder des questions nouvelles et de régler des problèmes nouveaux, comme la nécessité de concilier diverses méthodes comptables;
- connaissance des systèmes de gestion de l'information, particulièrement la capacité d'élargir le système financier de l'organisme et de l'intégrer à d'autres systèmes pour faire le suivi de la clientèle, soutenir la fonction marketing, élaborer l'information devant servir à la planification et à la gestion de la performance, et faire correspondre les coûts et les recettes;
- capacités analytiques pour planifier l'avenir financier de l'organisme, comme savoir utiliser les données chronologiques pour faire des prévisions de dépenses et de recettes, et traduire ces données en information sur les coûts et en stratégies d'établissement des prix, et faire le suivi et les révisions nécessaires.

Beaucoup de personnes qui travaillent dans les finances au sein de l'administration fédérale ont une formation théorique en finances et en comptabilité, qui est fondée sur la méthode de la comptabilité d'exercice. Lorsque des professionnels des finances arrivent à la fonction publique, le système de comptabilité de caisse modifiée leur est inconnu. Toutefois, après y avoir travaillé un certain nombre d'années, ces professionnels en arrivent à bien connaître le système comptable du gouvernement et à s'y sentir à l'aise, et ils peuvent avoir besoin d'une formation de rappel en comptabilité d'exercice. Pour ce qui est des personnes qui n'ont pas le même niveau de formation antérieure en comptabilité, une formation plus rigoureuse et globale peut s'imposer.

Dans certaines des entrevues avec les agents financiers supérieurs des OSS ayant des fonds renouvelables, on a mentionné qu'il faut aux gens plus ou moins de temps pour se départir de la « mentalité des crédits ». Dans la fonction publique, la mentalité la plus répandue consistait à travailler dans le cadre de budgets fixes et de contrôles stricts des engagements, tandis que dans le contexte d'un fonds renouvelable, il fallait passer d'une mentalité de « budget plafonné » à une « mentalité d'entreprise ». La question principale était

de savoir si un ensemble donné de dépenses procurerait des recettes qui seraient égales ou supérieures aux dépenses. D'après l'expérience de ces fonctionnaires des OSS, il faut d'un à trois ans aux personnes pour s'adapter à la nouvelle mentalité.

VII Conclusion

Au moment de tirer des conclusions de cette étude, il est nécessaire de rappeler les objectifs et les principes originaux arrêtés lorsque les OSS ont d'abord été établis. Les objectifs fondamentaux étaient de deux ordres : réaliser des économies et améliorer le service. Les principes fondamentaux sont les suivants :

- Autonomie et caractère distinctif
- Ciblage et spécificité
- Justification de l'emploi des fonds d'après des résultats
- Marge de manœuvre et liberté.

Autonomie et caractère distinctif

Du point de vue financier, de nombreux OSS ont un caractère distinct et différent en ce sens qu'ils ont le pouvoir de dépenser à nouveau par la voie d'un fonds renouvelable ou de crédits nets et qu'ils mettent l'accent sur la production de recettes et le marketing. Il semblerait convenir qu'ils disposent de systèmes financiers indépendants ou qu'ils puissent dans une certaine mesure exercer un contrôle et une influence sur les systèmes ministériels — autrement dit, avoir une certaine autonomie financière. Les ministères s'interrogent toutefois sur la façon dont les OSS s'agencent avec la structure ministérielle et sur les moyens d'intégrer les systèmes et d'établir une interface avec eux : le système ministériel d'information pour cadres supérieurs est un moyen de répondre à cette exigence.

Étant donné les coûts élevés liés à l'achat ou à l'élaboration d'un système financier pour un OSS, on pourrait maintenir qu'il est préférable de mettre au point des systèmes communs ou partagés qui tiendraient compte des besoins particuliers des OSS. Si certains de ces besoins sont à certains égards semblables, les OSS ne sont pas tous pareils et il serait difficile d'en arriver à une solution convenant à tous. Par exemple, si certains OSS comme CORCAN et GCC ont besoin d'un système axé sur la fabrication, d'autres ont besoin d'un système davantage orienté vers le marketing et le suivi de la clientèle. Deux ou trois normes pourraient très bien convenir.

Dans l'élaboration de systèmes financiers pour les OSS, il faudrait tenir compte des systèmes qui sont en voie d'élaboration pour l'ensemble de la fonction publique conformément au Plan directeur du Conseil du Trésor pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information. Il s'agit dans ce contexte d'utiliser certaines bases de données sous-jacentes communes (ou du moins certains formats compatibles et certaines normes communes) comprenant des applications et des modules divers fonctionnant en parallèle, selon les besoins et les choix des ministères et des

organismes. Pour les OSS, ces systèmes devraient comporter des options et des capacités comme les suivantes : comptabilité d'exercice et fonds renouvelable; marketing; fabrication; et suivi du temps. Si ces capacités ne sont pas incluses directement, il devrait y avoir des mécanismes prévoyant une fonction d'interface automatique et simple.

Si ces systèmes sont conçus pour répondre aux besoins des OSS, il existe un autre avantage, soit que les systèmes ainsi mis en place seraient mieux adaptés aux nouveaux besoins des ministères mêmes — ce qui est une autre raison de s'intéresser le plus tôt possible aux problèmes soulevés par les OSS. Il y aurait un autre avantage, soit la réduction des frais de démarrage pour les nouveaux OSS (en raison de la réduction des coûts des systèmes).

Même si l'on suppose que les systèmes ministériels communs finiraient par répondre à la plupart des besoins des OSS, il pourrait encore être nécessaire pour les OSS de disposer de leurs propres capacités financières, ne serait-ce que pour adapter les systèmes communs à leurs propres besoins. L'un des avantages du caractère distinctif et de l'autonomie réside dans le degré plus élevé de « sensibilisation aux questions financières » — un intérêt accru pour les coûts, les recettes et le résultat net. Il faut donc au départ à cette fin que l'OSS soit autonome, qu'il ait un caractère distinct et qu'il puisse justifier par lui-même l'emploi des fonds.

Ciblage et spécificité

En rapport avec leur autonomie et leur caractère distinctif, on peut mentionner le ciblage qu'on trouve chez de nombreux OSS. Ce ciblage tient au fait que les résultats financiers sont associés à un ensemble précis et distinct de produits et services, ainsi qu'à un ensemble cohérent de clients et de buts. (Pour en savoir davantage sur la configuration des produits et services, prière de se reporter au document d'accompagnement sur le marketing.)

Règle générale, plus l'OSS est petit, plus il lui est facile d'adopter le ciblage nécessaire. Les petites organisations ont un véritable ciblage et ont été assez entreprenantes (grâce aux pouvoirs dont elles disposent par leurs crédits nets), même si elles dépendent de crédits. Dans les plus gros OSS, la difficulté réside dans l'élaboration d'un ciblage cohérent à l'égard de groupes liés de produits, de services, de clients et de buts. Comme ils sont plus gros, ils ont une plus grande marge de manœuvre pour établir leurs propres unités et systèmes, avec une plus grande spécialisation, comme une fonction financière et une fonction de marketing. Il existe certains avantages à être plus gros (en tout cas sans dépasser la taille de l'organisme actuellement le plus gros), mais à un moment donné le ciblage pourra se perdre, être diffus ou encore dispersé.

L'un des principaux inconvénients d'un ciblage diffus est l'interfinancement. Lorsqu'il existe un interfinancement sur une grande échelle, les critères relatifs à un fonds renouvelable ne sont pas respectés. Dans une situation où il y a interfinancement, les concurrents de l'OSS peuvent plus facilement invoquer la concurrence déloyale. La vigueur de ces accusations

varie selon la taille de l'organisme. Les gros organismes sont plus exposés et plus visibles sur cette question et ils sont plus susceptibles d'être ainsi accusés. L'interfinancement peut également avoir un effet négatif sur les relations avec la clientèle. S'il existe de l'interfinancement ou si l'on soupçonne qu'il y en ait, les clients peuvent penser qu'une partie de leur argent est dépensée pour quelqu'un ou quelque chose d'autre, alors que, au moment où les dispositions relatives au recouvrement des coûts sont négociées avec les clients, ceux-ci exigent notamment que les fonds soient réinvestis dans le service pour lequel ils paient. L'interfinancement devient particulièrement important lorsqu'un groupe de clients en subventionne un autre, et surtout lorsque le service est obligatoire ou imposé par règlement et que les clients n'ont pas d'autres choix que de payer.

On peut aussi se demander dans quelle mesure il y a un interfinancement entre les fonds renouvelables et les crédits. Dans certains cas, comme on l'a déjà mentionné, les OSS reçoivent des crédits pour des activités qui répondent à des buts d'intérêt public plus larges et dont les coûts ne peuvent être entièrement recouverts. Avec des compressions constantes dans les dépenses, le volet des crédits subit actuellement une érosion constante et le fonds renouvelable est appelé à subventionner de plus en plus les activités financées par les crédits. Il serait difficile de soutenir que les crédits servent à subventionner les fonds renouvelables.

Justification de l'emploi des fonds d'après les résultats

Du point de vue financier, les mécanismes de l'OSS peuvent être utiles pour renforcer l'obligation de justifier l'emploi des fonds et être encore plus utiles lorsqu'un organisme qui désire obtenir un fonds renouvelable doit se transformer en OSS, pour les raisons précises mentionnées à l'*annexe A : les fonds renouvelables*.

L'une des conditions préalables à la justification de l'emploi des fonds d'après les résultats et le « résultat net » réside dans un ciblage et une spécificité suffisants, comme on l'a fait observer précédemment. Comment savoir quel est le résultat net s'il existe un interfinancement important? Quels ensembles de résultats pour quels ensembles de clients seraient les plus importants?

Autre question à se poser : si les OSS doivent rendre compte des résultats, pourquoi ne peuvent-ils pas enregistrer constamment des résultats positifs? Si le résultat net positif est la mesure de l'excellence pour l'OSS, pourquoi ne peut-il être constamment profitable? À l'heure actuelle, on exige et on s'attend que l'OSS fasse ses frais et l'on suppose que, si l'OSS est constamment profitable, ses frais sont trop élevés. Le message est alors un peu confus : il faut remporter du succès, mais pas trop.

Marge de manœuvre et liberté d'action

Lorsque les premiers OSS ont été établis, l'idéal consistait à concilier le contrôle et la réduction du déficit avec le maintien et même l'amélioration des niveaux de service. La seule façon de parvenir à cette fin consiste à laisser aux OSS beaucoup de marge de manœuvre pour décider comment ils peuvent contribuer à l'effort de réduction du déficit et à les exempter des réductions des dépenses pour les éléments de leurs budgets qui sont liés au recouvrement des coûts (comme ce fut le cas). On explique en partie cette situation par le fait qu'un certain nombre d'OSS sont déjà touchés par les réductions du budget de leurs clients gouvernementaux. En outre, si les réductions des dépenses devaient obliger l'OSS à réduire son niveau de service, ses recettes déclineraient alors selon un montant égal ou supérieur à la réduction des coûts, auquel cas rien ne serait épargné. Même si l'on a manifesté une certaine compréhension des effets de la réduction des dépenses sur les OSS, les OSS ont dû subir tout l'effet des réductions et des compressions en matière de personnel, notamment la déstratification, la restructuration de la catégorie de la gestion, les limites et les réductions rigoureuses touchant l'effectif total de la haute direction, le gel de la rémunération et l'impossibilité de songer de façon sérieuse au versement de primes et de récompenses, et au partage des gains. Cela a eu un effet sur la possibilité pour les OSS de récompenser les personnes qui ont affiché un rendement excellent ou qui ont produit des recettes élevées — ceux qui offrent le service pour lequel les clients sont disposés à payer.

Autre aspect de la marge de manœuvre qu'il vaut la peine de repenser : les grandes dépenses de capital. Si les OSS les plus importants ont réussi à répondre à la plus grande partie de leurs besoins par la voie de leur fonds renouvelable, ce fut dans une grande mesure grâce au système de l'imputation totale fondée sur les sorties de fonds. Les dispositions prises pour les grandes dépenses en capital et pour les investissements en capital de départ ont été ponctuelles pour la plus grande partie et les petits organismes ont dû compter sur leur ministère d'attache pour les gros investissements. Comme le montre clairement l'exemple du Manitoba (*annexe B*), des avantages importants peuvent découler de gros investissements en capital réalisés au départ. Il est probable que les OSS fédéraux auraient enregistré plus rapidement une hausse de la productivité et une amélioration du service si de plus gros investissements en capital avaient été faits plus tôt — y compris des investissements dans le « capital humain », comme la formation et l'acquisition de compétences.

Règle générale, il ne semble pas que les OSS ont jusqu'à maintenant fait de gros investissements dans les ressources humaines — leur actif le plus important. On a pu constater certains signes encourageants dans quelques domaines particuliers (comme la formation et la participation à des congrès) pour certains organismes, mais il n'y a rien de bien différent de ce qu'on constate dans d'autres ministères et organismes. (Des questions sur ces points ont été posées dans toutes les entrevues réalisées expressément pour cette étude. On a répondu en général qu'il y a eu certaines améliorations marginales, mais peu d'initiatives sur une vaste échelle sauf pour le programme de formation de GCC sur la qualité du service.)

Il semblerait que la plupart des OSS ne font pas encore d'investissements dans leur personnel avec la même attention et la même volonté qu'à l'égard de leur capital matériel. Pour progresser davantage sur le plan de l'amélioration du service, les OSS devront investir davantage dans la formation et l'acquisition de compétences pour leurs employés surtout à un moment où la restructuration et l'amélioration des processus font augmenter la demande de compétences générales et de formation pluridisciplinaire dans des domaines différents (mais liés) de compétences, et à l'heure où la réforme dans la fonction publique et les changements chez la population active rendent cette nécessité impérative.

Annexe A : Les fonds renouvelables

La présente annexe présente certains renseignements de base sur les fonds renouvelables. Nous nous servons de l'exemple des OSS pour illustrer les points discutés. Dans notre description, nous supposons que le fonds est utilisé par un OSS, mais les mêmes points s'appliquent aux organismes qui ne sont pas des OSS.

Ceux qui veulent en savoir davantage sur le fonctionnement des fonds renouvelables trouveront très utile de lire le *Guide sur les fonds renouvelables* du Conseil du Trésor. (Vous pouvez vous procurer ce document auprès de la Division de la politique de gestion financière du Conseil du Trésor.)

Description et historique

Un fonds renouvelable est une autorisation permanente consentie par le Parlement de faire des paiements à même le Trésor à des fins précises et jusqu'à concurrence d'une certaine limite. Cette limite s'appelle le pouvoir de prélèvement. Cette autorisation prévoit aussi que les dépenses faites à ces fins peuvent être compensées par les recettes produites : cela équivaut à l'autorisation de dépenser les recettes perçues. En fait, un fonds renouvelable fonctionne comme un compte en banque assorti d'une marge de crédit ou d'une protection de découvert correspondant au niveau du pouvoir de prélèvement. Il ressemble également à une « avance de fonds de roulement » ou à un prêt d'exploitation. À vrai dire, l'OSS paie des intérêts sur le prélèvement.¹

Le pouvoir de prélèvement est approuvé par le Conseil du Trésor, à la suite d'une présentation ou par la voie de l'examen du Budget des dépenses principal. Il est ensuite soumis au Parlement en tant qu'élément d'information du Budget des dépenses principal. Une procédure courante consiste à inclure les changements apportés aux pouvoirs de prélèvement comme postes d'un dollar dans le Budget des dépenses supplémentaire.

Avant 1985, l'autorisation requise pour constituer un fonds renouvelable ou pour en modifier les dispositions (par exemple pour modifier le pouvoir de prélèvement) pouvait être accordée au moyen d'une loi de crédits, c'est-à-dire au moyen du Budget des dépenses principal ou du Budget des dépenses supplémentaire. Toutefois, cette procédure a été modifiée à la suite d'une décision du président de la Chambre des communes selon laquelle une loi de crédits ne peut pas être utilisée à cette fin, dans le cadre d'une décision plus générale portant que le gouvernement ne peut pas « légiférer par le biais des Budgets des dépenses ». Entre 1985 et 1991, le gouvernement devait recourir à une loi distincte pour

1. Le taux est fixé à partir de la moyenne des taux au jour le jour de la Banque du Canada pour les obligations de 10 ans, observés durant les trois derniers jours ouvrables du mois, plus 0,25 point.

constituer un fonds renouvelable ou pour en modifier les dispositions, notamment pour apporter des changements au pouvoir de prélèvement. Cela se faisait en mettant régulièrement à jour la *Loi sur les fonds renouvelables*.

En 1991, le Parlement a approuvé une série de changements à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP); ces changements permettaient à nouveau au gouvernement de constituer ou de modifier les fonds renouvelables par la voie du Budget des dépenses. Aux termes du paragraphe 29.1(2) de la LGFP : « Un ministère peut être autorisé, par une loi de crédits à l'égard d'un programme approuvé ou d'une dépenses autorisée, à constituer un fonds renouvelable. L'autorisation doit faire état...de sa destination et du plafond des prélèvements ». Le paragraphe 29.1(3) précise ce qui suit : « La destination et le plafond des prélèvements d'un fonds renouvelable...peuvent être modifiés par une loi de crédits ».

Critères d'approbation

Les critères d'approbation d'un fonds renouvelable sont exposés d'une façon relativement détaillée dans le Manuel du Conseil du Trésor (partie 6, chapitre 5, p. 1, 2 et 5). Vous trouverez dans le présent document les renseignements nécessaires pour consulter la version officielle ou pour en obtenir un compte rendu complet et détaillé. Vous trouverez ci-après un résumé des principaux thèmes et des principales notions entourant les critères d'approbation d'un fonds renouvelable.

Mandat stable

Les autorisations relatives à un fonds renouvelable peuvent être appropriées « si les activités sont stables, s'adressent à des groupes clients déterminés, et si les opérations sont financées en totalité ou en partie par des frais d'utilisation ou d'autres recettes provenant de l'intérieur ou de l'extérieur de l'administration fédérale. » Les activités financées par le fonds doivent être distinctes des activités financées par d'autres crédits.

Les OSS remplissent ces conditions. En fait, pour qu'un organisme puisse devenir un OSS, il faut qu'il ait un mandat stable.

Autosuffisance

D'après le Manuel du Conseil du Trésor, les fonds renouvelables sont appropriés « pour les opérations volumineuses, distinctes et autosuffisantes (ou presque autosuffisantes) qui procurent des services orientés vers le client. » Le Manuel précise également ce qui suit : « L'autosuffisance ou la quasi-autosuffisance sera une condition de l'établissement d'un fonds renouvelable ».

C'est le cas pour la plupart des fonds renouvelables des OSS (par exemple CVC, FPC et GCC). CORCAN est une exception digne de mention en ce sens qu'un tiers de ses recettes vient non pas de ventes, mais du ministère (Service correctionnel Canada) : elles proviennent d'un crédit. Le montant versé par le ministère est considéré comme correspondant aux « frais » couvrant les services correctionnels et les services de réadaptation fournis par CORCAN, de même que les coûts additionnels qu'entraîne la tenue de ses activités en milieu pénitentiaire (par exemple, assurer la sécurité).

Une autre exception intéressante a trait au cas d'un organisme qui veut devenir autosuffisant et qui a besoin d'un fonds renouvelable pour accélérer le processus. Il peut arriver que l'organisme ne puisse être totalement autosuffisant dès le début.

Objectifs clairs et distincts

Conformément aux critères du Conseil du Trésor, le mécanisme du fonds renouvelable doit aller dans le sens des objectifs du programme de l'organisme et un lien clair et précis doit exister entre les dépenses encourues pour produire des biens et des services et les recettes générées par leur vente. Les recettes et les dépenses doivent être étroitement reliées. Si la demande augmente, l'accroissement du niveau de service sera financé à même l'augmentation des recettes et, si la demande baisse, les dépenses et les recettes devraient baisser elles aussi.

Tous les organismes ou toutes les activités ne satisfont pas nécessairement les critères établis pour la constitution d'un fonds renouvelable. Un fonds renouvelable vise à couvrir les dépenses d'exploitation, sur la base du recouvrement des coûts, et, en particulier, à prévoir les fluctuations du niveau d'activité relié à la demande du service. Le Bureau des passeports en est un bon exemple.

C'est clairement le cas des OSS, et le fonds renouvelable constitue, pour eux, un mécanisme qui permet de régler les choses avec le temps. Font exception les OSS dont le volume des transactions varie considérablement; dans leur cas, le seuil de rentabilité doit être déterminé sur plusieurs années (par exemple, quatre ans pour le Bureau des passeports et cinq ans pour la Commission canadienne des grains).

Pas d'interfinancement

Les critères du Conseil du Trésor stipulent clairement qu'il ne peut y avoir interfinancement vu que le fonds renouvelable doit avoir des objectifs distincts et qu'il doit être autosuffisant, ou presque. À proprement parler, ce n'est pas l'organisme dans son ensemble qui doit être autosuffisant, mais plutôt la série d'activités financées par le fonds renouvelable. Certaines des activités de l'organisme peuvent être financées par un fonds renouvelable, tandis que d'autres peuvent être financées, au moins en partie, par des crédits. Par exemple, les cours donnés par FPC, dans ses activités courantes, sont financés par son

fonds renouvelable, tandis que les coûts additionnels liés aux cours que FPC donne en français ou dans les régions sont financés en partie par des crédits. Le fonds renouvelable est une composante qui est censée être autosuffisante, tandis que la composante des crédits dépend des fonds publics. Il est donc important de bien faire la différence entre les objectifs.

Tel qu'il est signalé dans le présent document, ce mécanisme a été remis en question récemment en raison des coupures apportées aux crédits. Dans ce cas, une partie du manque à gagner a été financée par les fonds renouvelables, bien qu'à strictement parler les coupures auraient dû porter sur les activités financées au moyen de crédits. Dans certains cas, toutefois, il a été difficile de recourir aux fonds renouvelables.

Comptabilité d'exercice

Les critères du Conseil du Trésor stipulent que les fonds renouvelables doivent recourir à un système de comptabilité d'exercice. C'est nécessaire pour déterminer si le fonds renouvelable fait ses frais. Sans la comptabilité d'exercice, ces calculs seraient faussés en raison des éléments qui entrent en ligne de compte en fin d'exercice. Par exemple, à la fin d'un exercice, les créances peuvent représenter 25 pour cent ou plus des recettes de l'OSS. Dans un système de comptabilité de caisse, la comptabilité de ces créances serait reportée à l'exercice suivant. Même des variations plutôt légères dans la comptabilité des recettes entraîneraient de grandes variations dans les soldes apparents du fonds en fin d'exercice. La comptabilité d'exercice règle le problème en attribuant les recettes à l'année durant laquelle la vente a eu lieu plutôt qu'à l'année durant laquelle les recettes ont été touchées.

Il y a d'autres raisons d'utiliser la comptabilité d'exercice. Par exemple, en plus de régler les problèmes attribuables au changement d'exercice, elle permet d'apparier les recettes et les dépenses dans le but de déterminer si tel produit ou service a donné lieu à un profit ou à une perte.

Importance relative

D'après le Conseil du Trésor, « L'importance relative est un critère important à cause des coûts élevés associés à la mise sur pied et à la gestion d'un fonds renouvelable. »

Le seuil des recettes que doit toucher un organisme pour obtenir un fonds renouvelable a été réduit de 25 millions de dollars à 10 millions de dollars. Dans certains cas, le seuil peut être encore plus bas, vu que le montant du fonds renouvelable peut être petit au départ et prendre de l'importance, à mesure qu'il couvre de plus en plus d'activités.

Comme il est expliqué dans le corps du texte, il est moins approprié actuellement d'appliquer aux OSS un seuil de 10 millions de dollars. Le seuil a été fixé à ce niveau dans le but, entre autres, d'empêcher la prolifération des fonds renouvelables. Toutefois, s'il faut qu'un

organisme soit un OSS pour obtenir un fonds renouvelable, alors le nombre des OSS devient le facteur déterminant. Le seuil de 10 millions de dollars est également utilisé parce que les systèmes comptables étaient plus coûteux dans le passé. Aujourd'hui, en raison des prix moins élevés des logiciels et du matériel, de la création de systèmes communs et des nouveaux systèmes modulaires « décentralisés » tournant sur des stations de travail ou sur des micro-ordinateurs en réseau local, les systèmes sont devenus beaucoup moins coûteux. Les coûts vont diminuer encore plus une fois que des systèmes partagés auront été élaborés et mis en place dans toute la fonction publique, par exemple, le Système financier ministériel commun. À mesure que les coûts vont diminuer, le critère de l'importance relative perdra de la valeur.

La prolifération des fonds renouvelables préoccupe le gouvernement depuis longtemps. En 1979, le vérificateur général prévenait le Parlement qu'il « ne contrôlait plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics ou semblait près de perdre ce contrôle » et, pour illustrer sa pensée, il mentionnait la prolifération des fonds renouvelables. En fait, les fonds renouvelables ont été constitués pour diverses fins, notamment des fins de spéculation, comme l'achat et la revente de denrées agricoles (Office des produits agricoles).

Le gouvernement a réagi à l'avertissement du vérificateur général en adoptant la *Loi sur la régularisation des comptes* (1981), qui éliminait une longue liste de fonds renouvelables. Depuis, le gouvernement a pris soin de limiter le nombre des fonds renouvelables et de resserrer les fins auxquelles ils peuvent servir.

Traitement du capital

Les fonds renouvelables servent à couvrir les dépenses d'exploitation (y compris les dépenses en capital secondaires). Les immobilisations importantes font l'objet d'un amortissement et, chaque année, sont imputées au fonds renouvelable.

Comptabilité, systèmes et capacité

Comme nous l'avons déjà signalé, la comptabilité d'exercice est nécessaire pour les fonds renouvelables; il faut donc mettre en place les systèmes appropriés.

Les OSS qui disposent de fonds renouvelables doivent avoir leurs propres services financiers ou recevoir beaucoup d'aide des services financiers de leur ministère d'attache. Dans les deux cas, ces services sont coûteux. Dans le passé, l'achat des logiciels et du matériel informatiques requis coûtait cher. Comme nous l'avons mentionné, des systèmes moins coûteux sont maintenant disponibles.

Il faut une certaine formation pour se servir des systèmes de comptabilité d'exercice et pour administrer un fonds renouvelable. En général, les agents financiers ont étudié la

comptabilité d'exercice durant leurs études de sorte que, le plus souvent, ils n'ont besoin que de cours de recyclage en la matière. Dans la plupart des cas, ils ne se sont pas servis de la comptabilité d'exercice au cours des dernières années, mais leur mémoire peut être rafraîchie rapidement. Toutefois, ils devront peut-être consacrer du temps à l'étude de nouveaux aspects et à l'acquisition de nouvelles habitudes de pensée pour aborder la gestion financière dans la perspective de l'analyse de rentabilisation et du contrôle des engagements.

Responsabilité et rapports

Du point de vue du vérificateur général, du Parlement et du Conseil du Trésor, un problème posé, dans le passé, par les fonds renouvelables était le manque de rapports précis et de renseignements pertinents sur la responsabilité. Actuellement, beaucoup de données financières figurent dans les Comptes publics et dans la Partie III du Budget des dépenses principal (les plans de dépense des ministères). Toutefois, ces données, qui ont un caractère technique, sont parfois difficiles à interpréter, la signification des termes utilisés n'étant pas toujours claire et pas toujours définie. Certaines catégories de dépenses et de recettes se prêtent à des jugements de valeur et peuvent être interprétées de diverses façons. En outre, les rapports qui ne renferment que des données financières ne comportent pas le contexte qui permet d'interpréter les statistiques. Aucune mention n'est faite de l'approche ou de la stratégie sous-jacentes (sauf, jusqu'à un certain point, dans la Partie III du Budget des dépenses).

Par la voie de leurs plans d'entreprise, les OSS fournissent des renseignements utiles sur le contexte et les stratégies qui sous-tendent les données statistiques figurant dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Toutefois, ni le Parlement ni le public n'ont accès à ces documents. Ces derniers sont confidentiels (pour des raisons commerciales) et ils sont réservés aux ministres, aux cadres des ministères et aux agences centrales. En théorie, le Parlement et le public peuvent en prendre connaissance en consultant les rapports annuels fournis par les organismes, mais seulement certains organismes les fournissent. En conséquence, dans la plupart des cas, le Parlement a les chiffres en main, mais pas le contexte et la stratégie de base qui lui permettraient d'examiner les fonds renouvelables des OSS.

Comptabilité des fonds renouvelables par le Conseil du Trésor

Les dispositions prises jusqu'à maintenant pour que le Conseil du Trésor puisse faire la comptabilité des fonds renouvelables suivent.

Voici les points les plus importants :

- Les fonds renouvelables sont considérés comme des dépenses *autorisées par la loi*.
- La comptabilité d'exercice est utilisée pour les comptes internes qui, chaque année, toutefois, sont rapprochés des comptes de caisse du gouvernement.

•La comptabilité repose sur le principe selon lequel le gouvernement du Canada est l'unique actionnaire de chaque fonds renouvelable et tous les excédents (ou déficits) lui reviennent en dernier ressort. La dernière ligne des états financiers de chacun des fonds s'appelle l'« Avoir propre du Canada ».

Dans tout autre secteur d'activité, une fois que les coûts ont été déduits des recettes à la fin de l'année, tout profit ou toute perte revient aux actionnaires, pas à la société. C'est la même chose pour les OSS : tout profit ou toute perte appartient au gouvernement du Canada (l'actionnaire, représenté par le Conseil du Trésor).

La comptabilité d'un fonds renouvelable débute dès que le Conseil du Trésor reçoit, en octobre ou en novembre, la mise à jour d'automne du Budget des dépenses principal. La section portant sur le fonds renouvelable d'un OSS, qui est ordinairement petite, n'occupe qu'une ou deux pages du document se rapportant au ministère d'attache de l'OSS. Après la réception du document, le Conseil du Trésor compare la « dernière ligne » à jour à la prévision la plus récente. Les données comprises dans la prévision la plus récente sont reflétées dans le cadre des dépenses courantes, dont la mise à jour est effectuée à partir du Budget des dépenses principal.

Si le résultat de la « dernière ligne » est meilleur que prévu (c'est-à-dire si le prélèvement est plus bas que prévu ou si l'excédent est plus élevé que prévu), alors la différence entre le nouveau résultat de la « dernière ligne » et la prévision la plus récente est portée au compte de la réserve d'exploitation. Dans le cas contraire (un prélèvement plus élevé que prévu ou un excédent plus bas que prévu), la différence est imputée au compte de la réserve d'exploitation, en supposant que le ministère d'attache ne puisse l'absorber.

À vrai dire, ces calculs peuvent être faits à n'importe quel moment vu qu'il s'agit avant tout de mettre à jour les comptes qui sont liés à la réserve d'exploitation. À proprement parler, les comptes qu'il faut mettre à jour sont ceux qui concernent la réserve des programmes législatifs (officiellement appelée la réserve pour dépassement des crédits législatifs). Toutefois, la réserve des programmes législatifs n'est utilisée que pour comptabiliser les postes législatifs les plus importants. Les postes législatifs les moins importants (les fonds renouvelables des OSS en sont tous) font partie de la réserve d'exploitation.

En règle générale, les données sur les fonds renouvelables comptabilisés dans la réserve sont de nouveau mis à jour au moment du dépôt (généralement en février) du dernier Budget des dépenses supplémentaire. Toutefois, pour les fonds renouvelables, la clôture des livres n'a lieu qu'à la fin de l'exercice. À ce moment-là, on a procédé à la clôture des réserves de sorte que les changements apportés aux comptes des fonds renouvelables ne peuvent être comptabilisés dans la réserve d'exploitation. Les changements se reflètent plutôt dans le cadre financier de l'année. Il est entendu qu'on ne peut connaître avec précision les dépenses liées

aux postes législatifs qu'à la fin de l'exercice et parfois bien au-delà. Le cadre financier tient compte de cet élément, qu'on peut prévoir avec une certaine précision en se fondant sur l'expérience et les tendances antérieures.

Traitement des excédents et des déficits

Une conséquence de ce processus est que toute décision consistant à laisser l'OSS ou le ministère garder les excédents entraînerait une baisse du niveau éventuel de la réserve d'exploitation et que, dans les faits, cette baisse serait imputée à la réserve. Il n'est pas étonnant que le Conseil du Trésor n'ait pas bien accueilli l'idée de laisser les OSS conserver les excédents qui se sont accumulés.

Cette situation pose un problème : elle n'incite nullement les OSS à générer des excédents; elle ne les incite qu'à faire leurs frais. Si les OSS étaient autorisés à garder une partie des excédents qu'ils génèrent, ils ne viseraient pas seulement à faire leurs frais et le Conseil du Trésor pourrait toucher une partie de cet excédent. Il faut de la motivation. Dans le cas des OSS, la préoccupation de faire des profits et d'être rentable fait partie de leur culture et devient une source de fierté. Lorsqu'on ne peut faire des profits sur une base régulière, il est difficile de fixer des objectifs financiers stimulants (comme le font d'autres organismes du secteur privé). On est alors moins porté de motiver les gens à réduire les coûts et à accroître les recettes.

Une solution possible serait d'autoriser les OSS à conserver une partie de tout excédent par rapport aux prévisions initiales remises au Conseil du Trésor, ce dernier gardant le reste de l'excédent à titre de « dividende de l'efficience » ou de « marge sectorielle ». L'OSS pourrait affecter sa partie à des dépenses en capital. De cette manière, les bénéfices non répartis pourraient servir à développer l'organisme dans le but, à long terme, de le rendre plus viable, plus compétitif, plus efficace, moins coûteux, plus axé sur le service, et plus efficient. Cela signifie que l'organisme investirait davantage dans la recherche-développement, dans les immobilisations importantes et dans ses effectifs. Ce serait une façon de récompenser les employés d'avoir travaillé plus fort et avec plus d'efficacité.

Cette approche pose toutefois un problème : le solde de caisse accumulé au titre des bénéfices non répartis attirerait assurément l'attention dans une période de compression des dépenses. Dans des cas semblables, un plan d'entreprise serait très utile parce qu'il montrerait que ces bénéfices non répartis ont déjà été consacrés à l'amélioration du service et à des immobilisations.

On peut également se demander si un OSS devrait pouvoir générer un excédent maintenant (peut-être en demandant une prime) en prévision de périodes plus difficiles. Les organismes dont le seuil de rentabilité est déterminé sur plusieurs années, comme le Bureau des passeports (quatre ans), fonctionnent actuellement de cette manière.

Les OSS et les fonds renouvelables

Bien qu'il n'y ait aucun lien direct entre un OSS et la constitution d'un fonds renouvelable, il y a une certaine convergence entre les deux qui semble s'accroître. Pour sa part, le Conseil du Trésor hésite quelque peu à constituer des fonds renouvelables pour des organismes qui ne sont pas des OSS. Par exemple, dans un cas soumis récemment au Conseil, un fonds renouvelable a été approuvé à condition qu'un OSS soit établi. Pour ce qui est des fonds renouvelables constitués pour des organismes qui ne sont pas encore des OSS, l'acquisition éventuelle du statut d'OSS est soulevée régulièrement.

Du point de vue des agences centrales et, en fait, du Parlement (dont relèvent les agences centrales), il est avantageux, à deux points de vue, qu'il y ait un lien ou une convergence entre le statut d'OSS et la constitution d'un fonds renouvelable. Premièrement, cela permet de limiter le nombre de fonds renouvelables vu qu'un organisme doit devenir un OSS pour obtenir un fonds renouvelable. Deuxièmement, les OSS, en général, fonctionnent sous un régime d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande transparence, qui permettent de contrôler les fonds renouvelables et de les mettre en perspective. Ils gèrent leurs activités conformément aux paramètres de leurs documents-cadres; ils préparent des plans d'entreprise (pour le Conseil du Trésor et pour leur ministère d'attache); et, dans certains cas, ils préparent également des rapports annuels (pour le public). L'information comptable et la responsabilité sont d'un niveau beaucoup plus élevé dans le cas des fonds renouvelables qui financent des OSS que dans le cas des autres fonds renouvelables.

Annexe B : Les organismes de service spéciaux au Manitoba

À ce jour, à part le gouvernement fédéral, le Manitoba est la seule administration qui a créé des OSS. D'autres provinces envisagent la possibilité, mais aucune n'en a encore créés.

Le système manitobain a été conçu à partir de l'expérience fédérale, avec les modifications suivantes : (1) une plus grande provision y est faite pour les immobilisations et les capitaux de démarrage, (2) on y trouve la possibilité de faire des profits et de conserver les bénéfices et (3) il repose sur une loi (*Loi sur l'Office de financement des organismes de service spéciaux*).

On comprendra mieux l'initiative des OSS dans son ensemble en comparant l'expérience fédérale à la mise en application du système manitobain. La meilleure façon de décrire les mesures manitobaines est d'utiliser un exemple. L'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux, premier OSS créé au Manitoba, illustre le mieux la situation. (Il y a eu, ensuite, l'Organisme chargé de la distribution du matériel, dont la fonction de base est l'approvisionnement en articles stockés. Deux autres OSS, soit Perfectionnement et formation et le Bureau de l'état civil, ont été approuvés le 1^{er} avril 1994.) L'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux, en plus d'avoir été le premier OSS au Manitoba, illustre le rôle important que le financement des immobilisations peut jouer dans la mise sur pied et le succès d'un organisme.

Le processus d'approbation de l'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux du Manitoba ressemble à l'expérience fédérale : approbation d'une charte ou d'un document-cadre par le Conseil du Trésor, en plus de la nécessité de soumettre un plan d'entreprise chaque année. Il y a, toutefois, une différence de taille : un Office de financement des OSS été créé au Manitoba par une loi, avant tout parce qu'il n'y a aucune disposition générale concernant les fonds renouvelables au Manitoba et que la province avait besoin d'un mécanisme équivalent. Toutefois, l'Office de financement sert à d'autres fins, dont la plupart ont trait au traitement du capital et de l'actif. Il joue également un rôle en matière de responsabilité puisqu'il est le centre nerveux du financement des OSS et qu'il remet, chaque année, un rapport à la législature du Manitoba dans lequel sont rassemblés et résumés des renseignements de base sur le statut et les activités des OSS de la province. L'Office de financement relève du ministre des Finances et son personnel de soutien lui est fourni par le ministère des Finances.

Lorsque l'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux a été créé, la répartition de ses actifs était la suivante :

- Les actifs de l'organisme, qui étaient évalués à 12,3 millions de dollars, ont été transférés à l'Office de financement des OSS, qui, dans les faits, est une société de portefeuille inactive pour l'organisme.

- Les actifs de 12,3 millions de dollars ont été divisés en deux parties : un titre de créance à long terme de 8,2 millions de dollars (détenu par l'Office de financement à titre de « banquier » de l'organisme) et des capitaux propres de 4,1 millions de dollars (détenus par la province en tant qu'« actionnaire » de l'organisme). Dans ce cas, le ratio d'endettement était de deux pour un. (À titre de comparaison, le ratio d'endettement était d'un pour un dans le cas de l'Organisme chargé de la distribution du matériel. Pour Perfectionnement et formation et le Bureau de l'état civil, la totalité de l'actif nominal se résume à des titres de créance, qui peuvent être rachetés sur-le-champ.)

- L'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux a conclu une entente avec l'Office de financement prévoyant le remboursement du titre de créance à long terme de 8,2 millions de dollars sur 20 ans (au moyen de versements annuels d'un million de dollars et à un taux d'intérêt d'un peu plus de 10,375 pour cent).

- En tant qu'« actionnaire » (détenant des capitaux propres de 4,1 millions de dollars), la province a droit à la partie des profits que l'organisme déclare être en sus de ses besoins futurs. Jusqu'à maintenant, cependant, l'organisme a gardé ses profits sous forme de bénéfices non répartis. (En 1993-1994, l'organisme a remboursé d'avance 1,7 million de dollars sur le capital du titre de créance à long terme.)

Voilà les modalités de base du financement. Dans le cas des immobilisations, les besoins courants sont remplis par la voie des opérations de l'organisme. Toutefois, dès le début, l'organisme a éprouvé un besoin de capital devant servir au renouvellement du parc des véhicules. L'organisme a alors pris des mesures pour emprunter, de l'Office de financement, 3,8 millions de dollars durant sa première année d'activité et 3 millions de dollars durant sa seconde année. Ces emprunts devaient être remboursés sur six ans (au même taux d'intérêt que le taux appliqué dans le cas des sociétés d'État).

Les revenus de l'organisme proviennent des frais de location de véhicules payés par des clients du gouvernement. (Il s'agit d'un service obligatoire offert par le gouvernement du Manitoba.) Ce service est rentable depuis sa création et il a pu réaliser d'importantes économies d'échelle, en raison surtout de deux facteurs : une mise de fonds adéquate et la fixation des prix sur la base du coût complet.

La mise de fonds a joué un rôle déterminant dans les activités de l'organisme et lui a permis de fonctionner avec beaucoup plus d'efficacité. Essentiellement, les frais moyens d'exploitation d'un véhicule âgé de cinq ans sont cinq fois plus élevés que ceux d'un véhicule neuf et ces frais augmentent en flèche après cinq ans. D'importantes économies peuvent être réalisées en utilisant des véhicules plus récents et en mettant à la réforme les véhicules plus âgés.

Toutefois, ces économies nécessitent d'importantes dépenses en capital. Dans le passé, les mises de fonds venaient uniquement d'un crédit de capital inclus dans le Budget des dépenses avec l'approbation du Conseil du Trésor, mais les fonds nécessaires n'ont pas été prélevés de cette source, en raison du grand manque de liquidités de la province. Toutefois, fort d'une bonne analyse de rentabilisation, l'organisme a pu obtenir les fonds requis de l'Office de financement des OSS.

Des économies d'échelle ont également été réalisées en installant un ordinateur et un système de traitement des données à bord des véhicules pour tenir un dossier détaillé pour chacun en enregistrant, par exemple, les réparations effectuées et les distances parcourues. Toutefois, cette installation nécessitait des dépenses en capital importantes (600 000 \$), que l'ancien système ne permettait pas de financer. Grâce aux nouvelles dispositions, on a trouvé la somme requise et le nouveau système a été installé, ce qui a permis de gérer l'ensemble du programme d'une manière beaucoup plus serrée.

Des économies ont également été réalisées grâce à la fixation des prix sur la base du coût complet, où entrant en ligne de compte la valeur des actifs immobilisés correspondant aux véhicules. Antérieurement, les ministères tenaient à conserver un véhicule peu utilisé, vu qu'ils ne payaient que les coûts variables. Toutefois, dès qu'ils ont dû payer aussi les coûts fixes, ils ont été beaucoup plus portés à les retourner au parc, ce qui a augmenté les taux d'utilisation et de renouvellement des véhicules.

Grâce aux modalités qui précèdent, l'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux a été en mesure de rembourser une partie de ses emprunts avant l'échéance, de financer l'acquisition de nouvelles immobilisations à même ses opérations courantes, d'abaisser ses taux et de faire des profits. Rien de tout cela n'aurait été possible si l'OSS n'avait eu accès, d'avance, à une mise de fonds adéquate.

L'organisme a pu faire tout cela durant une période de compression des dépenses pendant laquelle les ministères clients réduisaient leurs budgets. (Vu ces réductions, les ministères ont apprécié que l'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux abaisse ses taux — de 12 pour cent, pour les coûts fixes, et de 4 pour cent, pour les coûts variables). Le parc de véhicules a été réduit de 12 pour cent pour compenser la baisse de la demande et pour tenir compte des économies d'échelle. Signalons qu'à titre d'OSS doté d'un fonds renouvelable, l'Organisme chargé des véhicules gouvernementaux n'a pas été la cible de compressions directes des dépenses. Ces compressions ont plutôt eu un effet indirect sur ses recettes.

L'organisme a connu tellement de succès que d'autres agents (par exemple, des municipalités, des commissions scolaires, d'autres sociétés d'État et des bureaux régionaux du

gouvernement fédéral) ont dit vouloir recourir à ses services, ce qui a soulevé la question de la concurrence avec le secteur privé.

VOTRE POINT DE VUE A DE L'IMPORTANCE . . .

Le CCG est heureux que vous ayez obtenu un exemplaire de cette publication et espère que celle-ci a répondu à vos attentes. Nous aimerions que vous répondiez aux questions suivantes et que vous nous transmettiez, le cas échéant, vos observations afin que nous puissions évaluer l'intérêt et l'utilité de ce document et mieux planifier dans l'avenir nos activités en matière de publication.

Faites-nous part de votre réaction à l'égard des énoncés suivants en encerclant le chiffre approprié.

	1 <i>Pas d'accord du tout</i>	2 <i>Pas d'accord</i>	3 <i>Pas tout à fait d'accord</i>	4 <i>Passablement d'accord</i>	5 <i>D'accord</i>	6 <i>Tout à fait d'accord</i>
<i>Cette publication m'a permis d'obtenir des perceptions et des informations utiles.</i>						
<i>La longueur et le mode de présentation de la publication sont appropriés.</i>						
<i>Cette publication</i> <i>m'a fourni de nouvelles optiques utiles sur la nature du gouvernement contemporain et le contexte dans lequel il évolue.</i>						
<i>m'aide à comprendre les défis auxquels la fonction publique est actuellement confrontée ou pourrait être confrontée dans l'avenir.</i>						
<i>influera sur mon comportement et mes pratiques de gestion/leadership.</i>						
<i>Autres observations (Si vous avez besoin de plus d'espace pour vos observations, vous pouvez les écrire au verso.)</i>						

Données personnelles : Soyez assuré que nous demandons les questions suivantes uniquement afin que notre base de données soit plus complète. Répondez en utilisant le chiffre approprié.

1. Âge	2. Années dans la fonction publique	3. Votre groupe et niveau	4. Non-fonctionnaire canadien	5. Sexe
1 _____ 25 - 30	1 _____ 0 - 5	1 _____ SM/SM associé	1 _____ Autre fonctionnaire	1 _____ Homme
2 _____ 31 - 35	2 _____ 6 - 10	2 _____ SMA (EX 4 et 5)	2 _____ Université/collège	2 _____ Femme
3 _____ 36 - 40	3 _____ 11 - 15	3 _____ EX (1 à 3)	3 _____ ONG	
4 _____ 41 - 45	4 _____ 16 - 20	4 _____ EX niveau équivalent	4 _____ Autre	
5 _____ 46 - 50	5 _____ 21 - 25	5 _____ EX moins 1	5 _____ Autre pays	
6 _____ 51 - 55	6 _____ 26 - 30	6 _____ EX moins 2		
7 _____ 56 - 60	7 _____ 31 - 35	7 _____ Autre		
8 _____ 61 - 65				

Lisez-vous les publications du CCG à intervalles réguliers? Oui Non

Avez-vous présenté vous-même une demande pour obtenir un exemplaire de cette publication? Oui Non

Comment avez-vous entendu parler de cette publication?

- d'un collègue
 dans une autre publication du CCG
 autre (précisez ci-dessous)
- _____

Si vous aimeriez que notre liste de publications contienne des publications portant sur d'autres sujets, veuillez indiquer ici quels sont ces sujets.

Veuillez nous faire parvenir vos observations aux coordonnées au verso.

Publications du CCG en gestion publique

Numéro :

Les conférences John L. Manion

- P66F La Conférence John L. Manion 1996
Le déclin de la société civile : pourquoi? Et après? *Robert D. Putnam* (à paraître)
- P56F La Conférence John L. Manion 1995
Pour s'adapter : tourner en rond...mais dans la bonne direction, *Pierre De Celles*, 1995/08
- P36F La Conférence John L. Manion 1994
Mondialisation, gouvernement et compétitivité, *Nancy J. Adler*, 1994/08
- P20F La Conférence John L. Manion 1993
Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique, *Marcel Massé*, 1993/04
- P11F La Conférence John L. Manion 1992
Le gouvernement à l'ère du postmodernisme, *Richard D. French*, 1992/05
- P2F La Conférence John L. Manion 1991
La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne, *J.E. Hodgetts*, 1991/03

Les conférences Jean Edmonds : les femmes et le monde du travail

- P65F La Conférence Jean Edmonds 1996
La voie de l'égalité entre les sexes : progrès réalisés et défis à venir, *Jocelyne Bourgon*, 1996/06
- P50F La Conférence Jean Edmonds 1995
« C'est maintenant le tour des femmes », *Arthur Kroeger*, 1995/05
- P41F La Conférence Jean Edmonds 1994
L'égalité, les droits de la personne et les femmes, *Rosalie Silberman Abella*, 1994/10

L'éthique et les valeurs

- P63F L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, *Kenneth Kernaghan*, 1996/06
- P49F Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions
La gestion et le perfectionnement des services correctionnels :
une approche stratégique fondée sur les valeurs, *Ole Ingstrup*, 1995/03
- P37F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Les valeurs dans la fonction publique, *D.B. Dewar, J.L. Manion, Kenneth Kernaghan*, 1994/06

L'équité et la diversité

- Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale,
Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins, 1994/10
- P39F – Version intégrale
P40F – Résumé

Négociation et gestion des conflits

- P38F La négociation : redéfinir le succès, *Joseph Stanford, 1994/06*

Apprentissage et perfectionnement des cadres

- P46F La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres : qu'est-ce que cela signifie pour vous et votre organisme?, *Ole Ingstrup, 1995/02*

- L'apprentissage permanent : un rapport du CCG, 1994/05
- P34F – Version intégrale
P35F – Résumé

- Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial,
Peter Larson, Robert Mingie, 1992/10
- P24F – Rapport détaillé
P17F – Points saillants

- P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, *R. Bruce Dodge, 1991/06*

La gouvernance dans un environnement en évolution

- P67F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique, *I. Clark, O. Ingstrup, B. Dewar, L. Goulet, J. Davis, M. Keating, J. Côté-O'Hara* (à paraître)

- P64F La gestion publique dans le nouveau millénaire : à quel point réduire la présence gouvernementale?
Arthur Kroeger, 1996/04

- Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique,
Christopher Pollitt
- P53F – Rapport détaillé, 1995/07
P59F – Points saillants, 1995/10

- P52F La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation, *B. Guy Peters, Donald J. Savoie, 1995/07*

- P47F Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités, *Ole Ingstrup, 1995/03*

- P45F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Repenser le gouvernement, *Harry Rogers, David Dodge, Gilles Paquet, Judith Maxwell, 1994/12*

- P31F La fonction publique, l'état en transition et la fonction gouvernementale,
B. Guy Peters, 1993/12 (Réimprimé 1995/03)

- Mondialisation et gestion publique, *Donald J. Savoie*
 P30F – Version intégrale, 1993/12 (Réimprimé 1995/02)
 P44F – Résumé, 1994/11

- P29F Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore,
B. Guy Peters, Donald J. Savoie, 1993/11

Les politiques et la gouvernance

- P62F La capacity des pouvoirs publics d'élaborer des politiques, *B. Guy Peters*, 1996/06
 P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque, *Jocelyne Bourgon, et al*, 1996/01
 P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques, *John C. Tait, Mel Cappe*, 1995/10

Les sous-ministres et la gestion stratégique

- P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique, *Micheline Plasse*, 1994/04
 P23F Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre, *Frank Swift*, 1993/11
 P22F La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec, *Mohamed Charih, Michel Paquin*, 1993/11

Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle, *A.W. Johnson*

- P21F – Version intégrale, 1993/05 (Réimprimé 1994/12)
 P28F – Résumé, 1993/05

Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1993/03

- P19F – Version intégrale
 P27F – Résumé

- P7F L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1991/07

Le processus consultatif

- P42F Gérer une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Janet R. Smith, R. Anne Patterson*, 1994/10
 P15F Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique, *Peter Harrison*, 1992/06
 P14F La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions, *R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson*, 1992/06

62 / ASPECTS FINANCIERS

P10F Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif, *Wendy Porteous*, 1992/03

P9E1 A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal
P9E2 Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here, *Hajo Versteeg*, 1992/03 [Résumé en français]

P9E1 Volume 1. General Principles for Decision Makers

P9E2 Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants

P8F Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis, *Evert A. Lindquist*, 1991/09

Service et qualité

P25F Des principes aux résultats : l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public, *Tim Plumptre, Donald Hall*, 1993/10

Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni, *G. Bruce Doern*, 1992/12

P18F – Version intégrale

P26F – Résumé

La restructuration et l'amélioration des processus

P51F La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger?, *Ole Ingstrup*, 1995/04

La dimension humaine de la gestion

P43F La rétroaction ascendante à la fonction publique, *Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan*, 1994/11

Gérer l'évolution de l'organisation

P48F Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix, *David Shepherdson*, 1995/04

P16E Managing Public Sector Divestment, *Taïeb Hafsi, Jan J. Jørgensen*, 1992/06 [Résumé en français]

P13F Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenu Canada, Douanes et Accise, *Mike Smith*, 1992

P5F Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux, *Livre écrit par les membres du personnel et les détenus du Service correctionnel du Canada*, 1991

P4E Innovation in the Public Service, *James Iain Gow*, 1991/03 [Résumé en français]

Organismes de service spéciaux

P73F Comités consultatifs de gestion, *Jane Newcombe*, 1996/09

P72F Vérification et évaluation, *Michael Thomas*, 1996/09

P71F Marketing, *John Dingwall* (à paraître)

P70F Problèmes de gestion des ressources humaines, *Betty Rogers*, 1996/09

P69F Aspects financiers, *John Dingwall*, 1996/09

P68F Plans d'entreprise et rapports annuels, *Doreen Wilson*, 1996/09

P61F Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales, *Alti Rodal*, 1996/04

P57F Autonomie, responsabilité et mesure du rendement, *J. David Wright*, 1995/10

Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux, *J. David Wright, Graeme Waymark*

P54F – Version intégrale, 1995/08

P55F – Résumé, 1995/08

Historique des organismes

P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994/05

P3E A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years, *Eric A. Milligan*, 1991/03

Autres publications

P12E The Accountability of Mixed Corporations, *Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq*, 1992/05 [Résumé en français]

P1F Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure, *Roderick G. Quiney*, 1991/02

BON DE COMMANDE

On peut obtenir les publications et discours en s'adressant au :

Services corporatifs
 Centre canadien de gestion
 373 promenade Sussex
 Campus De La Salle, aile B
 Case postale 420, succursale «A»
 Ottawa (Ontario)
 K1N 8V4

N° de téléphone : (613) 943-8370
 N° de télécopieur : (613) 995-0331

N°	Q ^{té}						

NOM ET ADRESSE

N° de téléphone : _____