



Sommaire exécutif

L'amélioration de la gestion financière au gouvernement du Canada

Association professionnelle des cadres supérieurs
de la
fonction publique du Canada (APEX)

Le 30 janvier 2006

Remerciements

L'APEX, l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada, tient à remercier les nombreux cadres supérieurs qui ont participé à cette initiative concernant la gestion financière, y compris:

** les quelque 1 100 cadres supérieurs de l'ensemble du pays qui, à l'été 2005, ont répondu à un sondage comportant 70 questions;*

** notre comité directeur (voir le rapport complet);*

** les membres des trois tables rondes (voir le rapport complet);*

** les participants à une retraite tenue en octobre 2005 pour discuter d'un rapport final, de recommandations et d'une présentation à la Commission d'enquête dirigée par le juge John Gomery (voir le rapport complet).*



La préparation de ce rapport s'est échelonnée sur quelques mois, de mai à octobre 2005. On y présente le contexte, la situation et les points de vue des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale durant cette période. Le présent rapport ne tient pas compte du contenu ou de l'effet de toute annonce subséquente du gouvernement concernant une réforme de la gestion financière.

Introduction – contexte

Motifs justifiant l'Initiative de gestion financière de l'APEX

- Depuis les consultations annuelles pan-canadiennes de l'APEX en 2004, les cadres supérieurs ont exprimé leurs inquiétudes quant à leur capacité de manoeuvrer efficacement dans l'actuel régime de gestion financière. De plus, de façon générale, les cadres supérieurs craignent que les rares incidents associés à des fautes de jugement, à des erreurs ou à des méfaits dans la fonction publique fédérale ne déclenchent des bouleversements futiles et n'influent sur leur efficacité.
- Les cadres supérieurs reconnaissent qu'il y a certaines inquiétudes dans l'application de l'actuel régime de gestion financière. Le fait de les régler ne peut qu'améliorer un système qui fonctionnait déjà bien dans l'ensemble. De fait, l'Association espère que l'on percevra tout changement au régime de gestion financière comme un geste positif et utile, et non simplement comme une réaction - ou une réaction excessive - aux préoccupations liées à l'efficacité générale du régime de gestion financière.
- L'APEX a jugé important, pour débiter, de comprendre la portée et la nature réelles des problèmes. C'est la raison pour laquelle, à la fin du printemps 2005, elle a lancé sa propre initiative sur l'administration financière, la responsabilisation et la transparence.

Méthode choisie

- Tout au long de ce processus ont participé un bon mélange de cadre hiérarchiques et de spécialistes financiers, des régions et de la région de la capitale nationale.
- L'APEX a d'abord mis sur pied un comité directeur pour superviser l'étude. Celui-ci était composé de 15 cadres supérieurs de la fonction publique et conseillers externes de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada (DEO), de Santé Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), de l'Université Queen's, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), du ministère des Pêches et des Océans (MPO), du Conference Board du Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) et de l'Agence du revenu du Canada (ARC).
- Elle a ensuite créé des tables rondes dirigées par les membres du comité directeur, en leur donnant pour mandat de recueillir les points de vue des cadres sur les sujets suivants :
 - la recherche de l'équilibre entre le rôle en évolution de la fonction financière et la gestion des programmes;
 - la surveillance et la transparence;
 - les réformes et les initiatives importantes.
- Par ailleurs, elle a demandé à des cadres fédéraux de répondre à un sondage électronique comportant 70 questions sur les sujets mentionnés; le taux de participation a été très important, 1 100 cadres ayant répondu. Ceci indique clairement que les cadres supérieurs ont des inquiétudes et des points de vue à partager. Leurs réponses ont alimenté la recherche des tables rondes.

- Lors d'une retraite tenue en octobre 2005, un groupe de cadres a discuté des conclusions des tables rondes et des résultats du sondage pour ensuite s'entendre sur les recommandations à inclure dans son rapport public. En plus de présenter une série de conclusions et de recommandations, le présent document résume les résultats obtenus.

Messages clés

- Les cadres supérieurs :
 - appuient une forte responsabilisation sur le plan des finances au gouvernement;
 - croient qu'ils ont toujours fait preuve de probité dans leurs fonctions financières et qu'ils ont bénéficié du soutien de professionnels financiers au sein de leur ministère;
 - craignent l'absence de stratégies de gestion des risques adéquates pour les aider à mettre en œuvre les programmes publics avec efficacité. Par exemple :
 - ▶ des problèmes isolés risquent d'entraîner des changements généralisés et futiles aux systèmes de gestion financière;
 - ▶ certaines pratiques de gestion financière généralement bonnes risquent d'être discréditées sans fondement;
 - ▶ de nouvelles initiatives d'envergure risquent de les empêcher de gérer de façon efficace.
- Le besoin de combler des lacunes s'étend *au Parlement et au processus d'examen des dépenses*. Les cadres supérieurs consultés ont indiqué qu'une réforme s'impose dans le cas de ce dernier.
- En plus de renforcer la *responsabilisation des sous-ministres* à l'égard de leur ministère, ceux-ci devraient profiter de meilleurs outils pour assumer leurs responsabilités.
- Le fait d'exiger que l'agent principal des finances (APF) relève de la compétence du contrôleur général tout en lui demandant d'établir ses rapports à l'intention directe du sous-ministre *clarifiera le processus de responsabilisation* et confèrera à l'APF la capacité de conseiller et de servir le sous-ministre.
- On devrait axer les mesures des organismes centraux sur le *renforcement des processus* de la gestion des dépenses, les mécanismes de contrôle internes et l'évaluation —, et *éviter l'ajout d'autres mécanismes de contrôle*.
- La collectivité des finances court le *danger d'être surchargée*. Elle est :
 - confrontée à des rôles conflictuels;
 - mal équipée pour assumer ces nouveaux rôles;
 - vulnérable au risque que la relève ne soit pas adéquate.
- Les cadres de la fonction publique doivent être assurés qu'ils bénéficieront de la *formation pertinente* et du *soutien constant* dont ils auront besoin pour assumer pleinement leurs responsabilités en matière de gestion financière.
- Bien qu'il ne s'agisse pas d'une question touchant strictement la gestion financière, il importe de noter que les nouvelles initiatives administratives, tels les services partagés et la réforme de l'approvisionnement, valent bien qu'on les poursuive, mais seulement si elles aboutissent à des *résultats réels*, si tous les intervenants participent vraiment et *si les économies et les gains en matière de ressources sont partagés*.

Principaux résultats du sondage de l'APEX auprès des cadres

- Les cadres ont généralement confiance dans la fonction de contrôleur et le système de gestion financière, estimant qu'ils sont bien informés, soutenus et formés.
- Ils se disent bien informés au sujet de leurs responsabilités de gestionnaires; ils ont des comptes à rendre; ils sont généralement bien soutenus par le personnel du secteur des finances.
- Ils sont très sensibilisés au besoin d'atteindre les résultats attendus tout en observant les procédures appropriées.
- Ils jugent que le régime penche du côté de la conformité au détriment de résultats efficaces et des services au public (non parce qu'ils ne respectent pas les règles, mais parce qu'ils sont très conscients des ressources et du temps consacrés à la conformité).
- Ils appuient vigoureusement le rôle confié au Bureau du vérificateur général et sont convaincus de l'utilité de la vérification interne.
- Ils estiment fournir de bons renseignements au Parlement, mais ils ne savent pas si ceux-ci sont bien compris.
- Ils sont ambivalents au sujet de l'efficacité des systèmes financiers en place et se demandent si les organismes centraux se préoccupent des répercussions des divers projets sur les coûts et les services.
- Ils perçoivent l'examen des dépenses et d'autres exercices du genre comme une « chasse aux économies » qui ne tient pas compte de la distorsion des programmes ou du niveau de service.
- Bien que cela ne concerne pas la gestion financière en soi, nous notons que les cadres croient peu aux économies de coûts ou aux améliorations de services engendrées par le partage centralisé des services. Ils estiment plus prometteurs les efforts régionaux visant le partage des services.
- Ils trouvent important de réduire la paperasserie pour les organisations sans but lucratif, même si cet aspect ne dépend pas directement de la gestion financière.

Recommandations de l'APEX

ALLER AU FOND DU PROBLÈME: LE CHANGEMENT DES ATTITUDES

Recommandation n° 1

Les parlementaires et les hauts fonctionnaires devraient s'engager :

- à revoir le processus d'examen des dépenses que suit actuellement le Parlement, y compris le cycle budgétaire, afin de permettre une plus grande participation des parlementaires;
- à évaluer comment se déroulent la reddition des comptes au Parlement et la préparation de rapports sur le rendement à l'intention des Canadiens afin d'améliorer la compréhension des résultats;
- à concevoir un code d'éthique et de comportement pour régir les interactions entre les fonctionnaires et les parlementaires;
- à faire en sorte que le Parlement considère davantage la fonction publique comme une institution, ce qui favorisera les études et les examens à long terme à la place des comparutions épisodiques, des audiences commandées par l'actualité et des programmes qui portent à confusion.

DES RÔLES EN ÉVOLUTION : LA FONCTION FINANCIÈRE ET LA GESTION DES PROGRAMMES

Recommandation n° 2

Tout énoncé de politique concernant les responsabilités d'un APF ministériel devrait tenir compte des faits suivants :

- Le sous-ministre / chef d'agence est l'agent ministériel supérieur responsable de tous les aspects du CGCF;
- L'APF relève directement du sous-ministre / chef d'agence;
- L'APF fournit le centre d'expertise nécessaire à l'application efficace du CGCF ministériel, en plus d'offrir une orientation fonctionnelle :
 - aux gestionnaires des programmes;
 - aux unités financières ministérielles qui ne relèvent pas de lui;
 - aux projets horizontaux qui influent sur les activités ministérielles et les exigences relatives à la reddition des comptes et au fonctionnement;
- ▶ Tous les gestionnaires doivent veiller à l'application du CGCF dans leurs programmes respectifs;
- ▶ Les sous-ministres / chefs d'agences doivent s'assurer que les ententes ministérielles sur la gestion du rendement contiennent des attentes claires relativement au CGCF;
- ▶ Il importe de mesurer le rendement par rapport à ces attentes, et d'en tenir compte pour calculer la rémunération au rendement des cadres supérieurs.

SURVEILLANCE ET TRANSPARENCE

Recommandation n° 3

- *Les dirigeants de la vérification devraient relever du supérieur occupant le poste le plus élevé dans le ministère ou l'organisation pour garantir la conformité aux normes relatives à l'autonomie et à l'objectivité.*
- *Les relations établies entre les comités de vérification et les sous-ministres des ministères / chefs d'agences dans lesquels ceux-ci ont été mis sur pied devraient permettre aux premiers de rendre compte directement aux seconds. Les sous-ministres / chefs d'agences ont besoin de savoir qu'ils peuvent compter sur les conseils et les recommandations des comités de vérification sur des questions financières et non financières.*

Recommandation n° 4

- *Après avoir consulté le vérificateur général à ce sujet, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) devrait clarifier le sens donné à « vérification » et prendre les mesures nécessaires pour éviter un recours excessif aux exercices de vérification.*
- *Le gouvernement devrait élaborer un cadre de gestion des risques global, non seulement pour les programmes ministériels, mais aussi en vue de préciser les éléments à vérifier. La gestion des risques devrait également servir à établir les risques relatifs aux programmes, au moyen de mécanismes de contrôle réduits ou accrus.*
- *Le rôle du SCT en ce qui a trait à la fonction de vérification doit être précisé et plus activement exercé sur deux plans :*
 - 1) *la recherche d'un processus de vérification rigoureux;*
 - 2) *l'exercice des responsabilités liées à la fonction de contrôleur du Conseil, qui doivent avoir la préséance sur les vérifications.*

Cette recommandation comporte plusieurs corollaires. D'abord, il faut mettre en place une bonne politique exigeant l'établissement d'un système de vérification sensé et axé sur les risques dans chaque ministère. Ensuite, le SCT devrait créer et fournir des services de soutien à long terme pour un éventuel centre d'excellence au profit du personnel affecté à la vérification et des gestionnaires qui ont recours aux conclusions issues d'une vérification. Enfin, le SCT devrait jouer un rôle actif en matière de surveillance dans les cas de vérification qui traversent les frontières ministérielles. Aussi devrait-il se livrer à une analyse des risques globale pour déterminer les besoins liés à des vérifications qui concerneraient plus d'un ministère ou l'ensemble du gouvernement ET conserver la capacité de procéder à de telles vérifications.

Recommandation n° 5

- *Des ressources doivent être allouées pour soutenir la surveillance durable et à long terme.*
 - *Les organismes centraux, en partenariat avec les ministères, doivent élaborer une stratégie des ressources humaines pour répondre aux besoins à long terme de l'ensemble des vérificateurs.*
-
-

RÉFORMES ET INITIATIVES IMPORTANTES, PAR EXEMPLE LES SERVICES PARTAGÉS

Recommandation n° 6

- *Pour le partage des services, il faudrait adopter une approche de participation volontaire qui permettrait de mettre sur pied une « coalition des volontaires » afin de développer l'expertise et de rehausser la confiance envers l'initiative.*
- *Le partage des services ne devrait pas être organisé ou géré par les organismes centraux. Leur gestion devrait plutôt être assurée par des organisations particulières d'utilisateurs qui mettent l'accent sur la satisfaction des besoins des clients de manière rentable.*
- *Un mécanisme de gouvernance par les utilisateurs devrait être mis en place pour que les utilisateurs adhèrent pleinement à l'initiative et que celle-ci dispose des ressources nécessaires.*
- *Les économies de dépenses grâce aux services partagés doivent être planifiées de manière stratégique, et non pas comme une initiative d'application générale.*
- *Les organismes centraux devraient limiter leur rôle, dans le cadre de l'initiative des services partagés, à l'élaboration des politiques administratives.*
- *Il faut clairement définir les responsabilités de chacun, tant au niveau politique qu'au niveau administratif.*
- *Les petits organismes doivent pouvoir compter sur des garanties et un soutien spéciaux pour les services.*
- *Le gouvernement doit viser un ou, au plus, deux ou trois plates-formes informatiques pour la fonction publique.*

FORMATION

Recommandation n° 7

- *La formation en gestion financière offerte aux cadres doit être appropriée à leur niveau et uniforme dans l'ensemble de l'administration publique.*
- *Chaque cours ou activité d'apprentissage doit comprendre un volet d'évaluation des connaissances pour vérifier que la matière est bien comprise par les participants. Un recyclage régulier devrait être obligatoire sur tous les aspects de la gestion financière.*
- *La formation sur la délégation des pouvoirs devrait être obligatoire avant que les pouvoirs ne puissent être délégués.*

CONCLUSIONS

L'APEX croit que la motivation à la base des nouvelles réformes récemment annoncées n'est pas de corriger un nombre restreint d'erreurs de commission et d'omissions significatives, mais de changer notre culture organisationnelle. Nous devons mettre l'accent sur la meilleure compréhension de la responsabilité alliée à une solide prudence, ainsi que sur le développement des compétences pour la prestation des services et sur la compréhension de ce que cela signifie à tous les niveaux. Il s'agit du seul moyen d'atteindre la légitimité et la confiance qu'exige le public de la part de tous les intervenants. De plus, lorsque des actes répréhensibles sont commis, qu'ils soient délibérés ou le fruit d'une erreur bien intentionnée, ils doivent être traités pour ce qu'ils sont. Ils ne doivent pas être vus comme la preuve d'une panne du système ou encore mener à des changements massifs, dispendieux et corrosifs.

La responsabilisation ne fonctionne dans la pratique que si les parties prenantes en comprennent clairement et réciproquement les tenants et ses aboutissants, dont les rôles et les responsabilités de chacun et la manière d'en satisfaire les exigences. L'APEX a noté de trop nombreuses occasions où les responsables de certains résultats d'un programme ou du respect de certains processus ont honnêtement essayé de satisfaire les exigences - comme ils les comprenaient - mais ont été par la suite confrontés aux attentes différentes des vérificateurs externes ou des organismes de surveillance législatifs. Il n'y a présentement aucun processus gouvernementaux de normalisation des résultats et des attentes qui permette d'en tenir les organisations responsables selon des structures précisément définies.

L'APEX est convaincue que ses membres et les cadres qui ont répondu au sondage partagent les valeurs de la prudence et de l'engagement envers la bonne gestion financière. Ils veulent que l'on pare aux failles du système, mais ils ne peuvent le faire seuls.

L'APEX surveillera donc les progrès du gouvernement alors qu'il ira de l'avant avec son programme de gestion de la fonction publique au cours des 2 ou 3 prochaines années, de même que dans sa réponse aux recommandations de l'Association qui découlent de son Initiative sur la gestion financière.