Santé Canada Health Canada

Évaluation des protocoles d'entente entre les Sous-Ministres Adjoints et les Directeurs Généraux Régionaux

Présenté à

Santé Canada
Comité ministériel de vérification et d`évaluation

le 1 novembre 2005

Canada

Évaluation des protocoles d'entente
entre les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux

Plan d'action – Juin 2005

Recommandation	Contexte	Mesure	Responsable	Date
Pour servir de fondement aux prochaines ententes de responsabilité, le rôle des DGR doit être clarifié.	Les exercices de vision au sein des régions et du Ministère offriront l'occasion de discuter de sujets comme le rôle changeant du Ministère et des régions et de tenir un forum pour discuter des nouveaux rôles, responsabilités, pouvoirs et ressources.	Établir un comité de surveillance présidé par un SMA et un DGR ayant pour but de définir le rôle régional et d'élaborer des accords de responsabilisation pour chaque direction générale et région. Ce comité déterminera le mandat et l'orientation permanente des groupes de travail chargés des activités de transition visant à mettre en œuvre des décisions concernant le renouvellement des régions.	Le SMA et le DGR chargés du dossier	Juillet 2005

Recommandation	Contexte	Mesure	Responsable	Date
Améliorer les accords de responsabilisation en précisant : • la façon dont seront gérés les rôles et les responsabilités • la formule ou le cadre officiels permettant l'allocation de fonds entre les régions et les directions générales • un modèle logique • un cadre de mesure du rendement • une stratégie de mesure du rendement • des indicateurs de rendement • des données sur le rendement • un processus de résolution de conflits officiel	Tel que mentionné ci-dessus	Un comité de surveillance responsable d'établir les objectifs des accords de responsabilisation spécifiques à la haute direction et de confier aux groupes de travail la tâche de rédiger des accords de responsabilisation pour chacune des hautes directions.	SMA et DGR chargés du projet	Septembre 2005
		Un comité de surveillance qui présidera une rencontre entre les SMA et les DGR pour réviser les accords préliminaires et pour cerner les questions importantes non réglées relativement à la mise en oeuvre.	SMA et DGR chargés du projet	Octobre 2005
		Confier à un groupe de travail la tâche de se pencher sur les questions de mise en oeuvre (changements structuraux nécessaires, budgets, relations de travail).	SMA et DGR chargés du projet	
		Mise en œuvre de nouveaux accords de responsabilisation dans chaque direction générale. chhchchchc chahf	SMA et DGR de la direction générale chargés du projet	De novembre 2005 à mars 2006

Recommandation	Contexte	Mesure	Responsable	Date
On devrait mettre en place des mécanismes de surveillance officiels pour encadrer la négociation et la mise en œuvre des accords de responsabilisation.	Tel que mentionné ci-dessus	Désigner un comité de surveillance se composant d'un SMA et d'un DGR pour parrainer l'élaboration du rôle régional et des accords de responsabilisation. Superviser le travail en rencontrant régulièrement les maître d'œuvre afin de s'assurer que les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre des comptes appuient la nouvelle vision du Ministère et de garantir qu'on établit et qu'on met en œuvre des accords de responsabilisation appropriés. Établir un calendrier de présentation des rapports pour le comité de surveillance.	SMA et DGR	Juin 2005

Health Canada Santé Canada

Évaluation des protocoles d'entente entre les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux

Mai 2005

Préparé par :

Direction de la mesure et de l'évaluation du rendement du Ministère
Direction générale du contrôleur ministériel

Canada

INTRODUCTION

À la demande du Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE), on a procédé à la présente évaluation des protocoles d'entente (PE) entre les sous-ministres adjoints (SMA) et les directeurs généraux régionaux (DGR) de Santé Canada.

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a pour objectifs d'examiner la mise en œuvre des PE; de cerner les premiers résultats positifs; et d'offrir aux gestionnaires du Ministère de l'information objective afin qu'ils soient en mesure de prendre de bonnes décisions concernant les modifications à apporter aux ententes ou au processus.

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation avait une portée nationale et visait à aborder trois aspects importants :

1) **la mise en œuvre**, y compris comment tirer parti des leçons apprises relativement à la négociation de la conception et de la mise en œuvre des PE;
1) **l'efficacité**, y compris des questions concernant la mesure dans laquelle l'autorité fonctionnelle et l'autorité hiérarchique en matière d'ententes, établies dans les PE, soutiennent l'exécution efficace de programmes conformes aux normes nationales, et qui, en même temps, reflètent adéquatement les différences locales et régionales, et quels changements peuvent être apportés pour rendre les ententes plus efficaces;
3) **les solutions de rechange**, y compris une question concernant d'autres modèles, outils et processus de gouvernance pour améliorer les résultats, les relations de travail et la responsabilisation au sein de Santé Canada.

MÉTHODE

Pour procéder à cette étude, on a eu recours aux méthodes suivantes :

1. Étude des documents

Cette étape avait pour but d'étudier de façon globale la théorie et les pratiques relatives aux relations entre l'autorité fonctionnelle et l'autorité hiérarchique afin de trouver les pratiques exemplaires et de les comparer ensuite avec celles adoptées dans le modèle de Santé Canada. Au cours de cette étape, on a également examiné et analysé tous les documents liés à la mise en œuvre des PE entre les SMA et les DGR.

2. Entrevues

Au total, on a effectué 14 entrevues avec des SMA, des DGR et des DR sur les aspects visés par l'évaluation. On a demandé aux personnes interrogées d'évaluer la mise en œuvre des PE, notamment leurs forces et leurs faiblesses; de déterminer dans quelle mesure l'efficacité des PE a facilité la collaboration entre les directions générales, l'exécution de programmes et la satisfaction des besoins des Canadiens et des autres intervenants externes, et de proposer des solutions de rechange.

CONTEXTE

Contexte stratégique

Avant le remaniement de juillet 2000, chacune des directions générales de Santé Canada détenait sa propre structure régionale et son propre mode de fonctionnement régional, selon lesquels celles-ci rendaient directement des comptes au directeur général. À ce moment-là, les directeurs généraux régionaux assumaient la responsabilité de trois fonctions fondamentales : s'occuper des services administratifs, financiers et des ressources humaines régionaux; entretenir des relations interministérielles avec les gouvernements provinciaux et territoriaux; et fournir des renseignements relatifs aux enjeux et aux faits nouveaux concernant les régions. Après juillet 2000, on devait rendre directement des comptes aux directeurs généraux pour certaines activités régionales, alors que pour d'autres, la responsabilité directe échoyait aux directeurs généraux régionaux (DGR). Toutefois, peu importe les rapports hiérarchiques, les DGR avaient la responsabilité d'intégrer et de coordonner toutes les activités de Santé Canada au sein de leur région et de s'assurer que les besoins locaux soient pris en compte, le cas échéant. De leur côté, les SMA étaient responsables de garantir que l'exécution de tous les programmes satisfaisaient aux mêmes normes à l'échelle du pays.

Dans ce contexte de responsabilité conjointe, les *Protocoles d'entente entre les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux* (PE) ont pour but de mettre en œuvre la coopération, la communication et le travail d'équipe essentiels aux relations entre les directions générales et les régions. Pour ce faire, il faut cerner les éléments importants en matière de rendement, d'exécution de programmes et de planification, et les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre des comptes qui en découlent. Le *Cadre d'imputabilité provisoire des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux* a pour but d'orienter l'élaboration des PE. Pour chaque relation direction générale-région, on a élaboré un PE. On a ensuite mis en œuvre les PE à la fin de 2001, jusqu'au début de 2002.

CONSTATATIONS

La plupart des personnes interrogées ont indiqué que les négociations dans le cadre des PE ont commencé dans un environnement de concertation positif. De plus, les deux parties ont apprécié l'occasion de discuter du rôle régional. Toutefois, on a reconnu que les questions liées à l'éclaircissement des rôles et des responsabilités n'ont pas toutes été résolues. En effet, aucun mécanisme officiel n'était en place afin d'assurer la coordination et la surveillance des négociations et de la mise en œuvre des PE. En conséquence, les directions générales et les régions ont été essentiellement laissées à elles-mêmes pour interpréter et appliquer le *Cadre d'imputabilité provisoire des SMA et des DGR* afin d'établir chaque PE entre une direction générale et une région.

Certaines personnes interrogées qui ont participé aux négociations initiales des PE ont laissé entendre qu'on avait l'intention d'adopter une approche commune pour établir les rôles et les responsabilités de toutes les directions générales et les régions. Toutefois, dans les sept PE qui ont été négociés au bout du compte, les rôles et les responsabilités des DGR et des SMA étaient très larges. Par exemple, pour la DGSPNI et la DGPSA, les régions rendent compte des activités au SMA de la direction générale par l'entremise des directeurs régionaux. Par contre, pour la DGSESC, les directeurs régionaux rendent des comptes par l'entremise du DGR, mais le financement du programme est géré par le SMA de la direction générale.

Jusqu'à maintenant, il n'y a eu qu'une seule division importante des rôles et des responsabilités entre les SMA et les DGR dans les PE. Habituellement, la portée des PE ne dépasse pas les énoncés des objectifs généraux et les descriptions des rôles et des responsabilités définis dans le *Cadre d'imputabilité provisoire*. Excepté les déclarations d'intention et les descriptions d'activités générales, il n'y a pas d'indicateurs qui mesurent le rendement escompté dans le *Cadre d'imputabilité provisoire* et les PE. De plus, il n'existe aucun mécanisme de résolution de conflits ou de différences d'interprétation entre les parties.

Dans ce contexte, il semble que les parties concernées se concentrent sur leurs responsabilités redditionnelles individuelles : les SMA mettent l'accent sur l'obtention des résultats des programmes, la supervision des ressources des programmes et la prise de décisions, alors que les DGR maximisent l'intégration, la coordination et la souplesse des activités régionales.

Le problème principal qui est ressorti de l'évaluation est l'équilibre des ressources et des responsabilités entre les régions et les directions générales. Cette tension est devenue apparente au cours des négociations entre les SMA et les DGR et n'a pas été éliminée, ce qui peut expliquer le manque de clarté au regard de leurs responsabilités et de leurs rôles respectifs établis dans les PE. Compte tenu des tensions qui persistent entre les deux principales parties aux PE, il n'est pas étonnant de constater que certains éléments importants, mais litigieux, sont absents des PE, comme des formules de financement, des énoncés des résultats clairs et des indicateurs de succès.

Sans des engagements en matière de résultats clairs, l'efficacité des rapports entre les SMA et les DGR est principalement fondée sur la personnalité et la bonne volonté des personnes concernées. De plus, le manque de résultats sur lesquels on s'est entendu rend difficile l'évaluation de la façon dont le Ministère exécute les programmes nationaux dans le cadre des ententes régionales actuelles. Lorsqu'on a questionné les personnes interrogées à propos des avantages des ententes régionales pour les Canadiens, celles-ci étaient incapables de fournir des exemples objectifs qui ont permis d'accroître la visibilité des besoins régionaux définis dans les ententes actuelles ou d'y répondre.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Éclaircir les rôles et les responsabilités

Des responsabilités et des rôles clairs et uniformes sont importants pour faciliter la cohérence et l'intégration des activités au sein du Ministère. Les PE adoptés, dans lesquels on décrit un large éventail de rôles et de responsabilités des DGR et des SMA des directions générales, ont provoqué l'établissement d'ententes encombrantes, incompatibles et prêtant à confusion relativement aux responsabilités redditionnelles des régions et des directions générales. De plus, depuis le remaniement de 2000 et l'élaboration du cadre initial des PE, des changements dans les programmes et les structures ont eu lieu au sein du Ministère, dont la création de l'Agence de santé publique du Canada, changement qui a eu des répercussions importantes pour les activités régionales.

Dans ce contexte, le Ministère doit réviser la question de ce que devrait être le rôle optimal des régions afin de soutenir les résultats du Ministère et de parvenir à une plus grande cohérence et à une meilleure intégration. Dans les prochaines ententes, on pourrait établir la nécessité qu'on rende des comptes par l'entremise des SMA dans tous les cas, que les DGR soient responsables de l'exécution des programmes et qu'ils détiennent l'autorité hiérarchique sur le personnel et sur les ressources, ou on pourrait établir un certain modèle entre ces deux situations.

1re recommandation

Pour servir de fondement aux prochaines ententes de responsabilisation, le rôle du DGR doit être clarifié. Au cours de cette discussion, on doit prendre en considération :

- le degré souhaité de décentralisation au sein du Ministère;
- l'évaluation de la nature des programmes du Ministère pour chacune des directions générales et leurs répercussions possibles sur :
  - (i) l'adaptation des différences régionales dans la conception et l'exécution de programmes;
  - (ii) les mesures assurant la cohérence et l'exhaustivité au sein des programmes et des régions et entre eux;
  - (iii) les mesures pour surveiller et assurer la conformité avec les normes nationales;
  - (iv) la mesure dans laquelle les procédures, les normes, les services et les produits communs sont en place afin d'assurer l'uniformité et la cohérence nationales des programmes;
- une évaluation du cadre législatif actuel pour chacune des directions générales et :
  - (i) l'étendue du pouvoir discrétionnaire régional concernant l'interprétation et l'application de la loi;
  - (ii) le besoin de former le personnel régional afin d'accroître sa connaissance des cadres actuels.

Amélioration des PE

Les DGR ont indiqué que le manque de précision dans la définition des rôles et des responsabilités est l'une des principales raisons qui explique qu'ils ne saisissent pas réellement ce qu'on attend d'eux pour obtenir les résultats spécifiques à la haute direction et les résultats collectifs. En raison de ce manque de clarté, en plus des objectifs qui ne sont pas cernés ni convenus, il devient difficile de déterminer le niveau de ressources nécessaire pour planifier et exécuter les programmes, et rendre compte de leur efficacité.

Dans les cadres d'imputabilité provisoires des SMA et des DGR et les PE applicables, il faut mettre l'accent sur la présentation assez détaillée des domaines de responsabilité pour que les parties concernées comprennent clairement et puissent déterminer de façon quantitative la qualité, la quantité et le calendrier de leurs intrants, de leurs extrants et de leurs activités en matière de réalisation de résultats spécifiés. En effet, dans les PE actuels, il n'y a pas de définition précise des rôles et des responsabilités, des résultats que les PE visent à obtenir; des données sur le rendement pour rendre compte de l'évolution des relations et des objectifs; de l'effet de rétroaction permettant qu'on tire parti des leçons apprises pour influer sur l'orientation des relations; ni d'une façon de régler les différends.

2e recommandation

Peu importe si on a recours à un PE ou à un autre outil, on doit étayer les points suivants :

- la façon dont seront gérés les rôles et les responsabilités
- une formule ou un cadre officiel permettant l'attribution des fonds entre les régions et les directions générales
- un cadre de mesure du rendement comprenant des indicateurs
- un mécanisme de résolution de conflits

Mécanismes de surveillance officiels

Dans le processus d'élaboration des PE actuels, on constate l'absence d'un mécanisme de surveillance officiel qui assurerait la coordination et l'uniformité des ententes. De plus, aucun mécanisme n'a été prévu pour résoudre les conflits entre les parties au cours de la négociation des ententes.

Un leadership assuré par les sous-ministres et le Comité exécutif ministériel ainsi que des mécanismes de surveillance officiels supplémentaires sont essentiels pour établir et maintenir un climat de confiance et pour garantir que les pouvoirs appropriés, les politiques et les lignes directrices stratégiques précises ainsi que des systèmes de gestion efficaces soient en place, si on désire améliorer l'efficacité des PE.

3e recommandation

On devrait mettre en place des mécanismes de surveillance officiels pour la négociation et la mise en œuvre des PE.