

**LA FONCTION DE CONTRÔLEUR MODERNE
ET LE CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION**

Jean Dupuis
Division de l'économie

Le 3 avril 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE : CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION	2
DES RÉSULTATS POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES	3
LE PROJET DE MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR.....	7
A. Leadership.....	9
B. Responsabilisation	9
C. Motiver les gens.....	9
ÉTAT D'AVANCEMENT ACTUEL DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR	10
LE CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION	10
LE SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DES DÉPENSES.....	12
EXAMEN DE RÉCENTES VÉRIFICATIONS CONCERNANT L'ADMINISTRATION ET LA GESTION AU FÉDÉRAL	13
A. Gestion intégrée du risque	13
B. Vérification interne	14
C. Rapports au Parlement	14
D. Information financière	15
E. Gestion des ressources humaines.....	16
F. Initiatives horizontales.....	16
CONCLUSION.....	17
 ANNEXE	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA FONCTION DE CONTRÔLEUR MODERNE ET LE CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION

INTRODUCTION

Les pratiques et les politiques de l'administration publique fédérale en matière de gestion changent constamment en fonction de l'évolution de la conjoncture socioéconomique et des priorités de la politique publique. Depuis un certain nombre d'années, la mondialisation, les progrès rapides de la technologie, l'évolution du fédéralisme et les nouvelles attentes des contribuables ont incité le gouvernement fédéral à revoir ses politiques et pratiques en matière de gestion au profit d'une démarche plus dynamique axée sur le citoyen pour la prestation des programmes et services gouvernementaux. Depuis 1997, le fédéral a lancé plusieurs initiatives en vue d'opérer une réforme de la gestion du secteur public et de transformer radicalement l'administration et la gouvernance fédérales.

Par le passé, on considérait que la fonction de contrôleur était la chasse gardée des spécialistes des finances et de la comptabilité et qu'elle devait mettre l'accent principalement sur l'inscription, le traitement et la déclaration des opérations financières et s'assurer que les dépenses avaient été dûment autorisées. La fonction de contrôleur moderne, à l'inverse, s'intéresse à tous les aspects de la gestion du secteur public : affectation efficiente des ressources, prise de décision efficace, mesure du rendement et atteinte des résultats. Plutôt que de consister en l'application stricte de règles et règlements émanant d'une autorité centrale, elle est un ensemble de principes qui, certes, se définissent par l'adhésion ferme à des normes et à des valeurs déterminées par une autorité centrale et par l'engagement à atteindre les résultats prévus, mais aussi donnent aux gestionnaires la souplesse requise pour sélectionner les procédés et méthodes les plus susceptibles de mener aux résultats souhaités.

Le présent document dresse un aperçu d'une des grandes initiatives à moyen terme du gouvernement fédéral en matière de gestion⁽¹⁾ : la fonction de contrôleur moderne, et l'initiative qui en découle, à savoir le Cadre de responsabilisation de gestion. Les deux visent la réforme et l'actualisation de la fonction de gestion du gouvernement en vue d'une prestation plus efficace des programmes et des services.

UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE : CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

Au cours des dernières décennies, un des ressorts de l'évolution de la gestion du secteur public fédéral a été la crainte que les pratiques et politiques existantes ne répondent plus aux nouveaux besoins et aux nouvelles attentes des citoyens, et qu'elles ne permettent plus d'atteindre les buts fixés.

En 1962, le gouvernement fédéral a donné pour mandat à la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) de se pencher sur l'administration publique fédérale afin de cerner ses lacunes éventuelles et de proposer des solutions. La Commission Glassco a conclu que les pratiques et systèmes de contrôle prescriptifs et fortement centralisés du passé non seulement n'offraient plus un soutien efficace à la prise de décision et à la gestion du secteur public, mais également ne pouvaient assurer une responsabilisation et une reddition de comptes adéquates pour ce qui est des résultats donnés par les programmes. Il fallait maintenant une faculté décisionnelle décentralisée et flexible à l'échelle des ministères et des organismes, qui ne devaient faire l'objet d'aucun contrôle central indu et être autorisés à élaborer des méthodes de gestion mieux adaptées à leurs besoins. Pour reprendre les mots de la Commission, « laissons la gestion aux gestionnaires ».

Vers la fin des années 1960 et durant les années 1970, les pouvoirs concernant les dépenses discrétionnaires des ministères et organismes fédéraux ont été élargis. Le vérificateur général a toutefois exprimé des inquiétudes à l'égard du fait que les systèmes de commandes centralisés étaient devenus trop faibles pour garder un contrôle efficace des dépenses publiques. En se fondant sur l'étude des systèmes de gestion financière des ministères et organismes de

(1) Les six initiatives à moyen terme sont la prestation des services axée sur les citoyens, le Gouvernement en direct, la fonction de contrôleur moderne, l'amélioration des rapports au Parlement, l'intégrité des programmes et la création d'un milieu de travail exemplaire.

1974 à 1976⁽²⁾, le vérificateur général signalait que « le Parlement – et, en réalité, le gouvernement – ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle ».

Le rapport du vérificateur a donné lieu à l'établissement de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert), dont le rapport de 1979 recommandait de renforcer le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales par un examen plus poussé des plans financiers et du Budget des dépenses du gouvernement.

Dans les années 1970 et 1980, le gouvernement fédéral a tenté à maintes reprises, par de nombreuses initiatives, d'établir un nouvel équilibre entre les contrôles centralisés des dépenses publiques et une plus grande délégation des pouvoirs de décision et de gestion aux ministères et aux organismes. Ces initiatives incluaient le rétablissement d'un bureau du contrôleur général, l'introduction d'un nouveau système de gestion des secteurs de dépenses et d'un système de gestion des dépenses qui visaient à renforcer le lien entre les politiques et la gestion des dépenses, et le remaniement des documents du Budget des dépenses afin de présenter de meilleurs renseignements sur le rendement des programmes et les réalisations.

Dans les années 1990, dans le but de freiner les déficits budgétaires, un nouveau comité du Cabinet, le Comité d'examen des dépenses, a été chargé de s'assurer que les dépenses publiques servaient à la réalisation des priorités les plus importantes. En 1994, le gouvernement a lancé un examen exhaustif des programmes afin de déterminer quelle était la façon la plus efficiente et la plus efficace d'assurer les programmes et services et de réduire les dépenses globales du gouvernement.

DES RÉSULTATS POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES

En 1997, le premier ministre a confié au Conseil du Trésor et à son Secrétariat un rôle accru en tant que conseil de gestion du gouvernement et leur a donné le mandat de soutenir les ministères et les organismes dans leurs tentatives d'améliorer leurs pratiques de gestion et d'administration. Le Secrétariat a publié *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*⁽³⁾, dans lequel était présentée la vision du

(2) Bureau du vérificateur général du Canada, *Étude de la gestion et du contrôle financiers*, Ottawa, 1974-1976.

(3) Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, 30 mars 2000 (http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_f.asp).

gouvernement de la modernisation de la fonction publique du Canada. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* décrivait le cadre de gestion et le programme de transformation de la manière dont les ministères et organismes administrent et offrent leurs programmes et services. Ce cadre et ce programme contiennent les initiatives suivantes :

- *Prestation des services axée sur les citoyens* : améliorer tant l'accès des Canadiens et des Canadiennes à un large éventail de services gouvernementaux que la satisfaction des citoyens à l'égard des services en question.
- *Gouvernement du Canada branché (aujourd'hui appelée Gouvernement en direct)* : devenir le gouvernement le mieux branché et recourir aux technologies de l'information et des communications pour offrir aux Canadiens et aux Canadiennes l'accès en direct à l'information et aux services dans les deux langues officielles.
- *Fonction moderne de contrôleur* : améliorer les politiques et les processus de l'administration fédérale au moyen d'un processus décisionnel plus efficace, une responsabilisation accrue, une approche éprouvée quant à la gestion des risques, des systèmes de contrôle fondés sur les résultats ainsi que des valeurs et des principes déontologiques communs.
- *Amélioration des rapports au Parlement* : consulter les parlementaires afin d'adapter à leurs besoins l'information qui leur est destinée, améliorer les voies d'accès, communiquer l'information en temps opportun et renforcer la responsabilité financière en rattachant les coûts aux résultats.
- *Intégrité des programmes* : cerner les risques menaçant la base de programmes actuels pour le compte du Conseil du Trésor et du Cabinet et recommander des stratégies qui aideront les ministères à obtenir continuellement des résultats.
- *Création d'un milieu de travail exemplaire* : encourager la fonction publique à adopter des valeurs telles que l'intégrité, la transparence, le respect de la diversité et la reconnaissance des deux langues officielles.⁽⁴⁾

Ils comportaient également d'autres initiatives :

- *Modernisation des ressources humaines* : moderniser plusieurs éléments essentiels du système de gestion des ressources humaines de la fonction publique (dotation, responsabilisation, relations de travail et perfectionnement).
- *Cadre de gestion intégrée du risque* : permettre aux employés et aux organisations de mieux comprendre la nature du risque et d'en systématiser la gestion.

(4) BVG, Rapport de 2004, chap. 7, « La gestion gouvernementale – étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat », Ottawa, mars 2004, p. 24.

- *Adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et étude de l'affectation des crédits et de la budgétisation en comptabilité d'exercice* : fournir une comptabilité plus complète des actifs et des passifs du gouvernement, présenter un tableau plus transparent de sa situation financière et améliorer la reddition de comptes, la gestion des passifs et l'intendance des actifs.
- *Projet d'examen des politiques et des rapports* : réduire le nombre d'outils d'intervention et de rapports et en améliorer la pertinence.
- *Politique révisée sur la gestion de l'information gouvernementale* : veiller à ce que l'information contrôlée par le gouvernement du Canada soit gérée de manière efficiente et efficace pendant toute sa durée de vie.
- *Cadre de responsabilisation de gestion* : renforcer la gestion de la fonction publique en donnant aux gestionnaires de la fonction publique un modèle complet et intégré de gestion et d'amélioration de la gestion.
- *Code de valeur et d'éthique de la fonction publique* : guider et appuyer les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles, conserver et accroître la confiance du public relativement à l'intégrité de la fonction publique, tout en renforçant le respect et la reconnaissance du rôle que celle-ci est appelée à jouer au sein de la démocratie canadienne.⁽⁵⁾

En conséquence, le gouvernement a créé en 1997 le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada. Composé de comptables, de spécialistes des finances et d'autres experts respectés, le Groupe de travail a reçu pour mission de recommander des moyens pratiques de traduire les principes modernes de contrôle en pratiques de gestion du gouvernement fédéral et de les y intégrer. Après avoir longuement consulté un grand nombre d'administrateurs et de fonctionnaires de l'administration fédérale et des associations professionnelles concernées, le Groupe de travail a publié son rapport en octobre 1997⁽⁶⁾.

Le Groupe de travail a conclu que, vu l'évolution de la conjoncture économique, sociale et politique, la fonction de contrôleur ne pouvait plus demeurer une fonction spécialisée limitée à l'administration comptable et financière. Les gestionnaires de programmes et les spécialistes des finances devaient désormais travailler ensemble pour établir les priorités, dresser

(5) *Ibid.*

(6) Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada, *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*, Ottawa, 1997 (http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/review_panel/rirp01_F.asp).

des plans, fixer et atteindre des objectifs précis. Selon le rapport du Groupe de travail, la fonction de contrôleur moderne repose essentiellement sur un ensemble de principes issus de la conviction que chaque gestionnaire doit avoir le souci constant d'une gestion avisée des ressources publiques. Ainsi, la prise de décision doit comporter les éléments essentiels suivants :

- *information intégrée sur le rendement* – une information financière obtenue en temps opportun, liée à l'information opérationnelle sur les résultats et sur le rendement des programmes;
- *saine gestion du risque* – compréhension claire des risques, de la capacité de l'organisation de classer les risques en ordre de priorité et de gérer ces risques, et du rôle du gestionnaire dans l'atténuation du risque;
- *gérance rigoureuse et contrôle adéquat* – un système ministériel exhaustif de délégations et de contrôle propices à une prestation de services innovatrice, conforme aux capacités, et correspondant au niveau de risque;
- *éthique et valeurs communes* – l'harmonisation de la culture et du mandat de l'organisation avec les valeurs et l'éthique de la fonction publique.

Pour instaurer cette nouvelle version de la gestion du secteur public, le gouvernement fédéral entendait trouver un nouvel équilibre entre une flexibilité accrue à l'intérieur des ministères et le besoin de mécanismes de contrôle adéquats. On s'attendait à ce que le gouvernement continue à influencer sur les dépenses publiques et à en assurer la surveillance en énonçant les principes généraux, et à ce que les ministères, organismes et sociétés d'État intègrent ces principes à leur cadre de gestion.

Compte tenu de la difficulté de changer du tout au tout la culture de gestion dans l'administration fédérale, le Groupe de travail a conclu qu'il faudrait entre sept et dix ans pour transformer systématiquement la fonction de contrôleur au sein du gouvernement. Ce processus comporterait trois phases distinctes :

1. *Fondements (mise en place des assises)* (années 1 à 3) : Les ministères et organismes sensibilisent les gens à la modernisation de la fonction de contrôleur, évaluent l'état de leurs pratiques de gestion, établissent une base de référence pour mesurer leurs progrès et commencent à établir leurs priorités et à y voir.
2. *Transition* (années 4 à 6) : Les organisations commencent à observer des améliorations mesurables dans les pratiques de gestion; elles mettent l'accent sur l'acquisition de compétences en modernisation de la gestion qui correspondent aux secteurs où leurs besoins sont les plus grands. Les rapports entre les spécialistes fonctionnels et les gestionnaires hiérarchiques évoluent en un véritable partenariat axé sur l'obtention de résultats.

3. *Amélioration durable (affermissement des acquis)* (années 7 à 10) : Les pratiques de la fonction de contrôleur moderne constituent la norme, la gérance est une fonction fondamentale de gestion, la gestion est axée sur des principes, le ministère est une organisation d'apprentissage, les résultats des programmes sont mesurables et leurs coûts sont établis, et l'amélioration est continue⁽⁷⁾.

LE PROJET DE MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

En réponse aux recommandations du Groupe de travail, le Conseil du Trésor a lancé le projet de Modernisation de la fonction de contrôleur (MFC). Mis sur pied en 1998, ce projet pilote de trois ans correspondait à la phase de mise en place des assises décrites plus haut et a été conçu pour faire l'essai de principes et d'outils nouveaux de prise de décisions de gestion dans un groupe de 15 ministères. Le projet MFC avait les objectifs suivants : mettre au point des normes et des pratiques permettant d'intégrer des renseignements financiers et non financiers sur le rendement et de communiquer cette information à ceux qui en ont besoin; évaluer et gérer convenablement les risques; faire en sorte que des mécanismes de contrôle adéquats soient en place; et améliorer les pratiques d'approvisionnement, de gestion de l'actif, du passif et des biens immobiliers, ainsi que les autres programmes et activités de gestion financière. Le projet MFC exigeait la participation de tous les gestionnaires et non seulement des agents des finances, et devait devenir partie intégrante de chaque activité de gestion.

En juin 2001, un mois après l'achèvement de projet pilote, les ministres du Conseil du Trésor ont annoncé la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne dans l'ensemble du gouvernement. Soixante-treize autres organismes se sont joints aux 15 ministères du début, donnant un total de 88 ministères et organismes se livrant à une réforme de leurs politiques et pratiques de gestion⁽⁸⁾. Selon le rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004 du Conseil du Trésor, les organismes et ministères participants devaient terminer la réforme de leurs politiques et pratiques de la fonction de contrôleur et commencer la mise en œuvre avant avril 2004⁽⁹⁾.

(7) SCT, *Les pratiques de la fonction de contrôleur : vers l'excellence en gestion*, Ottawa, avril 2003, p. 2 et 3.

(8) BVG, rapport de décembre 2002, chap. 5, « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », Ottawa, 2002, p. 4.

(9) SCT, *Rapport sur les plans et les priorités de 2003-2004*, Ottawa, 2003.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) était responsable de la mise en œuvre de l'initiative à l'échelle du gouvernement. Donnant suite aux recommandations du Groupe de travail, le SCT a constitué trois comités consultatifs (secteur privé, sous-ministres et sous-ministres adjoints) et élaboré un plan stratégique pour susciter et appuyer l'engagement à l'égard de la fonction de contrôleur moderne dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Ce plan prévoyait la mise à jour de l'ensemble de son cadre de politiques de gestion, l'élaboration de nouvelles politiques incorporant les principes modernes de contrôle et l'établissement de centres d'expertise. Il visait en outre à sensibiliser l'ensemble des gestionnaires fédéraux aux principes de la fonction de contrôleur moderne par l'élaboration de programmes de formation et la clarification des responsabilités de chaque gestionnaire et des comptes qu'il aurait à rendre.

Si les organismes centraux comme le SCT ont joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne en fixant les normes appropriées et en fournissant une orientation, des conseils et un appui à l'ensemble de l'administration fédérale, c'est en dernière analyse aux ministères et aux organismes qu'est revenue l'application concrète de cette nouvelle approche. Les sous-ministres et les hauts fonctionnaires devaient faire preuve de leadership et créer un climat de travail propice à l'adoption des pratiques de la fonction de contrôleur moderne. Ils devaient planifier et organiser les ressources ministérielles de manière à atteindre les objectifs et rendre compte des progrès de leur organisation.

D'après le Groupe de travail indépendant, le succès de la modernisation de la fonction de contrôleur sera tributaire des facteurs suivants :

- la façon dont les cadres supérieurs des ministères créent et maintiennent un climat favorisant une fonction de contrôleur efficace (leadership);
- l'attribution claire des responsabilités à l'égard des changements des pratiques de gestion (responsabilisation);
- le niveau de perfectionnement et de déploiement des capacités des cadres et des professionnels, et le degré de motivation de l'effectif pour soutenir la nécessité, l'orientation et l'intention du changement (motiver les gens).

A. Leadership

Au niveau du ministère, c'est le sous-ministre qui doit faire preuve du leadership stratégique pour assurer la mise en œuvre de la réforme de la fonction de contrôleur. C'est lui qui doit créer un climat et une structure organisationnelle propres à faciliter l'instauration de la fonction de contrôleur moderne. Il doit évaluer les capacités courantes de son ministère par rapport aux exigences de la fonction de contrôleur moderne et ensuite obtenir de la haute direction du ministère qu'elle s'engage à réaliser les réformes nécessaires. En outre, le sous-ministre doit être en mesure de communiquer clairement à son personnel les priorités de la réforme et d'assurer un leadership durant toute la durée du processus de réforme.

B. Responsabilisation

La réforme de la fonction de contrôleur exige aussi une structure de responsabilisation et de reddition de comptes claire et distincte pour tous les principaux intervenants comme les cadres supérieurs, les spécialistes, les professionnels, les ministères et les organismes centraux. La fonction de contrôleur moderne exige l'établissement de liens plus clairs entre la prestation des programmes, les initiatives de gestion et le mandat de l'organisation. Elle exige aussi des rapports plus nets entre le rendement des programmes et la rémunération et les récompenses de la direction. L'équipe de direction du ministère et les gestionnaires de programme doivent être informés explicitement du fait qu'ils sont en dernière analyse responsables des résultats qu'ils obtiennent.

Dans cet esprit, les ministères et organismes doivent élaborer, maintenir et surveiller des plans fondés sur les résultats pour une gestion moderne et voir à ce que les ententes de rendement des cadres de tous les niveaux reflètent les responsabilités individuelles concernant la mise en œuvre des pratiques de gestion modernes.

C. Motiver les gens

Enfin, les ministères et organismes doivent veiller à ce que tout le personnel – y compris les spécialistes fonctionnels et les cadres hiérarchiques – possède les compétences et les aptitudes requises pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne. Autrement dit, les ministères et organismes doivent offrir à leur personnel la formation et les outils leur permettant d'appliquer les principes de la fonction de contrôleur moderne aux décisions de gestion en temps réel.

ÉTAT D'AVANCEMENT ACTUEL DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

Entre les exercices 1998-1999 et 2003-2004, le Conseil du Trésor a affecté près de 39 millions de dollars pour mettre en œuvre la réforme de la fonction de contrôleur. Après l'injection initiale de fonds, les 88 ministères et organismes participants au projet de MFC devaient financer les réformes de la fonction de contrôleur au moyen d'une réaffectation interne des ressources⁽¹⁰⁾.

Le calendrier de modernisation de la fonction de contrôleur prévoyait que la modernisation cette fonction serait terminée dans l'ensemble des ministères et organismes participants avant le 31 mars 2004, date à laquelle un rapport d'étape final serait publié (voir l'annexe).

Pour le gouvernement fédéral, le défi à relever consiste maintenant à soutenir le leadership stratégique en matière de changement de la gestion, ainsi que l'impulsion entourant la modernisation de la fonction de contrôleur. Afin de soutenir son leadership, il devra maintenir les responsabilités claires à l'égard des résultats tout au long de la période de mise en œuvre, confirmer l'engagement des gestionnaires intermédiaires et de première ligne, et transposer les principes d'une fonction de contrôleur moderne à la prise de décisions quotidiennes.

LE CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION

En 2003, le SCT a publié le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Ce dernier reposait sur la vision et le cadre de la gestion de la fonction publique moderne énoncés dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et réunissait les principaux éléments contenus dans les initiatives de gestion moderne – comme la fonction de contrôleur moderne, la modernisation des ressources humaines, l'amélioration du service et Gouvernement en direct – dans un ensemble de dix attentes en matière de gestion destinée aux administrateurs généraux et à tous les gestionnaires de la fonction publique.

(10) SCT, *Modernisation de la fonction de contrôleur : Rapport d'étape sur la mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration fédérale*, Ottawa, mars 2003, p. 16; et SCT, « Fonds d'innovation » (http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/funding_f.asp).

Les dix attentes énoncées dans le CRG sont les suivantes : valeurs de la fonction publique (l'éthique et les valeurs de la fonction publique sont continuellement renforcées au moyen de mesures ministérielles); gouvernance et orientation stratégiques (un soutien efficace est fourni aux ministres, et l'orientation stratégique est transposée en résultats); politiques et programmes (une analyse rigoureuse des politiques est appliquée); personnes (main-d'œuvre adéquate); services axés sur les citoyens (tous les citoyens doivent avoir accès en temps opportun à des services de qualité dans les deux langues officielles); gestion du risque (les principaux risques sont pris en compte); gérance (des mesures sont prises pour s'assurer que les ressources publiques sont gérées adéquatement, produisent des résultats qui s'inscrivent dans la ligne des priorités du gouvernement et offrent une juste valeur pour l'argent dépensé par les contribuables); responsabilisation (la responsabilité à l'égard des résultats est clairement attribuée et conforme aux ressources, et les délégations sont appropriées eu égard aux capacités); résultats et rendement (les résultats servent de rétroaction pour appuyer la prise de décision et la présentation de rapports destinés au public est équilibrée et transparente); et apprentissage, innovation et gestion du changement (l'organisation cherche constamment à améliorer les procédés et résultats par l'entremise de l'apprentissage continu).

On ne peut répondre en même temps aux dix attentes. Chaque ministère et organisme devra faire des choix : certaines organisations pourront devoir se concentrer davantage sur des secteurs de gestion particuliers, et les priorités pourront varier d'un organisme à l'autre. Néanmoins, l'objectif du Cadre est de faire en sorte que tous les ministères et organismes progressent vers la réalisation de chacune des dix attentes.

Au cours de l'exercice 2004-2005, le SCT a travaillé de concert avec les ministères et organismes pour définir des points de référence en s'entendant sur une série d'indicateurs de rendement efficace en matière de gestion. Ces indicateurs communs ont été conçus en vue de renforcer la responsabilisation et les rapports sur le rendement en matière de gestion dans le secteur public fédéral. À l'aide de ces indicateurs, le Secrétariat effectuera l'évaluation annuelle des ministères et des organismes fédéraux en vue de contrôler les améliorations, de recenser et promouvoir les pratiques de gestion exemplaires et de faire en sorte que tous les administrateurs généraux et les gestionnaires de la fonction publique atteignent leurs objectifs en matière de gestion.

En décembre 2003, le SCT a réorienté son mandat en vue de renforcer la responsabilisation à l'égard du rendement en matière de gestion. Au cours des deux prochaines années, le Secrétariat étoffera certains aspects du CRG afin de renforcer la gestion dans le secteur public et, plus particulièrement, de renforcer les mécanismes de reddition de comptes, d'évaluer et de contrôler le rendement en matière de gestion, aussi bien au niveau ministériel que dans l'ensemble de l'administration fédérale, et de faciliter l'amélioration des pratiques de gestion.

Étant donné la diversité des secteurs d'activité du gouvernement et les changements profonds qui ont touché les ministères et organismes au cours des dernières années par suite de la modernisation de la fonction de contrôleur et d'autres initiatives en matière de gestion, la réussite du renouvellement de la gestion du secteur public fédéral dépendra d'une communication horizontale et d'un engagement soutenu à long terme de la part de tous les participants pour mener à bien l'initiative⁽¹¹⁾.

LE SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DES DÉPENSES

Le SCT a aussi entrepris une refonte en profondeur de ses façons de recueillir l'information sur la gestion des dépenses et le rendement et d'en faire rapport. En 2003, il a entrepris l'élaboration d'un système « pangouvernemental » d'information sur la gestion des dépenses. En mars 2004, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD) qui contribuera à améliorer la qualité et l'intégration de l'information sur les dépenses et le rendement dont a besoin le Secrétariat pour être en mesure d'effectuer les analyses indispensables à l'exercice de son rôle de supervision. Le SIGD permettra d'aligner les données financières et sur le rendement, d'une part, et les priorités, les dépenses prévues et réelles, et les résultats, d'autre part⁽¹²⁾.

(11) SCT, *Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005*, Ottawa, 2004, p. 15.

(12) *Ibid.*, p. 29.

EXAMEN DE RÉCENTES VÉRIFICATIONS CONCERNANT L'ADMINISTRATION ET LA GESTION AU FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral s'est fixé un calendrier très ambitieux pour la réforme du secteur public et il entreprend une série d'initiatives complexes pour réaliser ses objectifs. La probabilité qu'il complète avec succès ces initiatives dépendra de ses résultats antérieurs dans ce domaine.

Chaque année, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) réalise et présente au Parlement des vérifications de l'optimisation des ressources sur la gestion et l'administration de plusieurs programmes et initiatives du gouvernement fédéral. Les réserves habituelles s'appliquent : les vérifications sont souvent une portée limitée et visent habituellement un programme ou une entité gouvernementale en particulier. En raison des contraintes de temps et des limitations de ressources, le BVG effectue rarement des vérifications exhaustives sur des aspects de la gestion du secteur public à l'échelle pangouvernementale.

De plus, étant donné le nombre de ministères, d'organismes, de sociétés d'État et d'autres entités fédérales qui offrent chacun une multitude de programmes et de services, les styles et capacités de gestion et d'administration varient grandement. Par conséquent, il est risqué de dresser de grandes généralisations sur les capacités de la fonction de contrôleur en se fondant sur un petit nombre de vérifications. En outre, l'absence d'uniformité dans les capacités administratives et de gestion au sein des ministères et organismes fédéraux complique toute tentative de réforme globale de la fonction de contrôleur.

Voici quelques vérifications qui ont été réalisées au cours des cinq dernières années concernant divers aspects de la gestion financière et des contrôles internes des programmes gouvernementaux, de la gestion des ressources humaines, de l'évaluation des risques, de la transparence et de la présentation de rapports au Parlement.

A. Gestion intégrée du risque

La gestion intégrée du risque consiste à intégrer l'information sur les risques à l'orientation stratégique et aux processus de prise de décisions afin d'établir les seuils de tolérance d'une organisation. En avril 2001, le SCT a publié le Cadre de gestion intégrée du risque dans le contexte du projet de modernisation de la fonction de contrôleur visant à renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. La mise en œuvre de ce cadre est

un élément important tant pour la fonction de contrôleur moderne que pour l'amélioration des rapports au Parlement. En avril 2003, le BVG a fait rapport des résultats d'une vérification des pratiques de gestion du risque de six ministères. Les plans d'action des ministères faisant l'objet de la vérification comportaient tous des lacunes importantes, ce qui a soulevé des questions quant à la capacité de ces entités à intégrer des pratiques de gestion du risque solides dans leurs activités. En outre, la vérification a permis de constater que les ministères ne disposaient pas de profils de risque complets indiquant le niveau de risque que l'organisme est prêt à tolérer. Le BVG a conclu que le SCT devait offrir une meilleure orientation et un meilleur soutien aux ministères et aux organismes pour les aider à mettre en œuvre une gestion intégrée du risque⁽¹³⁾.

B. Vérification interne

La vérification interne est un outil de gestion important qui permet aux cadres supérieurs des ministères de s'assurer que leurs organisations disposent de systèmes de contrôle interne efficaces. En novembre 2004, le BVG a évalué la fonction de vérification interne dans six ministères et organismes fédéraux. Il a constaté que la qualité de cette fonction variait considérablement d'une organisation à l'autre et que le respect des normes internationales en matière de vérification interne était inégal. Si la plupart des ministères et organismes faisant l'objet d'un examen respectaient dans l'ensemble ou partiellement les normes internationales de vérification interne, au moins un organisme ne les respectait pas. En outre, le BVG a constaté que le SCT devait encore mettre en place et financer une stratégie qui lui permette de satisfaire aux exigences de sa propre Politique sur la vérification interne et aux attentes de la collectivité de la vérification interne⁽¹⁴⁾.

C. Rapports au Parlement

En avril 2005, le BVG a évalué les rapports ministériels sur le rendement de trois ministères afin de mesurer les progrès accomplis quant à la qualité globale des rapports. Bien qu'on ne puisse généraliser à partir d'un échantillon aussi petit, le BVG a conclu à une légère amélioration de la qualité des rapports sur le rendement entre 2002-2003 et 2003-2004.

(13) BVG, Rapport d'avril 2003, chap. 1, « Gestion intégrée du risque », Ottawa, 2003, p. 1.

(14) BVG, rapport de novembre 2004, chap. 1, « La vérification interne dans les ministères et les organismes », Ottawa, novembre 2004, p. 1.

Pour une période de neuf ans, soit de 1995-1996 à 2003-2004, la vérification a permis de déceler de modestes améliorations dans le cas de deux ministères et des résultats incertains dans le cas du troisième. De surcroît, les rapports renfermaient peu de renseignements démontrant que l'information sur le rendement avait servi à prendre des décisions visant à améliorer les résultats donnés par les programmes au cours des exercices futurs. Le BVG a conclu qu'« à ce rythme, les parlementaires et les Canadiens ne pourront obtenir une véritable reddition de comptes des ministères et des organismes en matière de rendement »⁽¹⁵⁾.

D. Information financière

Depuis 1998, le BVG a effectué au moins six vérifications des progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie d'information financière fédérale, une mesure qui vise à améliorer les informations financières en convertissant toutes les politiques et pratiques comptables fédérales à la comptabilité d'exercice. Dans la dernière mise à jour, le BVG a conclu que les pratiques et systèmes financiers des organismes et des ministères n'avaient toujours pas la capacité voulue pour bénéficier pleinement des nouvelles informations financières. Certains progrès ont été réalisés dans des secteurs précis, mais les systèmes de contrôle interne doivent être renforcés et la qualité de l'information financière doit être améliorée⁽¹⁶⁾.

En outre, le gouvernement fédéral a réalisé peu de progrès concernant la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice à l'échelle des ministères et des organismes. Alors que le gouvernement fédéral continue à étudier la question, d'autres gouvernements (p. ex. l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et plusieurs provinces et territoires canadiens) ont déjà pris des mesures à cet égard. Dans son rapport, le BVG recommande que le gouvernement achève son étude sur la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice et adopte une méthode commune pour la planification, la budgétisation et la reddition de comptes⁽¹⁷⁾.

(15) BVG, rapport d'avril 2005, chap. 5, « L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement », Ottawa, 2005.

(16) BVG, rapport de février 2005, chap. 8, « La gestion gouvernementale – L'information financière », Ottawa, 2005.

(17) *Ibid.*, p. 14.

E. Gestion des ressources humaines

Pour ce qui est de la modernisation de la gestion des ressources humaines, le BVG a constaté que le gouvernement fédéral progressait de manière satisfaisante. La mise en œuvre d'un nouveau cadre législatif pour la gestion des ressources humaines était prévue pour décembre 2005, au plus tôt. Selon la vérification, le gouvernement s'est doté d'une base solide pour les réformes dans ce secteur et a clarifié les rôles et les responsabilités concernant la gestion des ressources humaines. Toutefois, le SCT doit veiller à offrir une coordination meilleure et plus formelle entre les organismes qui agissent à titre d'employeurs dans la fonction publique fédérale. Aussi, comme il faudra plusieurs années avant que se concrétise le plein impact des changements dans la bureaucratie fédérale, le gouvernement devra continuer d'accorder à cette initiative de réforme majeure toute l'attention et l'impulsion qu'elle requiert⁽¹⁸⁾.

F. Initiatives horizontales

Sur le plan de la gestion des initiatives pangouvernementales (initiatives horizontales), l'approche adoptée par le gouvernement fédéral demeure ponctuelle. Les organismes centraux n'ont pas encore déterminé les circonstances dans lesquelles s'impose la mise en place d'une initiative horizontale, ni le genre de gouvernance nécessaire. Ils doivent élaborer des outils spécialisés pour assurer la gouvernance, la reddition de comptes et la coordination des actions fédérales dans le cadre de telles initiatives. Le BVG a récemment examiné trois de ces initiatives et a constaté que les mécanismes de gouvernance et de coordination étaient inadéquats et qu'il y avait peu de planification pour évaluer la contribution des organisations fédérales à l'initiative dans son ensemble et communiquer cette information. En conséquence, les parlementaires ne possèdent pas de tableau complet des résultats visés par ces initiatives⁽¹⁹⁾.

(18) BVG, rapport de février 2005, chap. 3, « La modernisation de la gestion des ressources humaines – La gestion des réformes », Ottawa, 2005, p. 1.

(19) BVG, rapport de novembre 2005, chap. 4, « La gestion des initiatives horizontales », Ottawa, 2005, p. 1.

CONCLUSION

La fonction de contrôleur moderne et l'initiative qui en découle, à savoir le Cadre de responsabilisation de gestion, sont deux mesures récentes qui visent à améliorer la gestion globale et à moderniser la fonction de contrôleur au sein de la bureaucratie fédérale. Il s'agit toujours d'un projet ambitieux dont les enjeux sont élevés. Beaucoup d'éléments essentiels ont été mis en œuvre, comme le renouvellement de l'ensemble des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de gestion, l'adoption de la comptabilité d'exercice et l'achèvement du cadre intégré de gestion du risque. Toutefois, il reste encore de nombreux éléments à mettre en œuvre.

Une des difficultés est le vaste écart qui existe entre un nombre important de ministères, d'organismes et d'autres entités du gouvernement sur le plan de la capacité et du style d'administration et de gestion. Cette situation complique d'autant toute tentative de réforme globale.

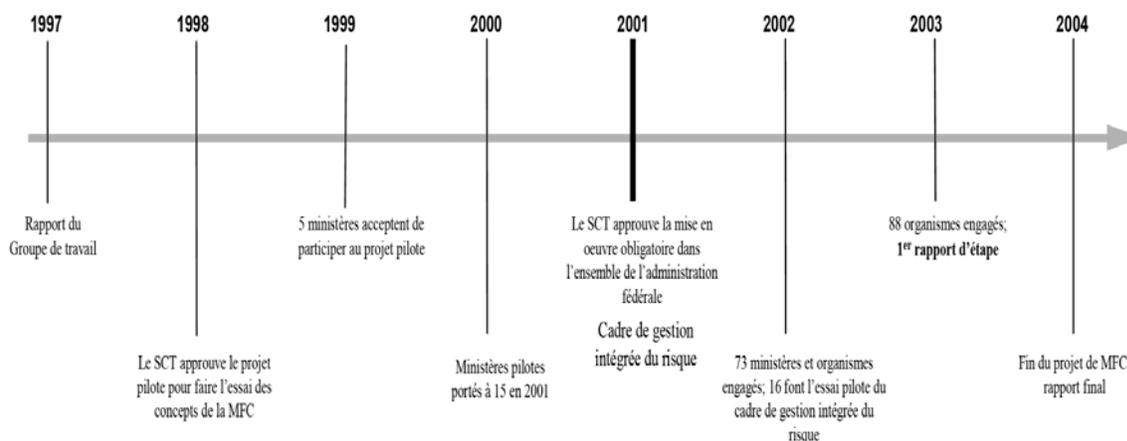
Pour que les programmes de réforme ambitieux donnent de bons résultats, les organismes centraux doivent assurer la coordination, le soutien et le leadership efficaces et solides nécessaires à la transformation exhaustive et de grande envergure des pratiques de gestion du secteur public. L'amélioration des capacités en matière de gestion et d'administration à l'échelle du gouvernement fédéral d'ici un nombre raisonnable d'années dépendra de plusieurs facteurs importants : un effort et un engagement soutenus de la part de tous les participants, des ressources suffisantes, une orientation claire, des délais réalistes et des repères de rendement qui permettent à tous les participants d'évaluer de manière efficace les résultats obtenus et les objectifs qu'il reste à atteindre. Sans cela, le résultat probable sera des initiatives à demi réalisées, des participants frustrés et la diminution de la confiance dans la capacité qu'a le gouvernement de renforcer de façon appréciable ses capacités relatives à la fonction de contrôleur.

ANNEXE

CALENDRIER DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

- Octobre 1997 : Publication du rapport du Groupe de travail indépendant.
- Janvier 1998 : Le SCT lance le projet de Modernisation de la fonction de contrôleur (MFC) pour renforcer la capacité de gestion des ministères et organismes.
- Mars 1998 : Cinq ministères acceptent de participer au projet pilote de modernisation de la fonction de contrôleur.
- Mars 2000 : Le président du Conseil du Trésor dépose *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.
- Mars 2000 : Le nombre de ministères participant au projet pilote passe à 15.
- Juin 2001 : La présidente du Conseil du Trésor annonce que, après une période de mise en place de trois ans, la modernisation de la fonction de contrôleur sera étendue à l'ensemble de l'administration fédérale. Le Conseil du Trésor souscrit au Cadre de gestion intégrée du risque (CGIR) comme outil de référence pour les ministères.
- Mai 2001-2002 : Soixante-treize ministères et organismes participent à la MFC en 2002; 16 ministères acceptent d'adopter le CGIR.
- Mars 2003 : Quatre-vingt-huit organisations participent à la MFC; le premier rapport d'étape sur la MFC est rendu public.
- Mars 2004 : Fin du projet courant de MFC et dépôt du rapport final.

Figure 1 : Calendrier de la modernisation de la fonction de contrôleur



CALENDRIER DU CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION

- Été 2003 : Le SCT publie le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).
- Automne 2003 : Première série d'indicateurs opérationnels du CRG.
- Hiver 2003 : Le SCT termine les premiers profils du CRG pour 27 ministères.
- Printemps 2004 : Tenue de rencontres bilatérales entre le secrétaire du Conseil du Trésor et 27 administrateurs généraux.
- Automne 2004 : Deuxième série d'indicateurs du CRG.
- Hiver 2004 : Fin de la saisie de données visant à créer des profils du CRG pour plus de 50 ministères et organismes.
- Printemps 2005 : Rencontres bilatérales avec 33 administrateurs généraux.
- Été 2005 : Présentation d'ateliers aux ministères pour améliorer les indicateurs du CRG de 2004, menant à un ensemble révisé d'indicateurs pour 2005.
- Septembre 2005 : Décision de faire concorder les évaluations liées au CRG avec le cycle de planification et de présentation des rapports du gouvernement :
- la saisie de données relatives au CRG doit commencer à ce moment;
 - la participation des ministères doit commencer plus tôt;
 - certaines rencontres bilatérales avec les administrateurs généraux doivent avoir lieu avant la fin de janvier 2006.