

Chef – Service d'examen

EXAMEN DE LA
GESTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT
L'IMPACT DU TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS

Février 2001

7050-8-15 (CS Ex)



Canada 

SOMMAIRE

Ce rapport présente les résultats d'un examen interne national de la gestion des budgets de fonctionnement du MDN/des FC. Les objectifs de l'examen étaient de déterminer si les gestionnaires de centre de responsabilité (CR) disposaient des outils, de l'information, des connaissances et du personnel nécessaires pour gérer efficacement leurs budgets de fonctionnement. Ils consistaient également à déterminer l'impact, sur les gestionnaires CR, de la compression des effectifs, de la restructuration, du transfert de fonds et de la mise en œuvre de nouveaux systèmes d'information.

Ce rapport représente un pas en avant par rapport à une vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux que le CS Ex a effectuée et qui signalait quelques difficultés en matière de pratiques financières locales. Encouragés par le Directeur général – Finances, nous avons examiné plus à fond les pratiques financières locales et nos conclusions viennent appuyer les préoccupations initiales. Cet examen des budgets de fonctionnement a permis de constater que les questions soulevées au départ, lors de la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux, se rapportent à plusieurs fonctions de soutien. Il a également permis de déterminer des faiblesses générales associées à la gestion locale des ressources. Les recommandations ont été élaborées au terme d'une étude approfondie des structures de soutien des bases ainsi que des pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres secteurs de compétence, y compris l'industrie.

Notre évaluation globale révèle que les gestionnaires CR sont devenus des intervenants essentiels en matière de gestion des ressources et la pierre angulaire du cadre de contrôle ministériel. Cependant, ils ne disposent pas du personnel (en nombre et en compétence), des connaissances, des outils (surtout de systèmes d'information intégrés, efficaces et faciles d'utilisation) ni des mesures incitatives nécessaires pour répondre à la vaste gamme de responsabilités qui leur ont été dévolues. Le changement a éliminé bon nombre des contrôles (inspections du commandement, visites d'aide d'état-major, vérification de la conformité, prise d'inventaire, etc.) en vigueur auparavant pour assurer le respect des lois, des directives, des procédures et des politiques fondamentales. Le rôle de supervision des gestionnaires locaux, en particulier du contrôleur de la base et de l'officier de l'approvisionnement de la base, a été modifié au point que beaucoup sont devenus des conseillers ayant peu de responsabilités relatives au contrôle. Les conséquences sont désormais rares pour ceux qui enfreignent les règlements et les directives. Il est cependant évident qu'on ne peut faire marche arrière en ce qui concerne le cadre de contrôle, du moins pas complètement. Il reste donc à trouver comment travailler plus intelligemment et améliorer ce dont nous disposons. Ce rapport comprend une compilation détaillée des pratiques exemplaires observées (annexe C).

On se fie maintenant aux gestionnaires CR pour contribuer à la modernisation de la fonction de contrôle de façon pratique et s'assurer que les fonctions de soutien sont exécutées efficacement au niveau local. Étant donné que les antécédents et l'expérience des gestionnaires CR varient

énormément et qu'ils ont d'autres tâches importantes à accomplir, il faut faire de gros efforts pour réduire la complexité de leurs tâches et de leur milieu de travail. On pourrait, par exemple, passer à un système de gestion unique. Malgré certaines excellentes initiatives interfonctionnelles du Comité directeur sur la gestion du matériel (CDGM) et du Conseil de la fonction de contrôle de la Défense (CFCD), il peut être nécessaire de mettre fin au cloisonnement qui reste encore avant de réaliser des améliorations fondamentales et de diminuer cette complexité. C'est là une de nos principales préoccupations.

Dans l'ensemble, nos recommandations sont axées sur le principe que les responsabilités ne doivent être transférées qu'au niveau où il est possible de concentrer les ressources, les connaissances et les outils appropriés pour assurer un équilibre entre le risque et l'efficacité. L'essentiel du travail d'examen a été effectué en 1999-2000, et les observations signalées se rapportent à cette période. Il est entendu que de nombreuses responsabilités ont déjà été transférées au niveau local, et tout particulièrement au gestionnaire CR. Nous croyons toutefois qu'il faut examiner immédiatement les rôles et responsabilités des gestionnaires locaux, de même que la formation et les outils dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Si l'on s'engage à diminuer la complexité des tâches au niveau local, il faudra une grande collaboration à tous les niveaux, ce qui entraînera un changement technologique et organisationnel fondamental partout au sein du MDN/des FC.

Nous sommes également d'avis que bon nombre des défis soulignés dans ce rapport sont des défis à long terme plutôt que transitoires et d'ordre interfonctionnel plutôt que limités à une fonction. Cette situation découle de l'importance du transfert des responsabilités qui s'est produit. En effet, des experts en soutien ont été remplacés par des personnes ayant d'autres spécialités; leur tâche est souvent secondaire et elles doivent souvent s'acquitter de plusieurs fonctions de soutien au sein de l'unité. Par conséquent, un plan d'action interfonctionnel à long terme doit être mis sur pied pour relever ces défis.

Le Groupe des finances a pris les devants pour coordonner l'élaboration de plans d'action relatifs aux préoccupations soulevées dans le présent rapport. Cette tâche a été facilitée par les délibérations du Conseil de la fonction de contrôleur et du Comité directeur sur la gestion du matériel. Comme l'indiquent les réponses détaillées de la direction, des initiatives importantes ont été menées afin de clarifier les rôles, de simplifier les politiques et les directives et, plus particulièrement, de revitaliser le réseau des contrôleurs. Cette dernière initiative comportait un exposé présenté au Comité de gestion de la Défense et une lettre signée par le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense. Il convient également de mentionner la publication d'un guide du gestionnaire des ressources et la mise en œuvre de la formation connexe.

Les travaux de vérification interne continueront de porter sur la décentralisation de la gestion des ressources et le caractère suffisant des lignes directrices, outils et mesures de contrôle concernant les activités de défense à l'échelle locale. Conformément aux plans d'examen approuvés, une attention renouvelée sera accordée à ce que certains secteurs qualifient de contrôles de niveau intermédiaire.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	I
PARTIE 1 – RÉSUMÉ DES RÉSULTATS	1
PARTIE 2 – INTRODUCTION	4
OBJECTIFS	4
HISTORIQUE.....	4
MÉTHODE ET PORTÉE	5
BRIEFINGS	6
AUTRES DÉVELOPPEMENTS	6
PARTIE 3 – CLARIFICATION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS AU NIVEAU LOCAL	8
Motif à changement.....	8
Gestionnaires locaux	10
Questions fondamentales.....	19
RECOMMANDATIONS.....	20
RÉPONSE DE LA DIRECTION	
PARTIE 4 – FORMATION DES GESTIONNAIRES CR ET DES GESTIONNAIRES DES ACTIVITÉS/RESSOURCES	23
Motif à changement.....	23
Perception de l'utilisateur.....	24
Questions fondamentales.....	26
Autres risques liés à la formation	28
RECOMMANDATIONS.....	29
RÉPONSE DE LA DIRECTION	
PARTIE 5 – AMÉLIORATION DES COMMUNICATIONS	31
Motif à changement.....	31
Impressions des utilisateurs.....	33
Questions fondamentales.....	34
RECOMMANDATIONS.....	35
RÉPONSE DE LA DIRECTION	
PARTIE 6 – DIMINUER LA COMPLEXITÉ DU TRAVAIL DES GESTIONNAIRES CR ET DES GESTIONNAIRES DES ACTIVITÉS/RESSOURCES	37
Motif à changement.....	37
Impressions de l'utilisateur	39
Questions fondamentales.....	39
RÉPONSE DE LA DIRECTION	41

Annexes :

- Annexe A Abréviations utilisées dans ce rapport
- Annexe B Méthode d'examen
- Annexe C Pratiques exemplaires — Budgets de fonctionnement
- Annexe D Extraits des résultats des séances des groupes de consultation
- Annexe E Information détaillée — Mécanismes de contrôle du cadre local de la gestion des ressources
- Annexe F Plan d'action de la direction — Vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place
- Annexe G Bibliographie

Figures :

- Figure 1 Modèle – Gestionnaire de centre de responsabilité
- Figure 2 Cadre local de la gestion des ressources
- Figure 3 Lignes de communication en décembre 1998

Tableau :

- Tableau 1 Rôle du contrôleur (dans sept bases)

PARTIE 1 – RÉSUMÉ DES RÉSULTATS

1. Cette partie du rapport présente un résumé des résultats de l'examen de la gestion des budgets de fonctionnement du MDN/des FC effectué par le Chef - Service d'examen. Ce rapport s'intitule «Gestion des budgets de fonctionnement — *L'impact du transfert des responsabilités*» afin de souligner les questions essentielles soulevées par les gestionnaires supérieurs lors des briefings.
2. Les quatre principales constatations sont les suivantes :
 - **Rôles et responsabilités.** Le transfert des responsabilités relatif aux budgets de fonctionnement et à beaucoup d'aspects de l'approvisionnement, des ressources humaines et d'autres fonctions a entraîné beaucoup de confusion quant aux rôles et aux responsabilités des gestionnaires locaux. La supervision et la surveillance de la gestion des ressources ne sont plus effectuées régulièrement et les risques se sont beaucoup accrus sans que des stratégies compensatoires de gestion du risque soient élaborées. Par conséquent, les politiques gouvernementales et les lois risquent d'être enfreintes, les normes de probité et d'administration, compromises et l'optimisation des ressources, sérieusement touchée.
 - **Formation.** De nombreux gestionnaires de centre de responsabilité (CR), gestionnaires des activités et des ressources ne possèdent pas les connaissances et l'expérience nécessaires pour accomplir leur travail. Sans une stratégie de formation coordonnée, il ne sera pas possible de bénéficier des avantages de la planification des activités. L'exactitude du système d'information financière du Ministère et les décisions qui dépendent de cette information peuvent être vulnérables et les risques d'activités injustifiées ou illégales, s'accroître. Cette situation durera tant qu'on n'aura pas élaboré et mis en œuvre une stratégie de formation appropriée.
 - **Communication.** Malgré une technologie innovatrice, les BPR fonctionnels sont d'avis qu'ils ne peuvent pas communiquer efficacement les politiques et procédures aux gestionnaires CR et aux gestionnaires des ressources en temps utile. Des réseaux déjà en place, comme le réseau des contrôleurs, ne fonctionnent plus efficacement parce que la restructuration, le transfert des responsabilités et la compression des effectifs ont modifié en profondeur les relations, les rôles et les responsabilités. Il faut adopter une stratégie de communication appropriée à tous les niveaux de la chaîne de commandement pour s'assurer que l'on reçoit l'information essentielle et qu'on agit en conséquence.
 - **Complexité.** Les gestionnaires CR, les gestionnaires des ressources et des activités vivent dans un milieu dynamique, complexe et multifonctionnel. Leurs tâches secondaires empiètent de plus en plus sur leurs tâches principales. À court terme, les nombreux systèmes d'information ont compliqué leur travail plutôt que de le simplifier.

Pour relever ce défi, il faut éliminer cette complexité pour que ces gestionnaires puissent accomplir leurs tâches efficacement. Sinon, le cadre de contrôle de la gestion des ressources laisse douter de son efficacité.

3. Il n'est probablement pas surprenant que les conclusions de cet examen soient semblables à celles de la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux présentée antérieurement au Comité de gestion de la Défense (CGD). Ce rapport a entraîné des directives que nous considérons également pertinentes pour les finances et d'autres fonctions. Le CGD a créé un Comité directeur interfonctionnel (Comité directeur sur la gestion du matériel) et lui a donné le mandat suivant :

- clarifier les rôles et les responsabilités des personnes occupant un poste de gestion du matériel à tous les niveaux, les rendre officiels et les diffuser;
- déclencher l'élaboration de lignes directrices d'une politique d'acquisition et d'approvisionnement;
- élaborer un profil des connaissances en approvisionnement nécessaires en tenant compte de la complexité et des risques;
- s'assurer qu'une stratégie de communication est élaborée;
- déterminer ou développer les outils d'information permettant à la direction locale d'assumer ses responsabilités efficacement. (Voir l'annexe E pour obtenir des détails.)

4. Les initiatives du Comité directeur sur la gestion du matériel (CDGM), notamment la mise en place d'un groupe de travail sur la gestion financière et le dialogue établi avec le Conseil de la fonction de contrôleur (CFC), sont prometteuses. Nous espérons que ces initiatives interfonctionnelles entraîneront des améliorations fondamentales au niveau local.

... Les contrôleurs locaux (et les officiers de l'approvisionnement) doivent être proactifs en devenant «des guides, des formateurs, des mentors et des surveillants» plutôt que des conseillers (c.-à-d. réactifs).

5. En ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités, nous sommes d'avis que les contrôleurs locaux (et les officiers de l'approvisionnement) doivent être proactifs en devenant «des guides, des formateurs, des mentors et des surveillants» plutôt que des conseillers (c.-à-d. réactifs).

6. Maintenant que les unités possèdent leurs propres budgets de fonctionnement et qu'elles peuvent gérer leurs finances, leur approvisionnement et leurs activités de soutien diverses, elles disposent de la souplesse nécessaire pour mieux répondre à leurs priorités opérationnelles. Les personnes qui occupent désormais ces postes de soutien de l'unité se préoccupent d'abord de la primauté et de la rapidité opérationnelles pour soutenir les opérations et faire ce qui convient le mieux à leur unité. Dans le cadre des séances des groupes de consultation et des entrevues, nous avons pu voir l'autre côté de la médaille, soit qu'en matière de finances, d'approvisionnement et d'activités de soutien diverses, on ne considère pas toujours qu'il est important d'observer les «règlements». (Même lorsque les personnes connaissent les règlements, il semble que la tendance culturelle omniprésente consiste à ne pas les respecter.) Il faut noter que rien ou presque ne les encourage à observer les règlements, que ces personnes sont rarement supervisées et que les infractions ont peu de conséquences. Le nombre incalculable de règlements existants est l'une des principales causes de cette confusion et de cette léthargie. Par exemple, certains hauts fonctionnaires s'attendent à ce que les gestionnaires CR respectent le contenu des nombreux volumes des publications des Forces canadiennes (PFC) 181 (manuel d'approvisionnement) et de tous les manuels d'administration financière (MAF). Il est clair que ce n'est pas pratique. Nous croyons qu'il faut simplifier cet excès de règlements mineurs et surveiller étroitement et appliquer rigoureusement les règlements et procédures importants qui restent.

Il faut surveiller étroitement et appliquer rigoureusement les règlements et procédures importants qui restent.

7. Dans l'ensemble, nous croyons que les questions soulevées par notre examen de la gestion des budgets de fonctionnement dépassent le cadre du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG), des fonctions financières et de matériel. Les conclusions des divers projets du CS Ex et la rétroaction obtenue lors des discussions de groupe, des entrevues et des briefings indiquent que ces questions touchent également plusieurs autres fonctions, y compris l'infrastructure et le personnel. L'enjeu consistera à coordonner les nombreuses initiatives déjà entreprises ou projetées et à établir un lien entre elles pour s'occuper du problème de façon cohérente.

PARTIE 2 – INTRODUCTION

OBJECTIFS

8. Conformément au plan d'examen 1998-1999 du Chef - Service d'examen (CS Ex), le CS Ex a effectué un examen de la gestion des budgets de fonctionnement. Les objectifs de l'examen étaient les suivants :

- Examiner la gestion des budgets de fonctionnement en se demandant si les gestionnaires de centre de responsabilité (CR) disposent des outils, de l'information, des connaissances et du personnel nécessaires pour gérer efficacement leurs budgets de fonctionnement.
- Évaluer l'impact de la compression des effectifs, de la restructuration, du transfert de fonds et de la mise en œuvre de plusieurs nouveaux systèmes d'information sur la capacité des gestionnaires CR à gérer leurs budgets de fonctionnement.

HISTORIQUE

9. Au cours des dernières années, le MDN/les FC ont déclenché plusieurs initiatives de renouveau, parmi lesquelles :

- Une restructuration et une compression des effectifs afin d'éliminer les pratiques administratives inefficaces et de réduire les coûts.
- Un transfert des budgets de fonctionnement aux gestionnaires CR pour assurer une souplesse et une responsabilité accrues, nécessaires pour réduire les coûts et gérer plus efficacement les ressources. Ce transfert était assorti d'un pouvoir d'approvisionnement local et d'une plus grande souplesse en matière de méthodes d'approvisionnement (ex. : cartes d'achat).
- La fusion des groupes professionnels de commis aux finances, à l'administration et au génie construction en groupe professionnel de soutien à la gestion des ressources (SGR) pour appuyer le concept d'un service central à guichet unique. Parallèlement à cette initiative, et encouragés par les mesures incitatives du Programme de réduction des forces, de nombreux commis aux finances ont choisi de quitter leur poste. Par conséquent, on constate une pénurie de commis SGR ayant de l'expérience, surtout de caissiers, de commis aux comptes débiteurs et d'experts en formation et mise en œuvre du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG). On prévoit que la situation s'améliorera au cours des cinq prochaines années, à mesure que de plus en plus de commis SGR reçoivent une formation polyvalente et acquièrent des compétences multiples.

- Le transfert des fonctions de facturation aux unités et aux sections pour économiser les ressources et appuyer le concept des budgets de fonctionnement. Par conséquent, les sections de facturation centrale de plusieurs bases ont cessé d'exister.
- La mise en œuvre de plusieurs systèmes d'information complexes, notamment le SCFG, le système PeopleSoft et le Système de gestion de l'information sur le matériel (SGIM) pour que les coûts soient plus visibles et pour faciliter une gestion efficace des ressources. La mise au point de ces systèmes d'information se poursuit.
- L'accès au SCFG accordé aux gestionnaires CR pour leur fournir de l'information en temps réel afin de les aider à gérer les ressources. Ce n'est pas le cas de tous les systèmes d'information utilisés par les gestionnaires CR. Par exemple, ils utilisent des relevés papier produit par le système PeopleSoft.
- La mise en place de bureaux régionaux de comptabilité ministérielle (BRCM) pour permettre l'approbation en bloc des saisies de données et préparer des échantillons statistiques des opérations financières (conjointement avec les responsabilités dévolues en vertu de l'article 33).

MÉTHODE ET PORTÉE

10. Dans le cadre de cet examen, nous avons visité trois bases et un groupe du QGDN. Nous avons tenu une séance avec un groupe de consultation et des entrevues avec des membres sélectionnés du personnel. Nous avons également fait enquête sur 80 opérations erronées qui nous ont été fournies par le personnel local. L'annexe B présente une description détaillée de la méthode suivie.

11. Le présent rapport emploie également l'information recueillie à l'occasion de trois autres examens du CS Ex, notamment l'acquisition et l'approvisionnement locaux, les structures de soutien de la base et le plan comptable (étape 1). Nous avons pu incorporer dans ce rapport l'information recueillie dans sept bases.

12. Le présent examen est axé sur la gestion des budgets de fonctionnement et, au départ, sur les aspects financiers de la fonction de gestionnaire CR. Initialement, la plupart des personnes avec qui nous avons discuté voulaient mettre l'accent sur le nouveau SCFG. À mesure que l'examen avançait, nous avons remarqué que l'intérêt s'est progressivement porté sur des sujets financiers d'ordre plus général, puis sur les domaines financiers où les gestionnaires CR ont assumé des responsabilités (c.-à-d. matériel et ressources humaines). Nous n'avons pas tenu compte des composantes des budgets de fonctionnement, soit ce qui devrait être ou non délégué aux gestionnaires locaux, sujet qui, du reste, fera l'objet de nombreux débats.

À mesure que l'examen avançait, l'intérêt s'est progressivement transposé du SCFG à des sujets financiers d'ordre plus général, puis à des domaines financiers où les gestionnaires CR ont assumé des responsabilités.

BRIEFINGS

13. Nous avons présenté les conclusions de notre examen aux personnes suivantes :

- Le SMA (Fin SM), le DG Fin et le DP PCFG;
- Les contrôleurs et le personnel des CEMA;
- Conseil de la fonction de contrôleur (CFC) – 24 avril 1999 et 22 juin 1999;
- Les commandants et contrôleurs des bases touchées;
- Le SMA (IE) et le personnel;
- Les participants à la conférence des superutilisateurs (SCFG).

14. Nous avons été invités à présenter un exposé lors de la conférence annuelle des contrôleurs, à Cornwall, en septembre 1999.

15. À la suite de l'exposé présenté au CFC en avril 1999, le CFC a déterminé que le «transfert des responsabilités» était un point essentiel. Il étudie diverses questions¹, notamment la prépondérance des opérations, les responsabilités des contrôleurs, les compétences et aptitudes en finance et en gestion, les responsabilités du gestionnaire des ressources, la rationalisation et la mise à jour des politiques et procédures financières, la formation du gestionnaire des ressources et les cours de recyclage sur le SCFG. Le CFC a déjà formé un groupe de travail pour la formation et nous pensons que d'autres groupes de travail seront formés, y compris un groupe qui examinera les rôles et les responsabilités des contrôleurs.

AUTRES DÉVELOPPEMENTS

16. Dans le cadre d'un grand programme gouvernemental de modernisation de la fonction de contrôleur, au sein duquel le MDN est un ministère pilote, le SMA (Fin SM) a lancé, à l'échelle du ministère, une auto-évaluation de la fonction de contrôleur. Le but de cette évaluation consiste à déterminer les écarts dans la fonction de contrôle et à élaborer un plan d'action permettant de les combler.

¹ Lcol R. Charlebois, *Comptrollership Issues*, document de travail, réunion du CFC, Ottawa, 22 juin 1999

17. Nous notons aussi qu'un exposé sur la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux du CS Ex a été présenté au CFC le 13 janvier 1999. Cette équipe avait précédemment fait un exposé au Comité de gestion de la Défense (CGD), qui avait demandé la formation d'un Comité directeur interfonctionnel (CDGM) parrainé par le J4 Mat/DG Log et composé de dirigeants du SCEMD, du CEMFM, du CEMAT, du CEMFA, du SMA (Fin SM), du SMA (IE), de l'OPID et d'autres intervenants selon le besoin. Un sous-groupe nommé groupe de travail sur la gestion financière, présidé par un représentant du SMA (Fin SM), a également été formé. Une copie du plan d'action demandé par le CGD est jointe, à l'annexe F.

18. Il y a un lien étroit entre les conclusions de la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux et cet examen de la gestion des budgets de fonctionnement. Bien que la vérification soit axée sur le matériel et cet examen, sur les finances, nous avons soulevé les mêmes questions en ce qui touche la fonction de gestionnaire de CR. Ce poste se révèle la pierre angulaire de plusieurs cadres de contrôle au sein du MDN/des FC.

PARTIE 3 – CLARIFICATION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS AU NIVEAU LOCAL

Le transfert des responsabilités visant les budgets de fonctionnement et plusieurs aspects de l'approvisionnement, des ressources humaines et d'autres fonctions a entraîné beaucoup de confusion quant aux rôles et aux responsabilités des gestionnaires locaux. La supervision et la surveillance de la gestion des ressources ne sont plus effectuées régulièrement et les risques se sont beaucoup accrues faute de stratégies compensatoires de gestion des risques. Par conséquent, les politiques gouvernementales et les lois risquent d'être enfreintes, les normes de probité et d'administration, compromises et l'optimisation des ressources, sérieusement touchée.

Motif à changement

19. Les ressources locales des bases des FC comprennent de l'argent, des immobilisations, une infrastructure et des effectifs. Ceux-ci sont représentés par les finances, l'approvisionnement, le génie construction et les fonctions administratives respectivement². Traditionnellement, le contrôleur, l'officier de l'approvisionnement de la base, l'officier du génie construction de la base et l'officier de l'administration de la base s'occupaient de la gestion de ces fonctions. Collectivement, on considérait qu'ils formaient une grande partie du cadre local de gestion des ressources locales. Une nouvelle réalité a vu le jour, de même qu'un nouvel ensemble de liens et une situation beaucoup plus complexe. Nous limiterons notre exposé aux finances, à l'approvisionnement et à l'administration car nos travaux étaient axés sur ces points. On prévoit, au cours de cette année financière, que le CS Ex effectuera un examen de la gestion de l'infrastructure qui comprendra le transfert des responsabilités des budgets d'infrastructure.

20. **Finances.** L'impact du transfert des responsabilités des budgets de fonctionnement aux gestionnaires CR, de même que la responsabilité de traiter les opérations financières par l'entremise du SCFG font que les gestionnaires CR tiennent un rôle essentiel dans le cadre de gestion financière. Le concept voulant que la fonction de contrôle comporte une responsabilité en matière de gestion est ainsi confirmé.³ Les sections de facturation de la plupart des bases et escadres ont été démantelées à l'occasion de la restructuration et le personnel ayant beaucoup d'expérience a disparu.

² Il est entendu qu'il existe d'autres fonctions comme le transport, les télécommunications, les soins médicaux, etc.

³ Comité d'examen indépendant. Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada, Ottawa, 1997, p. 2

21. **Approvisionnement.** La compression des effectifs des sections d'approvisionnement de plusieurs bases a été sévère, touchant souvent presque les deux tiers du personnel. On a émis des cartes de crédit à de nombreux gestionnaires CR ou au personnel dont ils sont directement responsables. Les gestionnaires CR sont devenus des BPR pour l'approvisionnement, l'approbation de la réception des marchandises en vertu de l'article 34, le traitement des opérations financières et pour prendre en compte le matériel. Par conséquent, la ségrégation des tâches, de même que les avantages et la protection qu'offrait une telle ségrégation sont énormément réduits.

22. **Administration.** La plupart des bases, conformément aux recommandations de l'équipe des procédés financiers et de fonction de contrôle de l'ERGCC C-12⁴, ont transféré les sections des caissiers, des remboursements et de la solde à la direction de l'administration locale (provenant de la direction du contrôleur). Cette mesure a entraîné une certaine confusion et, associée aux difficultés découlant du nouveau groupe professionnel SGR, a compliqué la prestation de certains services locaux, surtout les services de caissier.

23. **Planification des activités.** Parallèlement, on a créé des postes de gestionnaire des ressources (à plein temps ou à temps partiel) dans certaines bases. Habituellement, ces postes étaient définis conformément à la planification des activités mais, dans certaines bases, leur portée a été élargie pour inclure des rôles qui reviennent traditionnellement au contrôleur, comme la comptabilité et le contrôle. Ce développement reflète la situation au QGDN où la fonction de contrôleur est partagée entre le SMA (Fin SM) — information financière et le VCEMD/DGPS⁵ — gestion des ressources, planification des activités et mesure du rendement.

24. **Impact.** Ces développements se sont produits sur une période de quelques années sans l'encadrement d'une politique ou d'une directive centrale exhaustive. Il n'est pas étonnant que la confusion règne quant aux rôles des gestionnaires locaux principalement touchés (*les gestionnaires CR, les gestionnaires des ressources, les contrôleurs, les officiers de l'approvisionnement, les officiers de l'administration et leur personnel*). Par exemple, lors des séances des groupes de consultation, plus de 60 p. 100 des intervenants⁶ ont signalé que «les rôles et les responsabilités en matière de finances n'ont pas été modifiés pour tenir compte des nombreux changements survenus au cours des quelques dernières années». Les bases ont réagi en définissant localement des rôles pour les gestionnaires CR, les gestionnaires des ressources et les contrôleurs. Des changements semblables se sont produits pour les autres fonctions susmentionnées. Ces rôles varient considérablement d'une base à l'autre, même au sein d'un

⁴ Cmdre G.E Jarvis. "Comptrollership and Financial Processes (MCCRT C-12)." Exposé. Réunion du Comité de gestion de la Défense, Ottawa, 27 sept 1995

⁵ DGPS – Directeur général – Planification stratégique

⁶ Annexe D, n^{os} 3A - 3C

même commandement, et les éléments essentiels de la fonction de contrôleur, comme la surveillance et les mesures de contrôle, sont parfois inexistantes.

Gestionnaires locaux

Gestionnaires CR

25. En raison du transfert des fonctions financières, les gestionnaires CR et leur personnel doivent apprendre l'utilisation de procédés financiers complexes et du SCFG. Pour de nombreux gestionnaires CR, il s'agit d'une tâche importante, surtout lorsque leurs spécialités — navigation, opérations, infanterie, etc. — n'ont pas grand-chose à voir avec les finances. Des personnes qui ne sont pas spécialisées en finances s'occupent de la saisie des données dans le Système d'information financière ministériel mais souvent elles ne possèdent pas la formation voulue.

Des personnes qui ne sont pas spécialisées en finances s'occupent de saisir les données dans le SCFG mais souvent elles ne possèdent pas la formation voulue.

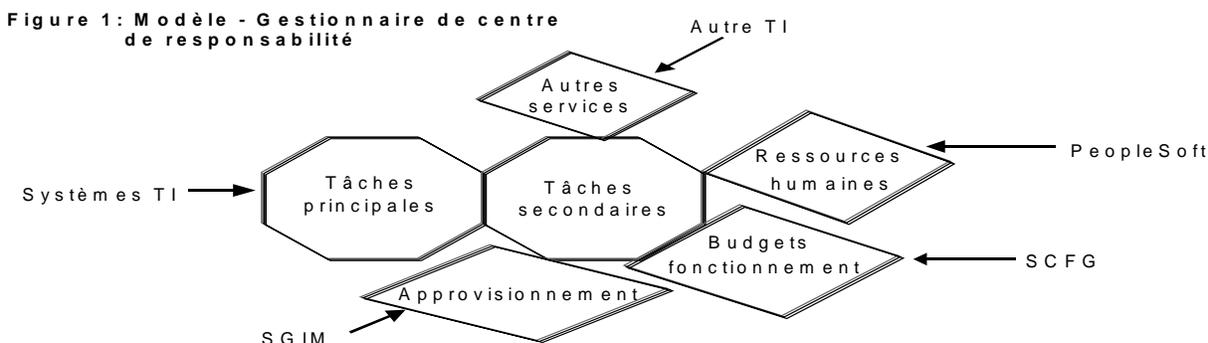
26. À mesure que la charge de travail des gestionnaires CR augmentait, leurs ressources diminuaient. Environ 45 p. 100 des intervenants de nos groupes de consultation⁷ ont signalé qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de personnel pour accomplir les tâches financières qui leur ont été dévolues. La plupart de ceux qui ont dit avoir suffisamment de personnel proviennent de bases et d'unités qui ont introduit ce que nous considérons comme des pratiques exemplaires⁸, notamment :

- des superutilisateurs proactifs, bien informés, complètement spécialisés;
- un bureau d'aide interne efficace s'occupant des finances et des systèmes;
- un personnel des finances au sein d'une cellule de saisie des données centralisée ou redéployée dans des sections ou des unités à volume élevé;
- des opérations financières complexes et à risque élevé traitées par des experts financiers.

⁷ Annexe D, n° 4B

⁸ Voir l'annexe C – Pratiques exemplaires

27. La figure 1 illustre l'environnement dans lequel de nombreux gestionnaires CR et leur personnel travaillent.



Tel que mentionné, les gestionnaires CR gèrent souvent les budgets de fonctionnement et les responsabilités financières connexes comme une tâche parmi de nombreuses tâches secondaires, plusieurs desquelles exigent une gestion de l'approvisionnement et des ressources humaines.

28. Les discussions, lors des séances des groupes de consultation et des entrevues, indiquent clairement que lorsque la plupart des personnes doivent choisir entre les tâches principales et les tâches secondaires, elles choisissent habituellement les tâches principales reflétant la prépondérance opérationnelle de leurs fonctions. De plus, elles aimeraient effectuer les tâches secondaires d'une façon qui permettrait de mieux accomplir leurs tâches principales, même si cela signifie enfreindre les politiques et procédures à l'occasion. Cette valeur fondamentale a un impact sur le Système d'information financière, car l'exactitude et l'intégralité de l'information sont considérées comme souhaitables mais pas obligatoires.

29. Il faut noter la tendance, soit le taux de roulement élevé de gestionnaires CR, situation qui présente des défis en matière de formation et de continuité. Ce roulement élevé de l'effectif donne aussi à penser que les personnes occupant un poste de gestionnaire CR ne passent pas suffisamment de temps à ce poste pour tenir leur rôle avec compétence.

30. Hormis le fait que 45 p. 100 des participants aux groupes de consultation⁹ ont mentionné qu'ils sont sûrs de pouvoir gérer efficacement leurs budgets de fonctionnement avec l'information financière fournie par les systèmes actuels, environ 30 p. 100 avaient une opinion divergente. Nous avons également observé que la plupart des gestionnaires CR maintiennent leurs propres systèmes d'information financière hors-ligne pour compenser les limites des systèmes «officiels».

La plupart des gestionnaires maintiennent leurs propres systèmes d'information financière hors-ligne pour compenser les limites des systèmes «officiels».

Gestionnaires des activités ou des ressources

31. Il est entendu que certaines responsabilités touchant la gestion générale des ressources incombent à tous les gestionnaires. Cependant, dans certaines bases, des personnes ont été désignées comme gestionnaires des ressources (ou gestionnaires des activités ou planificateurs des activités), ces tâches constituant parfois leur fonction principale. Nous avons remarqué que leur rôle varie considérablement d'une base à l'autre. À l'une des bases, le contrôleur travaille pour le gestionnaire des ressources et les gestionnaires des activités, qui travaillent aussi pour le gestionnaire des ressources, sont disponibles pour aider les clients à préparer des plans opérationnels. À une autre base, le gestionnaire des ressources de la formation est plutôt séparé du contrôleur de la base et de la formation. Il s'occupe activement de la planification des activités, de l'affectation des ressources, de la gestion (budget) des ressources et de la mesure du rendement tant à la base qu'au niveau de la formation et il a été le chef de file de la mise en œuvre du SCFG au sein du secteur.

32. À une autre base, le gestionnaire des ressources désigné a transféré la responsabilité de la coordination de la planification des activités au contrôleur. Dans certaines bases, il n'existe aucun gestionnaire des ressources en titre, et les contrôleurs accomplissent cette fonction en collaboration avec d'autres chefs de direction. Dans l'ensemble, la situation est plutôt confuse quant à la démarcation des fonctions et cela complique les communications et la formation. De plus, il était évident que l'efficacité de la gestion des ressources variait considérablement d'une base à l'autre.

33. Nous avons remarqué, dans la plupart des bases, qu'il incombait à quelqu'un d'autre qu'au contrôleur de coordonner et de préparer le plan d'activités, de préparer les mesures de rendement et de les surveiller. Ce rôle est souvent rempli par un officier des opérations et comprend fréquemment la coordination et la préparation des réunions du Comité de gestion des ressources (CGR) ou l'équivalent. Le CGR établit généralement les priorités de la base, décide de l'enveloppe budgétaire, définit les mesures de rendement et examine le rendement comparativement aux normes établies. La représentation au sein de ce comité reflète habituellement la représentation aux réunions du commandant de la base (chefs de direction et commandants).

⁹ Annexe D, n° 5F. 23 p. 100 ont mentionné que la question n'était pas pertinente.

34. Des postes de gestionnaire des ressources ont été créés à certaines bases. Le terme est utilisé dans son sens le plus large pour comprendre toute personne, quel que soit son rang, qui contrôle des ressources d'ordre financier ou matériel. Dans certains cas, on définit le poste avec précision. Par exemple, la quatrième version du Guide du gestionnaire de ressources (Resource Manager's Guide)

Le terme est utilisé dans son sens le plus large pour comprendre toute personne, quel que soit son rang, qui contrôle des ressources.

d'octobre 1999 définit le gestionnaire des ressources comme «un officier militaire ou civil du ministère de la Défense nationale à qui on a attribué les fonctions et les responsabilités d'un gestionnaire de centre de fonds (GCF) ou d'un gestionnaire de centre de coûts (GCC) tel qu'il est défini dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG)». On souligne également que le guide est publié «pour remplacer le Guide du gestionnaire de centre de responsabilité sur la gestion financière (Responsibility Centre's Manager's Guide to Financial Administration) de 1993.» De même, on mentionne dans le Guide des gestionnaires de ressources sur la gestion du matériel de novembre 1999 (Materiel Management Guide for Resource Managers) que le document a pour but «d'aider les gestionnaires de centre de responsabilité (CR) subalternes ou de niveau intermédiaire du MDN...» Par conséquent, le terme gestionnaire des ressources peut avoir de nombreuses significations, selon le contexte. Il serait utile de clarifier et de normaliser sa définition. Pour plus de clarté, nous avons choisi d'utiliser dans ce rapport le terme «gestionnaire de centre de responsabilité (CR)» et de donner le titre de gestionnaire des ressources/activités aux personnes qui s'occupent de la planification des activités et de la mesure du rendement.

35. Pour mieux illustrer la confusion qui règne, il est fréquent, au niveau de l'unité et de la direction, qu'une même personne ou un même groupe s'occupe de la planification des activités, de la mesure du rendement, de l'approvisionnement, de l'application de l'article 34, du traitement des données du SCFG et d'autres fonctions relevant du centre de responsabilité. Il est impossible pour cette personne d'isoler des éléments distincts de ces fonctions; elle envisage plutôt ce mélange de responsabilités comme des «affaires opérationnelles». Il est probable que le terme gestionnaire des activités de la direction ou de l'unité décrit mieux le rôle quotidien de cette personne.

36. On nous a affirmé à de nombreuses reprises que les personnes désignées comme gestionnaire des activités/ressources ou qui s'occupent de la planification des activités ne bénéficient souvent pas de la formation nécessaire et des outils appropriés pour les aider à accomplir ce travail souvent considéré comme une tâche secondaire. Il semble également qu'il n'existe pas de directives générales ni de politiques particulières pour les guider dans l'accomplissement de ces tâches. De plus, l'information nécessaire n'est souvent pas disponible en temps utile. Par exemple, les directives sur la préparation de plans d'activités ont beaucoup changé d'une année à l'autre, et les enveloppes budgétaires ne sont souvent disponibles que lorsque l'année financière est largement entamée.

37. En ce qui concerne la mesure de rendement, de nombreux gestionnaires des activités/ressources se débattent avec le concept de la gestion du rendement. Lors de nos visites, on a reconnu à l'unanimité que l'évolution était plutôt lente dans ce domaine. Les gestionnaires ont de la difficulté à établir des mesures pratiques, et l'absence d'information adéquate sur l'établissement des coûts leur nuit.

38. Dans l'ensemble, il ne semble pas y avoir un dialogue ou un réseau utile au sein des FC en ce qui concerne la gestion des ressources (planification des activités et mesure du rendement). La plupart des bases visitées exécutent cette fonction dans un isolement relatif.

Contrôleurs locaux

39. Les contrôleurs sont incertains et angoissés au sujet de leur rôle en raison du transfert du traitement de la facturation aux gestionnaires CR, de la création du poste de gestionnaire des ressources dans certaines bases et de l'attribution des fonctions de caissier, de remboursement et de solde à l'administration locale. Les contrôleurs exécutent présentement une vaste gamme d'activités, comme l'indique le tableau 1 ci-dessous¹⁰.

Tableau 1 : RÔLES DU CONTRÔLEUR (DANS SEPT BASES)

Rôle	Nombre de bases où ils tiennent ce rôle
Agent comptable ministériel régional	7
Affectation de personnel des finances en vue d'un déploiement	7
Conseiller du commandant de la base et des gestionnaires supérieurs de la base	6
Coordination/assistance SCFG	6
Coordination ou surveillance des ressources/budget	6
Surveillance du SCFG (échantillonnage statistique)	4
Formation/éducation (y compris le SCFG)	4
Vérification	4
Établissement des coûts	4
Organisation et effectif	3
Responsable du cadre local de gestion financière	1
Supervision des accords sur les niveaux de service	1
Planification des activités	1
Gestion du bureau de poste	1

¹⁰ Obtenu lors de la visite de sept bases conjointement avec l'examen de la structure de soutien des bases, printemps 1999

40. Il est important de souligner que tous les contrôleurs ne s'occupaient pas de la formation ou de la supervision du SCFG au moment de notre examen. Comme nous l'expliquons dans la Partie 5, cette situation a rendu les communications plus difficiles entre l'équipe du PCFG et les utilisateurs du SCFG parce qu'il n'était pas possible d'utiliser le réseau traditionnel des contrôleurs.

41. Nous avons remarqué que le nombre de personnes travaillant pour le contrôleur local variait considérablement. Dans les quatre bases/escadres visitées, le personnel du contrôleur se composait de 5 à 14 personnes. Le personnel du contrôleur de trois bases régionales comptait entre 7 et 19 personnes. Cet écart quant au nombre de personnes travaillant pour un contrôleur vient appuyer nos observations : les contrôleurs locaux exécutent de nombreuses tâches d'une grande diversité.

42. Nous avons eu l'impression que la responsabilité du cadre local de gestion financière, au nom du commandant de la base, est une question essentielle pour les contrôleurs. Nous avons noté que dans les bases ou escadres où les contrôleurs ont accepté cette responsabilité — intuitivement ou manifestement — ils étaient proactifs et savaient ce qu'il fallait faire. Ils ont établi des relations de travail positives avec les gestionnaires CR, s'occupent activement de la mise en œuvre du SCFG et de la formation connexe, surveillent activement les opérations financières et font connaître à l'ensemble de la communauté les avantages et les exigences de la fonction de contrôleur moderne. Nous croyons que cette méthode peut être considérée comme un rôle d'intégration, tel que le demandait le Comité indépendant d'examen sur la modernisation de la fonction de contrôleur¹¹.

43. Ce point est fondamental car, sans cette orientation, le contrôleur ne tient qu'un rôle de conseiller, offrant une rétroaction. Nous avons noté que dans un tel cas, la grande expérience et les apports potentiels des contrôleurs et de leur personnel avaient tendance à être marginalisés. Plusieurs gestionnaires et quelques contrôleurs à qui nous avons parlé ne comprennent pas complètement ce qu'englobe la fonction de contrôleur moderne et son incidence sur leur rôle individuel. Cette constatation représente aussi un point essentiel.

44. Nous croyons que le rôle le plus approprié des contrôleurs locaux (et des officiers de l'approvisionnement) consiste à devenir des guides, des formateurs, des mentors et des surveillants proactifs plutôt que des conseillers (c.-à-d. réactifs).

¹¹ Comité d'examen sur la modernisation de la fonction de contrôleur, page 41

Officier de l'approvisionnement de la base

45. Comme les contrôleurs de base, de nombreux officiers de l'approvisionnement de la base sont devenus des conseillers plutôt que des exécutants et sont incertains de leur rôle véritable. Le pouvoir d'acquisition a été transféré à un grand nombre de personnes, surtout depuis l'introduction des cartes d'achat qui ont permis aux clients de procéder eux-mêmes aux acquisitions nécessaires. Les sections d'approvisionnement de la base se concentrent maintenant sur les achats de grande valeur et les achats spécialisés.

Comme les contrôleurs, de nombreux officiers de l'approvisionnement de la base sont devenus des conseillers plutôt que des exécutants et sont incertains de leur rôle.

46. Les sommes pouvant être portées à chaque carte de crédit sont limitées, et il y existe encore des politiques et procédures d'approvisionnement. Cependant, la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux indique que les occasions de vol et d'utilisation abusive du matériel public ont augmenté et que les infractions aux politiques d'adjudication des contrats sont généralisées. Les achats à des prix non concurrentiels et le fractionnement de marchés sont communs. Cette situation découle partiellement du fait que plusieurs règlements et procédures n'ont pas été mis à jour. Le personnel n'est pas certain des règlements et procédures actuellement en vigueur. De plus, ces règlements ont été rédigés à l'intention d'experts en approvisionnement tandis que ce sont surtout des personnes non spécialisées qui s'occupent maintenant de l'approvisionnement.

47. Les sections d'approvisionnement de certaines bases appliquent des contrôles spéciaux et offrent une formation sur les cartes d'achat; ces pratiques ne sont cependant pas la norme. L'officier de l'approvisionnement de la base est rarement en mesure de surveiller les activités d'approvisionnement des unités hébergées ou intégrées, et ce ne sont pas tous les officiers de l'approvisionnement qui acceptent un tel rôle. On a également constaté un relâchement des mécanismes de contrôle officiels, y compris une réduction progressive du nombre de vérifications et de contrôles indépendants. La plupart des visites d'aide d'état-major et du commandement visant l'approvisionnement des bases ont été supprimées il y a quelque temps, mais nous avons remarqué que le QG d'une formation a rétabli les visites d'aide d'état-major pour surveiller les progrès accomplis et apporter des améliorations.

48. Désormais, on se fie beaucoup sur le bon sens et le jugement. La méthode se résumant à se demander «*que ferait une personne raisonnable dans ce cas*» est largement appliquée. En général, on suppose, dans les bases, que les fonds eux-mêmes ont été transférés, qu'il s'agit de l'argent du commandant et qu'il ou elle peut décider de la façon de le dépenser, même si une dépense n'est pas nécessairement dans le meilleur intérêt du Ministère. La construction d'armoires en bois par un menuisier – alors que des armoires vendues dans le commerce conviendraient et coûteraient beaucoup moins cher – n'est qu'un exemple tout comme l'achat d'ameublement et d'accessoires de bureau trop coûteux (tels que des agendas haut de gamme). Il est peu probable qu'on consultera l'officier de l'approvisionnement de la base avant de prendre

de telles décisions. De plus, il est difficile de demander une justification une fois le fait accompli.

Officier de l'administration de la base

49. La fonction d'administration de la base est le point central pour la gestion des ressources humaines de la base. Plusieurs années s'écouleront avant que les activités qui ont été transférées du bureau du contrôleur au bureau de l'administration (caissier, solde et remboursements) de même que la fusion du groupe professionnel des commis de SGR bénéficient du transfert. Il faudra au moins cinq ans pour assurer une formation polyvalente à suffisamment de commis administratifs pour récupérer l'expertise financière perdue lorsqu'un grand nombre de commis aux finances ont choisi de quitter le service en raison du Programme de réduction des forces (PRF). Pendant cette période de transition, il y aura beaucoup de confusion et il faudra surmonter de nombreuses difficultés.

50. Par exemple, dans plusieurs bases, aucun rapprochement des fonds de roulement n'a été effectué depuis plusieurs mois. Dans la plupart des bases, les activités du caissier entrent dans le cadre de celles du bureau d'administration, et le contrôleur n'effectue pas les vérifications du fonds de roulement. Typiquement, un poste d'officier des finances a été transféré au bureau d'administration afin d'effectuer ces vérifications et de tenir d'autres fonctions. Toutefois, les titulaires du poste n'avaient pas nécessairement une formation en finances et, par conséquent, n'étaient pas en mesure d'aider les caissiers. Lorsqu'on a décelé des problèmes de rapprochement, des QG supérieurs ont demandé aux contrôleurs d'intervenir, directive qui n'est pas cohérente avec celles des MAF en vigueur. Le MAF applicable¹² dit que le commandant «doit s'assurer que les activités d'examen (vérification) ... sont entreprises tel qu'il est prescrit». Nous avons pu constater que cela ne s'est pas produit sur plusieurs bases. Probablement que la plupart des commandants ne connaissent pas la portée de ce MAF.

51. Il est évident qu'il faut clarifier les rôles et les responsabilités relatifs à cette activité au niveau local et reformuler le MAF pour aider ceux qui ne sont pas des experts à en comprendre les exigences. Il faut également s'occuper de la formation des officiers de l'administration auxquels incombent ces activités.

Cadre local de gestion des ressources

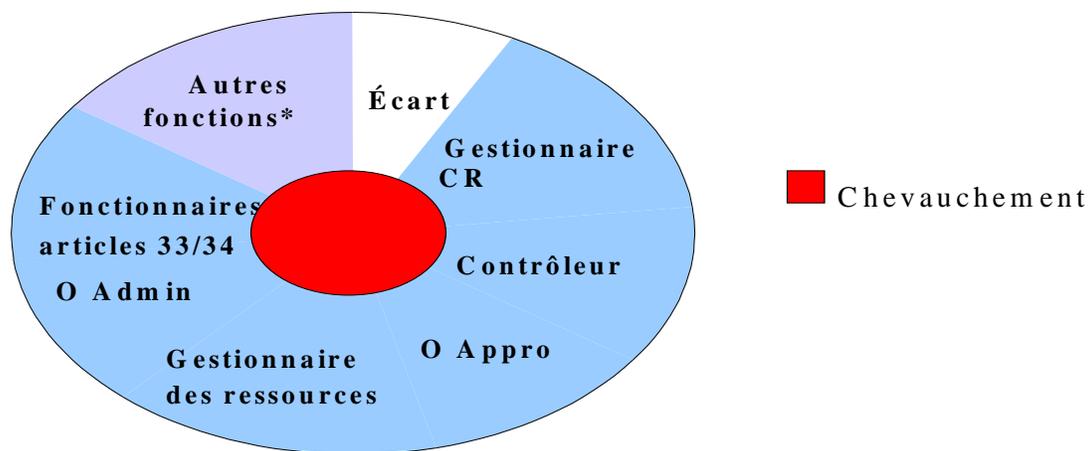
52. À ce niveau, tout s'assemble. Les gestionnaires locaux susmentionnés — les gestionnaires CR, le gestionnaire des ressources, le contrôleur, l'officier de l'approvisionnement, l'officier de l'administration — de même que les fonctionnaires appliquant l'article 33 (BRCM) et l'article 34 et d'autres constituent le cadre local de gestion des ressources. Les rôles de chacun doivent être bien définis et se chevaucher au minimum. Il faut s'occuper adéquatement des domaines représentant des risques élevés. De plus, il doit y avoir une synergie entre les

¹² Ministère de la Défense nationale. Manuel d'administration financière. chapitre 76, para 10

gestionnaires locaux de sorte que l'ensemble du cadre de gestion soit plus cohésif et plus dynamique que la somme de ses parties.

53. Notre examen a démontré que la réalité ressemble davantage à ce qui est illustré dans la figure 2. Les rôles de ces gestionnaires se chevauchent et une certaine partie des activités n'est pas supervisée ni surveillée, créant des écarts. La portée de ces chevauchements et de ces écarts varie considérablement d'une base à l'autre. En tenant compte des problèmes que nous avons décelés, de graves problèmes risquent de se produire dans la plupart des bases. L'annexe E, traitant des articles 33 et 34 et des résultats de l'échantillonnage des opérations, fournit de l'information supplémentaire appuyant nos préoccupations.

Figure 2 : Cadre local de la gestion des ressources



*Les autres fonctions de ce cadre comprennent la construction, le génie, le transport, les soins médicaux de la base, etc.

54. Il est entendu qu'il y a une relation étroite entre le cadre de gestion des ressources décrit ici et le modèle d'une fonction de contrôle moderne décrit dans l'excellent rapport du comité.¹³ Le cadre de gestion des ressources englobe les finances, le matériel (ou l'approvisionnement), les ressources humaines, la planification des activités et autres. Les quatre éléments essentiels de la fonction de contrôle moderne sont l'information sur le rendement, la gestion des risques, les systèmes de contrôle et les pratiques professionnelles. Il faut appliquer ces éléments au cadre de gestion des ressources pour qu'il fonctionne, qu'il se tienne debout. Tous les gestionnaires ont des responsabilités en matière de contrôle et de gestion des ressources. Les rôles et responsabilités des spécialistes locaux (contrôleur, officier de l'approvisionnement et officier de l'administration) sont toutefois évidents lorsqu'il s'agit d'assurer l'efficacité du cadre de contrôle local des ressources. Ce sont ces spécialistes qui doivent devenir des chefs de file officiels et

¹³ Comité d'examen sur la modernisation de la fonction de contrôleur

officieux, qui doivent stimuler les autres, les inciter à prendre des engagements et à collaborer au sein de la communauté. Il faut établir une relation de travail étroite et s'assurer que les spécialistes collaborent afin de réduire au minimum le double emploi et d'optimiser l'efficacité.

Questions fondamentales

55. **Infraction aux dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques.** Dans de nombreuses bases, la faiblesse des procédés d'application des articles 33 et 34 peut, techniquement, constituer une infraction aux dispositions de la LGFP. La négligence généralisée des autorités appliquant l'article 33, les BRCM, de satisfaire aux exigences en effectuant un échantillonnage statistique est un exemple flagrant. Par ailleurs, la ségrégation de l'approvisionnement et de la certification en vertu de l'article 34 est douteuse; dans certaines bases, c'est la même personne qui s'occupe des deux tâches.

56. **Information financière inexacte.** Les énormes problèmes relatifs à l'exactitude de l'information financière remettent en question la capacité du MDN à satisfaire aux dispositions de la loi concernant la présentation de l'information financière. Ils peuvent également nuire à la prise de décision interne et font perdre beaucoup de temps aux gestionnaires CR et à d'autres. Ils doivent corriger les erreurs, surveiller les budgets pour s'assurer que les dépenses sont appropriées et retracer les contrevenants lorsque des erreurs sont relevées. C'est pourquoi les gestionnaires CR maintiennent leurs propres registres.

57. **Pratiques d'approvisionnement incorrectes.** Le rapport sur la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement sur place décrit ces pratiques. Elles se manifestent par des occasions accrues de vol et d'usage abusif du matériel public, un manque de conformité aux règlements gouvernementaux, des pratiques d'approvisionnement où la valeur optimale est inférieure à l'argent dépensé, un piètre inventaire des stocks de matériel en service et une normalisation minimale des opérations de soutien de l'équipement. Le CDGM, créé à la suite d'une directive du CGD, s'occupe de ces problèmes.

58. **Gestion des risques.** Aucune stratégie globale de gestion des risques n'a été élaborée pour compenser les risques inhérents aux initiatives de transfert des budgets de fonctionnement et autres transferts des responsabilités au niveau local. Il est encore impossible de comprendre la portée de tous les risques associés au transfert des responsabilités. Une méthode d'auto-évaluation comme la vérification des compétences touchant la fonction de contrôle déclenchée par le SMA (Fin SM) devrait y remédier du point de vue des finances. Le CS Ex conduit actuellement une inspection (ministères/gouvernements/ministères de la Défense, etc.) pour déterminer les concepts et procédés utilisés pour assurer une gestion stratégique des risques¹⁴. On prévoit qu'un groupe de travail présidé par le DGPS sera formé ultérieurement pour examiner les conclusions de l'inspection et faire des recommandations pour l'élaboration d'un cadre de gestion des risques au sein du MDN/des FC. Logiquement, une stratégie globale

¹⁴ Cdr D.G. Cameron, "Risk Management", note de service, Ottawa, 21 juin 99, p. 7

de gestion des risques visant à remédier aux problèmes que nous avons identifiés serait élaborée en collaboration avec ce groupe de travail.

59. **Ressources.** Bien qu'il n'y ait plus de ressources disponibles et que les bases doivent se contenter de ce qu'elles ont, la plupart des problèmes et des risques identifiés se rapportent directement à des ressources inadéquates ou inadaptées. Nous ne suggérons pas de ramener le niveau des ressources au niveau antérieur. Nous suggérons plutôt d'injecter des ressources supplémentaires dans les domaines essentiels, de faire en sorte que la technologie habilitante fonctionne, de former adéquatement le personnel (voir la Partie 4) et de revoir les procédés afin de créer un équilibre entre contrôle et efficacité.

60. **Défis de transition ou à long terme.** Un plan quinquennal est en place pour remédier aux problèmes associés au nouveau groupe professionnel de SGR, et des travaux sont en cours pour améliorer les relevés du SCFG destinés aux gestionnaires locaux. Toutefois, bon nombre des questions soulevées dans ce document se rapportent à des solutions à long terme plutôt que de nature transitionnelle. Elles se rapportent à cette nouvelle réalité sous-jacente, soit que des spécialistes qui ne sont pas du domaine administratif s'occupent des nombreuses tâches relatives aux finances, à l'approvisionnement, au personnel et à d'autres fonctions de soutien. Nous croyons que les recommandations contenues dans ce document, axées sur des solutions interfonctionnelles, peuvent limiter la portée de ces défis à long terme.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

R1 Suite à l'attention considérable portée par le Conseil de la fonction de contrôleur de la Défense (CFCD) et aux activités entreprises par le Comité directeur sur la gestion du matériel (CDGM), bon nombre des rôles mentionnés dans le présent rapport ont été clarifiés ou sont en voie de l'être. Le CFC s'est mis d'accord sur une explication du rôle des contrôleurs qui a servi de base à un exposé à l'intention du CGD sur la revitalisation du réseau des contrôleurs. Les rôles proposés pour les contrôleurs et le mode d'autorité fonctionnelle de la fonction de contrôleur ont été acceptés lors de la réunion du CGD de juin 2000 à Halifax; ils ont également fait l'objet d'un exposé à la conférence nationale des contrôleurs tenue en septembre 2000 et d'une lettre signée par le SM/CEMD en octobre 2000.

R1.1 Le guide du gestionnaires des ressources (GR), qui précise la vaste gamme des rôles et des responsabilités des gestionnaires CR, a été rédigé et examiné par des intervenants clés, dont le CFC. Un cours de GR est en voie d'élaboration et d'essai. On envisagera par ailleurs la possibilité d'en faire un programme de formation assistée par ordinateur (FAO) à l'aide des applications d'apprentissage électronique, afin de simplifier son exécution au sein d'un groupe cible auquel des responsabilités sont transférées et qui évolue rapidement.

R1.2 Des DOAD et des chapitres de MAF sont en voie de rédaction afin de déterminer et de décrire clairement les responsabilités des gestionnaires CR ainsi que du personnel

financier des Bureaux régionaux de comptabilité ministérielle (BRCM) et du Bureau central de comptabilité ministérielle (BCCM). Les nouvelles politiques sont beaucoup plus courtes et expliquent clairement les exigences et les pouvoirs. Elles donnent des indications plutôt que des procédures détaillées qui peuvent varier d'un endroit à l'autre, selon les besoins opérationnels et l'organisation. Les DOAD et les nouveaux chapitres de MAF sont reliés électroniquement à d'autres politiques connexes du Conseil du Trésor et du Ministère pour faciliter la consultation. De nouvelles politiques ont été publiées concernant la gestion des recettes, et de nouvelles politiques de dépenses ont été élaborées et seront publiées sous peu. Le CDGM a aussi rédigé le guide des gestionnaires CR sur la gestion du matériel pour expliquer tout le cycle de gestion des achats sur place, depuis l'intention d'achat jusqu'à l'aliénation des biens. Ce guide porte sur la gestion du matériel, la passation des marchés et la gestion financière. On a également mis au point un cours générique d'une journée pour renseigner les gestionnaires CR et leur personnel sur les aspects du processus d'acquisition sur place liés à la gestion du matériel, des marchés et des finances. Ce cours doit être donné au personnel par des spécialistes locaux en approvisionnement et en finances, et il sera intégré au programme militaire de formation en logistique. On s'affaire aussi à en inclure une version abrégée dans la trousse de formation du guide du gestionnaire des ressources du Directeur - Comptabilité de gestion et fonction de contrôle (DCGFC).

R1.3 Les contrôleurs de niveau 1 élaborent actuellement les directives énoncées dans le document sur les rôles et responsabilités annexé à la lettre du SM/CEMD mentionnée ci-haut, pour les inclure dans leurs plans d'action opérationnels et tactiques.

R1.4 Les rôles et responsabilités des gestionnaires des activités/ressources figurent dans les politiques révisées ainsi que dans le guide et le cours à l'intention du GR. Le travail se poursuit en vue de l'élaboration et de la communication de ces rôles et responsabilités.

R1.5 Le rôle de l'officier de l'approvisionnement de la base est défini dans le guide et le cours à l'intention du GR de même que dans le guide des gestionnaires CR sur la gestion du matériel. On l'explique plus à fond dans le guide d'acquisition sur place et la formation offerte par les centres de services des RH.

R1.6 Le CFC/CDGM définiront le rôle de l'officier de l'administration de la base de concert avec le SMA(RH-Mil) et le SMA(RH-Civ).

R2 Dans le cadre de l'activité des CEMA faisant suite aux directives fonctionnelles sur les rôles des contrôleurs, un examen des ressources et des structures organisationnelles actuelles doit avoir lieu avant la mise en œuvre du modèle proposé d'ici la PAA 2001.

R2.1 Les rôles et responsabilités proposés des contrôleurs locaux et de niveau 1 englobent le contrôle de conformité en vertu de la LGFP - vérification et assurance financière. Ces rôles et responsabilités sont expliqués davantage dans nombre de nouveaux énoncés de politique.

- R3 Une méthode simple de gestion des risques figure dans le guide et le cours à l'intention du GR pour aider à déterminer les secteurs où les risques concernant la gestion locale des ressources sont les plus élevés.

PARTIE 4 – FORMATION DES GESTIONNAIRES CR ET DES GESTIONNAIRES DES ACTIVITÉS/RESSOURCES

De nombreux gestionnaires de centre de responsabilité (CR), gestionnaires des activités et des ressources ne possèdent pas les connaissances et l'expérience nécessaires pour accomplir leur travail. Sans une stratégie de formation coordonnée, il ne sera pas possible de bénéficier des avantages de la planification des activités. L'exactitude du système d'information financière du Ministère et les décisions qui dépendent de cette information peuvent être vulnérables et les risques d'activités injustifiées ou illégales, s'accroître. Cette situation durera tant qu'on n'aura pas élaboré et mis en oeuvre une stratégie de formation appropriée.

Motif à changement

61. La nécessité d'améliorer la formation des gestionnaires CR a été exposée dans la Partie 3 de ce rapport où l'on discutait du nombre d'opérations erronées dans le SCFG. Dans notre échantillonnage, 40 p. 100 des erreurs étaient des erreurs humaines liées à des lacunes de formation. Une équipe spéciale a dû corriger les milliers d'erreurs contenues dans le SCFG afin de pouvoir présenter l'information financière ministérielle de fin d'exercice de 1998-1999. Ces erreurs ont confirmé les lacunes que nous avons déterminées en matière de formation.

62. Une vérification du CS Ex intitulée "Pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place¹⁵" soulignait que «*Les gestionnaires de centres de responsabilité deviennent de plus en plus des gestionnaires de ressources au sens large du terme. Ils n'ont reçu que peu de formation dans ce domaine, et les instances supérieures ne leur donnent que peu de directives sur leurs nouvelles responsabilités. ...Aujourd'hui au MDN, des personnes qui remplissaient des fonctions administratives et techniques courantes se voient confier des rôles de spécialistes des acquisitions, d'agents des marchés et de gestionnaires de budgets. Il n'y a pas d'infrastructure permettant de former adéquatement toutes les personnes engagées dans ces activités.*» Le rapport signale également que «*Dans chacune des bases que nous avons visitées, nous avons observé que les personnes qui s'occupaient de la gestion du matériel et des acquisitions ignoraient souvent les responsabilités que leur confèrent le Guide des marchés, la LGFP et d'autres documents d'orientation. Beaucoup ignoraient qu'il fallait prendre en compte le matériel de grande valeur, certains ne connaissaient pas les limites de leurs pouvoirs d'acquisition, et d'autres ne comprenaient pas bien les exigences de l'article 34 de la LGFP. Par ailleurs, exception faite du personnel qui avait été affecté de l'Approvisionnement d'une base à*

¹⁵ Ministère de la Défense nationale. Chef – Service d'examen. Vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place, mars 1999. 7053-48 (CS Ex), page 9 para 16 et 15

une unité cliente, personne n'avait reçu de formation sur les pratiques et les techniques d'acquisition.» Ces extraits soulignent clairement que la formation des gestionnaires CR est une question importante. Elle doit comprendre les fonctions d'acquisition et d'approvisionnement, de même que les finances et d'autres comme les ressources humaines.

63. La stratégie de formation des gestionnaires CR doit également tenir compte de l'énorme augmentation du nombre d'utilisateurs du SCFG. Le SCFG dénombre maintenant environ 8 500 comptes d'utilisateur (dont 5 300 utilisés régulièrement) et le SIGF MIII comporte jusqu'à 3 000 comptes d'utilisateur (dont 1 700 utilisés régulièrement). Cette augmentation est surtout attribuable au transfert des activités aux gestionnaires CR. Donner une formation sur un nouveau système financier à autant de personnes est un défi de taille, surtout lorsque plusieurs d'entre elles ont peu de connaissances financières. De plus, étant donné que les utilisateurs peuvent changer à n'importe quel moment de l'année en raison d'un déploiement ou d'autres engagements, cette formation doit être accessible en permanence.

64. En ce qui concerne la formation en gestion des activités et des ressources, la demande est importante dans les bases. En plus des personnes qui s'occupent de coordonner les plans d'activités pour aider le CGR (ou l'équivalent) à prendre des décisions sur l'affectation et à coordonner le programme de mesures de rendement de la base, il y a au moins une personne dans chaque unité hébergée ou intégrée qui doit préparer la saisie des données du plan opérationnel, y compris les mesures de rendement. Dans les bases importantes, comme celle de Trenton ou de Greenwood, l'effectif peut comporter 30 personnes ou plus.

Perception de l'utilisateur

65. Les participants aux groupes de consultation, soit plusieurs gestionnaires CR, leur personnel et celui des finances, avaient des critiques à formuler sur le programme de formation ministériel en finances et les programmes de formation sur le SCFG¹⁶. Les utilisateurs croyaient que la formation sur le SCFG comprendrait une formation en finances alors que ce n'était pas le cas. Environ la moitié d'entre eux a signalé que la formation sur le SCFG ne les a pas préparés adéquatement à tenir leurs rôles, et ce même nombre déclarait que la formation touchant les aspects financiers de leurs postes était insuffisante. Environ 60 p. 100 croyaient leur formation insuffisante pour comprendre les incidences du SCFG sur leur poste. De plus, 70 p. 100 étaient d'avis que la formation automatisée n'était pas utile en rapport aux besoins de leur organisation. La plupart (60 p. 100) affirmait que la formation locale sur le SCFG ne pouvait pas satisfaire adéquatement les besoins des nouveaux arrivants.

66. Les résultats d'un sondage antérieur du PCFG correspondaient étroitement aux résultats du groupe de consultation. Presque 40 p. 100 des 263 répondants au sondage ont signalé qu'ils n'avaient pas reçu une formation suffisante sur le SCFG pour assumer leurs responsabilités. Le sondage a aussi démontré que 33 p. 100 des répondants ne possédaient aucune expérience en

¹⁶ Annexe D n^{os} 7A – 7E, n^o 4E

comptabilité, y compris une expérience quelconque avec le SIGF MIII. Par ailleurs, 28 p. 100 des répondants n'ont pas terminé la formation automatisée, soit parce qu'ils n'avaient pas le temps ou qu'on ne leur avait pas dit de la terminer. De plus, 42 p. 100 des répondants ne savaient pas comment utiliser le système d'aide en ligne de l'intranet.

67. Les participants ont surtout critiqué la méthode «former le formateur». Ils ont souligné que les bases ne disposent pas du personnel suffisant pour ce genre d'activité, que le personnel qualifié pour cette tâche ne peut souvent pas se libérer. Finalement, ils ont précisé que les connaissances du formateur sont habituellement trop restreintes pour pouvoir offrir autre chose qu'une formation élémentaire.

68. La mise en œuvre de la formation sur le SCFG était complexe et il fallait y consacrer beaucoup de temps et d'efforts. Étant donné les contraintes, l'équipe d'examen est d'avis que les objectifs ont été rencontrés avec efficacité. Cependant, les participants aux groupes de consultation et aux entrevues passaient souvent les mêmes commentaires, soit que cette formation avait nettement été développée dans l'isolement, sans tenir compte des besoins en formation des utilisateurs ni de la structure complète, des procédés et de l'environnement financier d'un ministère qui changeait rapidement, même pendant la mise en œuvre du SCFG.

69. Durant notre visite, plusieurs personnes nous ont approchés quant au manque total de programmes de formation et de documentation qui permettraient aux gestionnaires des activités des unités et des bases d'apprendre à coordonner et élaborer des plans opérationnels locaux et des programmes de mesures de rendement. Le commentaire suivant est représentatif : *«Il n'y a aucune formation sur la planification des activités pour les commandants qui viennent d'être affectés à un escadron. On s'attend simplement à ce qu'ils le fassent.»*

«Il n'y a aucune formation sur la planification opérationnelle pour les commandants qui viennent d'être affectés à un escadron. On s'attend simplement à ce qu'ils le fassent.»

70. Cette préoccupation est généralisée et donne l'occasion d'apporter des changements et

...un facilitateur en formation a dirigé, pendant deux jours, un groupe de consultation formé de l'équipe de gestion de la base ... le groupe a préparé un plan d'action qui constituait un plan opérationnel élémentaire. La base a axé ses activités en fonction de ce plan pendant deux ans.

des améliorations notables si on applique les ressources et les techniques appropriées. Une base a employé un facilitateur en formation pour diriger, pendant deux jours, un groupe de consultation formé de l'équipe de gestion de la base (commandant de la base, chefs de direction et commandants). C'était une première qui a permis d'identifier de nouvelles et importantes priorités. Pendant l'atelier, le groupe a préparé un plan d'action qui constituait un plan opérationnel

élémentaire. La base a axé ses activités en fonction de ce plan pendant deux ans.

Questions fondamentales

71. **Rôle des gestionnaires CR.** Le rôle des gestionnaires CR doit être clairement défini avant qu'une stratégie de formation appropriée puisse être élaborée. Tel qu'il est expliqué dans la Partie 3, ce rôle a changé rapidement et continuera probablement de le faire. En ce qui concerne les finances, les gestionnaires CR doivent apprendre à utiliser le SCFG et à comprendre les politiques et concepts financiers en raison du transfert du traitement de la facturation. L'approvisionnement et les ressources humaines incombent également aux gestionnaires CR. Ces responsabilités requièrent également une formation importante. De plus, il faut tenir compte du principe voulant que le transfert ne doive se faire qu'au niveau où les ressources, les connaissances et les outils appropriés sont rassemblés pour assurer un équilibre entre le risque et l'efficacité.

72. En tenant compte du rôle multifonctionnel du gestionnaire CR et du fait que les changements qui le touchent sont encore en cours, il n'est pas surprenant qu'une stratégie de formation globale n'ait pas encore été mise au point pour desservir l'ensemble des gestionnaires CR. Pour les mêmes raisons, il faut reconnaître qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que le programme de formation sur le SCFG réponde à tous les besoins des gestionnaires CR en matière de finances.

73. **Rôle du gestionnaire des activités/ressources.** Le rôle du gestionnaire des activités/ressources est tout aussi difficile à définir et varie d'une base à l'autre. Les trois éléments (terre, air et mer) semblent avoir des méthodes différentes en matière de planification des activités. Cette situation compliquera toute tentative d'établir une méthode de formation centralisée ou la mise au point d'un programme de formation unique.

74. **Mise au point et déroulement du programme de formation.** À notre connaissance, outre l'École de gestion des FC à St-Jean, il n'y a aucune agence intéressée à s'occuper de la mise au point et du déroulement d'un programme de formation approprié à l'intention des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources. Une telle formation dépasse nettement le mandat du PCFG. Le mandat de l'École d'administration et de logistique des Forces canadiennes (EALFC) se limite à la formation relative à la logistique (finances, approvisionnement, transport et administration) pour des métiers militaires et des groupes professionnels d'officiers particuliers. L'EALFC ne s'occupe généralement pas de la formation du personnel civil ou militaire dont les métiers ou les classifications ne se rapportent pas à la logistique.

75. On a suggéré¹⁷ que l'École d'administration des FC donne des cours, contre remboursement des frais. Selon ces personnes, ce serait la méthode idéale pour offrir une formation aux gestionnaires CR (et peut-être aux gestionnaires des activités/ressources). Lors de nos visites, nous avons constaté qu'un cours ne répondrait probablement pas aux divers besoins individuels des gestionnaires CR, et nous supposons que cela s'applique également aux gestionnaires des activités/ressources. Par exemple, plusieurs membres du personnel s'occupent uniquement du traitement des factures. En général, ces personnes veulent seulement savoir comment effectuer leurs tâches. Les gestionnaires CR et d'autres voudraient probablement acquérir des connaissances plus poussées concernant le SCFG, les concepts et politiques en matière de finances, d'approvisionnement, etc. Il en serait de même pour les membres de l'état-major et le personnel spécialisé en mesure du rendement ou en planification des activités.

....nous avons constaté qu'un cours ne répondrait probablement pas aux divers besoins individuels des gestionnaires CR.

76. Il est clair que l'emploi de formateurs locaux conviendrait beaucoup mieux à la tâche. À titre d'exemple, l'une des bases applique une pratique exemplaire qui consiste à donner une formation personnalisée et individuelle lorsque le code d'utilisateur du SCFG passe d'une personne à une autre. Cette formation s'adresse souvent à des personnes exécutant des tâches très précises et ne prend que quelques heures. Cette méthode de roulement permet aussi d'établir un lien avec l'un des superutilisateurs de la base. Néanmoins, il serait logique que le BPR du QGDN fonctionnel développe le contenu du cours afin d'assurer l'uniformité au sein du MDN/des FC. L'annexe C présente d'autres pratiques exemplaires de formation.

77. En matière de planification des activités, la seule agence capable, en pratique, d'offrir une formation locale est le contrôleur de certaines bases. Nous croyons que cette capacité est fonction de l'éducation, de la formation et de l'expérience de certains contrôleurs. Il serait difficile que cette initiative devienne une méthode de choix dans toutes les bases.

78. **Financement.** Il ne sera pas facile de trouver le financement nécessaire pour assurer la formation locale des gestionnaires CR, des gestionnaires des activités/ressources et de certains utilisateurs du SCFG. Le DG Fin a mentionné qu'il ne peut pas assurer un recyclage local. Nous en déduisons qu'il veut dire qu'il ne peut pas financer une telle formation. L'EALFC et le SREIFC ont également mentionné que cela ne relevait pas de leur responsabilité. Il est improbable que les CEMA acceptent d'offrir cette formation ou de fournir aux bases le financement nécessaire pour le faire. Il reste donc à chaque base de financer cette formation ou de fournir les ressources nécessaires. Une méthode de formation fragmentée et manquant d'uniformité en découlerait certainement. De plus, les problèmes qui touchent la formation des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources ne seraient pas résolus

¹⁷ LCol R. Charlebois, *Comptrollership Issues*, document de travail

complètement. Nous croyons qu'il faut soulever la question auprès de la hiérarchie pour qu'elle soit réglée.

79. **BPR.** La formation des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources est interfonctionnelle. Il serait donc difficile de trouver un seul BPR pour s'occuper d'une fonction de formation globale. Idéalement, un bureau ou organisme gestionnaire devrait coordonner la formation en fonction des besoins décrits. Nous notons que le CGD, en réponse à la vérification de l'acquisition et l'approvisionnement locaux, a formé un Comité directeur interfonctionnel composé de dirigeants du SCEMD, du CEMFM, du CEMAT, du CEMFA, du SMA (Fin SM), du SMA (IE), de l'OPID et d'autres intervenants, selon le besoin. Le J4 Mat/DG Log s'est occupé d'établir le comité. Nous notons également que le groupe de travail sur la gestion financière a étudié certaines des questions soulevées dans ce rapport mais pas toutes.

80. Dans l'ensemble, élaborer une stratégie de formation visant à répondre aux exigences des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources sera une entreprise complexe. Il reste une question essentielle, déterminer le BPR qui s'en occupera.

81. **Rôle de la haute direction.** Nous croyons qu'il incombe à la haute direction de s'assurer que les responsabilités transférées aux gestionnaires CR et aux gestionnaires des activités/ressources sont proportionnelles à leur formation, leur expertise et leur disponibilité. Par conséquent, nous croyons qu'il est pertinent que la haute direction parraine régulièrement une étude pour déterminer si la formation offerte aux gestionnaires CR et aux gestionnaires des activités/ressources traite des besoins de ces membres du personnel, car ces besoins changent ou de nouveaux se font sentir.

Autres risques liés à la formation

À au moins deux bases, les superutilisateurs étaient des civils. Nous considérons cette pratique exemplaire.

82. Pour diverses raisons, les superutilisateurs du SCFG, les utilisateurs du SCFG et le personnel des finances sont une rareté. S'ils sont affectés ailleurs et remplacés par des personnes n'ayant pas les compétences appropriées, l'impact sur le cadre local de la gestion financière sera énorme. En tenant compte des exigences militaires et d'autres circonstances inévitables, il est logique que les gestionnaires de carrières tentent de réduire au minimum les affectations nuisibles à cet égard. Il peut être souhaitable que plusieurs de ces postes soient occupés par des civils. Nous avons remarqué qu'à au moins deux bases, les superutilisateurs étaient des civils, le problème étant ainsi évité. Nous considérons cette pratique exemplaire lorsqu'elle est appropriée.

83. L'une des mesures prises dans le cadre du PCFG quant aux limites posées par le programme de formation actuel consiste à développer une formation basée sur le Web, à partir d'une conversion de la formation automatisée. La formation sur le Web est un apprentissage à distance autodirigé, adapté au rythme individuel. On prévoit inclure des modules sur la comptabilité gouvernementale élémentaire et une formation sur les systèmes techniques. En raison de l'expérience limitée que de nombreux membres du MDN ont de la technologie du

Web, il sera essentiel de surveiller l'efficacité de cette méthode de formation et d'adapter la stratégie de formation au besoin.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

- R4 Pour répondre aux besoins de formation des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources, la mise en œuvre initiale du cours de GR est prévue de novembre 2000 à juin 2001; le cours se donnera par la suite de façon continue.
- R4.1 Des travaux ont été effectués afin d'évaluer le profil des connaissances exigées des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources, avant la rédaction des guides du GR et de gestion du matériel. Des profils officiels des risques et d'évaluation des risques sont dressés en vue de l'élaboration des délégations de pouvoirs et sont/ont été plus ou moins utilisés pour élaborer ces guides et les trousse de formation connexes.
- R4.2 Le cours de GR est modulaire et peut s'adapter à divers auditoires. Un contexte d'apprentissage électronique faciliterait l'adoption d'une approche personnalisée et répartie.
- R4.3 Les centres de services des RH ont été désignés pour assurer la formation de façon continue. Aucun groupe ni aucune organisation n'a encore été identifié ou formé pour superviser la formation interfonctionnelle à cet égard.
- R4.4 Le cours de GR comporte une formation en gestion des RH à l'intention des gestionnaires CR.
- R4.5 Le programme de mise en œuvre de la SIF finance la mise en route de la formation de GR, mais il faudra procéder à un examen plus approfondi afin de déterminer une source de financement pour la formation continue.
- R5 Les guides du GR et de gestion du matériel ainsi que la formation connexe ont été élaborés pour faire en sorte que cette dernière corresponde au niveau voulu de transfert et de délégation des responsabilités.
- R6 De concert avec le D Ops Fin, le J1 Admin examine actuellement le processus de sélection afin de s'assurer que des candidats convenablement formés sont choisis aux fins de déploiement.
- R7 La mise en œuvre de la SIF prévoit l'instauration d'un programme d'accréditation FAO lié au SCFG durant l'AF 2001-2002. La formation a débuté en janvier 2001. Ce programme de «soutien au rendement» est fondé sur l'excellent programme d'accréditation que l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) utilise depuis deux ans.

R8/R8.1 Les contrôleurs et les officiers de l'approvisionnement locaux collaborent afin de donner une formation locale en finances et en acquisition/approvisionnement par l'entremise du cours d'acquisition locale. La mise en œuvre du cours de gestionnaire des ressources et des cours sur la SIF fait l'objet d'une coordination avec les contrôleurs locaux.

PARTIE 5 – AMÉLIORATION DES COMMUNICATIONS

Malgré une technologie innovatrice, les BPR fonctionnels sont d'avis qu'ils ne peuvent pas communiquer efficacement les politiques et procédures aux gestionnaires CR et aux gestionnaires des ressources au moment opportun. Des réseaux déjà en place, comme le réseau des contrôleurs, ne fonctionnent plus efficacement parce que la restructuration, le transfert des responsabilités et la compression des effectifs ont modifié en profondeur les liens, les rôles et les responsabilités. Il faut adopter une stratégie de communication appropriée à tous les niveaux de la chaîne de commandement pour s'assurer que l'information essentielle est bien reçue.

Motif à changement

84. Notre examen était axé sur les aspects financiers des responsabilités du gestionnaire CR et les exemples se rapportent surtout aux finances. Nous considérons que les résultats de l'examen reflètent ceux des autres fonctions (acquisition/approvisionnement et ressources humaines) dont le gestionnaire CR est responsable. La vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place effectuée par le CS Ex a démontré que c'est le cas pour la fonction s'occupant du matériel. De plus, les participants aux groupes de consultation et aux entrevues ont mentionné que plusieurs gestionnaires CR sont frustrés lorsqu'ils utilisent le système PeopleSoft.

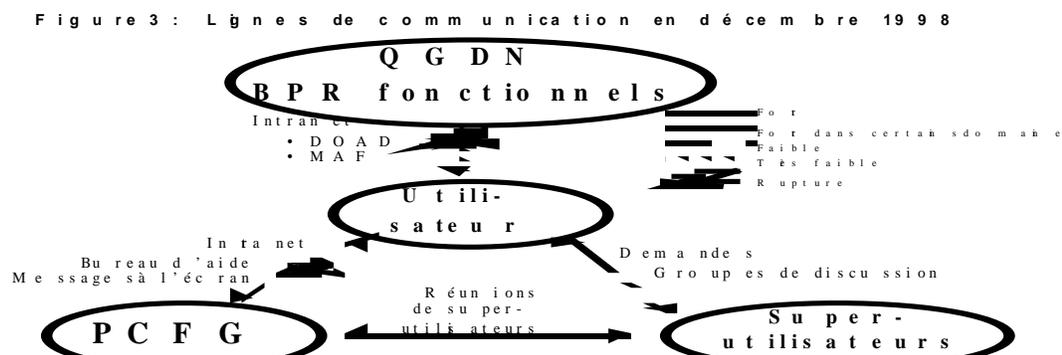
85. La méthode de communication généralement utilisée par le PCFG et la fonction centrale des finances consistait à se fier sur le site Web de l'intranet pour transmettre les politiques, les procédures et de l'information diverse aux gestionnaires CR et aux autres. Cette méthode représentait un énorme changement culturel, car il fallait extraire les communications plutôt que de les recevoir. Un bureau d'aide pour le SCFG a été établi et, avec le temps, la plupart des bases ont créé un réseau local de superutilisateurs et des bureaux d'aide locaux. Dans le cadre de cette stratégie de communication, la chaîne de commandement était contournée mais ses superutilisateurs la tenaient informée.

86. Certains résultats de cette stratégie ont été les suivants :

- Pendant un certain temps, les politiques et procédures financières officielles du gouvernement/du MDN/des FC étaient communiquées par l'entremise du site intranet du DG Fin mais l'information ne parvenait pas à toutes les personnes visées.
- Les commandements insistent maintenant pour que l'on utilise la chaîne de commandement officielle pour communiquer avec leurs organisations.

- Au départ, beaucoup d'utilisateurs du SCFG croyaient que le bureau d'aide du PCFG constituait la principale ligne interactive de communication s'ils avaient des questions sur la comptabilité financière ou les systèmes financiers. Par conséquent, le bureau d'aide était débordé et ne pouvait assurer un soutien adéquat. Le PCFG a établi des priorités pour les appels et les courriers électroniques et a doté la ligne d'aide de ressources supplémentaires.
- Il reste encore un grand nombre de membres du personnel local qui ne savent pas à qui ou comment adresser leurs questions et chercher de l'information sur le SCFG et d'autres sujets relatifs à la gestion financière.
- Certains BRCM ne savaient pas qu'il leur incombait d'effectuer l'échantillonnage statistique, car cela faisait partie de leurs responsabilités en vertu de l'article 33 de la LGFP (Loi sur la gestion des finances publiques). Une politique diffusée par l'intermédiaire de la liste de distribution fonctionnelle (contrôleurs) l'expliquait mais, soit plusieurs contrôleurs ne l'ont pas reçue ou ne l'ont pas comprise.
- Le DFPP a eu des difficultés à envoyer des directives aux gestionnaires CR par l'entremise des contrôleurs de la base ou de l'escadron. Les gestionnaires CR n'ont pas tous reçu ces politiques.
- L'équipe du projet du SCFG a eu des difficultés à distribuer des politiques et procédures par l'entremise du réseau de contrôleurs. Elle a finalement établi un réseau de superutilisateurs mais la réussite n'a pas été complète.
- Dans certaines bases, des problèmes techniques ont empêché les responsables locaux de la base d'accéder aux sites Web centraux pertinents et ont aussi empêché de distribuer les politiques et procédures aux gestionnaires CR.

87. La figure 3 illustre l'état des lignes de communication de la fonction financière. Le schéma montre qu'il existe une bonne communication entre le PCFG et les superutilisateurs. Néanmoins, les utilisateurs ont eu des problèmes de communication avec les agences du PCFG et du DG Fin et vice-versa.



88. Au niveau local, nous avons remarqué que le taux élevé de rotation du personnel nuisait beaucoup à l'efficacité du réseau par courrier électronique. De plus, une méthode proactive de la part du personnel responsable et le partage de cette responsabilité ont une grande incidence sur l'efficacité du réseau de communication local. Il est évident qu'un membre du personnel local peut y jouer un rôle pour que le réseau de communication continue de fonctionner. Nous suggérons que le contrôleur (pour les finances), l'officier de l'approvisionnement (pour le matériel), l'officier de l'administration (pour les ressources humaines) et le gestionnaire des activités/ressources (pour la planification des activités et la mesure du rendement) acceptent d'importantes responsabilités à cet égard. Il faut également disposer d'un mécanisme viable de suivi du courrier électronique pour que les personnes soient tenues responsables des politiques et procédures qu'elles ont reçues et pour lesquelles elles ont accusé réception.

Impressions des utilisateurs

89. Environ 54 p. 100¹⁸ des participants aux groupes de consultation ont précisé qu'ils ne trouvaient pas les outils de communication du PCFG efficaces pour les informer. Plus de 60 p. 100¹⁹ ont mentionné qu'ils n'utilisaient pas régulièrement le site Web du PCFG pour se tenir à jour sur l'information relative au SCFG.

90. Parmi les participants aux groupes de consultation, 58 p. 100²⁰ étaient d'avis qu'il n'y avait pas de communication bidirectionnelle, ouverte, en temps utile et pertinente avec le bureau d'aide du SCFG.

91. Les commentaires recueillis dans le cadre des groupes de consultation et des entrevues ont confirmé que dépendre d'un site intranet pour toutes les politiques et procédures financières

¹⁸ Annexe D, n° 8E

¹⁹ Annexe D, n° 8F

²⁰ Annexe D, n° 8C

et la documentation sur le SCFG représente un énorme changement culturel pour plusieurs gestionnaires CR et leur personnel. On a souligné qu'il est souvent difficile de trouver et de comprendre l'information et qu'on perdait du temps à faire des recherches.

92. Dans l'ensemble, les résultats de l'examen confirment le contenu de la figure 3 à deux exceptions près. Premièrement, la chaîne de commandement ne faisait pas partie de la stratégie de communication, sauf pour lui fournir de l'information, comme aux autres utilisateurs. Deuxièmement, les contrôleurs servaient parfois de liaison dans la chaîne de communication. Toutefois, en général, la méthode n'a pas fonctionné.

93. Nous savons que l'équipe de vérification de l'acquisition et l'approvisionnement sur place a reçu des commentaires semblables. Nos groupes de consultation et nos entrevues ont aussi démontré le mécontentement que suscitent la stratégie de communication et la méthode du projet PeopleSoft. Les gestionnaires des activités et des ressources ont également mentionné un problème relevant d'une communication en temps utile et pertinente.

Questions fondamentales

94. **Extraire par rapport à recevoir l'information.** Les gestionnaires CR, les gestionnaires des activités/ressources et leur personnel représentent un vaste éventail de personnes ayant des compétences variées en TI et des niveaux de motivation différents concernant l'utilisation de la technologie. Utiliser des sites Web comme principal centre d'échange de l'information fonctionnelle peut être un but à long terme. Il est évident qu'il faut utiliser d'autres méthodes complémentaires jusqu'à ce que la transition se fasse. Il est nécessaire d'élaborer des stratégies précises à cet effet. Il faudra des années, non pas des mois, avant que ces personnes utilisent les sites Web et les nouvelles technologies de façon courante. Par ailleurs, il faut nettement améliorer la convivialité, la pertinence et la fiabilité des nombreux sites Web que les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources doivent utiliser. D'ici là, pour assurer la réussite de la stratégie de communication, il sera nécessaire de continuer d'envoyer l'information dans une certaine mesure.

95. **8 500 comptes d'utilisateur.** La fonction de finances (comme celle du matériel, des ressources humaines et de la planification des activités) doit communiquer avec plus de 8 500 comptes d'utilisateur. Cette communication ne peut pas être directe en raison de l'importance de la charge administrative imposée à une organisation mobile comme les FC. Parallèlement, la nouvelle technologie ne peut être la seule réponse. Il faut des intermédiaires locaux qui doivent rassembler l'information pertinente et s'assurer qu'elle est transmise aux personnes qui en ont besoin. Nous croyons, une fois de plus, qu'au niveau local, les contrôleurs, les officiers de l'approvisionnement, les officiers de l'administration et les gestionnaires des activités/ressources ont un rôle important à jouer en la matière. L'ampleur de ce rôle diminuera avec le temps mais, en ce moment, il est essentiel.

96. **Participation des commandements.** Tel qu'il a été mentionné, les commandements ont mis en évidence qu'ils avaient été contournés lors de la plupart des communications entre les

BPR fonctionnels et les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources. Ils ne veulent pas que cette pratique continue. Il y a une énorme quantité de détails techniques à transmettre, mais il serait bénéfique que les commandements souscrivent aux politiques et aux procédures essentielles. Des organismes comme le CFC et le CDGM sont en excellente position pour assurer un équilibre approprié.

97. **Surabondance de communications.** Nous avons remarqué que les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources étaient submergés par l'information et, dans plusieurs cas, ne pouvaient filtrer ce qui est important; situation partiellement causée par la technologie. On peut améliorer la plupart des sites Web à cet égard. Les autres formes de communication doivent tenir compte de l'auditoire ciblé. Par exemple, la fonction des finances²¹ et la fonction du matériel²² ont produit des guides à l'intention des gestionnaires des ressources. S'ils ne sont pas faciles à utiliser, ils ne serviront pas à grand-chose. Idéalement, on les combinerait en un document qui serait publié sur le site Web, en le dotant d'un bon moteur de recherche. Il serait accompagné d'une version papier de 3 à 5 pages désignant les choses importantes à faire et à éviter et renvoyant aux sections d'autres documents pertinents sur le Web. Ce guide s'adresserait aux trois fonctions de gestionnaire CR (finances, approvisionnement et ressources humaines) et un guide distinct serait destiné aux gestionnaires des activités et des ressources.

98. **Politiques et procédures périmées.** Il est clair que plusieurs politiques et procédures financières sont périmées en raison des nombreux changements qui sont survenus. La même situation s'applique aux fonctions relatives au matériel, à la planification des activités et à la mesure du rendement. Il est évident que la diffusion des politiques et procédures fondamentales peut constituer un défi lorsqu'il s'agit des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources et de leur personnel. Ils ont peu de formation et d'expérience dans les domaines fonctionnels visés. Il faut rédiger certaines politiques et procédures essentielles dans un langage clair pour les non-initiés.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

R9 En juin 2000, la DFPP, par le biais du SMA (Fin SM), a transmis aux conseillers de niveau 1 une stratégie de communication améliorée sur les politiques de gestion financière, de façon à assurer la sensibilisation, la distribution et la formation nécessaires pour appuyer la mise en œuvre de politiques financières nouvelles ou révisées au sein de leurs organisations.

²¹ Ministère de la Défense nationale, *SMA (Fin SM), Guide du gestionnaire de ressources; quatrième document de travail, Ottawa, octobre 1999*

²² Ministère de la Défense nationale, *D Appro, Materiel Management Guide for Resource Managers, 7^e version, 8 novembre 1999*

- R10 La mise au point de réseaux de communication viables se poursuit par l'entremise des organisations des CEMA pour veiller à ce que l'information propre à leur fonction soit efficacement communiquée aux gestionnaires CR, aux gestionnaires des activités/ressources d'unité et à d'autres.
- R11 L'instauration du programme d'accréditation à l'égard du SCFG comprend une modernisation majeure du site Web du SCFG. Il y aura des liens avec d'autres sites Web pertinents comme celui du guide du gestionnaire des ressources et du matériel de cours, ainsi qu'avec de la documentation de base pour la formation en comptabilité. On prévoit relier l'accréditation de la formation SCFG en fonction de la SIF aux DOAD et chapitres de MAF clés en matière de gestion financière, pour ainsi veiller à ce que les utilisateurs du SCFG lisent les politiques applicables à leurs responsabilités comptables avant l'accréditation. Les utilisateurs devront répondre à quelques questions clés qui serviront à déterminer s'ils lisent effectivement les politiques. Lors de l'élaboration de nouvelles politiques, on s'efforcera de créer des liens avec les procédures connexes du SCFG. La DFPP s'affaire à ajouter à son site Web divers autres documents d'orientation liés à la politique financière.
- R12 Le CD-ROM a servi de base à la FAO pour le SCFG et son utilisation comme source d'apprentissage et de référence à distance constitue une option viable qui continuera d'être envisagée. Il servira également à appuyer toute FOA en ce qui concerne le guide du GR.
- R13/R13.1 Le guide du gestionnaire des ressources et le guide d'acquisition sur place donnent des conseils sur les pratiques financières et les méthodes d'acquisition d'une façon simple et conviviale.

PARTIE 6 – DIMINUER LA COMPLEXITÉ DU TRAVAIL DES GESTIONNAIRES CR ET DES GESTIONNAIRES DES ACTIVITÉS/RESSOURCES

Les gestionnaires CR, les gestionnaires des ressources et des activités vivent dans un milieu dynamique, complexe et multifonctionnel. Leurs tâches secondaires empiètent de plus en plus sur leurs tâches principales. À court terme, les nombreux systèmes d'information ont compliqué leur travail plutôt que de le simplifier. Pour relever ce défi, il faut diminuer cette complexité pour que ces gestionnaires puissent accomplir leurs tâches efficacement. Sinon, il y aurait lieu de s'interroger sur la valeur de l'infrastructure de contrôle de la gestion des ressources.

Motif à changement

99. L'explication accompagnant la figure 1 de la Partie 3 démontrait l'aspect multifonctionnel des responsabilités des gestionnaires CR. Nous avons parlé de la complexité des rôles des gestionnaires des activités/ressources de la base et de l'unité et du fait que ces gestionnaires tenaient aussi souvent la fonction de gestionnaire CR. La réalité imposée par les tâches principales et secondaires complique énormément la situation. Dans l'ensemble, le travail du gestionnaire CR et des gestionnaires des activités/ressources est difficile et complexe. Certains des facteurs ajoutant à cette complexité sont les suivants :

- Les gestionnaires CR et leur personnel doivent utiliser avec compétence trois systèmes ministériels (SCFG, PeopleSoft et SGIM) de même que les systèmes connexes. Ces trois systèmes ne communiquent pas facilement entre eux et on ne peut établir une concordance de leurs données.
- Il y a peu de logiciels et d'applications spécialisés pour les gestionnaires des activités et des ressources.
- Les gestionnaires CR ont de la difficulté à gérer et à surveiller leurs budgets de fonctionnement à l'aide des relevés financiers produits par le SCFG. Les gestionnaires des activités/ressources ont de la difficulté à obtenir des relevés financiers et d'établissement des coûts adéquats pour préparer leurs rapports de mesure du rendement. La situation découle de données incomplètes ou inexacts et des difficultés rencontrées avec la fonction de relevés du SAP. Pour compenser, les gestionnaires ont utilisé d'autres outils pour séparer les dépenses par centre de coûts et centre de fonds et pour extraire et regrouper les coûts ministériels. Pour calculer les soldes disponibles, plusieurs

utilisateurs du SCFG ont mis au point des chiffriers électroniques à l'aide d'un autre logiciel. Toutefois, le PCFG a récemment ajouté un relevé pour le solde disponible.

- Les systèmes d'information ne se sont pas révélés aussi conviviaux que prévu. La différence est énorme entre le profil d'utilisateur requis pour les systèmes reposant sur le SAP et les autres systèmes. Il en est de même des compétences que doivent posséder les gestionnaires CR, les gestionnaires des activités/ressources et leur personnel.
- Presque toutes les bases ont eu de la difficulté avec des téléchargements de données inexacts provenant de systèmes connexes comme Milton et ACS. Cela explique, en partie, les problèmes décelés lors du rapprochement des fonds de roulement, tel qu'il est expliqué dans la Partie 3.
- De nombreux gestionnaires CR et gestionnaires des activités/ressources ne disposent pas d'un personnel suffisant ou d'un personnel ayant les compétences adéquates pour accomplir leur travail. Partout où nous sommes allés, la pénurie de personnel ayant de l'expérience en finances a été mentionnée.
- Les ressources limitées des bureaux d'aide assurés par les organismes de contrôleurs et le PCFG restreignent le niveau et la pertinence de l'aide offerte aux gestionnaires CR et aux gestionnaires des activités/ressources.
- Des programmes de formation inadéquats — tant au niveau local que central (voir la Partie 4) — limitent l'efficacité des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources.
- Des stratégies centrales de communication inadéquates (voir la Partie 5) ont également une incidence sur l'efficacité des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources.
- Comparativement au système financier ministériel précédent, le SCFG a limité la vérification frontale des données. Cette situation a compliqué le travail du gestionnaire CR, car il fallait corriger les erreurs après la saisie ou, pire encore, les rendre invisibles. Ce sujet est expliqué plus loin dans cette partie du rapport.
- À la suite de la vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place²³, le CGD a demandé au Comité directeur interfonctionnel «*de définir un profil des connaissances des pratiques d'acquisition que requièrent les niveaux de complexité et de risque de divers types d'acquisitions. Ce profil pourrait servir de base à la définition du contexte et des restrictions touchant la délégation de pouvoirs de conclure des marchés à des personnes en mesure de remplir des fonctions d'acquisition et de gestion de marchés.*

²³ Vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place, page 11, para 20.c

Du matériel de formation adapté aux divers niveaux de connaissances et de compétences requises sera préparé à cet effet.» Autrement dit, la délégation doit s'accompagner des ressources (personnel), des outils et de la formation appropriés. La complexité à laquelle les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources font face serait ainsi diminuée.

Impressions de l'utilisateur

100. Environ 50 p. 100²⁴ des répondants²⁵ étaient d'avis que le SCFG ne fournissait pas une information financière fiable, exacte et complète. La conclusion de l'examen du plan des comptes le confirme : *«Le nouveau système (SCFG) ne fournit pas encore à la direction les renseignements dont celle-ci aurait besoin pour prendre des décisions»*.²⁶

101. Parallèlement, environ la moitié²⁷ des répondants a mentionné que le SCFG n'était pas convivial. De plus, 79 p. 100²⁸ des participants des groupes de consultation ont souligné que les interfaces du SCFG (Milton et ACS) ne fonctionnent pas convenablement, et environ 48 p. 100²⁹ étaient d'avis que le SCFG n'offrait pas de contrôles efficaces à l'étape de la saisie des opérations.

Questions fondamentales

102. En plus des questions soulevées précédemment sur les rôles et les responsabilités, la formation et la communication, cette partie du document mettra en évidence les questions fondamentales relatives à la complexité. Étant donné que la mise en œuvre des recommandations antérieures aiderait à diminuer la complexité à laquelle les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources font face, cette partie du rapport sera axée sur les questions de TI qui n'ont pas été traitées auparavant. Nous demandons au lecteur de tenir compte des questions déjà soulevées.

103. **Trois systèmes de gestion.** Il y a trois systèmes de gestion et leurs systèmes sources; tous ont un impact sur les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources. Il faut

²⁴ Annexe D, n° 2B

²⁵ Séances des groupes de consultation tenues de déc. 1998 à fév. 1999.

²⁶ Ministère de la Défense nationale, Chef – Service d'examen. *Étude comparative du plan comptable du MDN. Ottawa, novembre 1999. 7050-8-22 (CS Ex), page i*

²⁷ Annexe D, n° 6D

²⁸ Annexe D, n° 3F

²⁹ Annexe D, n° 6B

que ces systèmes puissent échanger entre eux ou, qu'au minimum, des données puissent être échangées. En fin de compte, il devrait y avoir un seul système de gestion pour une entité comme le MDN/les FC. Un tel changement diminuerait beaucoup la frustration des gestionnaires CR et des gestionnaires des activités/ressources et la complexité de leurs tâches.

104. **Information financière.** Le fait que les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources maintiennent, de façon généralisée, des registres comptables en double démontre à quel point l'information financière est un problème de taille. Tant que le SCFG et les autres systèmes ministériels ne pourront pas fournir facilement l'information et les relevés dont les gestionnaires CR et les gestionnaires des activités/ressources ont besoin pour accomplir leur travail, leurs tâches seront beaucoup plus complexes qu'il n'est nécessaire. Ce problème devrait être temporaire puisque le SCFG doit bientôt permettre de préparer un relevé du solde disponible et d'autres relevés dont les gestionnaires locaux ont besoin.

105. **Contrôle de validation du SCFG.** Deux problèmes retiennent notre attention en ce qui touche les contrôles de validation des données du SCFG : les contrôles à l'étape de la saisie et le calendrier des contrôles de validation. Les contrôles de la saisie se rapportent surtout aux erreurs de crédit porté au grand livre général (GLG), de paiements en double, de codes de vendeur et d'engagements. L'équipe du PCFG a déjà remédié au problème du crédit porté au GLG. On peut réduire de beaucoup les autres genres d'erreur en adoptant les mêmes genres de contrôles de validation que ceux qui étaient en vigueur dans le système ministériel d'information financière antérieur (SIGF MIII). Il faudra cependant évaluer les avantages de ces contrôles par rapport aux coûts et à l'efficacité du système.

106. Le calendrier des contrôles de validation du SCFG peut entraîner un retard dans le processus de saisie des données. La plupart des contrôles sont faits par le système au niveau de l'application de l'article 33 plutôt qu'à l'étape de la saisie dans l'option *déroulement des opérations* (Workflow) du SCFG. Des retards s'ensuivent parce qu'il faut réacheminer les erreurs à la personne qui a saisi les données. Cette personne doit traiter ces opérations deux fois. Cette situation est différente de celle des autres ministères qui n'utilisent pas l'option *déroulement des opérations* (Workflow) du SAP. Il est entendu que le PCFG et le DFPP doivent analyser la faisabilité d'un changement au calendrier des contrôles lorsqu'une nouvelle version du SAP sera installée dans le SCFG. Cette version devrait offrir une option de déroulement des opérations plus efficace.

107. **Identification par le SCFG de la personne qui a saisi les données.** La tâche consistant à déterminer qui a saisi les données d'une opération précise dans le SCFG est difficile et prend beaucoup de temps. De plus, la procédure complexe en 13 étapes ne fonctionne pas toujours. Il serait probablement rentable que le MDN simplifie ce procédé du SCFG.

108. **Module des recettes du SCFG.** La mise en œuvre du module des recettes du SCFG constituait tout un défi. Le PCFG et le DTCSP ont accompli des progrès. Ils ont corrigé les erreurs de codes et de données de ce module, éliminant ainsi l'arriéré des opérations à traiter. Toutefois, la saisie des recettes reste encore complexe. Certaines bases et unités sont en train de

créer une cellule centrale de saisie des données afin de traiter ces opérations. Le DCGFC propose également de limiter l'accès au module des recettes au personnel compétent à l'aide des profils du SCFG.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

- R14 Dans le cadre du projet de courtier des services d'information de la Défense (CSID), qui relève du SMA (GI), on étudie la faisabilité et les avantages d'un échange de données entre les trois systèmes de gestion ministériels et le rapprochement de ces systèmes.
- R15 Un travail considérable a été accompli afin d'assurer l'exactitude, la convivialité et l'utilité globale des rapports des centres de fonds et de coûts. Le rapport résultant, à savoir l'état Écarts de budget (PVR), a commencé à être utilisé en 1999-2000 après la tenue d'une conférence des superutilisateurs sur ce sujet en mars 1999. On a constaté chez les utilisateurs une amélioration marquée du niveau de satisfaction global à l'égard du rapport dont ils disposent maintenant pour contrôler les budgets et les soldes disponibles.
- R16 On procède actuellement à une évaluation des contrôles des processus administratifs et de la sécurité des applications du SCFG.
- R17 Il a été déterminé que l'identification des auteurs d'opérations ne pose pas problème dans le SCFG à ce stade-ci.
- R18 Dans le cadre de la mise en œuvre des rôles révisés des contrôleurs locaux, on étudie présentement la possibilité de créer une cellule centrale de saisie des données afin de traiter les opérations complexes et à risque élevé.

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS CE RAPPORT

ACS	Systeme automatisé de caissier
BRCM	Bureau régional de comptabilité ministérielle
CDGM	Comité directeur sur la gestion du matériel
CEMA	Chef d'état-major d'armée
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne
CEMFM	Chef d'état-major des Forces maritimes
CEMFT	Chef d'état-major de la Force terrestre
CFC	Conseil de la fonction de contrôleur
CGD	Comité de gestion de la Défense
CGR	Comité de gestion des ressources
Claims-X	Application qui facilite la saisie des demandes de remboursements pour déplacement au MDN
CR	Centre de responsabilité
DCGFC	Directeur – Comptabilité de gestion et fonction de contrôle
DG Fin	Directeur général – Services financiers
DGPS	Directeur général – Planification stratégique
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
DPPF	Directeur – Politiques et procédures financières
DTCSP	Directeur – Traitement des comptes, soldes et pensions
EALFC	École d'administration et de logistique des Forces canadiennes
ERGCC	Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle

GCC	Gestionnaire de centre de coûts
GLG	Grand livre général
J4 Mat/DG Log	J4 Matériel/Directeur général – Logistique
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MAF	Manuel d'administration financière
MDN	Ministère de la Défense nationale
Milton	Système électronique de transaction avec carte de crédit du MDN
OPID	Officier principal de l'information de la Défense
PCFG	Projet de comptabilité financière et de gestion
PFC	Publications des Forces canadiennes
SAP	Fournisseur de logiciels et d'applications – SCFG
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SGIM	Système de gestion de l'information sur le matériel
SGR	Soutien à la gestion des ressources
SIGF MIII	Système intégré de gestion financière (prédécesseur du SCFG)
SMA (Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du ministère)
SMA (IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA (RH-Civ)	Sous-ministre adjointe (Ressources humaines – Civils)
SMA (RH-Mil)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires)
SREIFC	Service du recrutement, de l'éducation et de l'instruction des Forces canadiennes
TI	Technologie de l'information

MÉTHODE D'EXAMEN

Méthode

Sélection de quatre sites en vue d'une visite

Tenue de quatre séances avec un groupe de consultation comptant environ vingt participants à chaque site.

Entrevues de suivi

Examen d'un échantillon d'opérations erronées à chaque site.

Analyse de l'information

Élaboration des recommandations

Cette annexe décrit la méthode et les étapes suivies pour effectuer cet examen.

Sélection des sites

Nous avons établi un certain nombre de critères pour la sélection des sites. Le premier permettait d'assurer une représentation adéquate des armées et des groupes. Le deuxième déterminait les organisations effectuant un volume élevé d'opérations. Par conséquent, la BFC Esquimalt, la BFC Edmonton, le CISO Wainwright, la 8^e Escadre Trenton et le SMA (IE) ont été les sites sélectionnés. D'autres examens portant sur la BFC Halifax, la BFC/USS Valcartier, la 17^e Escadre Winnipeg et la 14^e Escadre Greenwood ont permis d'obtenir de l'information pertinente au niveau de la base.

Séances des groupes de consultation

Les séances des groupes de consultation consistaient à obtenir l'opinion des participants sur des sujets relatifs aux finances, regroupés en huit modules. Les participants se composaient d'un échantillon représentatif du personnel des services hiérarchiques et de l'état-major s'occupant de la gestion des budgets de fonctionnement et utilisant le SCFG. Plus de 70 personnes y ont participé. L'annexe D contient des extraits des résultats des votes.

Notre méthode consistait à obtenir des réponses anonymes à l'aide de la technologie du vote par clavier électronique. Nous discutons ensuite des résultats du vote pour le module en question. Les discussions ont permis de déterminer les points forts, les faiblesses et les domaines devant être analysés en profondeur par l'équipe d'examen. Les discussions ont été transcrites.

Entrevues de suivi

L'équipe a approfondi les secteurs d'intérêt en ayant des entrevues avec le personnel clé au niveau local et du QGDN. Nous avons eu des entrevues avec le personnel des finances (contrôleur) ainsi que les gestionnaires CR et leur personnel.

Échantillon d'opérations erronées du SCFG

Nous avons examiné environ 80 opérations erronées fournies par le personnel local. Nous n'avons pas pu appliquer les techniques de vérification informatisées dans le cadre de cet examen car nous ne pouvions pas accéder à la base de données du SCFG. Nous avons plutôt demandé aux bases de nous fournir des exemples d'erreurs du système et d'erreurs des opérateurs. Nous considérons que nous avons reçu un échantillon qui, s'il ne repose pas sur des statistiques, est toutefois représentatif. Le personnel qui collaborait avec nous était consciencieux et avait intérêt à ce que le système fonctionne mieux. Nous avons demandé des exemples d'erreurs du système et d'erreurs humaines lesquelles nous ont été fournies.

Dans le cas de chaque opération, l'équipe a déterminé ce qui suit :

- Le genre de document;
- Le genre d'erreur;
- La cause de l'erreur;
- L'impact sur la gestion des budgets de fonctionnement;
- Le profil de la personne qui a saisi l'opération ;
- La façon dont l'erreur a été décelée;
- La mesure corrective prise (quand, comment, qui) ;
- Les mesures de contrôle mises en place pour prévenir l'erreur;
- L'impact de la restructuration et du transfert de l'accès au SCFG sur la saisie des données et la vérification.

Analyse de l'information

Après avoir recueilli l'information aux sites visités et aux organisations du QGDN, l'équipe l'a analysée afin de déterminer les tendances, les pratiques exemplaires et les questions de macro-niveau.

Recommandations

Les principales conclusions de cet examen se rapportent aux questions de macro-niveau — une description de l'impact de l'environnement actuel au MDN sur la gestion des budgets locaux de fonctionnement — et aux recommandations visant à réduire la complexité des tâches des gestionnaires CR.

PRATIQUES EXEMPLAIRES – BUDGETS DE FONCTIONNEMENT

Lors des visites aux sites locaux, nous avons remarqué un nombre de «pratiques exemplaires» appliquées avec succès. Nous croyons qu'elles peuvent être appliquées aux questions soulevées dans ce rapport. Nous avons aussi cherché les pratiques exemplaires utilisées par d'autres organisations du MDN/des FC, du secteur privé et du secteur public. Nos recommandations comprennent certaines de ces pratiques exemplaires. Nous espérons qu'avec le temps, toutes nos recommandations se révéleront être des pratiques exemplaires.

Nous ne recommandons pas que toutes les pratiques exemplaires présentées dans cette annexe soient appliquées «telles quelles» dans une base particulière. Nous espérons plutôt que les personnes intéressées qui constatent un besoin appliqueront les concepts de ces pratiques exemplaires selon leur cas particulier.

Nous suggérons également d'étudier les pratiques exemplaires dans des domaines autres que le domaine immédiat envisagé. Dans ce but, cette annexe comporte certaines des pratiques exemplaires mais au sens le plus large, ce genre d'activité nécessitera une analyse comparative plus poussée. Nous publierons un examen portant sur les initiatives locales de changement.

Il est entendu que certaines de ces pratiques exemplaires sous-entendent la disponibilité de ressources dans certaines bases ou unités. Nous suggérons d'établir de nouvelles priorités pour les ressources, selon le besoin, afin d'équilibrer les risques et l'efficacité.

Nous avons subdivisé les pratiques exemplaires selon les catégories suivantes :

- Rôles et responsabilités;
- Formation;
- Communication;
- Complexité.

Rôles et responsabilités

1. À titre de mesure provisoire, et jusqu'à ce que le SCFG soit stabilisé, désigner du personnel à plein temps comme superutilisateurs du SCFG. Cette mesure permettra de créer un réseau local de superutilisateurs avertis et efficaces présentant les avantages suivants :

- communicateur efficace;
- méthode de recherche de solutions proactive, efficace et rapide;
- versé dans l'utilisation des systèmes et des outils de la technologie de l'information;
- bonne compréhension de la comptabilité et des finances.

2. Former des comités locaux de fonction de contrôle dont les membres seraient les gestionnaires CR, le contrôleur et les gestionnaires des ressources des unités intégrées et hébergées.
3. Établir une cellule commune de saisie des données financières au sein de la direction du contrôleur pour effectuer les opérations complexes et à risque élevé et desservir les utilisateurs ayant un faible volume d'opérations.
4. Conserver une section s'occupant de la facturation au sein de la direction du contrôleur pour traiter toutes les factures de la base. Certaines bases ont décidé d'agir ainsi et prétendent qu'elles sont en mesure de fournir une information financière plus exacte et d'assurer une plus grande probité.
5. Redéployer le personnel expérimenté des finances et de l'approvisionnement aux sections d'utilisateurs récemment formées, surtout dans le cas de sections ayant un volume élevé d'opérations.
6. Établir une section de contrôle afin de vérifier l'exactitude des données financières saisies dans le SCFG et la conformité de la gamme d'activités de soutien de la base.
7. Former un comité local de gestion des ressources qui établira les priorités locales relatives à l'infrastructure, à la TI et à diverses exigences en s'assurant que les ressources sont utilisées de façon à en retirer les meilleurs avantages possibles. Cette mesure doit comprendre des réunions régulières d'examen du budget.
8. Se servir de la planification des activités pour documenter les exigences en ressources et les produits livrables connexes et leur accorder une priorité pour créer un contrat de rendement.
9. Demander au contrôleur de participer au procédé de planification des opérations afin d'assurer une uniformité, de donner de la crédibilité à l'établissement des coûts des produits livrables et de déterminer les exigences en ressources.
10. Affecter des membres du personnel du contrôleur comme «guides» pour aider à préparer les plans d'activités et donner des conseils aux gestionnaires CR sur la fonction de contrôle moderne.
11. Élaborer des accords sur les niveaux de service précisant les services à rendre et le soutien à fournir aux gestionnaires CR.
12. Séparer les rôles d'approvisionnement et de paiement dans la mesure du possible.

13. Affecter des civils comme superutilisateurs du SCFG. Cette mesure peut permettre d'éviter les problèmes de continuité découlant de la mobilité et des fonctions supplémentaires du personnel militaire et de réduire les coûts en personnel dans l'ensemble. Il est entendu que cette mesure doit être conforme aux exigences militaires. De plus, l'équilibre entre militaires et civils doit être approprié. L'application de cette méthode s'est révélée une réussite dans certaines bases.
14. Affecter au moins une personne pour surveiller les opérations faites avec les cartes d'achat, soit dans la section de l'approvisionnement ou au sein de la direction du contrôleur.
15. S'assurer que les articles à comptabiliser, que les unités ont achetés, sont inscrits dans les comptes de distribution et que des contrôles des stocks sont régulièrement effectués.

Formation

16. Exiger que les gestionnaires CR et leur personnel assistent à un cours local obligatoire dans le cadre duquel ils doivent atteindre une norme raisonnable avant d'obtenir un code d'utilisateur et de pouvoir accéder au SCFG. Ce concept provient d'une pratique exemplaire d'une des bases. À cette base, une carte d'achat n'est pas émise tant que les titulaires potentiels n'ont pas assisté à un cours d'un jour et obtenu une note de passage de 75 p. 100 à l'examen écrit.
17. Offrir une formation coordonnée sur les finances et l'approvisionnement aux gestionnaires CR et autres usagers pour s'assurer qu'ils comprennent les opérations du début à la fin.
18. Fournir, sur le site intranet du SCFG, un guide d'utilisation écran par écran sur les fonctions les plus communes du système. Les sujets types comprendraient la saisie des opérations, la production d'un relevé et les paramètres réglables du système. Une copie papier d'un guide sur l'utilisation de l'intranet et les fonctions de recherche financière sera aussi bénéfique.
19. Lancer le concept de la salle de classe virtuelle avec fonction audio, adopté par Agriculture Canada. Cette méthode a permis de décentraliser la formation pour des auditoires cibles géographiquement dispersés tout en gardant l'équipe de formation dans un endroit central. Agriculture Canada a signalé que cette méthode a aidé à assurer l'uniformité et la qualité de la formation.
20. Établir un centre d'apprentissage/transition autodirigé pour offrir des services accessibles et de qualité aux employés qui veulent bénéficier d'un apprentissage continu. Ce concept

était en pratique à deux bases et nous croyons qu'il peut s'appliquer aux exigences de formation des gestionnaires CR.

21. Compléter la formation sur le SCFG et les finances axée sur le Web en offrant l'aide et les conseils d'experts locaux, facilement accessibles.
22. Fournir une formation personnalisée et individuelle lors de la rotation d'un code d'utilisateur du SCFG. Pour certains utilisateurs, cette formation peut s'accomplir en quelques heures. Cette méthode permet également d'établir des liens entre l'employé en formation et les superutilisateurs de la base.

Communication

23. Le commandant de la base doit présider des réunions régulières avec toutes les unités intégrées et hébergées afin d'échanger de l'information et de discuter de diverses questions de soutien comme l'exactitude de l'information financière.
24. Mettre en place un babillard électronique à l'échelle de la base.
25. Tenir régulièrement des réunions locales des superutilisateurs et des utilisateurs des unités afin qu'ils partagent leurs préoccupations et leurs solutions.
26. Le commandant de la base doit tenir des séances de discussion ouverte pour traiter de divers sujets. Ces séances ont surtout été tenues dans le cadre de la gestion du changement mais elles seraient également utiles pour traiter des questions soulevées dans ce rapport.
27. Mettre en place un centre d'appels automatisé et intégré. La section du génie d'une grande base a développé et mis en œuvre avec succès ce genre de centre. Le concept peut être utile pour offrir les services du bureau d'aide aux gestionnaires CR pour plusieurs fonctions (par ex. : finances, matériel et ressources humaines).

Complexité

28. Créer un bureau d'aide interfonctionnel pour répondre aux nombreuses exigences de soutien. Le client s'adresse alors à un guichet unique et peut obtenir un point de vue intégrant toutes les directions. Cette mesure provient du concept «*A Staff*» en vigueur dans la plupart des escadres et dans certaines bases.
29. Effectuer une restructuration des procédés pour réduire le dédoublement des fonctions.

30. À titre provisoire, mettre à la disposition des utilisateurs un guide de référence pratique du genre «*Le SCFG pour les nuls*» préparé dans au moins deux bases.
31. Introduire la technologie de la lecture de cartes magnétiques pour les gestionnaires CR lorsque cela est pratique. Cette technologie a été introduite avec succès pour améliorer les services de soutien au personnel.
32. Appliquer les pratiques exemplaires concernant les centres d'appels et les bureaux d'aide comme celles de l'organisme sans but lucratif *American Productivity and Quality Center*.
33. Préparer un guide combinant les finances et l'approvisionnement qui comprendra seulement les points les plus importants et des renvois lorsqu'il est possible d'obtenir de plus amples détails.
34. S'assurer que tous les sites Web disposent d'un bon moteur de recherche.

EXTRAITS DE RÉSULTATS OBTENUS LORS DES SÉANCES DES GROUPES DE CONSULTATION

	Total		
	D'accord	Pas d'accord	S. o.
Nombre de participants aux groupes de consultation	71		
(1) Information sur la situation (IS)			
Je suis gestionnaire de centre de fonds, centre de coûts ou de budget	52 %		
J'assure une fonction de soutien financier et administratif	48 %		
(2) Information financière (IF)			
B) Le SCFG fournit de l'information financière fiable, exacte et complète qui me permet d'accomplir mes tâches.	39 %	49 %	12 %
(3) Procédés financiers locaux (PL)			
A) Au moment du transfert des budgets de fonctionnement, les procédés financiers locaux ont été modifiés de façon appropriée.	27 %	37 %	37 %
B) Au moment de la restructuration et de la compression des effectifs, les procédés financiers locaux ont été modifiés de façon appropriée.	21 %	44 %	35 %
C) Au moment de la mise en œuvre du SCFG, les procédés financiers locaux ont été modifiés de façon appropriée.	25 %	62 %	13 %
F) Les interfaces du SCFG (par ex. : les systèmes Milton et ACS) ont fonctionné convenablement.	1 %	79 %	20 %
(4) Compétences et connaissances			
B) Mon organisation dispose de suffisamment de personnel pour coder, saisir et examiner l'information du SCFG.	46 %	45 %	9 %
E) Je crois avoir reçu une formation suffisante sur les aspects financiers de mon poste.	52 %	44 %	4 %

	Total		
	D'accord	Pas d'accord	S. o.
Nombre de participants aux groupes de consultation	71		
(5) Responsabilité			
B) Je suis d'avis qu'il incombe aux gestionnaires de centre de fonds/coûts de s'assurer que l'information financière enregistrée par leur organisation est fiable et exacte.	87 %	10 %	3 %
F) Je suis sûr de pouvoir gérer efficacement mon budget de fonctionnement.	45 %	32 %	23 %
(6) Outils			
A) Les relevés financiers du SCFG permettent de déterminer efficacement les domaines à problèmes potentiels.	41 %	39 %	20 %
B) Le SCFG assure des contrôles de validation efficaces au niveau de la saisie de l'opération.	28 %	48 %	24 %
D) Outre la fonction de relevés du SCFG, il s'agit d'un outil convivial.	45 %	44 %	11 %
(7) Formation/apprentissage			
A) La méthode «former le formateur» pour le SCFG a répondu adéquatement aux besoins de mon organisation.	35 %	44 %	21 %
B) La méthode de formation automatisée sur le SCFG a répondu de façon utile aux besoins de mon organisation.	10 %	69 %	21 %
C) J'ai suivi une formation sur le SCFG («former le formateur» ou formation automatisée).	41 %	41 %	18 %
D) Le contenu de la formation m'a adéquatement préparé à la mise en œuvre du SCFG.	41 %	52 %	7 %
E) Une formation locale est disponible, à l'aide de la méthode «former le formateur» ou de la formation automatisée, pour former adéquatement le nouveau personnel affecté à mon organisation.	34 %	59 %	7 %

	Total		
	D'accord	Pas d'accord	S. o.
Nombre de participants aux groupes de consultation	71		
(8) Communication			
C) Nous avons une communication bidirectionnelle, ouverte, pertinente et en temps utile avec le bureau d'aide du SCFG.	11 %	58 %	31 %
E) Je suis d'avis que les outils de communication du PCFG me tiennent efficacement au courant des changements.	17 %	54 %	29 %
F) J'utilise régulièrement le site Web du PCFG pour me tenir au courant.	17 %	63 %	20 %

INFORMATION DÉTAILLÉE — MÉCANISMES DE CONTRÔLE DU CADRE LOCAL DE LA GESTION DES RESSOURCES

Les résultats obtenus dans le cadre des séances des groupes de consultation montrent que 83 p. 100 des gestionnaires CR³⁰ acceptent le fait qu'ils soient «responsables de l'exactitude et de la fiabilité de leur information financière». Nous avons cependant noté que bon nombre de gestionnaires CR ont tendance à superviser les opérations financières de façon superficielle. Nous avons remarqué que peu de gestionnaires CR tentent de déterminer la raison d'écarts inusités et font enquête à ce sujet ou prennent des mesures correctives pertinentes, en temps utile lorsque de tels écarts sont décelés. Nous croyons que la principale raison de cet état de choses réside dans la pénurie de personnel ayant les compétences nécessaires pour effectuer ce genre de travail. Il s'agit d'un problème d'effectif et de formation. Les gestionnaires CR appliquent cependant une bonne partie de leurs ressources (une personne à temps partiel ou à plein temps) pour retracer les dépenses non autorisées codées incorrectement par rapport à leurs budgets. Ce genre de recherche constitue la seule exception commune et compréhensible. Il s'agit habituellement d'erreurs de code ou d'un mauvais usage des paramètres par défaut. Autrement dit, leurs budgets personnels les préoccupent vraiment mais l'exactitude de l'information financière qu'ils préparent les préoccupe moins.

Le principal domaine de surveillance touché par les changements apportés au cadre de contrôle de la gestion financière est le procédé de vérification effectué en vertu des articles 33 et 34 de la LGFP. Auparavant, on procédait à une vérification de la réception des marchandises selon l'article 34 et il y avait trois niveaux d'examen effectué par des experts financiers — commis à la facturation, superviseur de la facturation et application de l'article 33. Maintenant, il n'existe que deux niveaux : la saisie (ce personnel n'a habituellement pas de formation en finances), qui s'occupe souvent de la vérification de la réception des marchandises en vertu de l'article 34, et la vérification statistique en vertu de l'article 33. La vérification en vertu de l'article 33 est donc absolument essentielle. Nous avons toutefois noté que les BRCM n'effectuent pas régulièrement l'échantillonnage statistique exigé par le MAF³¹. Cette situation découle d'un problème de ressources et de l'incertitude qui règne quant au rôle du contrôleur.

la vérification en vertu de l'article 33 de la LGFP est essentielle mais elle n'est pas effectuée régulièrement.

³⁰ Voir l'annexe D, n° 5B

³¹ MAF, chap. 46, para 12.14 à 12.18

La similitude avec le cadre de contrôle local du matériel est notable. La surveillance est moindre et on se fie d'avantage au bon sens et à l'éthique du personnel pour s'assurer que les achats sont raisonnables. Il arrive souvent qu'il incombe à une seule personne ou à quelques personnes de décider ce qu'il faut acheter, de procéder à l'achat, d'accuser réception de la marchandise, de traiter les opérations financières et de prendre des mesures pour porter les articles sur les contrôles. La séparation des tâches n'est plus une pratique standard.

Les résultats de notre échantillonnage des opérations³² montrent que la surveillance est une activité essentielle. Nous avons examiné environ 80 opérations erronées et nous faisons les commentaires suivants :

- Quarante pour cent des erreurs peuvent être attribuées à des erreurs humaines et un peu plus de la moitié de celles-ci découlaient de la difficulté qu'ont certaines personnes à maîtriser la complexité du SCFG. Nous avons également découvert que la principale cause de ces erreurs était un manque de connaissance de la comptabilité gouvernementale. Cette situation souligne l'écart qui existe entre le profil d'utilisateur requis par le SCFG et celui de l'utilisateur moyen au MDN. Ces résultats mettent aussi l'accent sur les questions de formation et de sélection du personnel.
- En raison de ces vingt pour 100 d'erreurs, le MDN a dû payer des intérêts au fournisseur, a envoyé des paiements en double ou a envoyé un paiement au mauvais fournisseur. Les paiements en double ou au mauvais fournisseur ont été rectifiés mais le nombre d'erreurs de ce genre était plus élevé que celui du SIGF MIII. Nous prévoyons faire un suivi quand les mesures nécessaires auront été prises pour accéder convenablement à la base de données du SCFG.
- Notre échantillon comportait plusieurs types d'erreurs de système. Il est entendu que l'équipe du PCFG a donné priorité à ces problèmes et qu'ils seront résolus selon leur ordre d'importance.
- Les contrôles de validation supplémentaires dont était doté le SIGF MIII auraient permis d'éviter la plupart des erreurs trouvées dans l'échantillon. Le contrôle le plus important est celui qui consiste à s'assurer qu'on ne paie pas deux fois le même numéro de facture ayant le même code de fournisseur.

³² Pour obtenir des détails sur la méthode d'échantillonnage des erreurs d'opération du SCFG, voir l'annexe B.

VÉRIFICATION DES PRATIQUES D'ACQUISITION ET D'APPROVISIONNEMENT SUR PLACE PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION ³³ ORDONNÉ PAR LE CGD

Ce plan d'action est inclus parce qu'il présente un plan complet qui traite de plusieurs des points soulevés à la suite du transfert des budgets de fonctionnement et plusieurs autres aspects de l'activité de soutien. Nous croyons que toutes les fonctions peuvent bénéficier des expériences d'une fonction qui a soulevé les problèmes associés avec cette initiative de transfert auprès du CGD. Nous espérons qu'en plus des avantages que cette information fournira, elle aidera à limiter le nombre de fonctions et d'organisations qui trouveront nécessaire de soulever des questions semblables auprès du CGD.

Le BPR fonctionnel dirigera la conception et le développement d'un cadre de gestion du matériel complet et intégré afin de bénéficier de la souplesse du transfert des responsabilités du MDN tout en équilibrant de façon appropriée les risques et l'efficacité. Le développement des éléments de ce cadre s'effectuera au sein de chaque groupe fonctionnel et de la chaîne de commandement, selon ce qui est pertinent. Les rôles et responsabilités des personnes et des organisations seront clarifiés au niveau ministériel et transmis localement par l'entremise de la chaîne de commandement. Pour réaliser ces objectifs, il faut créer un Comité directeur interfonctionnel, parrainé par le J4 Mat/DG Log, et composé de dirigeants du SCEMD, du CEMFM, du CEMAT, du CEMFA, du SMA (Fin SM), du SMA (IE), de l'OPID et d'autres intervenants selon le besoin. Le mandat de ce comité sera le suivant :

- Clarifier, rendre officiel et diffuser les rôles et responsabilités des organisations et des personnes qui tiennent des postes de gestion du matériel aux niveaux du QGDN, des CEMA et des unités.
- Déclencher l'élaboration de directives pertinentes sur l'acquisition et l'approvisionnement dans un environnement de gestion du matériel favorisant l'habilitation. Ces directives doivent être conformes au transfert des responsabilités et de l'autorité visant la réalisation d'objectifs au niveau inférieur le plus bas possible tout en s'assurant de maintenir un niveau de contrôle et de responsabilité acceptable.

³³ Vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place, page 10

- Élaborer un profil des connaissances en approvisionnement nécessaires, proportionnelles à la complexité et aux risques associés aux diverses activités d'approvisionnement. Ce profil de base doit permettre de déterminer le contexte et les restrictions s'appliquant à la délégation du pouvoir de passation de marchés à des personnes capables d'adjuger des contrats d'approvisionnement. Divers programmes de formation doivent être élaborés en fonction des différents niveaux de connaissances et compétences nécessaires.
- S'assurer qu'une stratégie de communication est élaborée. Cette stratégie doit attirer davantage l'attention des personnes s'occupant d'approvisionnement et de gestion du matériel sur les politiques actuelles et les changements apportés à ces politiques.
- Déterminer les outils d'information permettant à la gestion locale de tenir efficacement leurs responsabilités et les développer. Ces outils doivent permettre de déterminer et de surveiller les activités d'approvisionnement, les opérations d'approvisionnement et les types de matériel à risque élevé. Ils doivent également mettre en évidence les domaines comportant des problèmes potentiels.

L'OPID, en consultation avec d'autres intervenants, mettra au point une stratégie de remplacement de l'infrastructure TI/GI et d'approvisionnement qui traitera des pratiques d'approvisionnement TI non concurrentielles. La stratégie englobera une analyse du coût total de la prise en charge, des responsabilités d'acquisition et de gestion de TI/GI locales et centrales, des exigences en financement et de la pertinence. Elle touchera également les initiatives permettant d'adapter le cadre de la politique gouvernementale, selon le besoin, pour appuyer le procédé de gestion de TI/GI. Cette stratégie doit être élaborée comme partie intégrante de la structure de l'autorité sur la GI, proposée par l'OPID du MDN et avalisée par le Comité consultatif sur la gestion de l'information le 24 février 1999.

Le SMA (Fin SM), en plus d'être membre actif du Comité directeur susmentionné, clarifiera les directives de surveillance minimales et les diffusera afin de s'assurer que les responsabilités découlant de la LGFP sont assumées en respectant une norme acceptable. On continuera d'améliorer l'utilisation d'outils de TI comme le SCFG et le système MILTON de même que les techniques d'échantillonnage afin de profiter au maximum des ressources limitées en personnel.

BIBLIOGRAPHIE

- Charlebois, Lcol Rick. "Comptrollership Issues". Document de travail. Réunion du Conseil de la fonction de contrôleur de la Défense. Ottawa, 22 juin 1999.
- Canada. Comité d'examen indépendant. *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. Ottawa. 1997.
- Jarvis, Cmdre G.E. "Comptrollership and Financial Processes (MCCRT C-12)." Exposé. Réunion du Comité de gestion de la Défense. Ottawa. 27 septembre 1995.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *Manuel d'administration financière*. Chapitre 76, para 10.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. Chef - Service d'examen. *Vérification des pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place*. Mars 1999. 7053-48 (CS Ex).
- Canada. Ministère de la Défense nationale. D Appro. *Materiel Management Guide for Resource Managers*. 7^e version, 8 novembre 1999.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. SMA (Fin SM). *Guide du gestionnaire de ressources; quatrième document de travail*. Ottawa, octobre 1999.
- KPMG Inc. *KPMG Diagnostic Tool for the Capacity Check on Sound Management Practises in Department of National Defence; Interview Guide and Checklist*. Ottawa, mai 1999.
- KPMG Inc. "Comptrollership Capacity Check: A diagnostic tool to help organizations assess their comptrollership capabilities". Exposé. Réunion du Conseil de la fonction de contrôleur de la Défense. Ottawa. 19 mai 1999.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. Chef - Service d'examen. *Étude comparative du plan comptable du MDN*. Ottawa, novembre 1999. 7050-8-22 (CS Ex).
- Canada. Ministère de la Défense nationale. Chef - Service d'examen. Document de travail du Directeur général – Vérification : *Une meilleure gestion des ressources grâce au contrôleur*. Ottawa, mai 1993. 7052-37 (CS Ex).
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *La stratégie d'information financière : cadre d'apprentissage; gens, systèmes, cadre de la politique*. Ottawa.
- Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Modernization Road Map: A Work in Progress*. Document de travail. Ottawa, avril 1999.
- L'Institut Canadien des Comptables Agréés. *Recommandations sur le contrôle*. Série Contrôle et gouvernement d'entreprise – Numéro 1, novembre 1995.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. Bureau du projet de comptabilité financière et de gestion. *Training Survey Results*. Ottawa. 1998.