



Vérification horizontale interne de la gouvernance dans les petits ministères et organismes

Publié : le 2012-00-11

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2012

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

N^o de catalogue BT66-60/2012F-PDF
ISBN : 978-0-660-25651-1

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Horizontal Internal Audit of Governance in Small Departments
and Agencies



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Vérification horizontale interne de la gouvernance dans les petits ministères et organismes

Mai 2012

Bureau du contrôleur général

Table des matières

Sommaire

Pourquoi est-ce important?

Principales constatations

Conclusion

Conformité aux normes professionnelles

Contexte

Objectif, étendue et approche de vérification

Objectif et étendue

Approche de vérification

Constatations détaillées et recommandations

Première constatation : la place des PMO (Petits ministères et organismes) dans le programme gouvernemental global

Deuxième constatation : L'administrateur général en sa qualité d'administrateur des comptes

Plans d'action de la direction

Annexe 1 : PMO (Petits ministères et organismes) et autres ministères et organismes visés par la mission de vérification

Annexe 2 : Objectifs et critères connexes

Annexe 3 : Classement, par ministère et organisme, des risques que posent les recommandations

Annexe 4 : Liens vers les politiques, directives, consignes et autres ouvrages de référence applicables

Sommaire

La présente vérification visait à déterminer si le cadre de gouvernance applicable aux petits ministères et organismes (PMO (Petits ministères et organismes)) permet de maintenir le caractère sensible que revêtent leurs mandats et leur indépendance, appuie la reddition des comptes de leurs administrateurs généraux et prévoit la mise en place des objectifs du gouvernement, conformément aux valeurs du secteur public.

Pourquoi est-ce important?

Pour établir la confiance du public à l'égard de l'efficacité et de l'intégrité de la fonction publique, il est très important d'avoir un cadre de gouvernance qui assure la reddition de comptes, l'efficacité, la saine gestion et l'adhérence aux valeurs de la fonction publique. Même si les dépenses annuelles des PMO (Petits ministères et organismes) (environ 2 milliards de dollars) sont peu élevées par rapport au budget total du gouvernement, l'on compte sur les PMO (Petits ministères et organismes) pour réaliser les objectifs du gouvernement et pour fournir les services auxquels le public s'attend. Il est crucial que les PMO (Petits ministères et organismes) fassent preuve d'une saine gouvernance en assurant la prudence, la probité, l'intendance des fonds publics et un contrôle efficace.

Principales constatations

Des structures sont en place afin de soutenir la participation efficace des PMO (Petits ministères et organismes) au programme gouvernemental global. L'efficacité de la coordination des portefeuilles repose largement sur les rapports personnels établis entre partenaires au sein des portefeuilles, rapports qui peuvent être formels ou informels. La Collectivité des organismes fédéraux facilite l'échange d'information au sein des PMO et l'élaboration de solutions aux défis communs. Même si ce groupe ajoute une valeur considérable aux PMO (Petits ministères et organismes), il ne doit pas empêcher le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)), partenaire clé du cadre global de gouvernance des PMO (Petits ministères et organismes), de jouer un rôle plus clair et plus actif. Il existe d'autres occasions d'officialiser ce rôle.

Il existe des possibilités d'améliorer la prestation de la formation et les outils d'évaluation afin de permettre aux administrateurs généraux des PMO de comprendre et d'évaluer le rendement lié à leurs responsabilités de gestion. Les administrateurs généraux ont signalé qu'il faudra consacrer beaucoup de temps et d'efforts afin de comprendre comment administrer efficacement un ministère, et que ce processus est inefficace. De plus, en ce

qui concerne les administrateurs généraux qui ne sont pas assujettis à la rémunération au rendement, il n'y a aucun processus en place pour évaluer et gérer leur rendement eu égard à leurs responsabilités de gestion.

Conclusion

Dans l'ensemble, le cadre de gouvernance soutient la reddition de comptes des PMO (Petits ministères et organismes), conformément aux valeurs du secteur public. La Collectivité des organismes fédéraux et les récents efforts déployés par le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) ont aidé les PMO (Petits ministères et organismes) à appuyer les objectifs globaux du gouvernement et d'autres priorités. Il est toutefois possible d'élaborer et de maintenir une approche plus systématique relativement à la formation et à la gestion du rendement des administrateurs généraux, à l'appui de leurs rôles de dirigeant, d'administrateur des comptes et d'intendant des deniers publics.

Conformité aux normes professionnelles

La présente mission de vérification a été exécutée en conformité avec les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes ¹.

Anthea English, CA

Contrôleur général adjoint

Secteur de la vérification interne, Bureau du contrôleur général

Contexte

L'Institut des vérificateurs internes définit la gouvernance du secteur public comme « les politiques et les procédures utilisées pour diriger les activités de l'organisation afin de fournir l'assurance raisonnable que les objectifs sont atteints et que les opérations sont exécutées de manière éthique et responsable (traduction) ² ». Cette définition tient compte de la complexité de la gouvernance, et elle met l'accent sur l'importance des processus qui sous-tendent une communication efficace et rapide avec les ministres et qui appuient leur reddition de comptes au Parlement. Il n'existe pas de cadre unique, exhaustif et mondialement accepté décrivant les processus et les structures d'une saine gouvernance. Aux fins de la présente vérification, nous avons mis l'accent sur les PMO (Petits ministères

et organismes) dans le contexte du programme global du gouvernement et sur les responsabilités de gestion des administrateurs généraux en leur qualité de gardiens des fonds publics.

La collectivité des PMO (Petits ministères et organismes) au gouvernement du Canada est extrêmement diversifiée, notamment sur les plans de la structure organisationnelle et de la taille, du budget, de la nature du travail et des rapports avec les grands ministères, les ministres et les autres intervenants clés du gouvernement. Les PMO (Petits ministères et organismes) sont habituellement régis comme des organismes créés par une loi ou comme des établissements publics. Certains sont aussi des employeurs distincts. Peu importe la structure de gouvernance, la responsabilité et la reddition de comptes reviennent aux administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes).

Au gouvernement du Canada, l'orientation et le soutien, ainsi que les exigences relatives à un contrôle et à une surveillance efficaces, sont tirés de sources diverses, notamment de politiques du Conseil du Trésor et de lois fédérales. Cependant, la majeure partie du régime de gouvernance est moins officielle.

En ce qui concerne la présentation de rapports au Parlement et la communication efficace de l'information aux ministres, le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) a mis au point les *Lignes directrices pour la coordination de portefeuille : Considérations relatives au Cadre de responsabilisation de gestion et survol des pratiques*. Ce document d'orientation inclut des principes généraux et présente des pratiques suggérées qui définissent les attentes en matière de coordination des portefeuilles ³, et il précise les responsabilités des ministres et du sous-ministre du ministère responsable du portefeuille. Il établit qu'il incombe aux administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) de tenir le ministre suffisamment informé afin de faciliter la présentation de rapports au Parlement.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* attribue à l'administrateur général la fonction d'administrateur des comptes de son organisation. Cela oblige les administrateurs généraux à comparaître devant des comités parlementaires et à répondre à des questions touchant une certaine gamme de responsabilités et de fonctions liées à la gestion de leurs organisations, y compris la gestion des ressources ministérielles conformément aux politiques pangouvernementales, le maintien de systèmes efficaces de contrôle interne et la signature des comptes ministériels. De cette façon, les administrateurs des comptes appuient la reddition de comptes ministérielle en fournissant au Parlement des renseignements quant à la manière dont les responsabilités de gestion sont exercées.

Objectif, étendue et approche de vérification

Objectif et étendue

La présente vérification visait à déterminer si le cadre de gouvernance applicable aux PMO (Petits ministères et organismes) permet de maintenir le caractère sensible que revêtent leurs mandats et leur indépendance, appuie la reddition des comptes de leurs administrateurs généraux et prévoit la mise en place des objectifs du gouvernement, conformément aux valeurs du secteur public.

Les structures et les processus de surveillance applicables à certains PMO (Petits ministères et organismes) en octobre 2010 faisaient partie de l'étendue de vérification.

Approche de vérification

Planification

Une analyse contextuelle du régime de gouvernance appliqué aux PMO (Petits ministères et organismes) a été menée dans le cadre de l'étape de planification de la présente vérification, avec pour objectifs de mettre en relief les principaux secteurs de risque et d'établir un échantillon représentatif de PMO (Petits ministères et organismes). Les membres de l'équipe de vérification ont rencontré des spécialistes en politiques du Secrétariat et d'autres intervenants clés en matière de gouvernance. Ils ont examiné le rapport annuel de 2008–2009 du commissaire à l'intégrité du secteur public, rapport qui met en relief les risques particuliers propres aux organismes fédéraux, de même que de récents rapports du Bureau du vérificateur général traitant des aspects de la gouvernance des PMO (Petits ministères et organismes). Ces rapports traitent, entre autres choses, du processus des nominations effectuées par le gouverneur en conseil et de la coordination des portefeuilles. Enfin, les membres de l'équipe de vérification ont examiné des rapports de vérification de grands ministères et organismes liés à la gouvernance. L'annexe 4 présente une liste de politiques, de directives et d'autres documents consultés aux fins de la vérification.

Examen

Un examen détaillé a été mené en fonction des critères de vérification présentés à l'annexe 2. Cet examen a été constitué d'entrevues et il comportait aussi une analyse de divers documents.

Rapports

Après avoir validé les résultats de vérification auprès des ministères et des organismes participants, les membres de l'équipe de vérification ont rédigé les constatations horizontales issues des résultats de son examen détaillé. Un rapport provisoire et un résumé des recommandations connexes ont été envoyés aux ministères et aux organismes qui ont participé à la vérification. Pour donner suite aux constatations et aux recommandations, des plans d'action ont dû être préparés.

Constatations détaillées et recommandations

Première constatation : la place des PMO (Petits ministères et organismes) dans le programme gouvernemental global

Des structures sont en place afin de soutenir la participation efficace des PMO (Petits ministères et organismes) au programme gouvernemental global.

Nous avons examiné la mesure dans laquelle les attentes en matière de communication au sein d'un portefeuille, y compris les résultats souhaités eu égard à la coordination des portefeuilles, sont élaborées en fonction du mandat législatif et du degré d'indépendance. Nous avons tenté d'établir si des structures et des processus sont en place afin de favoriser l'implication et la participation efficace des PMO (Petits ministères et organismes) au programme gouvernemental global. Nous avons également vérifié si le rôle des intervenants clés du gouvernement au regard du cadre de gouvernance du gouvernement du Canada est clairement exprimé pour ce qui est des PMO (Petits ministères et organismes). Finalement, nous avons déterminé si les PMO (Petits ministères et organismes) disposent ou non de mécanismes afin de recevoir de l'aide de la part du Secrétariat relativement à des questions et des préoccupations de premier plan.

Dans l'exécution de leurs mandats législatifs, les PMO doivent fonctionner selon le régime global du gouvernement du Canada. Même s'ils sont associés aux ministères responsables des portefeuilles, certains PMO (Petits ministères et organismes) ont absolument besoin d'indépendance relativement à l'exercice de leur mandat. La coordination des portefeuilles doit donc respecter ces besoins d'indépendance, et ce, en apparence et dans les faits. Pour évoluer en fonction du programme gouvernemental global, les PMO (Petits ministères et organismes) peuvent collaborer avec d'autres ministères et organismes afin de demeurer au fait des pratiques de gestion et des priorités pangouvernementales. Ils peuvent aussi unir leurs forces afin de surmonter leurs difficultés et de mettre au point des solutions.

Le cas échéant, les rapports au sein du portefeuille en place fonctionnent efficacement.

La coordination du portefeuille appuie la cohérence inhérente à la réalisation des objectifs du gouvernement. Dans les cas où le besoin d'indépendance est essentiel à la réalisation d'un mandat (p. ex., organismes quasi judiciaires ou de réglementation), le fait de tenir compte adéquatement de l'indépendance permet le partage de l'information avec le ministère responsable.

Les structures et les processus donnant lieu à une participation efficace des PMO (Petits ministères et organismes) dans leur portefeuille servent de continuum permettant de passer du formel à l'informel. Cela respecte l'orientation du Secrétariat selon laquelle il incombe au ministère responsable d'établir une structure de coordination correspondant aux besoins de son portefeuille. L'efficacité de la coordination au sein du portefeuille dépend de la personnalité des intervenants en cause, et elle repose fortement sur ces derniers. Les administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) expliquent l'efficacité de leur participation par l'effort concerté déployé afin de cultiver des rapports avec le ministère responsable de leur portefeuille.

Certaines structures en place appuient la participation effective des PMO (Petits ministères et organismes) à la réalisation des objectifs globaux du gouvernement. Cependant, le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) doit jouer un rôle plus actif.

Le rôle du Conseil du Trésor en ce qui concerne le régime de surveillance est clair. Il est toutefois possible d'intensifier la participation du Secrétariat, à l'appui du Conseil du Trésor, afin de faciliter l'échange d'information au sujet du programme global du gouvernement et de saines pratiques de gestion. Le Conseil du Trésor oriente les priorités et les politiques pangouvernementales. Le Secrétariat élabore et diffuse ces politiques, réalise les évaluations eu égard au Cadre de responsabilisation de gestion et aide les PMO (Petits ministères et organismes) à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor relativement aux besoins en ressources et aux objectifs de programme. Cependant, les PMO (Petits ministères et organismes) n'ont jamais eu un accès suffisant à l'appareil du Secrétariat pour discuter des enjeux qui concernent particulièrement leur collectivité.

La collectivité des PMO (Petits ministères et organismes) a constitué un réseau de comités conçu pour discuter des défis communs et pour diffuser de l'information. Ce réseau est appelé la « Collectivité des organismes fédéraux »⁴. Il s'agit d'un réseau fondé et financé par ses membres, créé pour appuyer les administrateurs généraux des entités fédérales qui, comme le reconnaît la pratique, n'ont pas un accès régulier aux principaux intervenants des processus décisionnels, à savoir les ministres, le Cabinet et les organismes centraux. Les comités de ce réseau facilitent l'échange d'information et les

discussions en vue d'élaborer des solutions aux défis communs et, du même coup, de répondre aux besoins du gouvernement. Le réseau comble un vide pour les PMO (Petits ministères et organismes), et il a pour eux une valeur inestimable. Toutefois, l'existence et les avantages de la Collectivité des organismes fédéraux ne doivent pas empêcher le Secrétariat de jouer un rôle plus actif quant au soutien des PMO (Petits ministères et organismes).

La fonction de liaison avec les PMO (Petits ministères et organismes), récemment instaurée par le Secrétariat, vise à coordonner les communications avec la Collectivité des organismes fédéraux, à veiller à ce que des renseignements soient recueillis et diffusés en temps opportun et à offrir un soutien eu égard aux défis communs à relever. Cette fonction a été décrite comme une mesure positive que le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) doit maintenir. De plus, étant donné que le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) et divers ministères fédéraux recourent de plus en plus à la Collectivité des organismes fédéraux comme tribune pour la mise en commun du savoir, il est primordial que les PMO (Petits ministères et organismes) participent aux activités de la Collectivité des organismes fédéraux.

Les PMO (Petits ministères et organismes) ne comprennent pas tout à fait le rôle du Bureau du Conseil privé au regard du régime de gouvernance des PMO (Petits ministères et organismes).

Le rôle que joue le Bureau du Conseil privé (BCP (Bureau du Conseil Privé)) à l'égard du régime de gouvernance englobe le processus de nomination des nouveaux administrateurs généraux par le gouverneur en conseil et l'orientation de ces derniers. Pour ce qui est de l'orientation, les nouveaux administrateurs reçoivent une trousse de bienvenue comprenant de l'information essentielle liée à divers sujets, dont les règles d'éthique à l'intention des titulaires de charges publiques, les lignes directrices relatives aux activités politiques des titulaires de charges publiques, et maintes responsabilités et obligations redditionnelles. La trousse renferme en outre des ressources et des liens donnant accès à de plus amples renseignements sur ces questions. De plus, à la demande d'un administrateur général, le BCP (Bureau du Conseil Privé) facilite la tenue de rencontres individuelles entre l'administrateur concerné et des hauts fonctionnaires exerçant de vastes mandats au sein du gouvernement. Enfin, le BCP (Bureau du Conseil Privé) prête son concours au processus de gestion du rendement des administrateurs généraux admissibles à la rémunération au rendement.

Les administrateurs généraux ne comprennent pas suffisamment bien le rôle que joue le BCP (Bureau du Conseil Privé) relativement au régime de gouvernance des PMO (Petits ministères et organismes). Cela peut être attribuable au rôle limité du BCP (Bureau du Conseil Privé) dans l'application courante du cadre de gouvernance.

Deuxième constatation : L'administrateur général en sa qualité d'administrateur des comptes

Une approche plus systématique est requise pour améliorer le perfectionnement professionnel, la formation et la gestion du rendement des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes).

Nous avons vérifié si les PMO (Petits ministères et organismes) bénéficient d'un soutien adéquat et efficace permettant aux administrateurs généraux de comparaître devant des comités parlementaires et de répondre à des questions au sujet de leurs responsabilités de gestion. La *Loi sur la gestion des finances publiques* désigne les sous-ministres et les administrateurs généraux comme administrateurs des comptes de leur ministère respectif, dans le cadre des responsabilités ministérielles. Les administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) doivent rendre des comptes au Parlement et répondre aux questions liées à leurs responsabilités de gestion. Ces dernières consistent à :

- s'assurer que les ressources sont structurées de manière à permettre l'atteinte des objectifs ministériels, conformément aux politiques et procédures gouvernementales;
- s'assurer de l'existence de systèmes efficaces de contrôle interne;
- signer les comptes ministériels;
- exécuter d'autres tâches précises dictées par lois ou règlements en matière d'administration du ministère.

Dans ce contexte, nous avons voulu déterminer si les administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes), au regard de leur rôle d'administrateur des comptes, disposaient d'une formation et d'une orientation adéquates, ainsi que d'une rétroaction convenable quant à leurs responsabilités en matière de gestion. Nous avons tenté de savoir s'ils connaissent ou non le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, qui les aide à observer les règles de l'éthique.

Il est important que les PMO (Petits ministères et organismes) observent les politiques et les pratiques de saine gestion établies par le gouvernement, et ce, conformément aux valeurs du secteur public. Même si l'indépendance est essentielle à l'exécution du mandat de plusieurs PMO (Petits ministères et organismes), il n'en demeure pas moins que ces derniers sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions de gestion, conformément aux attentes du gouvernement à cet égard, et de rendre des comptes. En outre, il est impératif que les administrateurs des comptes comprennent la portée de leurs responsabilités de

gestion et le cadre de gestion du gouvernement du Canada. Cela inclut la connaissance de leurs principales responsabilités inhérentes aux politiques et aux lois qui régissent l'ensemble de l'administration fédérale, ainsi qu'à d'autres saines pratiques de gestion.

L'intendance des ressources publiques est gérée au moyen de pouvoirs délégués.

La délégation des pouvoirs en matière de ressources humaines (dotation) est officiellement gérée et adéquatement dirigée par le président de la Commission de la fonction publique. Les obligations redditionnelles à cet égard sont clairement expliquées.

Les pouvoirs financiers doivent être officiellement délégués par les ministres du portefeuille. Il existe, pour tous les PMO (Petits ministères et organismes), des délégations formelles de pouvoirs en ce qui a trait à l'acquisition de biens et, pour la plupart d'entre eux, des délégations formelles liées à l'obtention de services. Toutefois, au moins un ministère, celui-ci établi en 2007, n'a pas obtenu le pouvoir de passer des marchés de service du ministre du portefeuille approprié. Il lui est donc difficile de s'acquitter de ses tâches courantes. Même si les organismes centraux sont au fait de ce problème, il reste du travail à faire pour rectifier la situation dans un délai raisonnable.

La plupart des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) n'ont pas reçu une formation ou une orientation suffisante en ce qui concerne leur rôle d'administrateur des comptes.

La majorité des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) proviennent de l'extérieur de la fonction publique et sont nommés par le gouverneur en conseil. Ils sont habituellement recrutés pour leur expertise technique ou pour leurs connaissances, plutôt que pour leur expérience en matière d'administration publique. Les administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes) ne sont pas assujettis aux cours de formation et aux examens que les autres cadres du gouvernement sont tenus de subir et de réussir, y compris la formation liée à la délégation de pouvoirs financiers. Bon nombre d'administrateurs généraux ont exprimé le souhait et la volonté de participer à une formation eu égard à leurs responsabilités de gestion et, du même coup, de comprendre en quoi consiste leur rôle relativement aux politiques du Conseil du Trésor. Ils ont toutefois précisé qu'il faut beaucoup de temps et d'efforts pour obtenir des connaissances suffisantes dans ce domaine, et que ce processus est inefficace. Même si un cours d'orientation et des séances d'information individuelles sont offerts aux administrateurs généraux, il n'est pas obligatoire d'y prendre part, et la participation à ces activités a été irrégulière jusqu'ici.

En outre, ni les séances d'information, ni le cours d'orientation ne traitent suffisamment des rôles et des responsabilités cruciaux de l'administrateur général. Cela est particulièrement préoccupant, compte tenu de la portée et de la variété de ces responsabilités de gestion au sein du gouvernement du Canada.

Un groupe de travail a été mis sur pied par le BCP (Bureau du Conseil Privé) afin de cerner les besoins en apprentissage des administrateurs généraux des organismes fédéraux. Il a été transféré, en 2009, à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC (École de la fonction publique du Canada)), qui a formellement établi le mandat du comité consultatif sur l'apprentissage des dirigeants d'organismes fédéraux. Le comité sert de tribune pour discuter des besoins d'apprentissage et de perfectionnement des administrateurs des organismes fédéraux et de la façon dont l'EFPC (École de la fonction publique du Canada) peut répondre à ces mêmes besoins. Le comité regroupe des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes), lesquels agissent en qualité de représentants de la Collectivité des organismes fédéraux, ainsi que des représentants de l'EFPC (École de la fonction publique du Canada) et du BCP (Bureau du Conseil Privé). Or, le comité n'a tenu qu'une seule séance en 2010, puisqu'il a éprouvé de la difficulté à réunir ses membres.

Les responsabilités de gestion des administrateurs des comptes qui sont comptables aux comités parlementaires relèvent en bonne partie du Secrétariat, lequel doit diffuser les politiques du Conseil du Trésor et surveiller les comptes ministériels et les contrôles internes. L'EFPC (École de la fonction publique du Canada) devrait donc inciter activement le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) à faire preuve de leadership pour assurer la mise en place d'un cadre d'apprentissage et d'outils connexes.

En l'absence d'une formation axée sur les responsabilités de gestion des administrateurs généraux, les chefs des organismes fédéraux, un comité de la Collectivité des organismes fédéraux, ont exercé un rôle proactif afin de faciliter la mise en commun des connaissances avec les nouveaux administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes). Comme mentionné dans le présent rapport, même si cette organisation joue un rôle utile et important, sa participation au perfectionnement des administrateurs généraux et de leurs équipes ne doit pas remplacer l'orientation et le leadership des organismes centraux.

Le bureau du commissaire à l'intégrité du secteur public a mis au point 50 questions utiles qu'un administrateur général nouvellement nommé doit poser afin de mieux comprendre son rôle ainsi que le contexte de l'administration fédérale. Cet outil a été jugé utile pour les nouveaux administrateurs généraux, lesquels ne savent peut-être pas quelles questions il convient de poser. À l'automne 2011, alors que nous procédions à la présente vérification, le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) se préparait à publier et à

diffuser au sein de la collectivité des PMO (Petits ministères et organismes) un document intitulé *Guide à l'intention des nouveaux administrateurs généraux : Renseignements essentiels pour faciliter la gestion de petits ministères ou organismes fédéraux*. Ce guide aborde plus de 50 questions touchant la gestion des finances et des ressources, le rendement, les résultats et la présentation de rapports, et l'établissement de liens avec les organismes centraux. Il traite également d'autres responsabilités et informations organisationnelles et législatives. Le Secrétariat entend mettre ce guide à jour de façon périodique. Cette mesure est considérée comme positive, bien qu'il soit nécessaire d'offrir davantage de formation en bonne et due forme.

Les administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) sont au fait du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

La trousse d'orientation des administrateurs traite du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, ainsi que des *Lignes directrices en matière d'éthique à l'intention des titulaires de charge publique*. Il est manifeste que les administrateurs généraux ont adopté ce code, comme en témoignent la façon dont ils soulignent son importance au sein de leur PMO (Petits ministères et organismes) respectif et les efforts qu'ils déploient pour y ajouter en complément un code de conduite plus propre à leur situation.

La présence d'une solide fonction de services ministériels permettant de soutenir l'administrateur général dans son rôle d'administrateur des comptes revêt une importance de premier ordre.

Il incombe aux administrateurs généraux, en tant qu'administrateurs des comptes, de respecter les politiques du Conseil du Trésor et les lois qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale. L'exécution efficace de cette responsabilité est renforcée par la présence d'une solide fonction de services ministériels. Le rôle associé à une fonction de services ministériels comporte souvent de multiples facettes et exige donc des compétences et des capacités diversifiées et poussées. La fonction de services ministériels peut être confiée à une ou à plusieurs personnes et relève souvent du dirigeant principal des finances, lequel prodigue à l'administrateur général de précieux conseils, connaissances techniques et renseignements internes. Toutefois, vu la taille réduite des PMO (Petits ministères et organismes), le roulement parmi les employés des services ministériels risque d'être à la fois d'être trop rapide, parce que la progression de la carrière est moindre que dans les grands ministères, et insuffisante, ce qui peut engendrer l'isolement et un manque de familiarité avec les orientations et les priorités changeantes du gouvernement. L'aide du Secrétariat pour assurer la planification de la relève dans cette collectivité fonctionnelle contribuerait à atténuer le risque d'inadéquation des fonctions de services ministériels au sein des PMO (Petits ministères et organismes).

En outre, la participation aux activités de mise en commun de l'information organisées par la Collectivité des organismes fédéraux aide à réduire les effets de l'isolement et, comme précité, cela est critique.

Certains PMO (Petits ministères et organismes) ont choisi d'acquérir des fonctions de services ministériels auprès d'autres ministères afin de compter sur des équipes où les compétences et la capacité recherchées sont plus faciles à obtenir et à gérer par roulement. Cette approche élimine la plupart des risques susmentionnés. Dans le cas des PMO (Petits ministères et organismes) qui ont choisi de recourir aux fonctions de services d'autres ministères, la conclusion d'un protocole d'entente prévoyant un accord sur le niveau de service et des méthodes de règlement des différends constitue une saine pratique.

En l'absence d'une solide fonction de services ministériels permettant d'orienter le processus décisionnel, les administrateurs généraux risquent d'enfreindre involontairement les politiques qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale. En réalité, les mécanismes de contrôle de certains PMO (Petits ministères et organismes) peuvent être inefficaces, voire inexistants, et ces organisations ne connaissent pas les facteurs de souplesse susceptibles de rendre leur mode de fonctionnement plus efficient. Étant donné que le rôle de la fonction des services ministériels comporte de multiples facettes, le gestionnaire relevant de l'administrateur général est tenu d'avoir une expérience et une formation dans un éventail de pratiques en matière de gestion et de leadership.

Dans certains cas, la présence d'une solide fonction de services ministériels pour orienter la transition d'un administrateur général nouvellement nommé peut atténuer l'absence d'une formation efficace pour les administrateurs généraux. Il convient toutefois d'ajouter qu'une fonction efficace de services ministériels ne doit pas remplacer le cadre d'apprentissage en bonne et due forme des administrateurs généraux.

Les processus de gestion du rendement individuel des administrateurs généraux sont utilisés comme outils à l'appui de la rémunération au rendement, et non aux fins de la gestion constructive et de l'amélioration continue en ce qui a trait au leadership et aux responsabilités de gestion.

Même s'il incombe aux administrateurs généraux de rendre compte de l'exécution de leurs mandats par l'entremise de diverses exigences en matière de présentation de rapports, les processus qui permettent d'évaluer le rendement individuel des administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes) au regard de leurs responsabilités de gestion ne sont pas appliqués uniformément. Le BCP (Bureau du Conseil Privé) a mis au point des lignes directrices concernant la gestion du rendement des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) assujettis à la rémunération au

rendement. Cependant, dans la plupart des cas où les administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes) n'ont pas droit à la rémunération au rendement, il n'existe aucun mécanisme officiel en vertu duquel l'administrateur général est personnellement responsable d'une saine gestion. Même si les activités de certains PMO (Petits ministères et organismes) (p. ex., les organismes quasi judiciaires) nécessitent une certaine indépendance, ce principe ne s'applique pas à toutes les facettes du travail accompli par les PMO (Petits ministères et organismes), mais uniquement aux décisions rendues sur le plan quasi judiciaire. Seulement 16 des 48 administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes) visés par la définition de « petit ministère ou organisme » formulée dans la *Politique sur la vérification interne* sont personnellement assujettis à un processus d'évaluation du rendement.

Le Secrétariat, au regard de son rôle de diffusion des politiques du Conseil du Trésor à l'échelle pangouvernementale, doit surveiller l'efficacité de ces mêmes politiques au sein des ministères et organismes. Cela comprend autant les responsabilités particulières des administrateurs généraux et celles des ministères en général. Le Secrétariat s'acquitte de cette tâche par l'entremise des évaluations du Cadre de responsabilisation de gestion et de vérifications des contrôles de base conçues pour mesurer l'efficacité des contrôles de base sur la gestion financière afin d'en garantir l'application conformément à certaines lois, politiques et directives. Le Secrétariat et le BCP (Bureau du Conseil Privé) devraient faire davantage pour donner aux administrateurs généraux de la rétroaction à propos de leurs responsabilités de gestion ou encore leur permettre de s'autoévaluer en leur fournissant les outils nécessaires.

Dans certains cas, les administrateurs généraux ont décidé d'établir des ententes sur le rendement et des processus d'évaluation du rendement avec leurs présidents de conseils d'administration respectifs afin de se renseigner de façon proactive quant aux attentes et à leur rendement au regard de celles-ci. Cela dénote un ferme engagement en matière de leadership et de reddition des comptes de la part de l'administrateur général et devrait être maintenu à titre de saine pratique. Le simple fait de s'en remettre à cet engagement ne devrait toutefois pas être considéré comme une mesure compensatoire suffisante.

On ne soulignera jamais assez le risque associé à une gestion insuffisante du rendement des administrateurs généraux des PMO (Petits ministères et organismes). Comme indiqué antérieurement, les administrateurs généraux sont souvent recrutés à l'extérieur de l'administration fédérale et possèdent une connaissance limitée de l'administration publique. Il ne faut pas perdre de vue cette réalité, qui s'ajoute à l'absence de formation obligatoire et à l'étendue de leur rôle d'administrateur des comptes. La gestion proactive et constructive du rendement est un mécanisme de contrôle important qui permet de veiller à

ce que ces personnes soient soutenues et outillées comme il se doit dans les domaines du leadership, de l'administration publique et, en particulier, dans leurs responsabilités de gestion relative à leur rôle d'administrateur des comptes.

Recommandations

1. Par l'entremise du comité consultatif sur l'apprentissage des dirigeants d'organismes fédéraux, l'École de la fonction publique devrait inciter activement le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) du Conseil du Trésor du Canada à mettre au point un cadre efficace d'apprentissage sur les responsabilités de gestion d'un administrateur des comptes à l'intention des nouveaux administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes).
2. En consultation avec la Collectivité des organismes fédéraux, le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) du Conseil du Trésor du Canada devrait examiner la planification et la formation de la relève pour les fonctions de services ministériels relevant d'administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes) afin d'appuyer l'étendue des compétences et le leadership nécessaires.

Plans d'action de la direction

Les constatations et les recommandations de la présente vérification ont été présentées à chaque ministère et organisme visé par la vérification. Le Bureau du contrôleur général a demandé à chacun des ministères et des organismes ayant reçu des recommandations à la suite de la vérification de préparer des plans d'action de la direction détaillés.

Annexe 1 : PMO (Petits ministères et organismes) et autres ministères et organismes visés par la mission de vérification

Petits ministères et organismes

- Procréation assistée Canada
- Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs
- Tribunal canadien des droits de la personne
- Office des transports du Canada
- Commission des champs de bataille nationaux
- Office national de l'énergie

- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
- Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada
- Registraire de la Cour suprême du Canada
- Bureau de la sécurité des transports Canada
- Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

Ministères et organismes jouant un rôle central

- École de la fonction publique du Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Bureau du Conseil privé

Annexe 2 : Objectifs et critères connexes

La présente vérification visait à déterminer si le cadre de gouvernance applicable aux petits ministères et organismes (PMO (Petits ministères et organismes)) permet de maintenir le caractère sensible que revêtent leurs mandats et leur indépendance, appuie la reddition des comptes de leurs administrateurs généraux et prévoit la mise en place des objectifs du gouvernement, conformément aux valeurs du secteur public.

Objectifs	Critères
-----------	----------

<p>Évaluer l'efficacité des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le régime global de gouvernance visant les <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u>, dans le contexte pangouvernemental; • la mise en commun de l'information afin de permettre aux <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u> de contribuer à l'atteinte des priorités du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les attentes à l'égard des PMO au sein d'un portefeuille sont clairement énoncées, y compris les résultats escomptés de la coordination de portefeuille, conformément au mandat législatif et au degré d'indépendance de chaque <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u>. • En ce qui concerne les <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u>, le rôle des intervenants clés du gouvernement au sein du régime de gouvernance du gouvernement du Canada est clairement communiqué et respecte les exigences relatives à l'indépendance des <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u>. • Des mécanismes sont en place pour permettre aux <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u> d'obtenir des conseils et des recommandations auprès du Secrétariat à propos de questions ou de préoccupations de premier plan.
<p>Examiner les mesures prises au pour aider les administrateurs généraux à s'acquitter de leur rôle d'administrateur des comptes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u> ont instauré de solides structures de gouvernance favorables à une gestion prudente des ressources publiques. • La responsabilité, la reddition de comptes et l'autorité de saine gestion sont officiellement déléguées, et les administrateurs généraux des <u>PMO (Petits ministères et organismes)</u> sont tenus de rendre des comptes.

Annexe 3 : Classement, par ministère et organisme, des risques que posent les recommandations

Le tableau suivant présente les recommandations et leur attribue une cote de risque (élevée, moyenne ou faible). La cote de risque a été déterminée selon les priorités relatives des recommandations.

Recommandations	EFPC (École de la fonction publique du Canada)	Secrétariat	Priorité
1. Par l'entremise du comité consultatif sur l'apprentissage des dirigeants d'organismes fédéraux, l'École de la fonction publique devrait inciter activement le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) du Conseil du Trésor du Canada à mettre au point un cadre efficace d'apprentissage sur les responsabilités de gestion d'un administrateur des comptes à l'intention des nouveaux administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes).	A	N/A	Élevée
2. En consultation avec la Collectivité des organismes fédéraux, le Secrétariat (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) du Conseil du Trésor du Canada devrait examiner la planification et la formation de la relève pour les fonctions de services ministériels relevant d'administrateurs généraux de PMO (Petits ministères et organismes) afin d'appuyer l'étendue des compétences et le leadership nécessaires.	N/A	A	Élevée
<p>Légende : A : Applicable N/A : Non-applicable EFPC (École de la fonction publique du Canada) : École de la fonction publique du Canada Secrétariat : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</p>			

Annexe 4 : Liens vers les politiques, directives, consignes et autres ouvrages de référence applicables

Sources des critères de vérification

1. *Loi fédérale sur la responsabilité*
2. *Loi sur la gestion des finances publiques*
3. *Lignes directrices pour la coordination de portefeuille : Considérations relatives au Cadre de responsabilisation de gestion et survol des pratiques*
4. *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne, Institut des vérificateurs interne (en anglais seulement)*
5. *Cadre de responsabilisation de gestion*
6. *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*
7. *Politique sur la vérification interne*⁵
8. *Politique sur le contrôle interne*
9. *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*
10. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*

Ouvrages de référence

1. *Cinquante questions utiles, Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada*
2. *Rapport de décembre 2008 de la Vérificatrice générale du Canada, chapitre 2 – La gouvernance des petites entités fédérales, Bureau du vérificateur général du Canada*
3. *Rapport annuel 2008–2009, Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada*
4. *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada, mars 2009, chapitre 2 – Le processus de nomination par le gouverneur en conseil, Bureau du vérificateur général du Canada*
5. *Rapports sur les plans et les priorités 2010–2011, Section 1 : Vue d'ensemble du Ministère, Responsabilités, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*
6. *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État, 2011*
7. *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparation devant les comités parlementaires, 2007*
8. *Vérification de la gouvernance et des orientations stratégiques, Patrimoine canadien, Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Direction des services de vérification et d'assurance, mars 2009*
9. *Vérification du cadre de gouvernance du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*

10. *Contrôles de gestion de base : Guide à l'intention des vérificateurs internes*, Bureau du contrôleur général, Secteur de la vérification interne, novembre 2007 – Ébauche (non publiée)
 11. *Corporate Governance – King III Report, PricewaterhouseCoopers*, septembre 2009 (en anglais seulement)
 12. *Internal Control Management and Evaluation Tool*, United States General Accounting Office, Internal Control Standards, août 2001 (en anglais seulement)
 13. *Compétences clés en leadership*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
 14. *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*
 15. *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*
 16. *Examen de la gouvernance : Prestation de services, Rapport de vérification*, mai 2010, Bibliothèque et Archives Canada
-

- 1 Le Bureau du contrôleur général n'a pas subi d'évaluation externe de ces activités de vérification au moins une fois, au cours des cinq dernières années, pour confirmer sa conformité à ces normes.
- 5 Cette vérification a été complétée selon la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor de 2006. À partir du 1er avril 2012, la politique a été modifiée et contient une nouvelle définition des petits ministères pour l'application de la politique
- 2 Institute of Internal Auditors, *The Role of Auditing in Public Sector Governance*, 2006, p. 3.
- 3 Un portefeuille est un regroupement d'entités gouvernementales relevant de la responsabilité d'un ministre.
- 2 Institute of Internal Auditors, *The Role of Auditing in Public Sector Governance*, 2006, p. 3.

- 3 Un portefeuille est un regroupement d'entités gouvernementales relevant de la responsabilité d'un ministre.
- 4 La collectivité des PMO (Petits ministères et organismes), définie par la Collectivité des organismes fédéraux, est plus vaste que ce qu'entend la *Politique sur la vérification interne*.
-

Date de modification :

2012-05-11