



Government of Canada
Department of Communications

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

PROJET PILOTE
BUDGET D'EXPLOITATION UNIQUE

Rapport d'examen

juillet 1993

EXAMENS MINISTÉRIELS

EXAMEN DU PROJET PILOTE DU BUDGET D'EXPLOITATION UNIQUE

RAPPORT FINAL

juillet 1993

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE A LA DIRECTION	i
CONTEXTE	1
OBJECTIFS DE L'EXAMEN	1
PÉRIODE DE L'EXAMEN	2
MÉTHODOLOGIE	2
CONSTATATIONS	2
CONCLUSIONS	7
ENSEIGNEMENTS	8

SOMMAIRE À LA DIRECTION

CONTEXTE

Une entente intervenue entre le Conseil du Trésor et le Ministère des Communications a permis au ministère d'implanter un régime de gestion financière dans le cadre duquel sont éliminées certaines contraintes implicites aux affectations budgétaires. C'est ainsi que le Budget d'Exploitation Unique (BEU) a été mis en oeuvre sur la base d'un projet pilote pour évaluer les bénéfices potentiels résultant de la flexibilité accrue mise à la disposition des gestionnaires dans la gestion de leurs ressources.

Le présent rapport a été rédigé de manière à répondre aux nouveaux défis découlant de la migration du Ministère des Communications vers de nouvelles organisations.

OBJECTIFS DE L'EXAMEN

L'objectif général de ce rapport vise à faire le point sur la mise en oeuvre du concept afin de déterminer si les bénéfices escomptés se sont matérialisés. À partir de l'expérience accumulée, il s'agit aussi de dégager les enseignements à tirer pour maximiser les bénéfices découlant de la flexibilité et des avantages associés au BEU.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Répercussions sur la gestion

Une analyse des données et des commentaires recueillis lors des entrevues révèlent que, déjà après la première année, l'introduction du BEU s'est traduite par une meilleure gestion des dépenses (opinion partagée par 78 % des personnes interviewées) puisqu'elle a permis d'éliminer certaines contraintes de gestion (selon 76 % des personnes interrogées). Elle a en effet eu des effets positifs, en particulier pour la planification et l'organisation du travail.

D'ailleurs, les gestionnaires ont utilisé la flexibilité accrue du nouveau régime.

L'introduction du BEU a eu peu d'effet sur les activités de dotation, de classification et sur les plans de formation ainsi que sur l'environnement de travail.

Délégation de pouvoir

La question de délégation de pouvoir est importante pour maximiser les bénéfices du nouveau régime. Pour ce faire, il faut assurer une certaine cohérence entre la délégation de la gestion financière et la délégation en gestion du personnel afin de permettre aux gestionnaires d'utiliser la flexibilité accrue.

SOMMAIRE À LA DIRECTION

Même si le degré de satisfaction à cet égard est assez élevé, il n'en demeure pas moins que dans environ la moitié des cas il y a incohérence entre la délégation de pouvoir pour la gestion des finances et celle accordée pour la gestion des ressources humaines.

De plus, il existe un besoin de formation en gestion financière pour permettre une utilisation adéquate des pouvoirs délégués.

Communication et formation

Les questions de communication et de formation ont été étudiées en profondeur dans le cadre de cet examen. De façon générale, la pertinence et l'utilité du matériel et des informations communiquées lors des sessions ont été jugées comme étant acceptables d'après les valeurs des indices obtenues. D'autre part une certaine confusion a été notée au niveau de trois aspects importants du BEU :

- la date limite pour effectuer des transferts entre les affectations budgétaires;
- la communication de la méthode de calcul des enveloppes salariales de départ;
- les règles entourant la gestion du montant transférable à l'exercice suivant.

Du côté de la formation, un problème de synchronisme a été soulevé.

Systemes

La majorité des personnes interviewées sont d'avis que les systèmes d'information de gestion des ressources financières et humaines actuels ne facilitent pas la prise de décision.

Plus particulièrement, une forte majorité de répondants ont soulevé l'absence de données quantitatives précises et à jour ainsi que le manque d'outils leur permettant de suivre leurs opérations, d'effectuer des analyses, de planifier et d'exercer un contrôle suffisant sur leurs ressources. De plus, l'absence d'intégration entre les différents systèmes d'information empêche les gestionnaires d'obtenir le portrait global de leur situation financière en temps opportun et de faire des projections.

SOMMAIRE À LA DIRECTION

ENSEIGNEMENTS

Les lignes suivantes présentent les enseignements tirés du projet pilote dont il faudrait tenir compte à l'avenir, et plus particulièrement au niveau des décisions qui seront prises dans le contexte de la création ou de la modification profonde des ministères. Vu le coût et l'engagement à long terme des décisions en matière de systèmes de gestion, ces enseignements revêtent encore plus d'importance.

Les principales leçons qui se dégagent sont :

1. les niveaux de délégation de pouvoirs doivent être cohérents;
2. une stratégie de formation portant sur la gestion financière et l'utilisation des systèmes doit être établie;
3. des systèmes d'information intégrés et des outils à l'intention des gestionnaires doivent être en place.

Finalement, en ce qui a trait plus spécifiquement à la gestion budgétaire, l'établissement et la communication d'un cadre formel pour les règles applicables au montant transférable à l'exercice subséquent, est un des facteurs critiques de succès relié à l'implantation du BEU qui doit être amélioré. Cet aspect du BEU s'avère un incitatif puissant auprès des gestionnaires puisqu'il leur offre une plus grande latitude au niveau de la planification des dépenses.

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

CONTEXTE

Une entente intervenue entre le Conseil du Trésor et le Ministère des Communications a permis à ce dernier d'implanter un régime de gestion financière dans le cadre duquel sont éliminées certaines contraintes implicites aux affectations budgétaires. À ce titre il est à noter que le Ministère des Communications est le seul à avoir converti l'ensemble de ses opérations au régime du Budget d'Exploitation Unique (BEU). Un projet pilote a été mis sur pied durant l'exercice financier 1992-1993 pour recenser les possibilités offertes par le concept du BEU et pour identifier les moyens possibles permettant de contrer les risques associés à ce régime de gestion. Le projet pilote devrait permettre à la gestion d'acquérir suffisamment d'expérience pour faciliter la mise en oeuvre permanente d'un tel régime à l'ensemble de la fonction publique fédérale à partir de l'exercice financier 1993-1994.

Le concept repose sur la prémisse voulant que les gestionnaires peuvent améliorer l'efficacité financière de leurs opérations, si on leur donne la possibilité d'établir la meilleure combinaison de ressources pour la conduite de leurs affaires.

Le BEU a été introduit par le Conseil du Trésor pour procurer aux gestionnaires suffisamment de flexibilité à l'intérieur de leur budget en :

- éliminant les barrières artificielles entre les composantes budgétaires, c'est-à-dire les affectations de salaires, d'opérations et de dépenses mineures en capital;
- éliminant les contrôles des années-personnes au profit d'une enveloppe salariale;
- permettant de transférer à l'exercice subséquent jusqu'à 2% des fonds approuvés, non dépensés au cours de l'exercice courant.

Notons que les autres lois et règlements de gestion financière et de gestion des ressources humaines continuent de s'appliquer. (Par exemple, la loi sur la gestion des finances publiques, la loi sur la fonction publique, les politiques et directives du Conseil du Trésor).

OBJECTIFS DE L'EXAMEN

Les objectifs généraux de ce rapport visent à faire le point sur la mise en oeuvre du concept durant la phase du projet pilote afin de déterminer si les bénéfices escomptés se sont matérialisés et suggérer certains points relatifs à la démarche à suivre pour son implantation finale à partir des enseignements tirés de l'expérience accumulée.

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

Plus spécifiquement, il s'agissait :

- d'évaluer l'incidence de l'introduction du BEU sur la gestion;
- de déterminer si la délégation de pouvoir actuelle permet aux gestionnaires de maximiser les bénéfices du BEU;
- de déterminer si les informations relatives au concept et à son administration ainsi que la formation fournie aux usagers étaient adéquates;
- de déterminer si les systèmes d'informations et les outils mis à la disposition des gestionnaires répondent à leurs besoins et à ceux des services corporatifs.

PÉRIODE DE L'EXAMEN

Le présent examen a eu lieu au cours des mois de janvier 1993 à avril 1993 inclusivement.

MÉTHODOLOGIE

Des entrevues ont eu lieu avec des membres du personnel de toutes les composantes importantes du Ministère impliquées à divers degrés dans le projet. Il s'agit de :

- 17 sous-ministres adjoints et directeurs généraux
- 7 coordonnateurs de secteur
- 12 gestionnaires des finances et des ressources humaines
- 25 gestionnaires de centres de responsabilité des régions et différents secteurs du ministère
- 14 adjointes administratives

Un examen des données administratives et autres documents disponibles a aussi été effectué pour compléter les données recueillies au cours des entrevues.

CONSTATATIONS

Les constatations sont regroupées sous chacun des quatre thèmes abordés dans le cadre de cet examen.

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

Répercussions sur la gestion

De façon générale, une analyse des données et des commentaires recueillis lors des entrevues révèle que, déjà après la première année, l'introduction du BEU a permis une meilleure gestion des dépenses (opinion partagée par 78 % des personnes interviewées) puisqu'elle a permis d'éliminer certaines contraintes de gestion (selon 76 % des personnes interrogées). Elle a en effet eu des effets positifs, en particulier pour la planification et l'organisation du travail (voir tableau 1).

Est-ce que le concept du BEU a favorisé ces pratiques de gestion ?								
	Planification		Organisation		Contrôle		Rapports	
	Gestion ¹	Total	Gestion	Total	Gestion	Total	Gestion	Total
Oui	60%	58%	60%	56%	52%	44%	48%	37%
Non	32%	34%	32%	34%	40%	47%	44%	51%
Pas de réponse	8%	8%	8%	10%	8%	9%	8%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

¹ Gestionnaires de centre de responsabilité

Notons que les gestionnaires des centres de responsabilité ont perçu des effets légèrement plus positifs que les autres personnes interrogées, surtout en ce qui concerne les fonctions «contrôle» et «rapport». Une analyse plus fine des résultats ne révèle aucune différence significative entre les gestionnaires des centres de responsabilité en région et les gestionnaires à l'administration centrale.

Plus spécifiquement, on note que :

- les résultats aux questions sur le degré de satisfaction confirment et permettent de mieux qualifier l'ampleur des bénéfices qui nous apparaissent légèrement positifs (moyenne de 3.06 à 3.45 selon la catégorie de pratique de gestion sur une échelle de 1 à 5 où 1 représente «insatisfait» et 5 représente «satisfait»). Les résultats les plus probants concernent la planification financière où deux fois et demi plus de gestionnaires se disent au moins plutôt satisfaits;

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

- selon 69% des personnes interrogées, le BEU s'est traduit par une augmentation des transferts entre les budgets. En fait, il y a eu 289 transferts budgétaires pour une diminution de 1.6 million de dollars du vote 5 (capital). Ceci démontre que les gestionnaires ont utilisé la flexibilité accrue du nouveau régime. D'ailleurs, le degré de satisfaction de tous les groupes de personnes interviewées vis-à-vis le processus de transfert budgétaire est relativement élevé (toujours supérieur à 3 sur une échelle de 1 à 5 où 1 représente «insatisfait» et 5 représente «satisfait»; la moyenne est de 3.4);
- selon toutes les catégories de personnes interrogées, l'introduction du BEU a eu peu d'effet sur les activités de dotation, de classification et sur les plans de formation ainsi que sur l'environnement de travail. Par contre, plusieurs gestionnaires nous ont affirmé qu'éventuellement, un certain nombre de postes d'adjointes administratives devront être reclassifiés à la hausse pour tenir compte de l'augmentation du niveau de responsabilité de leur titulaire.

Toutefois, il semblerait que la notion de gestion des risques demeure un concept relativement abstrait pour la majorité des gestionnaires. Néanmoins, en ce qui concerne l'incidence du BEU sur la gestion des risques, les interviewés se séparent en deux camps égaux. De plus les gestionnaires régionaux se disent relativement plus confiants face à leur capacité de gérer des risques. De par les commentaires reçus, nous croyons que ce n'est pas tant le niveau des risques qui a changé mais bien la nature de ceux-ci.

Délégation de pouvoir

La question de délégation de pouvoir est importante dans le contexte du nouveau régime. En effet, s'ils ne disposent pas d'un niveau de délégation de pouvoir adéquat, les gestionnaires ne peuvent retirer le maximum de bénéfices du BEU. Pour remédier à la situation, il faudrait assurer une cohérence entre la délégation de la gestion financière et la délégation en gestion du personnel. Ainsi :

- tel que décrit au tableau 2, environ 1 gestionnaire sur 3 croit que le niveau de délégation actuel est attribuable au BEU. De plus, selon la moitié d'entre eux, il n'y a pas de cohérence entre la délégation financière et celle des ressources humaines;
- un répondant sur 3 considère que le niveau de délégation n'est pas exercé au bon échelon hiérarchique afin de donner aux gestionnaires les outils nécessaires dans le but d'optimiser les bénéfices émanant du BEU. Pour eux il y a lieu de déléguer à des niveaux plus bas;

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

- de manière générale, les personnes interviewées se disent plutôt satisfaites du niveau de délégation (moyenne de 3.63 sur une échelle de 1 à 5 où 1 représente «insatisfait» et 5 représente «satisfait»). Nous ne notons aucune différence significative entre les différentes catégories de personnes interrogées (par exemple, les gestionnaires régionaux des centres de responsabilités se disent satisfaits à peu près au même niveau que ceux de l'administration centrale).
- Plus de la moitié des gestionnaires interviewés indique qu'ils ne sont pas suffisamment informés ou formés pour pouvoir utiliser adéquatement leur délégation de pouvoir ce qui soulève le problème de la formation. Les coordonnateurs de secteur sont les plus critiques face à la capacité des gestionnaires en cette matière alors que les sous-ministres adjoints et directeurs généraux sont plus positifs. Il semblerait que ce soit dans le domaine de la gestion financière que les problèmes soient les plus aigus.

Tableau 2

Est-ce que les délégations de pouvoir actuelles sont :

	Le résultat du BEU	Cohérentes (Finance Ressources Humaines)	Exercées par des gestionnaires suffisamment formés/informés	Exercées au bon niveau hiérarchique
Oui	29%	44%	45%	68%
Non	64%	49%	53%	29%
Autre réponse	0%	2%	2%	0%
Pas de réponse	7%	5%	0%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

- Malgré tout, les personnes interviewées se sont dites satisfaites des niveaux de délégation actuels (56% sont relativement satisfaits contre 15% qui sont relativement insatisfaits).
- Selon les commentaires reçus, plusieurs gestionnaires supérieurs ont l'intention de déléguer davantage de pouvoirs à leurs subalternes après une ou deux années d'expérience avec le BEU. Évidemment ils devront avoir reçu la formation nécessaire au préalable.

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

Communication et formation

Les questions de communication et de la formation ont été étudiées en profondeur dans le cadre de cet examen. Toutes les personnes interviewées ont reçu de la documentation sur le sujet et les deux tiers ont participé aux sessions d'information. De façon générale, la pertinence et l'utilité du matériel et des informations communiquées lors des sessions ont été jugés comme étant acceptables d'après les valeurs des indices obtenues (légèrement supérieur à 3 sur une échelle de 1 à 5). D'autre part, une certaine confusion a été notée au niveau de trois aspects importants du BEU :

- un secteur entier du ministère a basé ses décisions, pour effectuer des transferts budgétaires, sur une date limite antérieure à la date réelle se privant ainsi de la flexibilité du BEU en fin d'exercice financier;
- plusieurs gestionnaires n'ont pas été suffisamment informés de la démarche suivie pour l'allocation des enveloppes salariales de départ. En effet, ils ont nourri l'impression que les montants qui leur ont été alloués étaient insuffisants par rapport à leurs effectifs. Cette croyance a généré des critiques injustifiées de la part de plusieurs d'entre eux qui ont vu dans cette manoeuvre une réduction de ressources cachée;
- les règles entourant la gestion du montant de 2% pouvant être transféré à l'exercice suivant n'ont pas été clairement comprise par les gestionnaires. Une proportion importante a exprimé la crainte que cette économie ne leur reviendrait pas, mais serait plutôt utilisée pour financer d'autres secteurs ou des coupures éventuelles de budget. L'incitatif relié à cette disposition importante du BEU se trouve par conséquent substantiellement diminué. En fait, les gestionnaires n'ont pas pleinement utilisé le mécanisme. Cependant, les services de gestion financière du Ministère ont saisi l'opportunité et ont transféré 1 million de dollars plutôt que de perdre les fonds.

Du côté de la formation proprement dite, les personnes interviewées se sont dites satisfaites de l'utilité de la formation reçue. On a toutefois signalé qu'on aurait pu leur fournir davantage de formation et faire preuve d'un meilleur synchronisme par rapport au moment d'utiliser les connaissances acquises.

Systemes

La majorité des personnes interviewées sont d'avis que les systèmes d'information de gestion des ressources financières et humaines

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

actuels ne facilitent pas la prise de décision (63% pour les systèmes financiers et 85% pour les ressources humaines). La forte proportion enregistrée pour ce qui est des ressources humaines s'explique par l'absence de système d'information dans ce domaine à l'intention des gestionnaires.

Plus particulièrement, une forte majorité de répondants ont soulevé l'absence de données quantitatives précises et à jour ainsi que le manque d'outils leur permettant de suivre leurs opérations, d'effectuer des analyses, de planifier et d'exercer un contrôle suffisant sur leurs ressources. De plus, l'absence d'intégration entre les différents systèmes d'information empêche les gestionnaires d'obtenir le portrait global de leur situation financière en temps opportun et de faire des projections.

Les principaux attributs recherchés par les gestionnaires sont les suivants :

- facilité d'accès et d'utilisation des systèmes;
- données à jour et disponibles en temps opportun;
- capacité de produire des rapports appropriés avec une information de qualité permettant d'obtenir le bilan de la situation et de développer des scénarios basés sur différentes hypothèses.

Les gestionnaires ont comblé en partie la lacune au niveau des systèmes financiers en développant leur propre comptabilité parallèle. Cette situation a eu pour effet d'augmenter significativement la charge de travail des adjointes administratives et des coordonnateurs de secteur et a favorisé la prolifération de systèmes disparates.

L'introduction du BEU a également eu une incidence importante sur la demande de services ministériels de gestion financière et des ressources humaines.

CONCLUSIONS

Un certain nombre de conclusions ressortent clairement des analyses effectuées avec les données recueillies au cours de l'examen :

- tous les intervenants sont unanimes à reconnaître l'excellent travail accompli par les membres du groupe chargé de la mise en oeuvre du BEU, compte tenu des échéanciers et des ressources à leur disposition;
- aucune des personnes interviewées ne désire retourner à l'ancien régime. Cette constatation constitue une indication significative du succès du concept auprès des gestionnaires;

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

- la plupart des obstacles à la mise en oeuvre étaient attribuables aux exigences en matière d'information plutôt qu'au concept et aux règles afférentes au BEU;
- le BEU constitue un outil de gestion. Actuellement, le principal défi du gestionnaire public consiste à atteindre ses objectifs en dépit de niveaux de ressources toujours plus restreints. Une forte proportion de gestionnaires sont d'avis que la gestion de la décroissance peut se faire beaucoup plus efficacement dans le contexte du BEU que sous l'ancien régime;
- le niveau de satisfaction du BEU varie selon les secteurs et les régions dépendant du type d'opérations et du niveau de délégation de pouvoir lequel détermine dans une large mesure le degré de flexibilité dont disposent les gestionnaires;
- face aux dépenses salariales, l'introduction du BEU a provoqué une prise de conscience de la part des gestionnaires, les amenant désormais à considérer les décisions en matière de ressources humaines en tenant compte des contraintes découlant de leurs limites budgétaires ainsi que des directives et règlements du Conseil du Trésor, lesquels continuent de s'appliquer;
- quelques-uns sont d'avis que les gestionnaires vont continuer, du moins à court terme, de gérer leur budget comme s'ils disposaient toujours d'un budget distinct pour les salaires, les dépenses d'opérations et les dépenses en capital.

ENSEIGNEMENTS

Voici les enseignements importants sur lesquels on devrait porter une attention particulière dans le cadre de la mise sur pied des nouveaux ministères, de façon à permettre la maximisation des bénéfices découlant de la flexibilité et des avantages associés au BEU :

1. des niveaux de délégation de pouvoirs cohérents entre la gestion des ressources humaines et financières devraient être établis là où il existe des divergences;
2. l'établissement d'une stratégie de formation prévoyant les éléments suivants :
 - formation en gestion financière à l'intention des gestionnaires;
 - formation portant sur l'utilisation des systèmes et outils mis à la disposition des gestionnaires;
 - une meilleure synchronisation entre les cours de formation et le moment d'utilisation des systèmes et outils.

EXAMEN DU PROJET PILOTE BEU

3. la mise en place de systèmes d'information et d'outils nécessaires à la manipulation de l'information et à la production des rapports nécessaires à la prise de décisions. Les systèmes devraient :

- être intégrés afin de fournir des informations à jour et complètes et permettre de développer des scénarios de prévisions;
- être faciles d'accès et d'utilisation pour permettre aux gestionnaires d'obtenir eux-même les données quantitatives, leur permettant de suivre leurs opérations, d'effectuer des analyses ainsi que de planifier et d'exercer un contrôle suffisant sur leurs ressources.

Finalement, un des facteurs critiques de succès relié à l'implantation du BEU qui doit être amélioré est l'établissement et la communication d'un cadre formel pour les règles applicables au montant transférable à l'exercice subséquent. En effet, la règle du 2% s'avère un incitatif puissant auprès des gestionnaires, puisqu'elle leur permet une plus grande latitude au niveau de la planification des dépenses.

