



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Examen de la mise en œuvre
de la gestion moderne au sein du ministère
de la Défense nationale

Janvier 2010

7050-42 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Liste d’abréviations	i
Synopsis.....	ii
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte.....	1
Objectif.....	2
Portée et méthodologie	2
Constatations et recommandations	3
Gestion du rendement.....	3
Gestion du risque	6
Responsabilisation et gérance	9
Annexe A – Plan d’action de la direction.....	A-1
Annexe B – Critères d’examen	B-1



Liste d'abréviations

AAP	Architecture d'activités de programmes
AF	Année financière
BCCM	Bureau central de comptabilité ministérielle
BPR	Bureau de première responsabilité
BRCM	Bureau régional de comptabilité ministérielle
C Prog	Chef – Programme
CMR	Cadre de mesure du rendement
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion
CRGF	Cadre de responsabilité en matière de gestion financière
CS Ex	Chef – Service d'examen
DFA	Directeur – Finance et administration
DFPP	Directeur – Finances (Politiques et procédures)
DG Ops Fin	Directeur général – Opérations financières
DGG Fin	Directeur général – Gestion financière
DTSC	Directeur – Traitement des soldes et des comptes
FC	Forces canadiennes
GIR	Gestion intégrée du risque
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MAF	Manuel d'administration financière
MDN	Ministère de la Défense nationale
N0	Niveau 0
N1	Niveau 1
N2	Niveau 2
N3	Niveau 3
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SIGRD	Système d'information pour la gestion des ressources de la Défense
SM	Sous-ministre
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
VCMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



Synopsis

Le document clé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, publié en mars 2000, présente un programme de gestion moderne au sein du gouvernement fédéral qui est guidé par des valeurs, qui est axé sur l'obtention de résultats et qui assure des dépenses judicieuses¹. Il précise que la gestion moderne intègre « les pratiques exemplaires actuelles et les priorités en matière de changement en un tout cohérent »². Trois de ces pratiques – qui constituent le fondement du concept de la gestion moderne – sont la gestion du rendement, la gestion du risque ainsi que la responsabilisation et la gérance.

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a entrepris un examen de la mise en œuvre de ces pratiques de gestion moderne au sein du ministère de la Défense nationale (MDN). Le présent rapport donne de l'information sur l'état de la gestion du rendement, de la gestion du risque ainsi que de la responsabilisation et de la gérance, en fonction d'un examen des processus et pratiques en place dans neuf organisations du Ministère.

Dans l'ensemble, des efforts considérables ont été consacrés à la mise en œuvre de pratiques de gestion moderne; toutefois, l'intégration totale n'a pas encore eu lieu, particulièrement dans le domaine de la gestion du rendement. De plus, bien que les cadres de gestion du risque ainsi que de responsabilisation et de gérance aient été établis, d'autres améliorations pourraient accroître l'efficacité de ces processus.

La direction convient qu'il reste du travail à faire, et elle a indiqué que l'initiative en cours visant à instaurer des mesures de rendement entièrement conformes à l'Architecture d'activités de programmes (AAP) aidera à faire en sorte que les efforts de la direction soient axés sur les résultats et tiennent compte du risque. Par ailleurs, les travaux continus de révision des politiques et d'amélioration des systèmes d'information devraient permettre de renforcer les pratiques de responsabilisation et de gérance.

L'amélioration de la gestion exige des efforts constants et une attention soutenue³. Le CS Ex surveillera donc les progrès accomplis en vue de mettre en œuvre les plans d'action de la direction et procédera à un suivi si besoin est.

¹ *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, 30 mars 2000, page 5.

² Ibid., *Message de la présidente*.

³ Ibid.



Sommaire des résultats

En 2000, le gouvernement du Canada a publié le document clé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*⁴. Ce document présentait le concept de la gestion moderne : un modèle de gestion préconisant davantage la prise de décision axée sur les résultats, la gestion du risque et la responsabilisation. La gestion moderne favorisait le passage d'une gestion centrée sur le contrôle et la conformité à un cadre mettant l'accent sur l'éthique et l'efficacité dans l'obtention des résultats.

Évaluation globale

Des pratiques de gestion du rendement et du risque et de meilleures pratiques de responsabilisation et de gérance ont été instaurées dans l'ensemble du Ministère. Il faut les perfectionner pour qu'elles fassent partie intégrante de la gestion ministérielle et en deviennent des composantes à valeur ajoutée.

Avec les valeurs et l'éthique comme principes sous-jacents, la gestion moderne met l'accent sur trois domaines clés :

- la gestion du rendement;
- la gestion du risque;
- la responsabilisation et la gérance.

Au cours des dernières années, conformément au concept de la gestion moderne, le MDN a mis en œuvre plusieurs initiatives visant à améliorer la responsabilisation, la prise de décision et l'atteinte des objectifs à tous les niveaux de l'organisation. Étant donné que ces initiatives ont été adaptées et modifiées pour faciliter l'amélioration continue, il était justifié d'évaluer leur état actuel.

Cet examen de la mise en œuvre de la gestion moderne a été entrepris dans le but d'évaluer l'efficacité des pratiques et processus actuels de gestion du rendement, de gestion du risque ainsi que de responsabilisation et de gérance au sein du MDN. Le rapport donne de l'information sur l'état actuel de ces initiatives dans les organisations de niveau 1⁵ (N1) et les organisations subordonnées, en fonction d'un examen des pratiques en place au sein de neuf groupes.

Dans l'ensemble, des efforts considérables ont été déployés pour mettre en œuvre des pratiques de gestion moderne; toutefois, l'intégration totale n'a pas encore eu lieu, particulièrement dans le domaine de la gestion du rendement. De plus, bien que les cadres de gestion du risque ainsi que de responsabilisation et de gérance aient été établis, certaines améliorations pourraient accroître l'efficacité de ces initiatives.

⁴ Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, 30 mars 2000.

⁵ Les organisations de N1 relèvent directement du Sous-ministre ou du Chef d'état-major de la Défense. L'examen a porté sur les processus de gestion moderne dans ces groupes, y compris leurs organisations subordonnées, plutôt qu'au niveau ministériel (c.-à-d. au niveau 0 (N0)).



Constatations et recommandations

Gestion du rendement. Il faut une plus grande uniformité dans la façon dont le rendement est mesuré et utilisé pour la prise de décision à l'échelle du Ministère. Certains groupes examinés avaient défini des mesures de rendement et établi des normes qu'ils s'efforçaient de respecter, mais d'autres en étaient encore au stade rudimentaire de ce processus. En outre, les groupes variaient dans leur capacité de démontrer que l'information sur le rendement était bel et bien utilisée pour influencer sur la prise de décision et l'affectation des ressources. Dans le cas de certains groupes examinés, la mise en œuvre d'un cadre de gestion du rendement exige une attention supplémentaire, et il faudrait communiquer davantage la nécessité d'instaurer des mesures de rendement aux niveaux inférieurs au N1.

L'élaboration de mesures de rendement clés relatives aux principaux objectifs de chaque groupe permettrait aux gestionnaires de démontrer de façon plus détaillée que les ressources sont utilisées le plus avantageusement possible. Pour maximiser l'efficacité, les gestionnaires supérieurs au sein de chaque organisation doivent appuyer sans réserve l'utilisation de mesures de rendement; les intervenants clés, y compris les groupes clients, devraient participer à la définition de normes acceptables; et les résultats devraient être largement communiqués et visiblement utilisés lors de la prise de décision subséquente.

Gestion du risque. La Politique de gestion intégrée du risque du MDN et des Forces canadiennes (FC)⁶ décrit un cadre dont les gestionnaires se servent pour déterminer, évaluer et hiérarchiser les principaux risques, y réagir, puis les surveiller et les évaluer⁷. Dans tous les groupes examinés, des pratiques initiales de gestion du risque avaient été mises en œuvre, mais les processus de N1 étaient un peu plus au point que ceux des niveaux subordonnés.

Les groupes examinés avaient tous créé un registre des risques qui documentait les principaux risques et les réactions prévues. Toutefois, la qualité variait d'un registre à l'autre, particulièrement au niveau 2 (N2) et aux niveaux inférieurs. Une détermination plus complète des niveaux de tolérance faciliterait la hiérarchisation des risques et la détermination des réactions appropriées. De surcroît, une surveillance officielle de l'efficacité des réactions aux risques et des facteurs environnementaux pouvant avoir une incidence sur le registre des risques tout au long de l'année augmenterait la valeur de ce processus.

La direction devrait renforcer la communication, la surveillance et la rétroaction en ce qui concerne la pertinence et l'exhaustivité des risques cernés, des niveaux de tolérance et des réactions aux risques. Cela facilitera le processus de gestion du risque et favorisera des réactions proactives à des événements qui peuvent influencer sur l'atteinte des objectifs.

Responsabilisation et gérance. Trois processus ministériels clés sont utilisés pour assurer la responsabilisation et la gérance et pour appuyer les responsabilités du Sous-ministre (SM) à titre d'agent comptable du Ministère :

⁶ Politique de gestion intégrée du risque du MDN/FC, janvier 2007.

⁷ Lignes directrices en matière de gestion intégrée du risque du MDN/FC, janvier 2007, page 4.



- attestations de N1 concernant la gestion financière;
- délégation des pouvoirs financiers;
- surveillance pour assurer la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Au moment de l'examen, tous les groupes respectaient le but de ces contrôles, mais ces derniers pourraient être appliqués de façon plus uniforme, plus minutieuse et plus efficiente.

Le Ministère examine actuellement les procédures d'attestation exécutées par les organisations de N1 et de niveaux inférieurs afin d'accroître l'uniformité, d'assurer l'importance relative et, en définitive, d'augmenter la fiabilité de la lettre de déclaration ministérielle. Dans le cadre d'une autre initiative, il faudrait examiner la méthode actuelle de consignation des pouvoirs financiers délégués pour s'assurer qu'elle est parfaitement comprise, efficace et efficiente. Enfin, il faudrait continuer d'explorer et de mettre en œuvre des méthodes de surveillance soucieuses du risque pour garantir la conformité à la LGFP.

Nota : Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et des réponses de la direction figure à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.

Introduction

Contexte

La gestion moderne vise à aider les gestionnaires à donner des résultats aux Canadiens en veillant à la mise en place des éléments de bonnes pratiques de prise de décision et de gérance. Ces dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le MDN ont mis en œuvre plusieurs initiatives visant à promouvoir et à appuyer le concept de la gestion moderne, dont l'établissement du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), du Cadre de gestion intégrée du risque (GIR), de l'AAP et de la gestion axée sur les résultats.

Un nouveau concept de la fonction de contrôle est à la base de la gestion moderne. Traditionnellement, au gouvernement, cette fonction était axée sur les contrôles financiers et les fonctions de comptabilité comme le traitement des transactions et la gestion budgétaire. Elle était essentiellement considérée comme le domaine des spécialistes financiers. Or, dans le cadre de la gestion moderne, la fonction de contrôle met l'accent non pas sur les contrôles et la conformité mais plutôt sur les résultats et les valeurs. Elle s'écarte d'une perspective financière centralisée pour en adopter une plus vaste embrassant la gestion, et ainsi faire partie intégrante des responsabilités de chaque gestionnaire.

Qu'est-ce que la gestion moderne?

Passé :

- Accent mis sur les contrôles financiers, les processus comptables et la conformité
- Fonctions administratives séparées
- Aversion au risque
- Approche fondée sur des règles
- Responsabilité des spécialistes financiers

Présent :

- Accent mis sur les résultats et les valeurs
- Perspective de gestion plus vaste
- Prise de décision intégrée
- Approche axée sur le rendement
- Risque géré
- Lien entre l'information financière et non financière
- Attention accrue portée à la responsabilisation et à la gérance
- Responsabilité de tous les gestionnaires

Un examen de la mise en œuvre de la gestion moderne a été entrepris dans le but d'évaluer l'état des initiatives établies pour appuyer la prise de décision, la responsabilisation et l'atteinte des objectifs ministériels et organisationnels. Bien que le Bureau du vérificateur général ait publié en mars 2009 un rapport sur la gestion et le



contrôle financiers au niveau ministériel (N0), le présent rapport vise à fournir de l'information sur ces pratiques aux niveaux subordonnés de l'organisation (N1 et niveaux inférieurs).

Objectif

L'objectif était d'examiner la mise en application de principes clés de la gestion moderne dans l'ensemble du Ministère, plus précisément les processus de gestion du rendement, de gestion du risque ainsi que de responsabilisation et de gérance au sein de divers groupes ministériels.

L'[annexe B](#) présente les critères utilisés pour évaluer cet objectif.

Portée et méthodologie

Un échantillon d'organisations ministérielles représentatives en termes de rôle fonctionnel, de taille et de niveau hiérarchique (c.-à-d. N1, N2 et N3) a été consulté au cours de l'examen. Des procédures d'examen détaillées ont été exécutées dans cinq groupes, et des entrevues ont été menées dans quatre autres groupes afin de corroborer les constatations initiales.

Nous avons examiné les plans d'activités, les évaluations stratégiques, les mesures de rendement et les registres des risques, principalement de l'année financière (AF) 2008-2009, ainsi que les lettres d'attestation financière de l'AF 2007-2008. Certaines dépenses des 1^{er} et 2^e trimestres de l'AF 2008-2009 et les autorisations connexes ont aussi été examinées.

Nota : Comme le présent examen était axé sur les processus en place à divers niveaux du Ministère durant les périodes susmentionnées, il ne tient pas compte des changements récents amorcés par le MDN. L'élaboration actuelle d'un cadre de gestion du rendement de l'organisation fondé sur l'AAP du Ministère, l'évolution du profil de risque du Ministère et les améliorations prévues au processus d'attestation devraient permettre de répondre à quelques-unes des questions soulevées dans le présent rapport. Néanmoins, les observations et les recommandations qu'il renferme peuvent servir de guide aux organisations qui s'efforcent d'intégrer un cadre de gestion moderne, et également contribuer au but global du Ministère, à savoir une gestion axée sur les résultats.

Constatations et recommandations

Gestion du rendement

Il faut intégrer davantage les mesures de rendement dans les processus de prise de décision afin d'améliorer la gestion axée sur les résultats.

Comme il est précisé dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* :

« La communication en temps opportun d'une information exacte sur le rendement est le fondement même de la gestion axée sur les résultats. Les ministères et les organismes doivent se doter de mécanismes d'information qui leur permettent de mesurer, d'évaluer et de communiquer les principaux aspects de leurs programmes et leur rendement dans les domaines essentiels. Ces mécanismes rendront les gestionnaires responsables des résultats et permettront de réaliser des analyses impartiales faisant aussi bien état des volets positifs que négatifs du rendement. »⁸

Un tel cadre peut aider une organisation à atteindre efficacement ses buts en fournissant de l'information sur les résultats obtenus et les ressources utilisées à cette fin.

Le Rapport ministériel sur le rendement, le CRG et les ententes de gestion du rendement des cadres de direction du Ministère visent tous à mesurer certains aspects du rendement et à en faire rapport. En outre, la nouvelle AAP du Ministère, qui sera entièrement mise en œuvre d'ici avril 2010, exige que certains N1, à titre de responsables de programmes, fassent rapport des mesures de rendement clés. Puisqu'elles exigeront la participation des niveaux subordonnés, ces mesures serviront en partie à évaluer le rendement à l'échelle de l'organisation. Toutefois, on s'attend à ce que les gestionnaires de N2 et de niveaux inférieurs aient besoin de mesures de rendement supplémentaires pour évaluer entièrement la réalisation efficiente de leurs objectifs.

Déterminer des mesures de rendement appropriées

La détermination et la communication de mesures de rendement appropriées constituent le fondement d'un cadre rigoureux de gestion du rendement. Pour être efficaces, les mesures de rendement doivent :

- mettre l'accent sur des paramètres clés ayant trait aux principaux objectifs et risques de l'organisation;
- être mesurables de façon rentable, idéalement à l'aide des systèmes et renseignements existants;
- être fondées sur des normes établies de concert avec les intervenants clés (c.-à-d. les gestionnaires, les employés qui accomplissent le travail, les clients qui reçoivent les services et les experts fonctionnels compétents);

⁸ *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, 30 mars 2000, page 15.



- mesurer à la fois les ressources consommées et la qualité des résultats.

La compréhension et l'utilisation des concepts et outils de gestion du rendement variaient d'un bout à l'autre de l'organisation. Dans deux des groupes examinés :

- le sous-ministre adjoint ou commandant de N1 était le principal responsable de l'initiative;
- on surveillait les indicateurs liés à la plupart des objectifs clés;
- des normes avaient été définies;
- les résultats étaient régulièrement communiqués dans l'ensemble de l'organisation et aux échelons supérieurs.

Dans le reste des organisations examinées, un cadre de gestion du rendement n'était pas encore entièrement élaboré et l'utilisation de mesures de rendement n'avait pas encore été intégrée dans d'autres stratégies de gestion comme les plans d'activités. Une organisation s'est servie de paramètres pour documenter le degré d'achèvement de certaines initiatives, mais elle aurait bénéficié de mesures permettant de surveiller la réalisation globale de chacun de ses objectifs stratégiques. Dans d'autres organisations, les mesures de rendement mises en œuvre n'ont pas permis de surveiller la consommation de ressources telles que les jours-personnes ou les crédits budgétaires. Ces améliorations faciliteraient l'utilisation des mesures de rendement pour évaluer l'optimisation des ressources.

Les gestionnaires interrogés, particulièrement au N2 et aux niveaux inférieurs, ont affirmé que même si des lignes directrices générales étaient à leur disposition, ils apprécieraient des directives et une rétroaction plus spécifiques pour les aider à élaborer des mesures de rendement utiles.

Utilisation de mesures du rendement dans la prise de décision

Utilisée efficacement, la mesure du rendement facilite la prise de décision fondée sur la connaissance et permet d'améliorer les processus et d'affecter les ressources de manière plus stratégique. En conséquence, les organisations devraient comparer leurs résultats réels aux résultats souhaités ou aux normes et utiliser cette information pour guider les décisions et prendre des mesures correctives au besoin.

Durant les entrevues, plusieurs organisations ont indiqué qu'elles comparaient le rendement réel au rendement prévu, et trois de sept organisations interrogées avaient établi des plans d'action pour améliorer les domaines où le rendement était faible. Néanmoins, la documentation de ce processus pourrait être améliorée dans tous les cas.

Des mesures de rendement au niveau ministériel sont actuellement en voie d'élaboration parallèlement à la mise en œuvre de la nouvelle AAP. Dans de nombreux cas, les mesures de l'AAP reposeront sur les résultats globaux des groupes subordonnés. Par conséquent, ces mesures devraient être utiles, jusqu'à un certain point, pour surveiller la réalisation des objectifs de rendement aux niveaux inférieurs. Les gestionnaires de N1 et de niveaux inférieurs devraient cependant examiner l'utilité d'avoir d'autres mesures de rendement pour évaluer pleinement l'atteinte de leurs objectifs. La responsabilisation et

la prise de décision peuvent être améliorées grâce à un cadre de gestion intégrée du rendement.

Recommandation (BPR : VCEMD/C Prog)

Donner des directives aux N1 sur la nécessité pour les organisations subordonnées d'élaborer un cadre de gestion du rendement qui permet de surveiller la réalisation efficace de leurs objectifs et l'utilisation efficiente des ressources. Ce cadre devrait inclure :

- la haute direction de chaque organisation à titre de principal responsable;
- des paramètres clés assortis de normes négociées;
- un processus décisionnel servant à analyser les résultats et à documenter les mesures prises par la direction.

Gestion du risque

Toutes les organisations examinées avaient mis en œuvre des pratiques initiales de gestion du risque. Des processus plus systématiques donneraient davantage l'assurance que les principaux risques sont déterminés et entièrement pris en compte.

En janvier 2007, la Politique de GIR du MDN et des FC⁹ a été instaurée afin de fournir aux gestionnaires du Ministère un cadre leur permettant d'identifier et de gérer les principaux risques. Conçu pour être appliqué à tous les niveaux de l'organisation, ce cadre définit la GIR comme étant « un processus continu, proactif et systématique visant à comprendre, à gérer et à faire connaître les risques du point de vue de l'ensemble de l'organisation, en relation avec l'atteinte de l'ensemble des objectifs organisationnels »¹⁰. Les Lignes directrices en matière de GIR qui accompagnent la politique précisent que le « processus de gestion du risque comporte quatre étapes clés : détermination; évaluation et hiérarchisation; réaction; surveillance et évaluation »¹¹.

Selon sa stratégie de gestion intégrée du risque, le MDN favorise la gestion du risque car il considère qu'elle fait partie intégrante de la planification et de la gestion de l'organisation au lieu de constituer un exercice autonome. En intégrant les pratiques de gestion du risque dans la planification des activités, la gestion budgétaire, la gestion du rendement et autres processus décisionnels, les gestionnaires peuvent mieux prévoir les obstacles susceptibles d'empêcher l'organisation de réaliser ses objectifs.

Détermination, évaluation et hiérarchisation des risques

Les risques sont des événements spécifiques qui peuvent empêcher, diminuer, retarder ou accentuer la réalisation des objectifs d'une organisation. Pour s'assurer que les principaux risques sont cernés, les organisations doivent être mises au courant de tous les risques importants au sein de leurs organisations subordonnées.

L'évaluation de ces risques est fondée sur leur probabilité et le niveau d'impact ou de conséquences qui en découle. Il faudrait négocier des niveaux de tolérance afin de déterminer si la direction est disposée à accepter la probabilité et l'impact de chaque risque. La combinaison du niveau de tolérance à l'égard du risque et des stratégies d'atténuation actuelles détermine le niveau de risque résiduel et la priorité à attribuer à chaque risque cerné¹². L'information doit être consignée dans un registre des risques.

Ce processus était plus au point dans certaines organisations examinées que dans d'autres. En général, les organisations où l'autorité supérieure agissait à titre de champion de la gestion du risque avaient mis en œuvre un cadre plus complet de gestion intégrée du risque. Toutes les organisations examinées avaient cerné des événements qui pourraient les empêcher d'atteindre leurs objectifs et les avaient cotés selon le système précisé dans

⁹ Politique de gestion intégrée du risque du MDN/FC, janvier 2007.

¹⁰ Plan de mise en œuvre de la gestion intégrée du risque du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, juin 2007, page 2.

¹¹ Lignes directrices en matière de gestion intégrée du risque du MDN/FC, janvier 2007, page 4.

¹² Ibid., page 4-7.

les Lignes directrices en matière de GIR. Toutefois, les niveaux de tolérance connexes à l'égard du risque n'étaient souvent pas définis.

Dans certaines organisations examinées, l'élaboration d'un registre des risques était considérée comme une exigence de conformité plutôt que comme un outil de gestion à valeur ajoutée. Même s'ils reconnaissaient l'importance de la gestion du risque, ces groupes ne consultaient pas les registres des risques de façon continue pour guider les mesures de la direction, si bien qu'ils ne tiraient pas pleinement avantage du processus de GIR.

Détermination des réactions aux risques

Les décideurs doivent réagir aux risques en élaborant un plan pour réduire leur probabilité et/ou leur impact s'ils se produisent. La réaction devrait être fondée sur la priorité du risque ainsi que sur la capacité de l'organisation à y réagir, compte tenu des ressources limitées. Conformément aux Lignes directrices en matière de GIR¹³, les quatre stratégies génériques de réaction aux risques sont : éviter, transférer, accepter ou atténuer le risque.

En général, les registres des risques de N1 indiquaient qu'on considérait chacune des quatre stratégies de réaction aux risques en fonction de la nature et de la priorité du risque. Par exemple, certains groupes ont précisé que des mesures d'atténuation étaient prises à l'égard des risques prioritaires, tandis que la surveillance ou l'acceptation était suffisante dans le cas des risques qui l'étaient moins. Au N2 et aux niveaux inférieurs, toutefois, les demandes de ressources additionnelles étaient des réactions couramment documentées. Ainsi, dans l'un des groupes examinés, trois des quatre risques figurant dans le registre faisaient état de la nécessité d'allouer des fonds supplémentaires au groupe en question. Bien que certaines situations puissent justifier un financement additionnel pour atténuer le risque, il faudrait encourager les organisations à envisager en détail toutes les solutions de rechange.

Surveillance et évaluation des réactions aux risques

L'une des organisations examinées a démontré qu'elle surveillait et évaluait l'efficacité de ses réactions aux risques. Ce groupe a dépassé la norme de rendement visée à l'égard de l'un de ses livrables clés en raison d'une mesure spécifique prise afin de réagir à un risque. D'autres groupes examinés n'avaient pas encore élaboré de mécanisme pour examiner l'efficacité des réactions aux risques, de sorte qu'ils ne pouvaient pas utiliser cette information pour améliorer le processus ou faciliter la prise de décisions futures.

Examens périodiques des risques

La gestion du risque devrait être un processus continu et non une activité périodique ou annuelle. En règle générale, les gestionnaires effectuaient chaque année un examen officiel des risques parallèlement au processus annuel de planification des activités et d'évaluation stratégique. Cette fréquence répond aux exigences minimales des Lignes directrices en matière de GIR et permet aux décideurs de formuler leurs plans d'activités

¹³ Ibid., page 8.



et leurs objectifs de l'année en s'appuyant sur une évaluation des risques à ce stade-là. Or, l'environnement dynamique dans lequel le Ministère fonctionne peut fréquemment modifier les risques. Par conséquent, il est fortement conseillé d'exercer une surveillance constante et documentée sur l'environnement interne et externe de l'organisation afin de cerner les risques nouveaux ou changeants.

Dans l'ensemble, le Ministère a accompli des progrès notables dans la mise en œuvre de pratiques initiales de GIR. Néanmoins, un processus plus systématique donnera davantage l'assurance que les principaux risques sont déterminés et entièrement pris en compte.

Recommandation (BPR : VCEMD/C Prog)

Promouvoir l'amélioration continue du processus de GIR en favorisant les mesures suivantes à tous les niveaux du Ministère :

- La haute direction de chaque organisation devrait agir à titre de principal responsable;
- Les échelons supérieurs devraient fournir une rétroaction en ce qui concerne l'exhaustivité et la pertinence des registres des risques, notamment les évaluations des risques, les niveaux de tolérance, la hiérarchisation et les réactions aux risques;
- Il faudrait exiger une évaluation documentée des résultats des réactions aux risques afin de faciliter l'amélioration continue;
- Il faudrait soumettre les risques à des examens réguliers et systématiques en mettant périodiquement à jour les registres des risques.

Responsabilisation et gérance

Certains processus sont en place pour favoriser la responsabilisation et la gérance à l'échelle du Ministère, mais on pourrait améliorer leur uniformité et leur efficience.

Lettres d'attestation

L'agent comptable du Ministère doit attester l'exactitude et l'exhaustivité des dossiers financiers ministériels dans la Lettre de déclaration et la Déclaration de responsabilité de la direction englobant le contrôle interne en matière de rapports financiers. Pour aider le SM à s'acquitter de cette responsabilité, les conseillers de N1 et les contrôleurs qui les appuient doivent attester l'exactitude et l'exhaustivité de leurs dossiers financiers et l'existence de contrôles clés.

Nous avons examiné le processus d'attestation utilisé dans huit organisations pour la fin de l'exercice 2007-2008.

Même si les conseillers de N1 et leurs contrôleurs comprenaient bien le but de la lettre d'attestation, la rigueur avec laquelle on évaluait la force des contrôles avant de signer la lettre variait d'une organisation à l'autre. Ainsi, une organisation avait utilisé comme référence le Cadre de responsabilité en matière de gestion financière (CRGF)¹⁴. Le CRGF fournit aux conseillers et contrôleurs de N1 des lignes directrices à prendre en compte avant de signer les lettres d'attestation annuelles; toutefois, il n'a pas été récemment mis à jour en fonction des exigences actuelles en matière d'attestation ministérielle. Deux autres groupes ont réussi à démontrer une approche systématique selon laquelle ils utilisaient divers outils et sources d'information pour préparer la lettre. Quant aux autres groupes, ils auraient obtenu un processus d'attestation plus solide en examinant plus à fond leurs processus de contrôle.

Un groupe avait des dossiers qui documentaient le travail exécuté à l'appui de la lettre d'attestation. Étant donné que le titulaire du poste de contrôleur avait changé dans plusieurs des autres groupes, la confirmation verbale du travail effectué a été difficile à obtenir. Sans documentation, il est difficile de déterminer si une rigueur suffisante a été appliquée au processus. Il est également plus difficile d'assurer le transfert des connaissances en cas de roulement du personnel.

Les conseillers de N1 et leurs subordonnés doivent posséder une compréhension commune du but de l'attestation ainsi que de l'étendue du travail connexe et des documents justificatifs requis. Les initiatives ministérielles actuelles qui visent à clarifier l'objectif des lettres d'attestation financière et à fournir des directives particulièrement sur l'importance relative devraient aider à résoudre cette question.

¹⁴ Cadre de responsabilité en matière de gestion financière, ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, mars 1998.



Délégation des pouvoirs

La *Délégation des pouvoirs de signature en matière financière pour le MDN et les FC*¹⁵ énonce la politique et les procédures régissant la délégation des pouvoirs au sein du Ministère. Les agents responsables délèguent à des subordonnés les responsabilités ayant trait à des budgets particuliers, selon les limites prescrites dans ce document. Une série de formulaires ont été élaborés pour documenter les pouvoirs financiers délégués.

Bien que le présent examen et des vérifications antérieures aient déterminé que les pouvoirs étaient exercés conformément à la délégation, la confusion persiste au sujet du type de pouvoir requis dans certaines situations et des documents exigés. Il faut déployer des efforts considérables pour comprendre les formulaires de délégation actuels et les tenir à jour. L'un des groupes examinés remplissait les formulaires de façon centralisée, principalement pour réduire le nombre d'erreurs commises lorsque les agents responsables les remplissaient eux-mêmes. De multiples copies des formulaires sont créées et tenues à tout le moins par le Bureau régional de comptabilité ministérielle (BRCM) et l'organisation de la personne. Cela ajoute à la difficulté de veiller à ce que toutes les copies soient mises à jour lors d'un changement de pouvoir ou de gestionnaire de budget.

Vu le grand nombre de personnes auxquelles des pouvoirs sont délégués¹⁶ et le taux de roulement élevé, le processus actuel fondé sur le papier s'avère contraignant et difficile à tenir à jour. Dans des rapports précédents, le CS Ex a préconisé l'élaboration d'un processus plus automatisé pour documenter les pouvoirs délégués. Un tel processus permettrait non seulement de faciliter les mises à jour régulières, mais aussi de rationaliser les processus de surveillance. À plus long terme, l'intégration des pouvoirs délégués et des privilèges d'accès aux systèmes financiers augmenterait l'efficacité et l'efficacité de ces contrôles. Dans l'intervalle, il faudrait revoir les politiques et les procédures afin s'assurer que les délégations de pouvoirs sont tenues à jour d'une manière efficiente.

Surveillance et conformité à la LGFP

En 2004, le Ministère a élaboré le Plan d'action pour la fonction de contrôle¹⁷ en réponse à l'appel lancé à l'échelle de l'administration fédérale en vue de renforcer la gestion dans le secteur public. Le Plan d'action visait à fournir « aux gestionnaires et aux dirigeants de tous les niveaux une orientation et une direction claires en ce qui concerne les pratiques et les moyens de contrôle de gestion, l'intendance des ressources, la probité et les responsabilités fiduciaires »¹⁸.

¹⁵ Délégation des pouvoirs de signature en matière financière pour le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC), 30 janvier 2008.

¹⁶ Au moment de l'examen, le BRCM de la région de la capitale nationale détenait presque 7 000 formulaires de délégation de pouvoirs.

¹⁷ Renforcer la responsabilisation et la fonction de contrôleur à la Défense nationale, 16 juin 2004.

¹⁸ Ibid., page A1.



Conformément au Plan d'action pour la fonction de contrôle, certaines initiatives ont été mises en œuvre. Par exemple, il existe une formation périodique obligatoire et des tests préalables à l'attestation pour les personnes auxquelles des pouvoirs financiers ont été délégués. Les BRCM exécutent maintenant des procédures de vérification préalable au paiement et fondée sur les risques dans le cas des transactions à risque élevé et de grande valeur. En outre, l'organisation du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (SMA(Fin SM)) a instauré certains contrôles automatisés, notamment des vérifications logiques concernant les soldes débiteurs et créditeurs, ainsi que des rapports mensuels sur les rajustements de système touchant les comptes de dépenses liées au personnel.

Malgré les progrès accomplis, particulièrement au chapitre de la formation, d'autres améliorations pourraient accroître l'efficacité et l'efficacités des processus de contrôle. Par exemple, le processus de vérification du BRCM après paiement n'est pas normalisé, et le Bureau central de comptabilité ministérielle (BCCM) ne compile pas les résultats à l'échelle du Ministère et n'examine pas les constatations de chaque BRCM. L'adoption d'une approche normalisée et l'examen des résultats permettraient au Ministère de surveiller plus facilement les secteurs de risque, d'analyser les tendances ou de cerner les domaines où il y aurait peut-être lieu d'éclaircir la politique. Par ailleurs, des outils automatisés tels que des rapports d'exception pourraient être mis au point pour faciliter un processus de surveillance plus axé sur les risques.

L'amélioration continue des pratiques de responsabilisation et de gérance donnera davantage l'assurance que le Ministère remplit les principales exigences en matière de responsabilité financière. Le renforcement des procédures d'attestation aidera à cerner et à corriger les faiblesses de contrôle qui pourraient avoir une incidence importante sur les dossiers financiers du Ministère; la rationalisation du processus de documentation des délégations de pouvoirs augmentera l'efficacité des mécanismes utilisés par le Ministère pour contrôler les dépenses; et le recours accru à des contrôles automatisés et fondés sur les risques améliorera l'efficacité et l'efficacités des processus de surveillance.

Recommandation (BPR : SMA(Fin SM)/DGG Fin et DG Ops Fin)

Continuer de renforcer les procédures de responsabilisation et de gérance en prenant les mesures suivantes :

- fournir des directives à jour pour permettre d'appliquer des procédures d'attestation suffisantes et uniformes dans l'ensemble du Ministère;
- revoir les politiques et les procédures afin de s'assurer que les délégations de pouvoirs sont tenues à jour d'une manière efficace;
- élaborer d'autres approches soucieuses du risque pour assurer la surveillance et garantir la conformité à la LGFP.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Gestion du rendement

Recommandation du CS Ex

1. Donner des directives aux N1 sur la nécessité pour les organisations subordonnées d'élaborer un cadre de gestion du rendement qui permet de surveiller la réalisation efficace de leurs objectifs et l'utilisation efficiente des ressources. Ce cadre devrait inclure :
 - la haute direction de chaque organisation à titre de principal responsable;
 - des paramètres clés assortis de normes négociées;
 - un processus décisionnel servant à analyser les résultats et à documenter les mesures prises par la direction.

Mesure de la direction

D'ici juin 2010, les N1 et leurs subordonnés recevront comme directive d'élaborer des cadres de gestion du rendement qui permettent de surveiller la réalisation efficace de leurs objectifs et l'utilisation efficiente des ressources.

D'ici juin 2010, les lignes directrices de l'Architecture d'activités de programmes – Cadre de mesure du rendement (AAP-CMR) seront modifiées afin de donner des directives plus génériques répondant aux constatations et recommandations de l'examen.

Les exigences liées à l'AAP et à la gestion du rendement dans le plan de N0 et le processus de planification des activités seront renforcées durant le cycle de planification des activités de l'AF 2011-2012.

Un mécanisme sera élaboré pour tenir les N1 responsables de veiller à ce que les niveaux subordonnés aient établi un CMR qui s'intègre dans l'AAP.

On procédera à un examen annuel pour déterminer l'étendue et la maturité de la gestion du rendement.

BPR : VCEMD/C Prog

Date cible : Juin 2010, et améliorations subséquentes.

Gestion du risque

Recommandation du CS Ex

2. Promouvoir l'amélioration continue du processus de GIR en favorisant les mesures suivantes à tous les niveaux du Ministère :
 - La haute direction de chaque organisation devrait agir à titre de principal responsable;
 - Les échelons supérieurs devraient fournir une rétroaction en ce qui concerne l'exhaustivité et la pertinence des registres des risques, notamment les évaluations des risques, les niveaux de tolérance, la hiérarchisation et les réactions aux risques;
 - Il faudrait exiger une évaluation documentée des résultats des réactions aux risques afin de faciliter l'amélioration continue;
 - Il faudrait soumettre les risques à des examens réguliers et systématiques en mettant périodiquement à jour les registres des risques.

Mesure de la direction

Une mise à jour de la politique et des lignes directrices régissant la GIR de la Défense sera effectuée d'ici l'été 2010. Elle sera fondée sur la révision du cadre de GIR du SCT qui devrait être terminée au printemps 2010 et appuiera l'élaboration et l'amélioration en cours de l'intégration de la gestion du risque au N1 et aux niveaux inférieurs.

Le C Prog facilitera l'achèvement des plans d'action d'atténuation du risque du Ministère, assortis de mesures et d'objectifs de rendement, d'ici le printemps 2010.

Une liaison régulière sera maintenue avec les champions de la gestion du risque de N1 en ce qui concerne les progrès de leurs initiatives de GIR. À l'heure actuelle, la majorité d'entre eux sont au niveau de directeur général/colonel.

On procédera à un examen annuel de l'état de la mise en œuvre de la GIR.

BPR : VCEMD/C Prog

Date cible : Printemps et été 2010

Responsabilisation et gérance

Recommandation du CS Ex

3. Continuer de renforcer les procédures de responsabilisation et de gérance en prenant les mesures suivantes :
 - fournir des directives à jour pour permettre d'appliquer des procédures d'attestation suffisantes et uniformes dans l'ensemble du Ministère;
 - revoir les politiques et les procédures afin de s'assurer que les délégations de pouvoirs sont tenues à jour d'une manière efficace;
 - élaborer d'autres approches soucieuses du risque pour assurer la surveillance et garantir la conformité à la LGFP.

Mesure de la direction

En consultation avec le CS Ex, le DG Ops Fin et le DGG Fin sont en train d'élaborer des directives à l'intention de la collectivité de la gestion financière pour favoriser la pertinence et l'uniformité des attestations de fin d'exercice. Ces directives lui seront communiquées (par le biais des représentants de la fonction de contrôle de N1) lors de la réunion du Conseil de la fonction de contrôleur de la Défense en janvier/février 2010; elles seront également incluses dans les communications/demandes de fin d'exercice à l'égard des lettres d'attestation de N1 pour l'AF 2009-2010.

BPR : SMA(Fin SM)/DG Ops Fin/DFA

Date cible : Juin 2010

L'instrument de délégation du Ministère (matrice et notes/document d'accompagnement) et le chapitre 1014-4-1 du Manuel d'administration financière (MAF) (Contrôle des pouvoirs de signer les documents financiers) sont en voie de mise à jour. Le travail consiste notamment à intégrer les nouvelles exigences découlant de la politique du Conseil du Trésor récemment révisée. De plus, les mises à jour tiennent compte des réorganisations et améliorations internes ainsi que des précisions reçues par suite de commentaires et de demandes de renseignements au sein du MDN.

BPR : SMA(Fin SM)/DGG Fin/DFPP

Date cible : Septembre 2010

En outre, le DFPP offre actuellement aux organisations de N1, sur demande, des séances et des exposés portant sur la délégation des pouvoirs. Il rappellera aux conseillers de N1 l'existence de cette ressource pour aider à la compréhension des formulaires de délégation de pouvoirs.

BPR : SMA(Fin SM)/DGG Fin/DFPP

Date cible : En cours/continu.

ANNEXE A

Le DFPP continue de travailler avec d'autres intervenants ministériels afin de choisir et de mettre œuvre une application centralisée permettant au Ministère de suivre et de tenir à jour l'information sur les personnes auxquelles sont délégués des pouvoirs de signature en matière financière. Le projet vise, entre autres, à éliminer le double emploi concernant le processus actuel fondé sur le papier. Plus précisément, le DFPP continuera de travailler avec l'équipe de mise au point du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG)/Système d'information pour la gestion des ressources de la Défense (SIGRD) afin de poursuivre l'évaluation et l'essai de la solution proposée dans SAP après livraison du module unique au début de l'AF 2010-2011.

BPR : SMA(Fin SM)/DGG Fin/DFPP

Date cible : Juin 2011

La fonction de BCCM n'a pas été entièrement mise en œuvre au sein du Ministère. Deux politiques du MAF énonçant les rôles et responsabilités du BRCM et du BCCM sont en voie d'élaboration.

BPR : SMA(Fin SM)/DGG Fin/DFPP

Date cible : Septembre 2010

La mise en œuvre de ces politiques permettra d'établir la structure organisationnelle nécessaire pour faire en sorte que des processus normalisés soient suivis et que des fonctions d'analyse des tendances et de surveillance axées sur les risques soient remplies pour accroître la conformité à la LGFP.

BPR : SMA(Fin SM)/DG Ops Fin/DTSC

Date cible : Décembre 2010

Annexe B – Critères d'examen

Objectif

1. Gestion du rendement

Critères

- Des mesures de rendement fiables et pertinentes ont été définies, communiquées et mises en œuvre.
 - Les résultats sont évalués en fonction des intrants consommés.
 - Les résultats clés sont évalués par rapport aux résultats prévus, puis intégrés dans la prise de décision.
-

Objectif

2. Gestion du risque

Critères

- Les principaux risques sont cernés et cotés.
 - Les réactions aux risques sont adéquates et fondées sur les risques.
 - Les réactions aux risques sont mises en œuvre de manière efficace.
 - Les risques sont surveillés et périodiquement évalués.
-

Objectif

3. Responsabilisation et gérance

Critères

- Le processus d'attestation est exhaustif et uniforme.
- Les délégations de pouvoirs sont documentées, examinées et bien comprises.
- La conformité aux éléments clés de la LGFP est surveillée.

