

**INITIATIVE DE MODERNISATION DE LA
FONCTION DE CONTRÔLEUR**

ÉVALUATION DE LA PHASE PILOTE

**À
Écrit par Intersol Consulting Associates Ltd.
pour
le Secrétariat du Conseil du Trésor**

octobre 2001

Sommaire	1
• Convergence vers les ministères pilotes.....	1
• Convergence vers le Secrétariat du Conseil du Trésor	3
Évaluation de la phase 1	4
• Introduction, objet et limites	4
• Contexte	5
• Résultats de la consultation	7
Observations, leçons apprises et recommandations issues de la consultation	8
• Résultats, réalisations et améliorations	8
• Gouvernance et responsabilité	10
• Processus de vérification de la capacité	11
• Lancement de l’IMFC	12
• Défis et obstacles.....	12
• Plans d’action	13
• Éléments habilitants et facteurs incitatifs.....	13
Rôle du SCT dans la phase 2	15
• Exposition aux risques	16
Conclusion.....	17

Réunion animée et rapport rédigé par Intersol Consulting Associates Ltd.
INTERSOL

Introduction

Ce rapport présente une évaluation de haut niveau de la phase 1 de l'IMFC fondée sur les données factuelles soumises par les ministères lors d'entrevues et de discussions avec les principaux intervenants dans le processus de mise en oeuvre de la phase 1 de l'IMFC.

Convergence vers les ministères pilotes

Les principes et pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur ont eu un impact sur les ministères et organismes qui ont participé à la phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (IMFC), du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont amené les gestionnaires à un autre niveau de sensibilisation et d'attention aux principes et aux pratiques modernes de gestion.

En disposant d'un cadre permettant de passer du mode « processus » à un mode davantage axé sur les « résultats », l'IMFC a orienté les gestionnaires vers la gestion et l'évaluation du risque; la mesure et les rapports du rendement; les questions de responsabilité; l'établissement des priorités; la gérance; les outils et les facteurs habilitants; les valeurs et l'éthique; ainsi que l'intégration de la modernisation de la fonction de contrôleur aux autres initiatives liées à la modernisation de la fonction publique (*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*).

L'évaluation des ministères pilotes a produit les principaux résultats suivants :

- Les ministères étaient en mesure de progresser davantage quand :
 - Ils bénéficiaient d'un appui sans réserve de leurs cadres supérieurs.
 - La modernisation de la fonction de contrôleur était jugée suffisamment prioritaire pour justifier les ressources affectées et le temps consacré par les cadres.
- L'évaluation de la capacité ne semblait poser aucun problème particulier.
- Les plans d'action ne stipulent pas les responsabilités avec suffisamment de précision, ce qui peut poser un problème lorsqu'on tente d'assurer le suivi des progrès réalisés ou d'évaluer le rendement des initiatives dont les objectifs et les échéances n'ont pas été clairement établis.
- Un certain nombre de ministères partageaient les faiblesses suivantes :
 - Des valeurs et une éthique communes.
 - Des pratiques et des cadres solides de gestion du risque.
 - De l'information intégrée sur le rendement.

- Certains ministères partageaient les forces suivantes :
 - Leadership stratégique.
 - Gérance rigoureuse.
 - Gens motivés.
 - Responsabilisation distincte.

- Dix des ministères pilotes mènent des projets expérimentaux, le plus répandu étant l'évaluation de la capacité en RH.

- Des problèmes de gestion commencent à émerger de manière plus évidente et viennent s'ajouter aux problèmes de politiques et de programmes. Cette situation découle de l'importance accordée aux pratiques de gestion qui appuient les objectifs des politiques ministérielles.

- Les ministères pilotes se situent à divers points du continuum des progrès réalisés. Cependant, on pourrait formuler les observations suivantes sur les éléments clés de la modernisation de la fonction de contrôleur :
 - L'IMFC a sensibilisé davantage les ministères à l'importance des contrôles financiers et autres. Les ministères ont réalisé des avancées considérables en commençant à constituer l'infrastructure d'information nécessaire à cette fin. Il faudrait investir davantage pour réaliser d'autres progrès.

 - Des systèmes de contrôle commencent à émerger. Cependant, même l'IMFC et l'injection de fonds incitatifs n'ont pas suffi pour constater des progrès importants. On réalisera peut-être davantage de progrès lorsque les ministères commenceront à mettre leurs systèmes en commun, notamment au niveau de leur conception et de leur élaboration, de leur actualisation et de leurs coûts.

 - Établir une communauté de pratique au sein des ministères n'a pas occasionné de progrès considérables au-delà de la communauté du contrôleur et il reste des progrès à réaliser avant que les communautés plus larges des cadres de direction et des gestionnaires aient une compréhension complète des principes et des objectifs de modernisation de la fonction de contrôleur à titre de fondement souhaitable de saines pratiques de gestion dans leur ministère.

 - L'IMFC a aidé les gestionnaires à se concentrer sur la gestion et l'évaluation du risque. Certains ministères n'auraient peut-être pas mis en place leur propre cadre n'eût été de l'IMFC.

 - L'IMFC a rehaussé la visibilité des valeurs et de l'éthique. Certains ministères ont obtenu un faible pointage sur le plan des valeurs et de l'éthique. Cependant, bon nombre de ministères ont entrepris des dialogues importants au sujet des travaux de John Tait et sont en train de mettre en place des environnements de travail éthiques dans leurs organisations fondées sur des valeurs.

En conclusion, l'IMFC a fait une différence dans les ministères pilotes, mais que, comme l'a souligné le groupe de travail original, il faudra quelques années de plus pour déterminer la véritable différence et son importance à long terme.

Convergence vers le Secrétariat du Conseil du Trésor

Au moment où l'IMFC passe à la phase 2 (la mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'ensemble du gouvernement fédéral), le SCT aurait avantage à montrer l'exemple. Il doit illustrer ses propres approches modernes de la gestion et de la fonction de contrôleur en mettant en évidence la « modernisation » des pratiques opérationnelles et de politique du SCT. Le SCT doit faciliter l'application de mécanismes en vue d'améliorer sa propre capacité d'assurer la stabilité, la cohérence et la continuité au fur et à mesure des progrès à long terme de cette initiative et pour contribuer à établir les communautés de pratique dans l'ensemble des ministères qui représentent un élément clé des pratiques de gestion contemporaines.

Le SCT doit continuer d'assumer un rôle de leadership très en vue en faisant la promotion de la connaissance et de la compréhension des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur, en élaborant des façons nouvelles et innovatrices de créer un engagement chez les ministères et les organismes, et en s'inspirant des organisations existantes et des technologies pour fournir de l'information et des occasions de partager des expériences entre gestionnaires. Il doit se positionner comme la source d'information et de conseils sur la modernisation de la fonction de contrôleur, en s'inspirant constamment des connaissances et de l'expérience des ministères et organismes qui pourraient partager leurs acquis de façon crédible.

Le SCT doit établir un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les autres initiatives et priorités de gestion qui s'appliquent à la grandeur du gouvernement. Il doit collaborer étroitement avec les autres organismes centraux pour s'assurer que les principes de modernisation de la fonction de contrôleur sont reflétés dans les profils de compétence en gestion à tous les niveaux de gestion de la fonction publique, et pour s'assurer que les accords de responsabilité sont élaborés en fonction de résultats mutuellement convenus qui établissent des liens manifestes entre les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur et les résultats du rendement.

Le SCT doit également prendre des mesures pour communiquer largement les résultats de la phase 1 et son investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur en faisant valoir les avantages et les gains de l'IMFC pour les ministères, l'ensemble de la fonction publique et les Canadiens. Il doit tirer profit du lancement de la phase 2 en confirmant la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de saines pratiques et principes de gestion.

Dans l'ensemble, la phase 1 a rapporté beaucoup de dividendes importants aux ministères et organismes participants, mais le SCT doit continuer de faire preuve de leadership, d'investir de l'énergie et des fonds dans l'IMFC et de la traiter comme une priorité pour qu'il soit possible de profiter des améliorations durables et à long terme de la modernisation de la fonction de contrôleur.

ÉVALUATION DE LA PHASE 1

Introduction

La phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur (IMFC) a été mise en oeuvre en réaction au *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. La modernisation de la fonction de contrôleur constitue essentiellement une réforme de la gestion qui implique des changements à la mentalité de la gestion et à la culture ministérielle, en particulier dans les domaines de la saine gestion des ressources et de la prise de décisions efficace.

D'avril 1998 au 31 mars 2001, l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a été instaurée dans quinze organisations gouvernementales (treize ministères et deux organismes) dans le cadre de programmes pilotes. Cinq organisations ont implanté l'initiative en 1998-1999, six l'ont fait au début de 1999-2000, et les quatre dernières se sont jointes au processus vers la fin de 1999-2000. La phase 2 instaurera la modernisation de la fonction de contrôleur dans tous les ministères et organismes fédéraux sur trois ans. Les expériences des ministères pilotes et les leçons qu'ils ont apprises seront très profitables au niveau de la mise en oeuvre de l'IMFC dans l'ensemble du gouvernement.

Dans le cadre de cette évaluation, les principaux leaders et responsables de la mise en oeuvre de l'IMFC ont participé aux entrevues, rempli des questionnaires et discuté de leurs expériences afin de fournir des observations et de l'information concernant les répercussions des activités entreprises par les ministères pilotes.

Objet

Ce rapport présente une évaluation de haut niveau de la phase 1 de l'IMFC fondée sur les données factuelles soumises par les ministères lors d'entrevues et de discussions avec les principaux intervenants dans le processus de mise en oeuvre de la phase 1 de l'IMFC.

Limites

Aucun tiers n'a validé les résultats, comme ce serait le cas dans le contexte d'un processus d'évaluation formel. L'évaluation reflète les jugements qualitatifs et les opinions des ministères pilotes ainsi que le contexte des activités et des résultats obtenus. Elle bénéficie de la sagesse, de l'expérience, des réflexions et des apprentissages des cadres supérieurs qui participent à la phase 1 de l'IMFC, en vue d'aider les ministères et organismes qui se joignent maintenant à la phase 2.

CONTEXTE

L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a débuté en 1997 par la publication du *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*, qui présentait les recommandations d'un groupe mixte d'experts du secteur public et de l'entreprise privée. En réaction au rapport, le Bureau de modernisation de la fonction de contrôleur (BMFC) a été créé au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Le BMFC a pour mandat d'appuyer la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

La modernisation de la fonction de contrôleur constitue une des six priorités du programme de modernisation de la gestion du gouvernement. (Les cinq autres priorités sont : la prestation de services axés sur les citoyens, le Gouvernement en direct, l'amélioration des rapports au Parlement, l'intégrité des programmes et la mise en place d'un milieu de travail exemplaire.) La mise en oeuvre réussie du programme de modernisation de la gestion rendra le gouvernement plus transparent, redevable, fiscalement responsable, axé sur les résultats et sensible aux besoins de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

Le *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada* a relevé quatre éléments clés de la modernisation de la fonction de contrôleur :

- ***L'information intégrée sur le rendement***, qui combine des données financières et sur les opérations pour appuyer la prise de décisions et les rapports.
- ***La gestion du risque***, qui est intégrée à la planification, à la prise de décisions et au suivi.
- L'élaboration, le fonctionnement et l'actualisation de ***systèmes de contrôle*** qui comprennent une gestion rigoureuse.
- ***Une éthique et des valeurs communes*** dans un environnement ouvert, guidé par des valeurs et axé sur les résultats.

Les éléments suivants ont été présentés à la suite du Rapport du Groupe de travail :

- ***Leadership stratégique*** – un engagement soutenu, de l'intégration et un équilibre par rapport aux éléments fondamentaux de la gestion.
- ***Des gens motivés*** – un personnel compétent, un apprentissage continu, une évaluation et des facteurs incitatifs.
- ***Responsabilité*** – de la visibilité, des rapports et de la transparence qui se traduiront par une confiance accrue du public à l'égard du gouvernement.

La vision de la fonction de contrôleur doit être liée aux principales responsabilités de gestion et aux intérêts en matière de gouvernance, et faire ressortir les résultats ainsi que les processus d'application des résultats. Le succès peut être perçu de la même manière, c'est-à-dire en termes de répercussions de la modernisation réussie de la fonction de contrôleur sur la gestion et la gouvernance.

En ces termes, le gouvernement fédéral sera parvenu à moderniser la fonction de contrôleur :

- Lorsque la gestion des risques, les données et les rapports sur le rendement, l'éthique, le contrôle, ainsi que la gestion et la protection des éléments d'actif seront implantés dans la culture de gestion de la fonction publique et s'y développeront.

- Quand de l'information sur le rendement financier et autre rigoureusement préparée, complète et pertinente sera fournie aux décideurs et qu'ils la reconnaîtront comme digne de foi.
- Lorsqu'un soutien significatif à la résolution de problèmes aura été consenti dans le contexte de l'acquisition, de la gestion, de la planification et de la responsabilité des ressources humaines, financières et en capital.
- Lorsqu'il existera une solide capacité d'utiliser efficacement le genre d'information mentionné ci-dessus dans la prise de décisions.

La modernisation de la fonction de contrôleur va au-delà de la fonction de contrôleur traditionnelle, qui est essentiellement centrée sur l'information financière. Elle soutient la gérance efficace de ressources en tous genres dans toute l'administration fédérale, en portant davantage attention aux résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Elle touche le renouvellement des pratiques de gestion et l'intégration des données de rendement financier et autre. Elle est centrée sur une saine gestion des ressources, une gérance rigoureuse, une prise de décisions efficace, une gestion des risques améliorée ainsi que la mise en commun des pratiques et des valeurs éthiques. Les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur touchent chacune des activités de gestion.

La modernisation de la fonction de contrôleur incombe à tous les gestionnaires. Elle vise à travailler plus judicieusement afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : de meilleures décisions, de meilleures politiques et un service amélioré.

Résultats de la consultation

Contexte

Les ministères et les organismes qui participent à la phase 1 de l'IMFC ont été priés de remplir un questionnaire sur les activités et les dépenses de mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur. Le lecteur devrait tenir compte des principaux résultats de ces questionnaires. Voir l'annexe A pour une présentation complète des constatations.

- Les ministères et les organismes ayant adhéré à l'IMFC sur une période de trois ans, ils font état de divers niveaux d'expérience et d'intégration.
- Quatorze des 15 ministères et organismes pilotes avaient rempli et renvoyé le questionnaire au 12 septembre 2001.
- Chaque ministère/organisme a rapporté avoir effectué des modifications considérables au cours de la période de mise en oeuvre dans les secteurs de la haute direction, des priorités rattachées aux programmes, de la restructuration de l'organisation et des interventions d'urgence.
- Quelque 10,1 millions de dollars ont été affectés à la phase 1 entre 1998-1999 et 2001-2002. Les dépenses s'élevaient à 33,2 millions de dollars.
- De l'évaluation de la capacité a été réalisée par 13 organisations au moyen du modèle de KPMG; une organisation s'est servie du modèle du vérificateur général (MCGF).
- L'évaluation de la capacité a révélé les faiblesses communes suivantes : les valeurs et l'éthique communes, la gestion du risque et l'information intégrée sur le rendement.
- L'évaluation de la capacité a révélé les forces communes suivantes : un leadership stratégique, une gérance rigoureuse, un personnel motivé et la reddition de comptes.
- Neuf des 14 ministères et organismes disposent d'un plan d'action approuvé mis en place en réponse aux constatations de l'évaluation de leur capacité, quatre organisations ont un plan d'action en cours d'élaboration, et une a ciblé trois secteurs dans lesquels des mesures immédiates doivent être prises.
- Dix des 14 ministères et organismes conduisent des projets expérimentaux, le plus répandu étant l'évaluation de la capacité en RH. Les autres projets ont trait à la gestion des risques, à la méthode des coûts par activités, aux valeurs et à l'éthique et aux cadres de contrôle de la gestion.
- Les ministères et organismes ont eu recours à toute une gamme d'activités de communications pour fournir de l'information concernant la modernisation de la fonction de contrôleur et solliciter les réactions des intéressés.
- En général, les ministères et organismes ont rattaché leurs bureaux de modernisation de la fonction de contrôleur aux services intégrés.

OBSERVATIONS, LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS ISSUES DE LA CONSULTATION

Des consultations (y compris des entrevues et une séance de travail spéciale avec des directeurs généraux ou leur porte-parole), des sous-ministres et des sous-ministres adjoints des ministères et organismes qui participent à la phase 1 de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur ont été entreprises par Dan Normandeau, Brian Strom et Grant Wilson, de la société Intersol, de la fin d'août au début de septembre 2001. Voici les principales observations, les leçons apprises et les recommandations issues des consultations.

Résultats, réalisations et améliorations

Au sein des ministères et organismes qui participent à la phase 1, la mise en oeuvre de l'IMFC a vu les problèmes de gestion retenir l'attention au même titre que les questions liées aux politiques et aux programmes. Les principes, les pratiques, les préoccupations et les problèmes en matière de gestion font l'objet de discussions entre les gestionnaires. Dans ces ministères, on comprend mieux l'interrelation entre les politiques et la gestion. L'IMFC a bien sensibilisé les intéressés à l'importance de saines pratiques de gestion à l'appui de la politique et des objectifs ministériels visant à produire des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

L'IMFC a orienté les gestionnaires vers la gestion et l'évaluation des risques, la mesure du rendement et les rapports connexes, les questions de responsabilité, l'établissement des priorités, la gérance, les outils et les facteurs habilitants. Elle a poussé les gestionnaires à prendre le temps de discuter des problèmes de gestion des ressources humaines. Elle les a fortement incités à discuter de l'intégration et de l'importance des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique et des progrès considérables réalisés dans l'ensemble. En règle générale, l'IMFC a aidé ces ministères à se diversifier en intégrant une capacité de gestion à leurs services d'élaboration de politiques.

L'IMFC a facilité cette sensibilisation accrue à la modernisation de la fonction de contrôleur dans le contexte de la gestion moderne en fournissant un cadre pour les autres initiatives liées à la modernisation de la fonction publique (*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*). L'IMFC a fourni le cadre ayant habilité certains ministères participants à passer d'un mode axé sur les « processus » à un mode davantage centré sur les « résultats », à intégrer d'autres initiatives de renouveau de la gestion et à renforcer des activités de gestion comme la gestion des contrats, la gestion du rendement et la gestion des risques intégrée.

L'IMFC a prévu des structures et des tribunes pour établir des liens entre ministères en vue de l'échange d'expériences sur les défis et les problèmes communs de gestion, ce qui a entraîné une plus grande participation au sein des ministères et entre eux. La prise de décisions tient compte des répercussions entre ministères : Comment les gestes que je pose affectent-ils les autres ministères? Les rapports entre cadres supérieurs se sont améliorés, car il y a plus de mises en commun et d'échanges que jamais auparavant. Les gestionnaires partagent des informations, des expériences et des apprentissages en ce qui a trait aux meilleures pratiques et aux leçons apprises, en particulier dans des secteurs clés de modernisation de la fonction de

contrôleur comme la gestion du rendement, le lien entre le rendement et les résultats et l'élaboration d'accords de responsabilité.

L'IMFC a amené des ministères participants à lancer certaines activités dans un ou plusieurs secteurs clés de la fonction de contrôleur, comme la gestion de données sur le rendement, la gestion du risque, la gérance, l'éthique et les valeurs, le leadership stratégique, la responsabilité et les initiatives d'apprentissage continu. Les activités variaient selon les besoins de chacun des ministères et selon le niveau de mise en oeuvre de l'IMFC.

Certains progrès précis ont été réalisés en effectuant l'évaluation de la capacité, en mettant en place des plans d'action et en améliorant la gestion des contrats, la gestion du rendement et l'évaluation des risques. En règle générale, la phase 1 de l'IMFC, en prévoyant un cadre et une orientation de renouveau et de modernisation des pratiques de gestion, a produit des résultats beaucoup plus significatifs pour les ministères qui ont entamé le processus avec des défis particuliers à relever et une conscience aiguë de la nécessité d'apporter des changements.

Les ministères qui ont clairement affiché leur leadership et leur engagement à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur ont connu plus de succès. L'engagement manifeste de la haute direction fait une grosse différence dans le niveau de soutien, de compréhension et de progrès. Le geste doit illustrer et appuyer l'engagement. L'un des principaux mécanismes illustrant l'engagement réside dans les accords de responsabilité des hauts fonctionnaires. En commençant par le niveau des sous-ministres, les responsabilités de modernisation de la fonction de contrôleur doivent être intégrées aux ententes sur le rendement.

Bien que de nombreux ministères se soient engagés à appliquer l'IMFC à tous les niveaux de gestion, l'initiative n'a pas encore atteint tous les gestionnaires. Toutefois, l'IMFC demeure une priorité pour chacun des ministères concernés.

La modernisation de la fonction de contrôleur évolue constamment et enseigner comment mieux gérer des ressources pour obtenir des résultats est un processus continu. En fournissant un cadre d'habilitation, l'IMFC a augmenté la capacité de planification stratégique des gestionnaires, a fourni un axe à l'orientation éventuelle et a mené à une amélioration de l'analyse dans un environnement qui est davantage en mesure de réagir aux exigences et aux priorités en évolution.

Gouvernance et responsabilité

Les ministères qui ont instauré un cadre de gouvernance pour orienter et mettre en oeuvre l'IMFC estimaient qu'ils étaient en mesure d'afficher davantage de progrès que ceux qui ne l'ont pas fait. Un cadre de gouvernance de l'initiative, qui comprend un Bureau de modernisation de la fonction de contrôleur (BMFC) et un groupe de direction de niveau supérieur, permettait au ministère de partager ses obligations redditionnelles et sa responsabilité et d'augmenter le nombre d'intervenants qui s'y connaissent au sein du ministère. Les ministères qui n'ont pas de structure de gouvernance en place avaient plus de difficulté à instaurer des plans d'action et à lancer d'autres activités de suivi.

Les BMFC ministériels ont contribué à établir un engagement commun à l'égard des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur. Ils réunissaient des gens dans des tribunes comme des comités et des groupes de travail, facilitaient l'orientation vers de grandes questions de gestion et intensifiaient les progrès en permettant une prise de décisions plus efficace et efficiente.

La fonction de base d'un BMFC consiste à offrir un leadership et un soutien dans l'établissement d'une capacité de modernisation de la fonction de contrôleur en créant des occasions d'apprentissage, en fournissant des mécanismes d'échange d'information et en profitant des synergies interorganisationnelles. Le BMFC contribue également à faire connaître les pratiques de gestion modernes et à mettre l'IMFC en valeur au sein de l'organisation.

La mission de constituer une capacité de modernisation de la fonction de contrôleur n'est pas complète dans tous les ministères participants et l'acquisition de la capacité se poursuivra par l'intermédiaire du BMFC. Les ministères qui intègrent le BMFC aux opérations devront trouver d'autres façons de maintenir l'initiative à l'avant-scène et de faciliter la formation connexe.

Les ministères qui progressent le plus au niveau de la mise en oeuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur ont obtenu des adhésions et des engagements. En outre, on a constaté une véritable différence dans les ministères où l'IMFC a été intégrée aux accords de responsabilité. En établissant un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les accords sur le rendement, on fait en sorte que l'attention et l'engagement soient centrés sur les pratiques et les principes de gestion moderne aux niveaux opérationnels élevé et quotidien.

Le lien établi entre la modernisation de la fonction de contrôleur et la responsabilité fait également ressortir la nécessité d'un personnel possédant la formation, les aptitudes, les compétences et les attributs personnels nécessaires pour produire des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

Processus de l'évaluation de la capacité

Les ministères ayant participé à la phase 1 reconnaissent que le processus de l'évaluation de la capacité constitue un outil utile d'analyse de l'efficacité et des résultats et offre un point de départ à l'IMFC. L'évaluation de la capacité fournit un cadre d'examen du fonctionnement d'une organisation, c'est-à-dire de la façon dont elle opère dans le contexte de la modernisation de la fonction de contrôleur. L'évaluation de la capacité lance également le dialogue ministériel et offre un langage commun qui rend les discussions efficaces.

Il importe que les ministères participants apprennent ce que recherche l'évaluation la capacité et pourquoi elle s'inscrit dans la modernisation de la fonction de contrôleur. Bien que l'évaluation de la capacité soit considérée comme un élément plus complexe et difficile pour les petites organisations, tous les ministères ont convenu qu'il s'agit d'un exercice important et nécessaire à réaliser avant de progresser vers l'IMFC.

L'évaluation de la capacité réalisée au cours de la phase 1 ont été trop longues à effectuer. Pour être efficaces, elles doivent être faites plus rapidement; sinon, comme l'ont constaté certains ministères, la réalité évolue. Ces évaluations ont pour objet de comprendre, de cerner les éléments des forces et des faiblesses relatives, et de donner une vue d'ensemble de la situation actuelle du ministère, qui s'oriente vers l'adoption de principes, de mécanismes et de pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes participants auraient intérêt à collaborer plus étroitement avec le vérificateur général afin de rationaliser les deux modèles ou de mettre en place un passage intelligent entre le MCGF du BVG et la méthodologie d'évaluation de la capacité. Il serait fondé sur des principes et des éléments communs et serait d'usage universel dans l'ensemble de la fonction publique. Le modèle pourrait être utilisé comme outil par le vérificateur général dans la conduite des vérifications et il permettrait aux ministères d'adopter une approche semblable et cohérente d'élaboration et de gestion des programmes de gestion ministériels. S'il n'y avait pas de modèle commun, les ministères demeureraient confus, et même si le VG exerçait des pressions dans le sens de la conformité, il en découlerait des situations qui favoriseraient l'inefficience et l'observation passive du cadre de l'IMFC.

L'évaluation de la capacité devrait continuer à être effectuée par un tiers parce que les ministères semblent être davantage prêts à partager l'information avec un entrepreneur de l'extérieur qu'avec des vérificateurs internes. Toutefois, l'entrepreneur doit être bien informé de tous les aspects de l'organisation et des situations actuelles. De plus, les tiers évaluateurs doivent avoir reçu une formation complète en matière d'utilisation et d'administration de l'instrument de vérification de la capacité. Ils doivent savoir pourquoi certaines choses sont mesurées et pourquoi elles font partie intégrante de la modernisation de la fonction de contrôleur. Ils doivent être en mesure de partager ces connaissances avec le ministère et d'établir des liens entre ces concepts et les questions de gestion opérationnelle quotidienne. Une meilleure connaissance et une meilleure compréhension par toutes les parties en cause mèneront à de meilleurs résultats au stade de l'évaluation et de la planification de l'action.

Lancement de l'IMFC

La signification réelle de la modernisation de la fonction de contrôleur et la façon dont elle leur permettrait de relever les défis en matière de politiques et de gestion semait la confusion parmi les ministères. Bon nombre d'entre eux n'établissaient pas de liens appropriés entre l'IMFC et leurs objectifs opérationnels. Les ministères ont commencé à s'engager plus volontiers quand ces liens ont été éclaircis. Les ministères qui ont été incapables de bien faire comprendre et accepter les avantages de la modernisation de la fonction de contrôleur se sont butés à de la résistance, car les gens ne jugeaient pas cette initiative importante pour leurs opérations.

Les éléments fondamentaux, les motifs de l'initiative, les processus et les progrès, les répercussions sur les ministères, les organismes et l'ensemble du gouvernement doivent être communiqués efficacement. Le concept de l'IMFC doit être significatif pour être accepté et pour qu'on y adhère. Il faut se demander comment la modernisation de la fonction de contrôleur aide l'intéressé à effectuer son travail de gestion.

L'initiative aurait pu profiter d'un marketing social et de la promotion bien articulés et ciblés des avantages possibles pour les ministères et de la valeur de l'évaluation de la capacité. L'implantation de la MFC dans un ministère doit s'accompagner d'un solide plan de communications qui expose la modernisation de la fonction de contrôleur de manières significatives et pertinentes et qui la lie aux objectifs et à l'efficacité du ministère.

Défis et obstacles

La modernisation de la fonction de contrôleur était mal comprise. L'expression elle-même constituait un agent de neutralisation et une source de confusion initiale. Dans certains ministères, la situation a donné lieu à l'acceptation de la « modernisation de la fonction de contrôleur » comme marque de commerce et ces ministères se sont inspirés de la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de la gestion moderne et l'ont adaptée à leurs propres besoins.

Les changements continus et les initiatives de changement ont suscité un sentiment de lassitude et de saturation face aux initiatives du SCT, qui s'accompagne fréquemment de cynisme. Les questions touchant la charge de travail et la capacité soulèvent également certaines préoccupations et de la résistance : Quand aurai-je le temps de faire mon travail? Avons-nous la capacité de mettre en oeuvre le plan d'action? Les gestionnaires n'ont pas clairement démontré comment la modernisation de la fonction de contrôleur les aiderait à accomplir leur travail.

Bon nombre des initiatives de modernisation qui sont en cours au sein du gouvernement, dont l'IMFC, nécessitent des ajouts aux accords sur la gestion du rendement et sur la responsabilité, ce à quoi la communauté des RH oppose une certaine résistance. Il doit exister des liens clairs entre l'IMFC et la réforme des RH et entre l'IMFC et les autres initiatives de modernisation qui sont elles aussi intégrées aux accords de rendement.

Il faut établir des liens avec les autres initiatives et objectifs opérationnels des ministères et donner une bonne idée des avantages et des gains possibles dans les secteurs prioritaires pour vaincre la résistance et l'insouciance.

On notait dans certains ministères un manque manifeste de soutien et de leadership de la part des cadres supérieurs. Ceux-ci doivent démontrer leur engagement pour que le ministère accepte la modernisation de la fonction de contrôleur dans son ensemble et puisse en tirer des avantages palpables.

Les fonds n'étaient pas suffisants pour permettre aux ministères de bien faire comprendre les concepts et leurs répercussions, en plus d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de formation et d'apprentissage. Bon nombre de ministères ont indiqué que des crédits supplémentaires auraient été utiles et que la phase 2 de l'IMFC devra disposer de ressources suffisantes.

Dans certains ministères, le manque d'orientation cohérente et de progrès continus a ralenti l'élan.

Plans d'action

Certains ministères ont élaboré des plans d'action qui ne comportaient pas d'échéanciers clairs, de résultats concrets, de rôles et de responsabilités sur des points particuliers, de responsabilités et de jalons. Dans de nombreux cas, il s'agissait davantage d'énoncés d'intention généraux que de plans d'action. La plupart n'établissaient pas de liens avec les objectifs opérationnels des ministères et certains n'avaient pas de rapports manifestes avec les résultats de l'évaluation de la capacité.

Pour être significatifs et efficaces, les plans d'action doivent relier l'évaluation de la capacité et les éléments de l'IMFC. Les plans d'action doivent englober un ensemble clair de priorités, de véritables échéanciers, des responsabilités claires, et prévoir suffisamment de ressources pour faire une vraie différence et permettre à une organisation de se doter d'une capacité solide.

Éléments habilitants et facteurs incitatifs

Un secrétariat de modernisation de la fonction de contrôleur bien nanti en ressources (comme le BMFC) chargé de coordonner les efforts ministériels représente un élément essentiel de la mise en oeuvre réussie de la modernisation de la fonction de contrôleur. Un financement adéquat de la part du Conseil du Trésor et des ministères sert également à montrer l'engagement à l'égard de l'initiative.

L'engagement doit également être démontré par les gestes et les efforts de l'équipe de cadres supérieurs. Le leadership et le soutien visibles aux activités, aux principes et aux pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur doivent débiter au niveau du sous-ministre et se répandre chez les cadres de direction.

Des saines pratiques de contrôle doivent être intégrées à toutes les activités de gestion, et l'adhésion aux pratiques, aux principes, à l'éthique et aux valeurs associés à la modernisation de la fonction de contrôleur doit faire partie des accords de gestion du rendement. Les ministères et les organismes qui participent à la phase 1 envisagent de relier l'IMFC à leurs accords de rendement et certaines de ces organisations ont réalisé des progrès considérables dans ce domaine. Les cadres supérieurs doivent donner l'exemple : l'intégration de données sur le rendement doit effectivement débiter au niveau du sous-ministre, puis se répandre dans les rangs des EX et des gestionnaires. L'inclusion d'éléments de modernisation de la fonction de contrôleur dans les contrats de rendement des cadres supérieurs envoie un message clair d'engagement à l'égard de l'initiative et fait ressortir l'importance de celle-ci.

Les ministères profiteraient d'un modèle d'apprentissage qui est financièrement abordable, qui répond à leurs besoins et qui favorise la mise en place d'un environnement d'apprentissage continu. Le modèle doit englober une stratégie d'apprentissage accessible qui est solide, dispose de suffisamment de ressources, fait progresser la capacité des ministères et engendre une prise de conscience à tous les niveaux. Il doit aussi faire ressortir clairement le fait que la modernisation de la fonction de contrôleur se trouve au cœur de la responsabilité de tous les gestionnaires, et va donc au-delà des groupes ministériels et financiers. Ce modèle d'apprentissage pourrait être centralisé, permettant ainsi aux ministères de partager les avantages.

L'IMFC pourrait tirer profit d'une approche plus globale d'établissement de la capacité en incluant des éléments comme des mécanismes de soutien individuel, des partenaires d'apprentissage, des entraîneurs et des programmes de mentorat, et en offrant des affectations de perfectionnement pour permettre aux gestionnaires de profiter d'échanges ministériels. Il faudrait aussi constituer des communautés de pratique en organisant des activités telles que des conférences sur l'entraînement d'équipes, des tribunes sur le leadership, des événements d'apprentissage structurés comme des conférences, des visites d'analyse comparative et des déjeuners-causeries.

Une stratégie de communications visant à transmettre clairement des messages dans l'ensemble de l'organisation constitue un autre outil important et profitable. Encore une fois, des outils élaborés et parrainés conjointement contribueraient largement à des progrès accrus.

Le rôle du SCT dans la phase 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (BMFC) doit continuer à jouer un rôle de leadership de premier plan au fur et à mesure de l'implantation de l'IMFC dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Cependant, il doit évoluer vers un rôle de facilitateur et de propagateur de bonnes pratiques de gestion moderne et de modernisation de la fonction de contrôleur. Il doit intégrer les leçons apprises lors de la phase 1 dans des outils, des stratégies avérées et des pratiques exemplaires pour les ministères et organismes de la phase 2. Des efforts et un leadership unis et constants – maintenir le cap, rester sur la bonne voie, aller de l'avant – permettront à l'IMFC de continuer sur sa lancée.

Le SCT aurait avantage à prêcher par l'exemple. Il doit montrer ses propres approches de gestion moderne et de modernisation de la fonction de contrôleur pour faciliter la mise en place d'une fonction publique moderne. Les nombreuses politiques régissant la fonction de contrôleur au sein du SCT doivent être étudiées, rationalisées et regroupées dans le cadre d'une vaste initiative qui démontrerait clairement la « modernisation » des pratiques opérationnelles et politiques du SCT.

Le rôle de leadership du SCT consiste notamment à communiquer de manière continue des pratiques et des principes de modernisation de la fonction de contrôleur. Les efforts de communication contribueront à une prise de conscience de l'IMFC, à sa compréhension et à son acceptation générale, au fur et à mesure de sa mise en œuvre par les ministères et organismes. Le SCT doit adopter une approche de collaboration plutôt que de prescription en matière de communication et de sensibilisation. Il importera de mettre en place des façons nouvelles et innovatrices de favoriser la compréhension et l'engagement dans les ministères et organismes, et de faire fond sur les organisations et les technologies existantes pour fournir de l'information et des occasions de partage des expériences entre gestionnaires.

Un aspect important de la stratégie de communications de l'IMFC consistera à établir un lien clair entre la modernisation de la fonction de contrôleur et les autres initiatives gouvernementales de gestion. Le SCT doit constamment préciser où l'IMFC se situe dans les priorités gouvernementales. Il serait avantageux pour le SCT de créer un environnement dans lequel la modernisation de la fonction de contrôleur constitue la lentille par laquelle sont vues toutes les pratiques et politiques de gestion. La modernisation de la fonction de contrôleur doit être l'assise des pratiques modernes de gestion dans tous les ministères et la responsabilité de tous les gestionnaires.

Le SCT doit s'assurer que la modernisation de la fonction de contrôleur est inscrite au programme de toutes les conférences sur la gestion et de toutes les séances de formation, tant au niveau de la fonction publique qu'au niveau ministériel. Ces événements procureront également une occasion de faire ressortir de façon manifeste le rôle de leadership du SCT et son engagement à l'égard de la modernisation de la fonction de contrôleur.

Le SCT jouera également un rôle clé dans la diffusion des résultats de la phase 1 de l'IMFC et dans les projets expérimentaux du ministère. Il doit jouer un rôle de facilitateur, d'élément habilitant et de conseiller en matière de pratiques exemplaires et de leçons apprises. De nouvelles structures et de nouveaux mécanismes permettant de faciliter le partage d'information lorsque des ministères et des organismes se joignent à l'initiative doivent être créés et maintenus. Le SCT doit se positionner comme la source d'information et de conseils sur la modernisation de la fonction de contrôleur, en s'inspirant constamment des connaissances et de l'expérience des ministères et organismes qui pourraient partager leurs acquis de façon crédible.

Le SCT doit collaborer étroitement avec d'autres organismes centraux pour veiller à ce que les principes de modernisation de la fonction de contrôleur se reflètent dans les profils de compétence en gestion à tous les niveaux de gestion de la fonction publique. Le SCT et les organismes centraux doivent également collaborer pour s'assurer que les accords de responsabilité sont élaborés sur la base de résultats mutuellement convenus qui établissent un rapport clair entre les pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur et les résultats

du rendement. Un régime pangouvernemental de rapports sur le rendement de la gestion – des « bulletins » sur le rendement des ministères – permettrait une analyse cohérente des progrès réalisés en ce qui touche la modernisation de la fonction de contrôleur dans la fonction publique.

Le SCT doit continuer à fournir la mise de fonds initiale aux ministères qui répondent aux critères de développement établis pour l'IMFC. Le principe touchant la responsabilité doit alors s'appliquer, c'est-à-dire que les ministères doivent démontrer les résultats des fonds reçus dans des rapports significatifs. Le SCT doit également veiller à ce que les projets expérimentaux soient financés en fonction d'un critère de transférabilité, c'est-à-dire que les projets expérimentaux doivent profiter au ministère de mise en oeuvre et transmettre les connaissances pertinentes à d'autres organisations de la fonction publique. De plus, les ministères doivent être invités à partager leurs informations, leurs connaissances et leurs pratiques en échange des fonds investis dans la modernisation de la fonction de contrôleur.

Le processus de rapport concernant l'investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur du SCT doit être significatif, comporter des objectifs clairs et prévoir un suivi. Le processus ne doit pas être complexe ou lourd pour les organisations participantes.

Exposition aux risques

Au moment où l'IMFC entre dans la phase 2, il existe une incompréhension et un malaise persistants au sujet de cette initiative. Il se peut que la modernisation de la fonction de contrôleur ne soit plus considérée comme importante, qu'elle ralentisse et qu'elle se perde dans la prolifération d'initiatives et de priorités émergentes du SCT. Le SCT doit constamment préciser où l'IMFC se situe dans la myriade de priorités concurrentielles qui proviennent « du centre ».

Le SCT doit prendre des mesures pour communiquer largement les résultats de la phase 1 et son investissement dans la modernisation de la fonction de contrôleur en faisant valoir les avantages et les gains de l'IMFC pour les ministères, pour l'ensemble de la fonction publique et pour les Canadiens et les Canadiennes. Une gamme d'activités, depuis les exercices d'acquisition de connaissances générales jusqu'aux initiatives particulières en passant par les pratiques exemplaires et les leçons apprises auprès des ministères de la phase 1, doit être élaborée et répandue de manière à promouvoir les réalisations à ce jour.

Le SCT doit tirer profit du lancement de la phase 2 en confirmant la modernisation de la fonction de contrôleur comme fondement de solides principes et pratiques de gestion. Il doit saisir l'occasion de souligner l'importance de moderniser la fonction de contrôleur afin d'améliorer les services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes, le perfectionnement des employés, ainsi que l'information de gestion. Le SCT doit veiller à ce que les priorités en matière de modernisation de la fonction de contrôleur soient pleinement abordées et intégrées aux programmes ministériels de gestion.

Il se peut que, si nous tournons notre attention vers la phase 2, les efforts continus de mise en oeuvre déployés par les ministères participant à la phase 1 ne reçoivent plus l'appui et l'engagement nécessaires. L'IMFC constitue une initiative à long terme – et le soutien et

l'orientation doivent être maintenus tout au long de la période de sept ans – tel qu'indiqué dans le rapport du groupe de travail.

Un autre risque lié aux caractéristiques à long terme de l'initiative réside dans l'instabilité et le roulement au sein du SCT lui-même. Le SCT doit faciliter les mécanismes d'accroissement de la capacité pour assurer la cohérence, la stabilité, l'uniformité, la continuité et la cohésion. Il faut également mettre en valeur les capacités du SCT pour aider à bâtir les communautés de pratique dans l'ensemble des ministères, qui constituent un élément clé des pratiques de gestion moderne.

CONCLUSION

La phase 1 a rapporté beaucoup de dividendes importants aux ministères et organismes participants. Pour que la phase 2 connaisse du succès, il faut porter une attention particulière aux leçons apprises, aux expériences et aux meilleures pratiques des ministères et organismes de la phase 1. Le SCT doit continuer de faire preuve de leadership, d'investir de l'énergie et des fonds dans l'IMFC et de la traiter comme une priorité pour qu'il soit possible de profiter des améliorations durables et à long terme de la modernisation de la fonction de contrôleur.