

Le secrétariat du Conseil du Trésor : une étude de cas

Table des matières

1- MISE EN CONTEXTE	4
1.1- Le milieu d'intervention	4
1.2- Évolution et changement de l'ancienne politique.....	5
2 - MANDAT	13
3- MÉTHODOLOGIE	14
3.1- Méthode d'intervention	14
3.2 - Le cadre conceptuel	14
3.3 - Cueillette d'information.....	20
4- L'ANALYSE	21
4.1- Les facteurs d'analyse : constats et observations	21
4.2- Analyse des options	24
4.3- L'option choisie	29
4.4- Plan d'action proposée.....	31
CONCLUSION.....	34
ANNEXE.....	35
RÉFÉRENCES	41

1- Mise en contexte

1.1- Le milieu d'intervention

Le conseil du trésor est une entité du gouvernement dont les pouvoirs et responsabilités sont énoncés dans les lois, des règlements, des décrets, des politiques, des lignes directrices et des pratiques. Le Conseil du Trésor est chargé de l'imputabilité et de l'éthique, de la gestion des finances, du personnel et de l'administration, de la fonction de contrôle ainsi que de l'approbation des règlements et de la plupart des décrets en conseil. Les pouvoirs dont dispose le Conseil du Trésor lui sont conférés en vertu d'un certain nombre de lois qui fixent le cadre de gestion du gouvernement comme la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (voir annexe pour les Lois les plus importantes)

Le conseil du trésor est appuyé dans son travail par 3 organismes : Le secrétariat du conseil du trésor, L'agence de la Fonction publique du Canada et l'école de la Fonction Publique du Canada.

Notre groupe client est le secrétariat du conseil de trésor qui a pour mission de veiller à ce que le gouvernement soit bien géré. Son mandat est d'appuyer le Conseil du Trésor, à titre de comité de ministres, et assumer ses responsabilités légales comme organisme fédéral central¹. Le SCT est chargé de fournir aide et conseils aux ministres du Conseil du Trésor qui porteront attention à l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes. Le secrétariat du conseil du trésor a 3 rôles essentiels : le rôle de surveillance, le rôle d'habilitation pour aider les ministères et les organisations à améliorer le rendement à l'échelle du gouvernement et le rôle de leadership qui est d'établir des standards de la gestion.

Le secrétariat du conseil du trésor est considéré comme la technostucture du gouvernement fédérale car il *est le moteur de standardisation* de la fonction publique².

¹ http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/common/us-nous_f.asp

² Structure et dynamique des organisations, Henry Mintzberg. Éditions d'organisation p : 47.

L'organisation cible est la division de la gestion axée sur les résultats qui appartient au secteur de la gestion des dépenses (voir figure 1 et figure 2). La division de la gestion axée sur les résultats a pour but de favoriser la gestion de rendement et l'évaluation des programmes du gouvernement tout en créant la relation entre les ressources déployés et les résultats à atteindre. Parmi ses services, on retrouve :

- Le rapport au parlement et reddition des comptes;
- Le centre d'excellence en évaluation;
- Les stratégies de la gestion des résultats.

Le mandat se situe au niveau de la division des stratégies de la gestion des résultats. Cette dernière est en charge de la mise en œuvre d'une nouvelle politique énoncé par le conseil du trésor. En effet, dans sa quête de l'excellence et de l'efficience, le gouvernement fédéral s'est doté d'une nouvelle politique en 2005 qui a pour but de renforcer la gestion du secteur public et la reddition des comptes. Cette politique baptisée la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) est en remplacement du cadre politique sur la structure de planification, de rapport et de responsabilisation mis en place en 1996.

1.2- Évolution et changement de l'ancienne politique

1.2.1 Revue de la politique sur le cadre de la planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR)

La politique de la structure de la gestion des ressources et des résultats est mise en place dans le but d'offrir un fondement simple, durable et stable pour une collaboration constante entre les différents ministères. Elle vient en remplacement de la politique sur le cadre de la planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) qui est un remplacement du cadre de planification opérationnelle (CPO).

Le CPRR était mise en place pour définir les activités fondamentales d'un organisme, de même que ses responsabilités, ses mesures de rendement clés et ses allocations de ressources. La politique imposait à chaque ministère et organisme de soumettre un cadre de la planification, de rapport et de responsabilisation qui doit être approuvé par le conseil du trésor.

D'après les conclusions d'un groupe de travail qui a fait l'examen de la politique de CPRR, des lacunes ont été identifiées parmi lesquelles :

- Des attentes imprécises quant à l'utilité/raison d'être;
- Des exigences mal comprises, absence d'un langage clair et simple et d'une terminologie uniforme;
- Difficultés à harmoniser les résultats et les mesures;
- Ne possède aucune base axée sur les risques;
- Difficultés à établir les liens entre les ressources et résultat.

En résumé, la CPRR ne favorisait pas la gestion axée sur les résultats et répondait mal aux besoins d'information des usagers. Le problème majeur de l'ancienne politique est le fait qu'elle ne faisait pas le lien entre les investissements du gouvernement et les résultats escomptés. Peu de mesure de rendement était disponible et il y'avait peu d'information complète sur les différents programmes existants et sur leur efficacité quand aux services rendus à la population canadienne.

De plus, au niveau de la pertinence; le contexte et le mandat du CPRR n'étaient pas clair aux yeux des organismes centraux et des parlementaires et la politique n'appuyait pas une responsabilisation axée sur les résultats au parlement et aux canadiens.

De ce fait, le rapport a défini les principes fondamentaux d'une nouvelle politique qui devraient reposer sur :

- La détermination des efforts engagés par l'organisation pour faire une différence dans la vie des canadiens et canadiennes;
- Des prises de décisions, une gestion des résultats et une orientation des programmes favorisant l'atteinte des résultats organisationnelles fixés;
- Des stratégies et des pratiques de gestion solidement ancrées et organisées de manière à concrétiser les résultats organisationnels;

- L'utilisation du cadre de gestion de responsabilisation intégrée comme un véritable outil de gestion au niveau de la planification, des rapports sur le rendement et de la provenance des ressources.

La conclusion de l'étude a présenté 3 options pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique notamment :

- 1- **Option 1** : Abandonner l'exigence que le CT approuve un cadre et de fournir des principes aux ministères pour guider la responsabilisation en matière de gestion.
- 2- **Option 2** : Définir des principes sur la gestion axée sur les résultats que les ministères et les organismes sauront appliquer. Ceci permettra aux ministères et au gouvernement d'évoluer vers un mode de gestion horizontale.
- 3- **Option 3** : Mettre l'accent sur un cadre applicable à l'ensemble du gouvernement et qui permet d'approuver les responsabilités et les résultats horizontaux plutôt que les cadres ministériels.

L'option 2 a été l'approche recommandée par l'étude car elle se situe entre l'option 1 et 3. Les prochaines étapes étaient de :

- Étudier le rapport d'études et faire des consultations exhaustives en juillet 2002;
- Rédiger la politique et faire engager plusieurs intervenants en automne 2002 ;
- Lancer une version pilote de la mise en œuvre de la politique en 2003³;

³ Rapport d'évaluation de la Politique CPRR, secrétariat du conseil de trésor
http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/team-equip_f.asp?printable=True

1.2.2 La nouvelle politique du SGRR

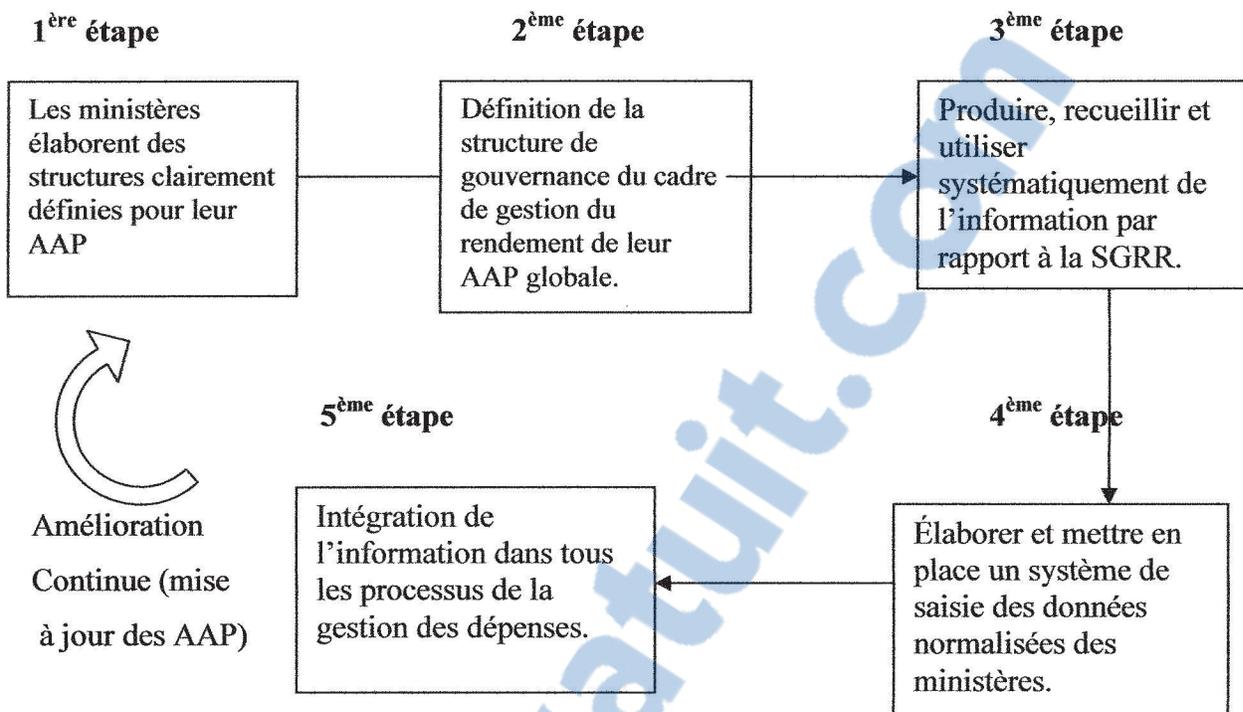
La raison d'être de la nouvelle politique est de fournir l'information d'un ministère par rapport aux programmes offerts, les coûts de ces programmes, de quelle façon ils correspondent aux catégories de résultats prévues dans le cadre pangouvernemental, leur résultats, les cibles qu'ils essaient d'atteindre, le degré d'optimisation des ressources.

La politique a pour objet aussi pour les ministères et les organismes centraux, qui sont en nombre de 98 ministères et quelques sociétés d'états, de prendre des décisions éclairées basées sur les résultats, d'aligner les ressources du gouvernement et d'établir des liens horizontaux et de mieux informer les parlementaires des dépenses et de leurs résultats.

La SGRR sera alors une source d'information à jour sur le ministère et indiquera comment ce dernier répartit et gère les ressources qui relève de son contrôle de façon à atteindre les résultats prévus. Parmi les champs d'actions visés par la politique, il y'a :

- 1- Recentrage de l'évaluation, qui se concentrera sur l'optimisation des ressources, et renforcement des obligations redditionnelles relativement à l'exécution de la fonction;
- 2- Renforcement de la gouvernance;
- 3- Compétences appropriés et des normes pour les évaluateurs;
- 4- Renforcement de la capacité du secrétariat du conseil de trésor.

Afin de mieux comprendre la portée de cette nouvelle politique, on présente les étapes que le conseil du trésor a mis en place, dans le schéma suivant :

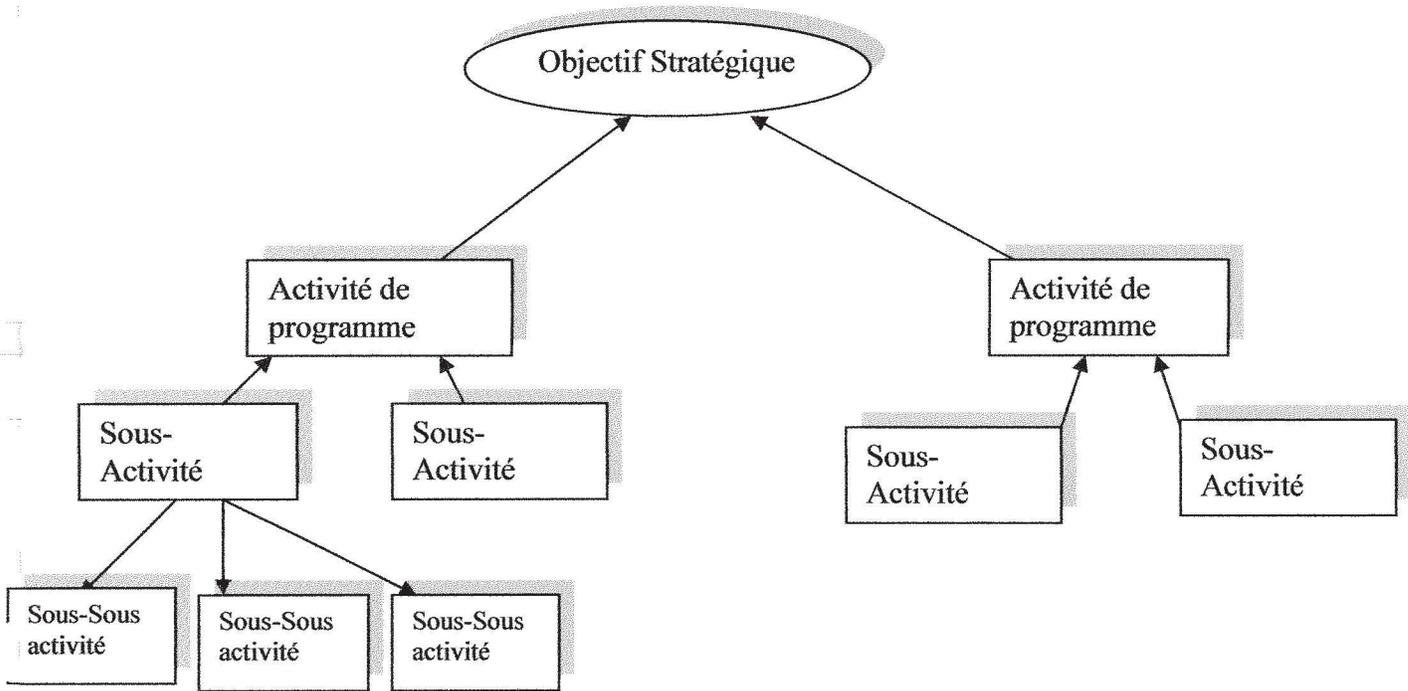


AAP : Architecture des activités de programmes.

SGRR : politique de la structure de gestion des ressources et de résultats.

Première étape : Les ministères élaborent des structures extrêmement détaillées pour leur architecture des activités de programmes (AAP). L'AAP est un inventaire structuré de tous les programmes que gère le ministère y compris les programmes de petite envergure. Les programmes sont présentés suivant une hiérarchie visant à indiquer une relation logique entre chaque programme et les résultats stratégiques ministériels auxquels ils contribuent.

Voici le schéma d'une AAP théorique :



AP : activité de programme

SA : Sous activité

SSA : Sous-Sous Activité

Note : chaque AP, SA, SSA doit être considéré comme des programmes selon la définition du SCT. Un programme est un ensemble de ressources et d'activités liés qui est conçu et géré dans le but de répondre à un besoin.

Deuxième étape :

Élaborer un cadre de mesure de rendement (CMR) qui est un outil de travail élaboré par le secrétariat du Conseil du trésor et qui permettra éventuellement aux ministères de collecter des données relatif à leurs résultats stratégiques, aux résultats attendus et aux extrants produits. Ils doivent pour se faire s'appuyer sur leur AAP que le Secrétariat du conseil de trésor aurait validé.

Le cadre de mesure de rendement doit préciser :

- Les résultats stratégiques, les résultats attendus et les extrants;
- Les indicateurs de rendement;
- Les sources de données;
- La fréquence de la collecte de l'information;
- Les cibles à atteindre;
- Les données réelles recueillis pour chaque indicateur.

Note : plusieurs exigences sont énoncées par le SCT concernant le développement de ce CMR.

Troisième étape : Les ministères doivent saisir des renseignements vérifiables sur les résultats et les dépenses prévues totale pour chaque programme de façon continue.

Quatrième étape : Établissement d'un système robuste pour stocker et analyser des données sur chaque programme pour accéder à des données et produire des rapports tant pour le SCT que pour les ministères.

Cinquième étape : Intégration et utilisation systématiques de l'information du SGRR pour la gestion des dépenses en vue d'améliorer l'efficacité sur le plan des opérations et des attributions.

Pour plus de détails sur la politique de la Structure de Gestion des Ressources et des Résultats, voir les détails de la politique au site web du Secrétariat du Conseil du Trésor

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/mrrsp-psgrr/id-cm/id-cm_f.asp

1.2.3 La situation actuelle de la mise en œuvre de la politique

Selon le plan d'action, les étapes 1 et 2 doivent être terminées et on commence la planification des étapes 3 à 5. Cependant, il y'a toujours un suivi en cours soit pour une mise à jour des AAP, soit pour des ministères qui n'ont pas entièrement achevé l'étape 1. En ce qui concerne l'étape 2, plus de 70 ministères ont déjà envoyé leur CMR pour une évaluation.

Il est prévu à partir de janvier 2008 que les ministères fassent la collecte de l'information en utilisant systématiquement les outils de la SGRR à savoir le CMR (étape 3) et que Le SCT élabore et met en place un système pour recueillir les données ministérielles normalisées(étape 4) et finalement, à l'étape 5, les ministères intègrent les données de la SGRR à tous les processus de gestion des dépenses.

La mise en œuvre du SGRR dépend du fonctionnement de l'ensemble du système qui doit être mis en place pour accueillir toutes les données à savoir : les AAP, les CMR et les informations recueillis des ministères au cours de la collecte d'information.

2 - Mandat

Le mandat permet de déterminer le but de l'intervention qui est un élément essentiel. Il servira à encadrer l'étendue de l'intervention et les orientations principales pour faire l'analyse.

Enjeux : La SGRR se veut être plus qu'une politique mais un mode de gestion et un virage dans l'administration publique qui est basée sur la transparence, l'imputabilité et la reddition des comptes. Cependant, les ministères trouvent de la difficulté dans l'application des exigences de la politique. Ces difficultés consistent essentiellement dans leur incompréhension de ces exigences, leur incapacité de rencontrer le niveau de la qualité exigé du SCT et la réticence de fournir de l'information sur leur performance qui serait la base des unités budgétaires attribuées.

Besoin : Amener les ministères à être plus coopératif quand à la pertinence des informations fournis concernant leurs programmes et l'évaluation de leur performance.

L'objectif de ce rapport est de tenter d'identifier les moyens à déployer à l'interne pour rendre les ministères, assujettis à la politique de la SGRR, plus ouverts à partager l'information sur leur performance de façon plus efficace. La question qui se pose alors est comment favoriser l'implantation de cette politique pour atteindre ses objectifs?

La politique de SGRR essaie de favoriser la transparence et l'imputabilité du Gouvernement par rapport au citoyen canadien. Si elle n'est pas bien mise en œuvre, les problèmes de la reddition des comptes et de l'imputabilité ne seront pas résolus pour autant.

Suite à l'identification du mandat, nous avons choisi la méthodologie d'intervention pour mettre en place les bases pour notre analyse.

3- Méthodologie

3.1 - Méthode d'intervention

L'intervention au sein de l'organisation est un processus qui englobe une série d'opérations ou d'actions menés par l'intervenant en vue de transformer une situation particulière ou un problème en une nouvelle situation plus souhaitable et plus adéquate. Ceci peut être réalisé en essayant d'influer sur un ensemble de facteurs ou d'éléments interdépendants.

Le modèle d'intervention est basé sur une succession d'étapes qui visent à changer la situation actuelle vers une situation désirée. Les étapes de l'intervention sont :

- **L'entrée** : s'engager à produire un projet d'intervention;
- **L'entente** : conclure une entente formelle avec le client;
- **L'orientation** : définir les priorités d'action;
- **La planification** : établir le plan d'action opérationnel;
- **La réalisation** : permettre d'apporter le changement souhaité dans les activités du client;
- **La terminaison** : évaluer l'intervention, prévoir la suite et clore la relation.

C'est dans cette logique qu'on va intervenir au sein du secrétariat du Conseil de Trésor.

3.2 - Le cadre conceptuel

Le cadre conceptuel définit le cadre pour orienter la recherche des facteurs d'analyse. Il permet d'établir les assises basées sur des théories organisationnelles afin de faire une analyse et de formuler des recommandations.

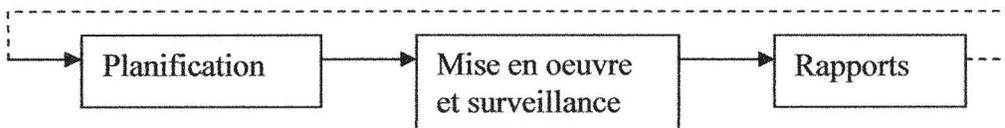
Dans notre intervention, on a choisi de présenter la gestion axée sur les résultats, la gestion du changement et la structure des instruments de politique du Conseil du Trésor.

3.2.1 La Gestion Axée sur les Résultats

L'Approche du Conseil du trésor

D'après le secrétariat du conseil du trésor : « *la gestion axée sur les résultats est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les gens, les processus et les mesures, de manière à améliorer la prise de décision, la transparence et la responsabilité. Elle mise sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la production des rapports sur le rendement* »

La conception de la gestion par résultat au sein du secrétariat du conseil de trésor est représentée par le schéma suivant⁴ :



L'Approche théorique : jean Leclerc par rapport à la gestion par résultat à l'administration publique

Contrairement à la gestion par objectifs qui tend à focaliser les énergies sur les activités plutôt que sur les résultats, la GPR s'intéresse à la vérification permanente des extrants relatifs au fonctionnement général en lien avec les objectifs et les sous-objectifs de chaque unité. En d'autres mots, la GPR s'intéresse davantage aux résultats de l'organisation qu'aux résultats des activités individuelles.

En effet, un résultat est un **changement** descriptible ou mesurable occasionné par une relation de cause à effet. Par gestion par résultats, on entend :

- La définition de résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées;
- L'identification précise des bénéficiaires des programmes et l'élaboration de programmes qui répondent à leurs besoins;

⁴ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/rbm-gar_f.asp

- Le suivi, à partir d'indicateurs appropriés, des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées;
- L'identification et la gestion des risques, tout en tenant compte des résultats escomptés et des ressources requises;
- L'accroissement des connaissances en tirant des leçons de l'expérience et en les intégrant au processus de décisions;
- L'établissement de rapports sur les résultats obtenus et les ressources utilisées.⁵

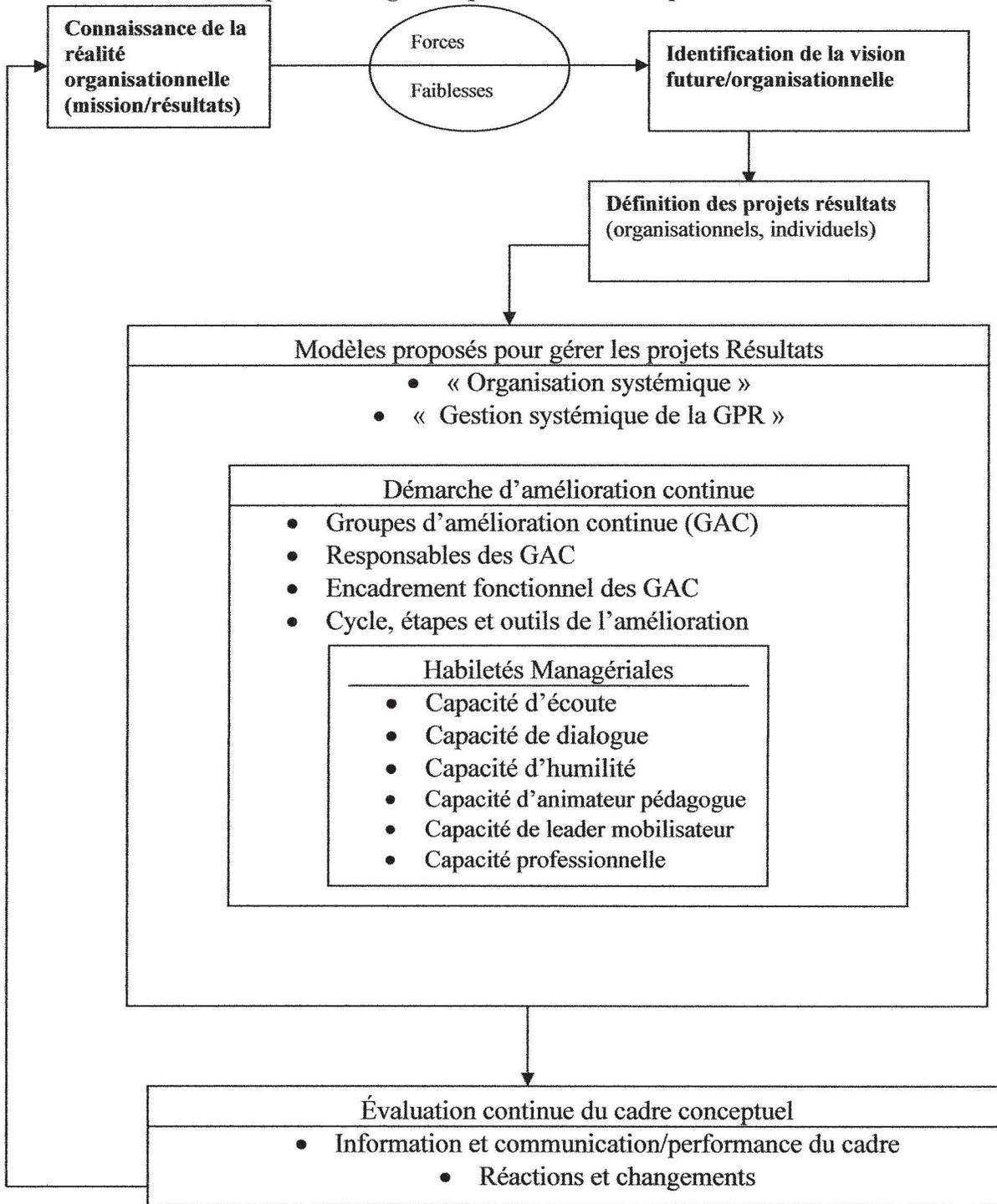
La gestion par résultats est une culture à acquérir par les organisations car la GPR demande des gestionnaires une profonde remise en question des facteurs qui influencent le fonctionnement des organisations.

Ainsi, le gestionnaire doit influencer la culture de son organisation pour instaurer la GPR, il pourrait alors procéder à des changements comme par exemple :

- Focaliser la performance sur la vision et les benchmarks des concurrents ;
- Définir les valeurs et les croyances de façon à corriger les faiblesses ;
- Réviser les processus et les procédés dans un souci de performance ;
- Changer la façon de travailler en privilégiant la mise en commun des intelligences.

⁵ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/Fr/EMA-218132613-PP9>

Le modèle conceptuel de la gestion par résultats est représenté dans le schéma suivant⁶



⁶ Gérer autrement l'administration publique la Gestion par résultats 2^{ème} édition « Jean Leclerc » Presse de l'université du Québec pp : 137-142

Ainsi, le cadre conceptuel de gestion comprend sept phases, auxquelles doivent s'associer les nouveaux gestionnaires leaders :

- 1- Connaissance de la réalité organisationnelle ;
- 2- Projection de la vision future de l'organisation ;
- 3- Définition des projets organisationnels ;
- 4- Modèles proposés pour gérer les projets ;
- 5- Démarche d'amélioration continue ;
- 6- Habiletés managériales favorables à la GPR ;
- 7- Évaluation de la gestion publique.

3.2.2 Gestion de changement

Pourquoi changer? Vouloir changer une organisation, c'est vouloir régler certains de ses problèmes de fonctionnement. « C'est un processus de solution d'un problème »⁷. Un changement peut apporter un plus en termes de satisfaction, d'efficacité, de rendement, de créativité et d'ouverture.

Parmi les stratégies de changement on retrouve : **les stratégies normatives-rééducatives**, qui correspondent aux normes sociales qui engagent un individu dans son travail. Le mode par lequel on peut introduire le changement est par la base c'est à dire par les membres du centre opérationnel qui vont prendre l'initiative de faire le changement. Ils peuvent le faire à l'aide de diverses tactiques qui peuvent être par les activités de formation qu'ils peuvent suivre. La deuxième stratégie correspond aux **stratégies coercitives** qui se fondent sur l'exercice du pouvoir politique et économique. Cette stratégie peut être introduite soit par la base, mais surtout par le sommet hiérarchique qui peut le faire avec des tactiques telles que les décrets, les négociations, etc.

⁷ Poupart, Robert : chapitre 10 : p.321 dans la direction des entreprises, concepts et applications. Sous la direction de Roger Miller, 1985, MCGraw-Hill, Éditeurs

Les stratégies, modes et tactiques de changement :

Stratégies	Modes	Tactiques
Normatives -rééducatives	Par la base	Diffusion des activités de formation
Stratégies coercitives	Par le sommet hiérarchique	Par décret, Par négociation

3.2.3 Définitions de politiques, procédures et directives

Structure et description des instruments de Politique du Conseil du Trésor

Le cadre : Énoncé officiel qui décrit le contexte et l'orientation générale d'un thème stratégique ou d'un groupe de politiques. Le cadre fournit également la structure d'appui qui permet de comprendre les politiques et autres instruments de politique du Conseil du Trésor d'un point de vue stratégique. Il explique pourquoi le Conseil du Trésor établit une politique dans un domaine particulier.

La politique : Consignes officielles qui imposent des responsabilités précises aux ministères. Les politiques expliquent les réalisations attendues des administrateurs généraux et de leurs fonctionnaires.

La directive : Instructions officielles qui obligent les ministères à instaurer (ou à éviter) une mesure particulière. Les directives expliquent comment les administrateurs généraux et leurs fonctionnaires doivent atteindre l'objectif d'une politique.

La norme : Un ensemble de mesures, de procédures ou de pratiques opérationnelles ou techniques qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration publique. Les normes fournissent des précisions sur la manière dont les gestionnaires et les spécialistes fonctionnels sont censés exercer certaines de leurs fonctions.

Les lignes directrices : Document fournissant les avis, les conseils et des explications aux gestionnaires ou aux spécialistes fonctionnels.

Instrument : Exemples d'instruments : pratiques exemplaires reconnues, guides, produits de communication et produits de vérification.⁸

⁸ Guide à l'intention du rédacteur sur l'utilisation du gabarit pour l'élaboration des directives
Préparé par la Direction du renouvellement des politiques (site web du Secrétariat du Conseil du Trésor

3.3- Cueillette d'information

Pour atteindre les objectifs fixés, des rencontres avec les analystes principales responsables de la mise en œuvre de la politique au sein de la division de la gestion axée sur les résultats ont été le point de départ pour comprendre la portée de la politique, identifier et valider le besoin.

Ensuite, la participation aux réunions de groupe pour les discussions sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des étapes et notamment l'étape 2 a permis de cerner quelques problèmes rencontrés. Enfin, la rencontre avec des analystes responsables de dossiers des ministères a servi à comprendre l'approche envers les ministères.

De plus, une recherche documentaire et la rencontre avec le professeur encadreur a permis d'élaborer la mise en contexte et de documenter la première partie. Ainsi que d'établir le cadre conceptuel qui permettra d'identifier les facteurs d'analyse et de formuler des recommandations susceptibles de changer la situation actuelle.

4- L'analyse

4.1- Les facteurs d'analyse : constats et observations

L'analyse effectuée pointe particulièrement vers plusieurs facteurs. Le tableau ci-dessous résume les observations et les déductions découlant de l'analyse. Ces facteurs sont d'intérêt parce qu'en agissant sur ces facteurs, on pourrait favoriser la participation efficace et efficiente des ministères dans la mise en œuvre de la politique.

Facteurs	Constats / observations	Déductions	Actions	Recommandations
Documentation	Différentes terminologies pour le même concept* (voir exemple de la définition de l'AAP).	Inconsistance et manque d'intégration des documents.	Veiller à l'intégration de la documentation.	Analyse régulière de la documentation et de sa pertinence.
	Documents de la politique qui datent de 2004 et 2005	L'information ne suit pas l'évolution de la mise en œuvre de la politique.	Mise à jour régulière de l'information.	Vérification et mise à jour du site web.
	Il n'y a pas de structuration de la documentation par rapport aux instruments de définition	Confusion par rapport à la logique de la politique	Favoriser la clarté du document de la SGRR qui aidera à établir un degré de précision.	Création d'un document qui respecte une structure adéquate aux instruments de politique du Conseil du Trésor
Formation	Absence de programme interne et externe de formation continue de l'application de la politique.	Les qualifications ne sont pas standardisées.	Planifier la formation continue à l'interne et à l'externe. Adapter la formation aux besoins des ministères.	Développer des programmes de formation au sein de l'École de la Fonction publique. Développer un module de formation en ligne et encourager les ministères à l'utiliser.

Facteurs	Constats / observations	Déductions	Actions	Recommandations
<p>Système technique</p> <p>Interne</p>	<p>Degré élevé de contrôle et de régulation (de la part de la technostructure)</p>	<p>Diminution de la marge de manœuvre</p>	<p>Collaborer avec la technostructure pour adapter les outils d'analyse</p>	<p>Diminuer le degré de la réglementation.</p>
<p>Transfert de connaissance</p>	<p>Pourcentage élevé de rotation des analystes</p>	<p>Perte de la mémoire corporative</p>	<p>Canaliser l'information au sein de l'unité</p>	<p>Maximiser la rétention de l'information au sein de l'unité.</p>
<p>Communication</p>	<p>- Peu de coopération de certains ministères Près de 30% n'ont pas formulé de rétroaction</p> <p>- Absence d'exemple concret de la mise en œuvre des différents outils</p>	<p>- La politique est perçue comme une exigence.</p> <p>- Il n'y a pas d'appropriation de la politique de la part des ministères</p>	<p>Changer la perception des ministères par rapport au rôle du SCT</p>	<p>Développer une culture de partenariat vis à vis des ministères.</p>

Facteurs	Constats / observations	Déductions	Actions	Recommandations
Capacité d'opérer le changement				
Interne SCT	Manque de ressources et de capital humain	- standardisation des procédures inadéquate par rapport aux ressources	Adapter les outils de travail aux ressources existantes	Besoin de revoir la standardisation des procédés de la part de la technostructure.
externe	Manque de qualification et de volonté Absence du support de la haute gestion	Démobilisation à opérer les changements	Analyser les facteurs de démobilisation	Enclencher le cycle de mobilisation par le réapprentissage.

* les définitions de l'Architecture des Activités de programmes :

- Selon la définition de la politique

Architecture des activités de programmes (AAP) : Répertoire de tous les programmes et de toutes les activités menées par un ministère ou un organisme. (en 2005)

- Selon la définition du lexique de la Gestion axée sur les résultats

AAP : inventaire de toutes les activités entreprises par un ministère ou un organisme. (en 2004)

- Selon les consignes envoyées aux ministères

AAP : inventaire structurés des programmes d'un ministère.

NB : Il y'a eu une évolution de la définition mais l'information n'est pas intégré dans tous les documents.

4.2- Analyse des options

A partir de l'ensemble des actions identifiées ci haut, on a formulé des options qui peuvent être des pistes de solutions. D'après les constatations, les modifications proposées permettent de jouer sur des facteurs clés qui semblent être à l'origine de tous les éléments problématiques à savoir la documentation, la formation et le transfert de connaissance. Il paraît alors nécessaire de veiller à l'intégration et la mise à jour des documents. De plus, une formation adaptée permettra de garder la mémoire corporative et créer la même vision pour tous les intervenants.

Option 1 : Créer un poste de liaison au sein de l'unité (agent de communication) : un point de repère de l'information. Il va s'occuper de la révision de la documentation et de sa pertinence.

Le poste de liaison est un poste qui n'a pas d'autorité formelle, mais son titulaire, parce qu'il est au carrefour de nombreux canaux de communication, devient le centre nerveux de l'organisation avec un pouvoir informel considérables⁹.

L'agent de communication au sein de l'unité permettra de faire le suivi de l'avancement des dossiers, de vérifier l'information et la documentation ainsi que les mises à jour nécessaires.

Avantage :

- Canaliser l'information et la diffuser au bon moment;
- Uniformiser les définitions des différents concepts;
- Documentation révisée et mise à jour régulière;
- Garder une mémoire corporative et augmenter la vitesse de réponse.

Inconvénients :

- Le côté informel peut limiter la collaboration;
- Demande beaucoup d'efforts pour canaliser l'information alors qu'il y a un manque de capital humain;
- Difficulté d'assurer la relève.

⁹ Structure et dynamique des organisations, Henry Mintzberg. Éditions d'organisation p : 156.

Option 2 : Gérer un espace (sur le site web du SCT) dédié à la mise en œuvre de la politique du SGRR.

Le site web du secrétariat du conseil du trésor est géré par le même service ce qui rend difficile la publication de l'information de façon régulière. Il serait important d'avoir un espace réservé pour la division des stratégies de la gestion des résultats qui est responsable de l'application de la politique pour mettre en évidence les réalisations de la politique, la situation actuelle de la mise en œuvre et les étapes à venir.

L'espace sur le site web du secrétariat du conseil du trésor dédié à la politique de la SGRR garantira une documentation pertinente, à jour et uniforme. Les agents des ministères pourront alors trouver la réponse à leurs interrogations en ce qui concerne la politique et sa mise en œuvre ce qui allégera le travail des analystes en ce qui concerne la diffusion de l'information.

Avantage :

- Intégration des informations par rapport à la politique (les analystes sont les experts en matière de la politique);
- Structuration de la documentation en suivant les différentes définitions des instruments de la politique;
- Mise à jour régulière du site web en assurant une clarté et un degré de précision de l'information;
- Fournir des informations pertinentes sur l'état actuel de la mise en œuvre de la politique et sur les étapes à venir.

Inconvénients

- Difficulté d'obtenir un espace propre;
- Alignement de l'information peut s'avérer difficile;
- Peu de temps disponible pour traiter l'information (manque de ressources humaines).

Option 3 : Adopter une formation continue : développer un cours au sein de l'école de la fonction publique (EFP) obligatoire pour tous les intervenants. (Voir en annexe le cycle de gestion de la formation)

Il faut adapter la formation continue à la réalité de la mise en œuvre de la politique. Le cours offert en collaboration avec l'EFP doit avoir un contenu changeant qui prend en compte l'évolution et le développement de la politique sur le terrain. La formation aura pour effet d'intégrer les notions de la GAR dans la culture des ministères qui seront plus ouverts à l'appliquer au quotidien. Le transfert de connaissance serait alors plus difficile.

Avantage

- Développer la même vision à long terme de tous les intervenants (changement de culture vers une culture de gestion axée sur les résultats)
- Intégration des leçons apprises : apprentissage par exemple (faciliter le processus d'apprentissage en présentant des exemples concrets de l'utilisation des outils proposés comme par exemple le CMR)
- Diminuer l'incertitude face à cette nouvelle situation en offrant les outils et l'apprentissage nécessaires

Inconvénients

- Coordination entre le SCT et l'EFP peut s'avérer difficile;
- Augmentation des coûts de la formation et demande des efforts d'organisation;
- Difficulté de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la politique par rapport à tous les ministères : Il serait difficile d'adapter la formation aux ministères assujettis à cause des différentes réalités organisationnels, missions et des objectifs poursuivis

Option 4 : Standardisation des procédés adéquate au capital humain

Selon la définition de Mintzberg, les procédés de travail sont standardisés lorsque le contenu du travail est spécifié ou programmé¹⁰.

Une standardisation des procédés adaptés au sein de l'unité qui prend en considération les ressources disponibles et qui permettra de réduire le temps de travail.

Avantage :

- Appui de la technostructure quand aux procédés de travail;
- Avoir des postes standardisés qui laissent des marges de manœuvre plus importantes;
- Adapter les outils de travail au capital humain réduit.

Inconvénients

- La standardisation des procédés peut demander beaucoup d'efforts;
- Une communication accrue entre la technostructure, le centre opérationnel et le sommet supérieur.
- Le temps de réalisation peut être trop lent si on prend en considération tous les intervenants à consulter.

¹⁰ Structure et dynamique des organisations, Henry Mintzberg. Éditions d'organisation p : 21

Option 5 : Mobiliser les ministères en adoptant une approche client

La mobilisation des ministères en utilisant une approche client servirait à créer une même vision de la politique. Cette approche pourrait être possible de la part du SCT par :

- Un engagement clair et constant d'aider dans la mise en œuvre;
- Une transparence grâce à une diffusion de l'information sur les progrès et les difficultés;
- Une cohérence des décisions prises;

Cependant, la mobilisation absolue n'est jamais atteinte, c'est un processus lent et qui demande beaucoup de patience car c'est un apprentissage continu.

Avantage :

- Changer la perception des ministères par rapport au rôle du SCT comme gardien de la politique;
- Développer une culture-client pour améliorer la qualité de l'échange;
- susciter l'engagement des ministères en les aidant à s'approprier la politique du SGRR. Les agents des ministères seront alors mobilisés à réussir la mise en œuvre de la politique car ils comprennent le pourquoi et le comment de ce qu'ils font. (voir le schéma en annexe du cycle de mobilisation)
- Récompenser les changements culturels et comportementaux qui mettent l'accent sur les résultats.

Inconvénients :

- Difficulté de changer la culture organisationnelle vers une culture client;
- La bureaucratie de l'organisation ne permet pas d'alléger les relations avec les ministères (toutes les étapes nécessitent des lettres officielles et des approbations de la haute direction)
- Une telle démarche requiert du temps et de la continuité dans l'effort

4.3- L'option choisie

L'option sélectionnée doit avoir des impacts immédiats puisque la mise en œuvre de la politique est déjà amorcée. Présentement, il serait difficile de recourir à l'option 4 à savoir une standardisation des procédés car elle va demander beaucoup d'efforts et de coordination. De même que pour l'option 5, le changement de culture peut prendre des années. Cette option peut être considérée sur un plus long terme.

Conséquemment, suite à l'analyse, il apparaît qu'une combinaison de trois options représente la meilleure recommandation. Il s'agit de recourir simultanément aux options 1, 2 et 3, c'est-à-dire :

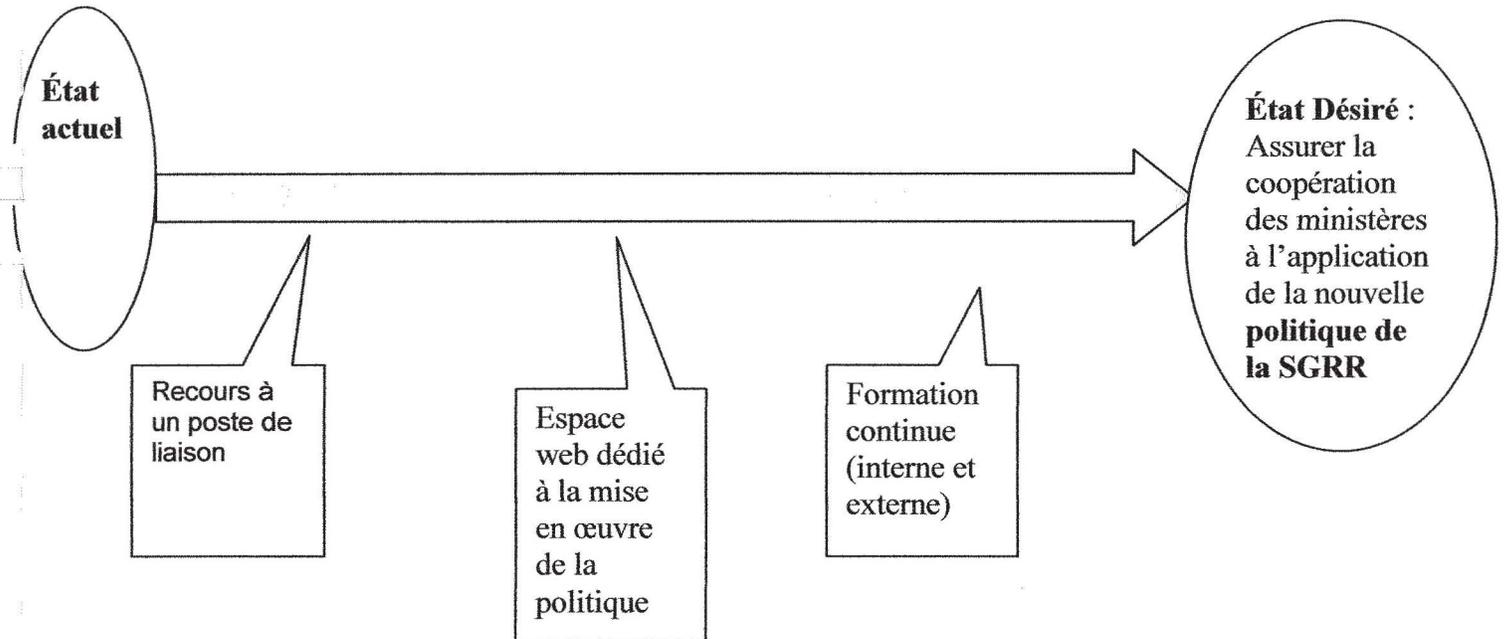
- Créer un poste de liaison au sein de l'unité (agent de communication) : un point de repère de l'information
- Gérer un espace (sur le site web du SCT) dédié à la mise en œuvre de la politique du SGRR.
- Adopter une formation continue : développer un cours au sein de l'école de la fonction publique obligatoire pour tous les intervenants.

Tableau synthèse des options

Options	Avantages	Désavantages
<p>Option 1: Poste de liaison</p> <p>Le titulaire de ce poste va agir comme un agent de communication pour mettre en place un système de documentation et un point de repère de l'information.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Canaliser l'information et la diffuser au bon moment • Uniformiser la définition des différents concepts • Réviser la documentation et l'actualiser; • Garder la mémoire corporative 	<ul style="list-style-type: none"> • Côté informel peut limiter la collaboration. • Demande un effort de planification pour assurer la relève. • Demande de temps et des efforts pour canaliser l'information
<p>Option 2: un espace propre sur le site web</p> <p>La division des stratégies de la gestion des résultats est amenée à diffuser des informations pour les ministères en tout temps. Le meilleur moyen est d'avoir un espace internet où toutes les informations pertinentes sont affichés et mise à jour régulièrement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration de l'information relative à la politique. • Structuration de la documentation. • Mise à jour régulière du site web • Fournir des informations pertinentes sur l'état actuel et les étapes à suivre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté d'obtenir un espace propre • Alignement de l'information peut s'avérer difficile. • Peu de temps disponible pour traiter l'information
<p>Option 3: une formation continue</p> <p>Il faut adapter la formation continue à la réalité de la mise en œuvre de la politique. Le cours offert en collaboration avec l'EFPP doit avoir un contenu changeant qui prend en compte l'évolution et le développement de la politique sur le terrain.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développer une même vision et aider les ministères à s'approprier la politique; • Diminuer l'incertitude vis-à-vis de cette nouvelle situation • Intégration des leçons apprises. 	<ul style="list-style-type: none"> • La coordination entre le SCT et l'EFPP peut s'avérer difficile; • Difficulté de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la politique. • Augmentation des coûts de la formation et des efforts d'organisation.

4.4 Plan d'action proposée

Représentation graphique



Le plan d'action proposée regroupe les aspects de la solution proposée avec les 3 options choisis. Ce plan d'action nous permettra d'identifier le comment, les moyens, les personnes concernées et les échéanciers.

	Comment	Moyens	Qui	Quand
Assurer la mise à jour régulière de la documentation	<ul style="list-style-type: none"> - Intégrer les différents documents relatifs à la politique. - Nettoyage du site web des documents anciens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nommer une personne comme « agent de communication ». 	<ul style="list-style-type: none"> - La direction, les analystes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans l'immédiat et continuellement.
Assurer la formation continue à l'interne et à l'externe	<ul style="list-style-type: none"> - Établir un programme de formation pour mettre à niveau tous les intervenants avec la collaboration de l'école de la fonction publique. - Adapter la formation continue à la réalité de la mise en œuvre de la politique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Guide de formation en ligne. - Créer un cours de formation obligatoire. - Intégrer les nouvelles pratiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - La haute direction. - Les analystes. - les responsables de l'école de la fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dans l'immédiat et durant toute la période d'implantation de la politique.

Diffuser une information pertinente	Comment	Moyens	Qui	Quand
	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour régulière de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer un espace propre pour la division de la gestion axée sur les résultats 	<ul style="list-style-type: none"> - La haute direction et les analystes 	<p>Dans l'immédiat et au moyen terme.</p>



Conclusion

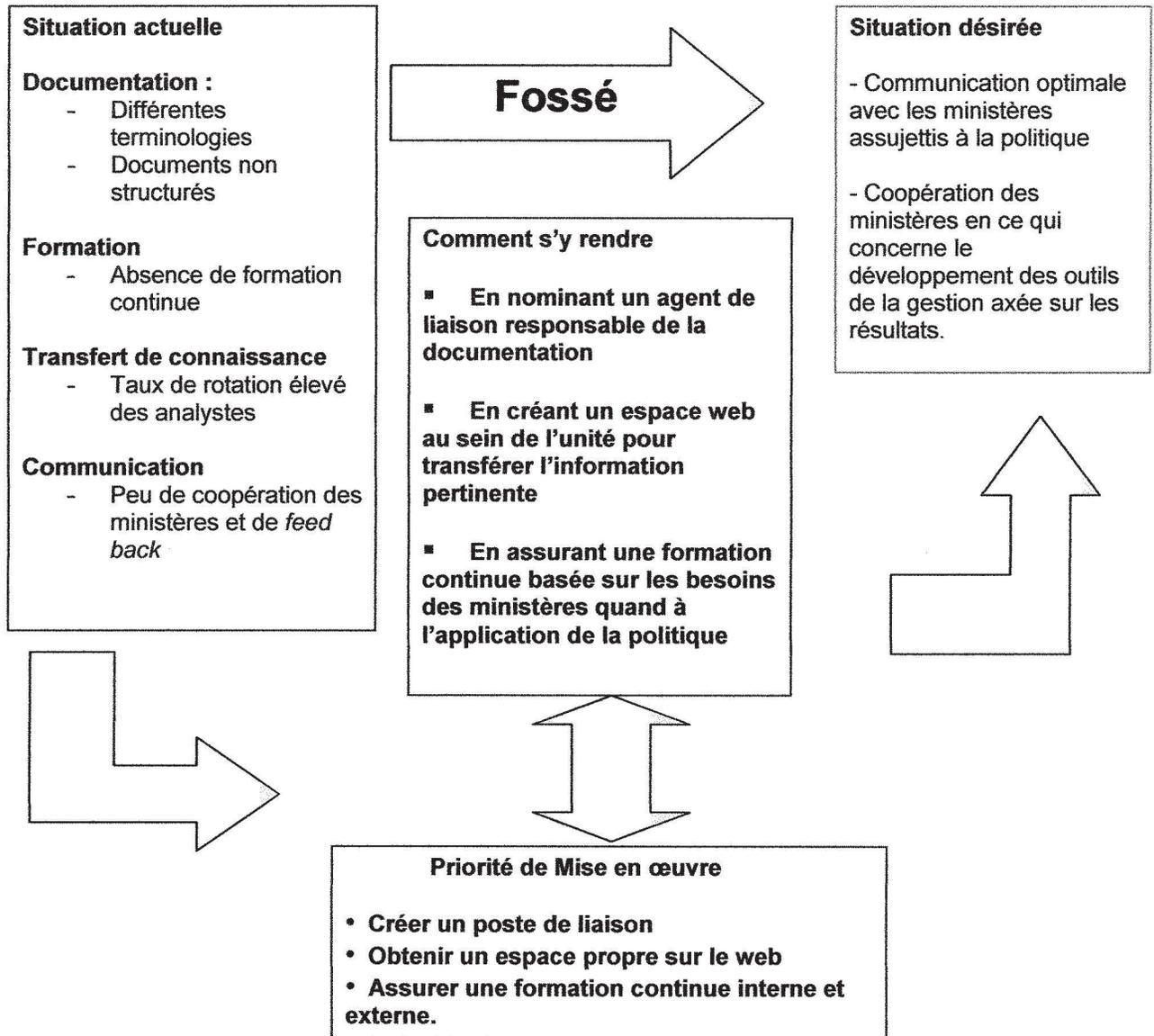
En conclusion, il est important de prendre en considération les différents aspects de la relation entre le secrétariat du conseil du trésor et les différents ministères en ce qui concerne l'application de la politique de la structure de gestion des ressources et des résultats car la gestion par résultats est devenue une philosophie de gestion publique.

Pour améliorer la contribution des ministères à ces nouvelles exigences, on a proposé d'assurer la formation continue des intervenants internes et externes. Ceci leur permettra d'acquérir et d'approfondir leur connaissance sur les outils de la politique du SGRR et le développement de mise en œuvre.

La mise en place de mécanismes de liaison tel qu'un agent de communication responsable de la mise à jour des documents sur le web et d'avoir un espace propre sur le site web du SCT permettra de garder à jour les informations sur la mise en œuvre de la politique.

Finalement, il y'aurait des mesures à prendre à plus long terme essentiellement pour la standardisation des procédés de travail pour assurer une transition plus rapide à cause du taux de rotation élevé. De même, il faut une mobilisation des ministères par une approche client.

Sommaire des constatations, recommandations et plan d'action



Annexe

Voici des exemples des lois qui régissent le CT :

La Loi sur l'accès à l'information, en vertu de laquelle les citoyens canadiens et les sociétés œuvrant au Canada (le public) jouissent du droit légal d'accès aux documents d'information du gouvernement fédéral, sous réserve de certaines modalités;

La Loi sur le vérificateur général concerne le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable;
--- les Lois de crédits

La Loi sur l'équité en matière d'emploi aide les membres des groupes désignés, soit les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles, à être représentés pleinement et équitablement au sein de la fonction publique fédérale;

La Loi sur la gestion des finances publiques, qui établit le Conseil même et lui attribue ses pouvoirs touchant les finances, le personnel, l'administration et l'équité en emploi à la fonction

La Loi sur les allocations de retraite des parlementaires procure des allocations de retraite, sur une base contributive, aux personnes qui ont siégé au Parlement;

La Loi sur les langues officielles, qui impute au Conseil du Trésor la responsabilité de coordonner les programmes liés aux langues officielles dans les institutions fédérales;

La Loi sur la rémunération du secteur public concerne la rémunération du secteur public fédéral et modifiant une loi en conséquence;

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique concerne l'emploi dans la fonction publique du Canada;

La Loi sur la protection des renseignements personnels, qui accorde à tout citoyen canadien et à quiconque est présent au Canada le droit de consulter les informations recueillies par le gouvernement fédéral à leur sujet, et qui précise comment ces informations doivent être recueillies, utilisées, communiquées et conservées par les organisations fédérales;

La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, qui définit le système des négociations collectives entre le Conseil du Trésor, l'employeur, et les syndicats de la fonction publique, composés d'unités de négociation distinctes établies en fonction des groupes professionnels.¹¹

¹¹ http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/common/us-nous_f.asp

Figure 1 : l'organigramme du secrétariat conseil du trésor

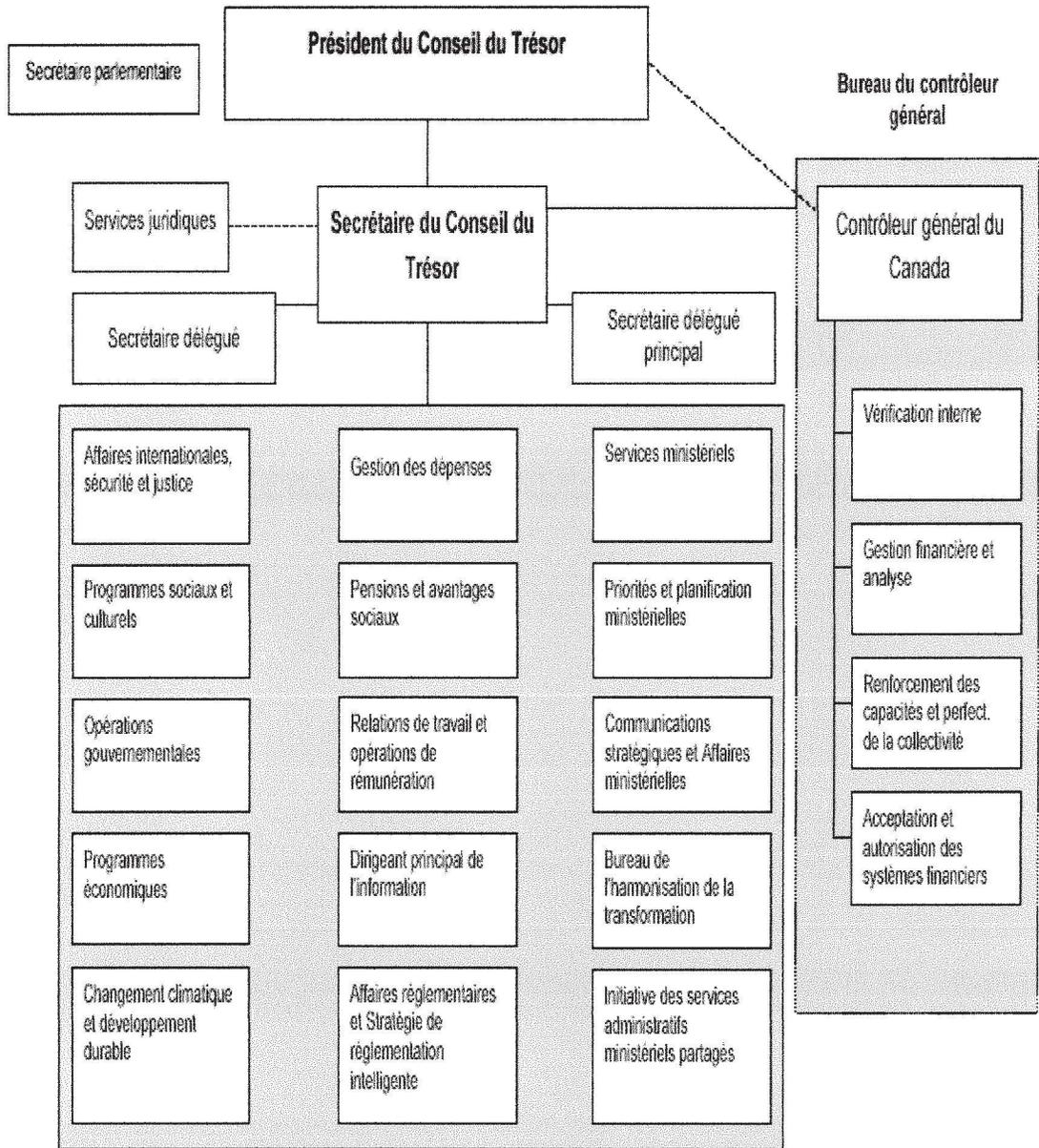
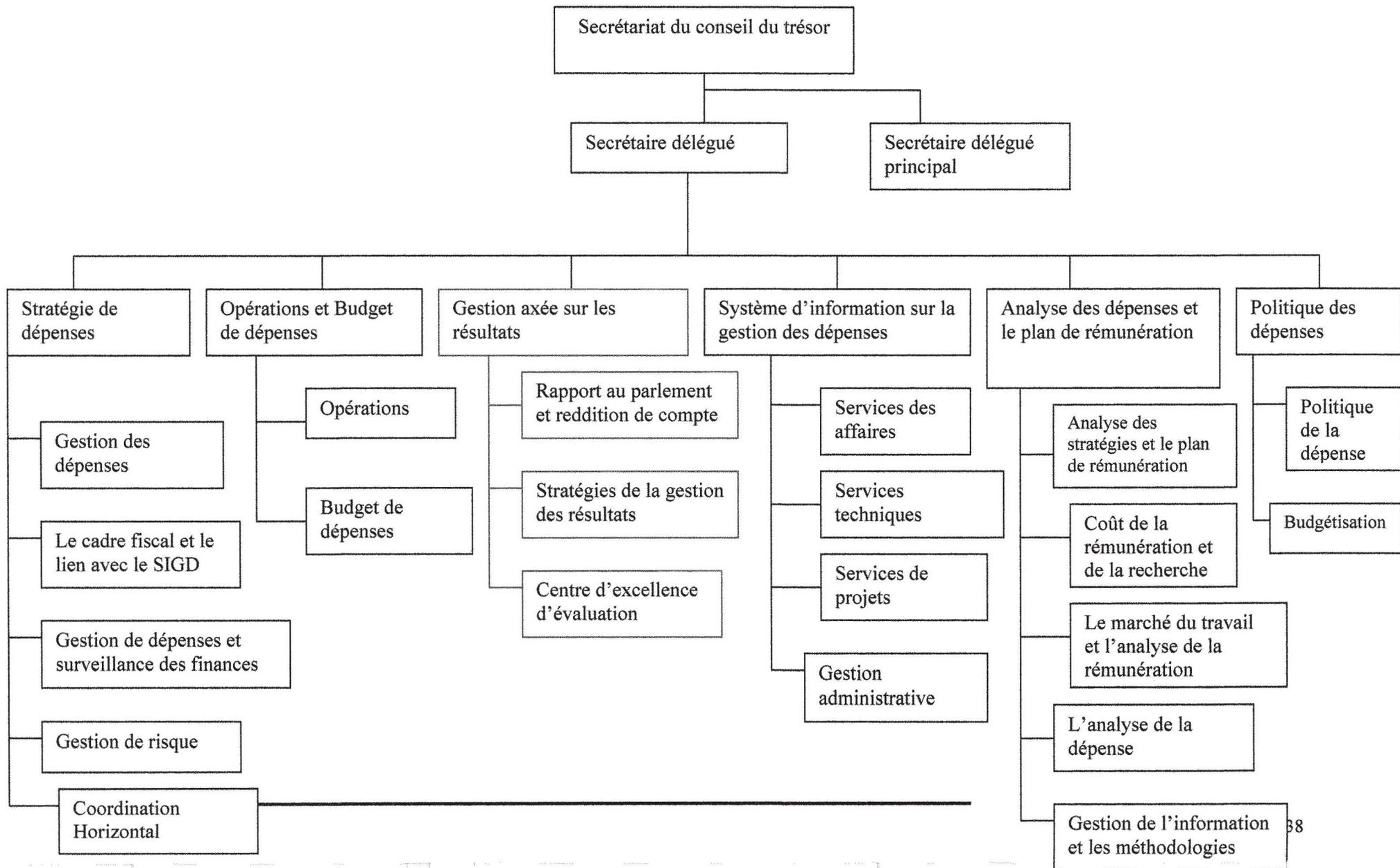


Figure 2 : Secteur de la Gestion de la Dépense (SGD)



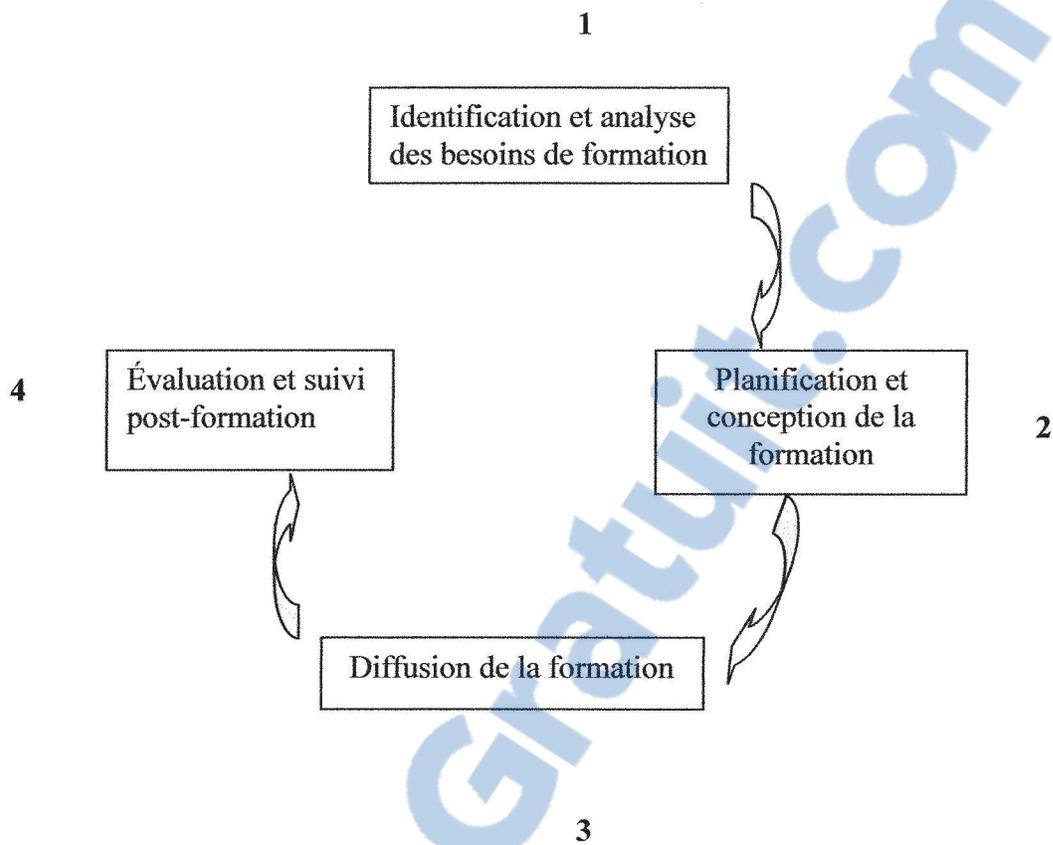
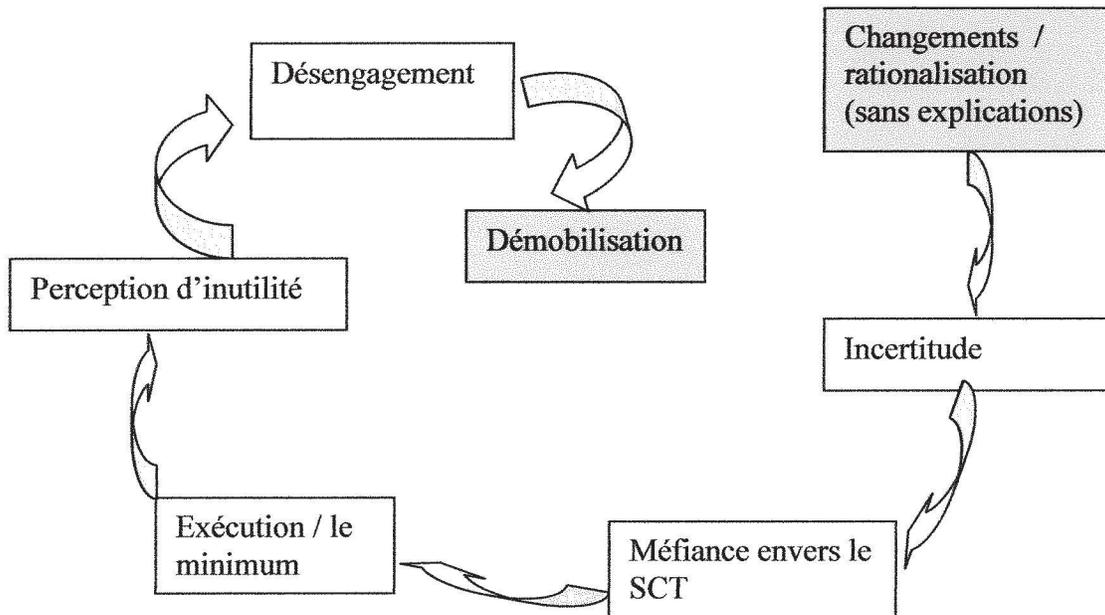
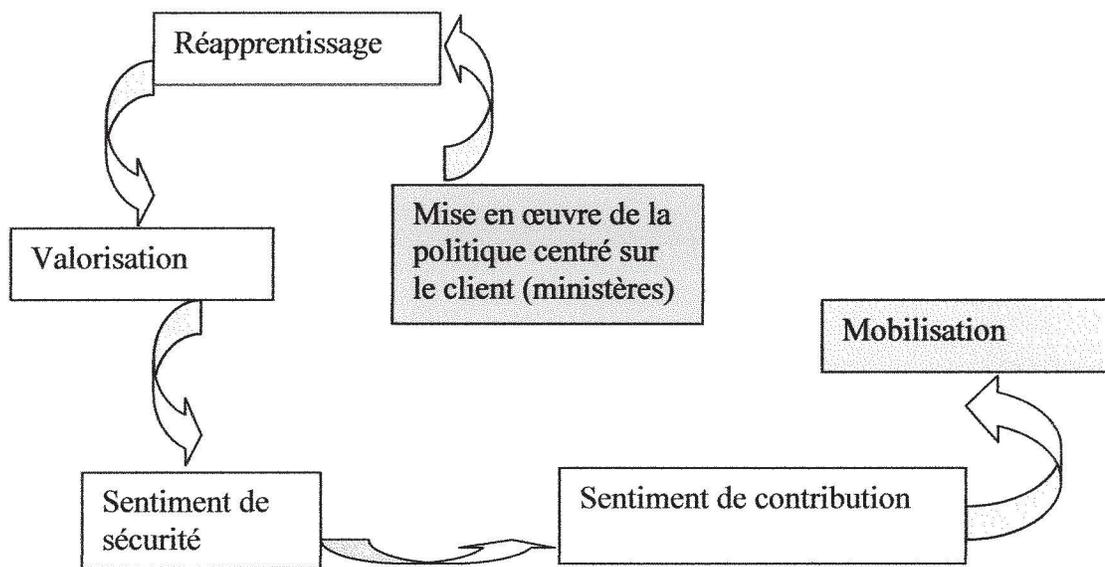


Schéma : Le cycle de la gestion de la formation

Schéma : le cycle de démobilitation (pour les employés) adapté pour la relation entre le SCT et les ministères.



Par contre un schéma de mobilisation serait de la façon suivante :



Source : mobiliser par l'approche client, Madeleine Chenette.

http://www.secor.biz/files/SITE/SECOR/PDF/301060_b02.pdf

Références

Ouvrages

- La gestion de la formation en entreprise, pour préserver et accroître le capital compétence de votre organisation. Patrick Rivard. Presses de l'Université du Québec 2001.
- Profession : consultant. Robert Lescarbeau, Maurice Payette, Yves St-Arnaud. Gaëtan morin éditeur. 4^e édition.
- Gérer autrement l'administration publique, La gestion par résultats. Jean Leclerc. Presses de l'université du Québec 2002 2^e édition.
- Structure et dynamique des organisations, Henry Mintzberg. Éditions d'organisation.
- Poupart, Robert : chapitre 10 : p.321 dans la direction des entreprises, concepts et applications. Sous la direction de Roger Miller, 1985, MCGraw-Hill, Éditeurs

Sites Internet

- Site Web du Secrétariat du Conseil de Trésor :
http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp
- Site intranet du Secrétariat du Conseil du Trésor
- Article sur : « mobiliser par l'approche client ». Madeleine Chenette.
http://www.secor.biz/files/SITE/SECOR/PDF/301060_b02.pdf
- Guide à l'intention du rédacteur sur l'utilisation du gabarit pour l'élaboration des directives préparé par la Direction du renouvellement du politique http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/team-equip_f.asp
- Les consignes de la politique du SGRR
http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/mrrsp-psgrr/id-cm/id-cm_f.asp