

CONTROLES DE GESTION LE ROLE DES ORGANISMES CENTRAUX (CANADA)

par

James Q. McCrindell⁴

Résumé

Cette contribution traite du rôle des organismes centraux dans la mise en place d'un cadre de contrôle de gestion au sein des ministères, principalement dans le contexte canadien. Si certains pays utilisent des pratiques comparables pour définir et promulguer un cadre de contrôle de gestion efficace, d'autres appliquent des méthodes spécifiques, par exemple en faisant appel à leur institution supérieure de contrôle des finances publiques ou à des dispositions légales détaillées.

Au Canada, les organismes centraux ont, dans le domaine du contrôle de gestion, un rôle extrêmement important, qui s'inscrit dans une tradition remontant à l'époque où le pays venait d'acquérir son indépendance, il y a environ 125 ans. En plus de donner le ton en matière de gestion des finances, des dépenses et des ressources humaines, les organismes centraux émettent des avis auprès du Conseil des ministres, par l'intermédiaire du Premier ministre, et agissent en son nom pour gérer les services publics. Ce dernier rôle se distingue de la gestion des programmes du gouvernement, qui est, cela va de soi, du ressort des ministres.

A côté des organismes centraux comme le Conseil du Trésor (TB : *Treasury Board*), qui sont responsables devant le gouvernement canadien, il y en a qui sont responsables directement devant le législateur. Parmi ces derniers, les deux principaux sont le Bureau du Vérificateur général (AG : *Auditor General*) (l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Canada) et la Commission de la fonction publique, dont l'objet est de maintenir le principe du mérite dans l'affectation des agents, c'est-à-dire de garantir qu'aucune discrimination n'entache le recrutement et la promotion des fonctionnaires.

Quoique les organismes centraux du Canada n'aient pas réellement mis au point un cadre de contrôle de gestion à proprement parler, la plupart des éléments décrits dans les *Directives pour l'Élaboration des Normes de Contrôle Interne (Guidelines for Internal Control Standards)* de l'INTOSAI sont aussi intégrés à la législation canadienne et aux politiques de ses organismes centraux. Les récentes réformes du secteur public canadien, qui portent sur la qualité des services, sur la responsabilité et sur l'exploitation des techniques de l'information, suivent également les principes de l'INTOSAI.

Bien qu'il n'ait aucune responsabilité formelle dans leur élaboration et leur mise en oeuvre, le Vérificateur général du Canada a une influence déterminante sur les contrôles de gestion. En effet, par les rapports qu'il remet au législateur et par ses propres recherches sur les meilleures pratiques en vigueur au Canada et dans d'autres pays, il fournit aux organismes centraux et à chaque ministère une aide précieuse pour l'amélioration des contrôles.

⁴ James Q. McCrindell, qui siège comme directeur au Conseil du Trésor du Canada, est chargé de cours à l'Université de Waterloo. Il a été Contrôleur Général Adjoint, fonction pour laquelle il était responsable de la direction et de l'assistance centrales en matière de gestion des finances et de contrôle financier auprès des ministères du gouvernement fédéral.

Bien que le Vérificateur général pense qu'au Canada les principaux contrôles internes sont satisfaisants et que l'application des récentes réformes doit être encouragée, il a publiquement manifesté son inquiétude devant le manque d'attention des organismes centraux face aux contrôles de gestion. Il s'inquiète en particulier des méthodes de responsabilisation, qu'il juge mal intégrées au contexte de délégation accrue des responsabilités aux ministères.

1. Cadre des contrôles de gestion au Canada

Autorités compétentes pour le contrôle de gestion

Dans le système canadien, le Parlement (le législateur) est la plus haute autorité intervenant dans les contrôles de gestion. C'est l'organe législatif suprême et tous les pouvoirs législatifs qu'il peut sous-entendre lui sont dûs par nature. Soumis uniquement à la Constitution et à la Charte des Droits et Libertés, le Parlement a le pouvoir de promulguer toutes les lois qu'il choisit. Il a toutefois délégué une grande partie de son autorité en ce domaine au pouvoir exécutif, ce qui confère au gouvernement en place une très grande latitude dans l'exercice de ses responsabilités.

La base législative du contrôle de gestion est la Loi sur la gestion des finances publiques (FAA : *Financial Administration Act*). Cette loi édicte un certain nombre de normes de contrôle, mais, et c'est peut-être le plus important, elle impose l'existence d'un comité permanent de ministres du gouvernement, le Conseil du Trésor, responsable de toutes les questions liées à l'administration des services publics. Distinct du ministère des Finances mais travaillant en collaboration étroite et quotidienne avec lui, le Conseil du Trésor est responsable de tous les aspects des dépenses du Budget.

Cette disposition législative est inhabituelle, puisque la mise en place de comités de ministres – les Comités des Conseils de ministres – est normalement la prérogative du Premier ministre et non de l'organe législatif. Toutefois, elle reflète une tradition canadienne selon laquelle l'administration publique, les dépenses et les contrôles associés doivent être au centre des préoccupations du gouvernement. Cette disposition législative a d'ailleurs été adoptée il y a plus de 125 ans, peu après que le Canada soit devenu un pays indépendant.

La Loi sur la gestion des finances publiques stipule également que le Conseil du Trésor doit comporter cinq ministres et qu'un des principaux ministres du gouvernement doit être nommé à sa tête. Étant donné l'impact de ses recommandations et décisions sur le planning interne et la procédure budgétaire du gouvernement, le ministre des Finances est membre d'office du Conseil du Trésor. Ce sont là des conventions rigoureuses, qui, durant les délibérations du Conseil du Trésor, encouragent les ministres qui le composent à subordonner les intérêts relatifs à leur propre ministère aux intérêts collectifs du gouvernement.

Définition et promulgation des contrôles de gestion

À l'exception de quelques contrôles de portée générale, définis par la Loi sur la gestion des finances publiques, la plupart des contrôles sont définis par le législateur dans des textes distincts qui concernent des programmes spécifiques du gouvernement, tels que ceux liés au recouvrement des impôts et des taxes. Mais la majorité des contrôles de gestion qui composent le cadre applicable à l'administration publique ne font pas l'objet d'une législation. Ils sont définis et promulgués par des règlements et des directives du Conseil du Trésor.

Les règlements du Conseil du Trésor ont le statut de règlements au sens législatif – c'est-à-dire ayant force de loi – tandis que les directives fournissent des modèles ou des exemples de meilleures pratiques. Bien que ces directives ne soient pas obligatoires, elles sont souvent prises pour normes par les auditeurs. Cependant, un auditeur ne s'opposera généralement pas à une solution différente de celle indiquée par une directive, du moment que cette solution est aussi efficace et rentable.

Les règlements et directives du Conseil du Trésor sont promulgués dans le *Manuel du Conseil du Trésor (Treasury Board Manual)*, destiné aux ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor édite également le *Guide des Gestionnaires (Manager's Deskbook)* qui explique, dans une langue non technique, les principaux contrôles de gestion avec lesquels un gestionnaire doit être familier. Les informations contenues dans ces documents et dans d'autres documents édités par le Conseil du Trésor sont désormais disponibles sous forme électronique auprès des réseaux d'information des ministères et du gouvernement. Elles sont aussi disponibles sur un disque compact à l'usage de l'administration et du public.

Rôle des organismes centraux

Hormis la nomination du président du Conseil du Trésor, la Loi sur la gestion des finances publiques définit également le poste de secrétaire du Conseil du Trésor, qui a le rang et les pouvoirs d'un directeur général de ministère, c'est-à-dire du plus haut fonctionnaire d'un ministère. Cette disposition a conduit à la création d'un organisme central appelé Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est la branche administrative du Conseil du Trésor chargée de définir et de maintenir le cadre de contrôle de gestion des ministères. Ceci est conforme avec la recommandation de l'INTOSAI selon laquelle cette responsabilité peut être confiée à une instance centrale ayant autorité sur plusieurs organismes publics (I, paragraphe 64).

Si le Vérificateur général du Canada n'a aucune autorité ou responsabilité formelle sur les contrôles de gestion, son influence est considérable en ce qui concerne leur définition et leur promulgation. La raison en est que, en plus de vérifier pour le compte du législateur que les contrôles de gestion sont adéquats et de consigner tous les dysfonctionnements et points d'améliorations possibles, il effectue des recherches approfondies sur les améliorations apportées aux contrôles de gestion au Canada et à l'étranger et publie les résultats dans des rapports périodiques adressés au législateur. La publication de ces études et l'intérêt qu'elles suscitent auprès des organes du corps législatif (et au premier chef le Comité des Comptes publics) encouragent le Conseil du Trésor à améliorer sans cesse son cadre pour les contrôles de gestion.

Les procédures de recrutement et de promotion dans le service public sont réglementées par la Commission de la fonction publique, organisme indépendant responsable devant le Parlement. Un certain nombre d'éléments du contrôle de gestion, dont les sanctions et les conditions de l'audit, sont intégrés à cette réglementation.

Comparaison avec les directives de l'INTOSAI

Le Canada, n'a pas systématiquement intégré les normes de l'INTOSAI à un cadre général de contrôle de gestion. Toutefois, le Conseil du Trésor a, dans les faits, un certain nombre de sous-cadres distincts pour chaque domaine de gestion. Ainsi, il édicte un ensemble de directives et de recommandations pour la gestion financière (comptabilité, contrôles et déclarations), la gestion des dépenses (budgétisation et rapport de résultats), la gestion des achats, la gestion des risques, la gestion des ressources humaines, etc. Il possède aussi des cadres fonctionnels comparables pour l'audit interne et l'évaluation des programmes.

Par ailleurs, un des rôles du Secrétaire du Conseil du Trésor est de promouvoir une meilleure compréhension des tâches de gestion de la direction. A cet effet, il a par exemple édicté de nouvelles directives sur la fonction de contrôle au sein des organismes gouvernementaux. Cette fonction y est

présentée comme l'ensemble des procédures fonctionnelles essentielles qui doivent être mises en place dans tout organisme pour :

- gérer les risques financiers,
- prévoir les conséquences financières avant toute prise de décision,
- consigner et justifier correctement les transactions financières et les résultats d'exploitation de toutes les décisions financières,
- protéger l'organisme contre les fraudes, la négligence financière, la violation des règles et principes financiers et la perte d'actifs.

Suivi et évaluation des systèmes de contrôle de gestion

Le plus haut fonctionnaire d'un ministère a généralement le titre "directeur général". Il répond devant son ministre de la gestion au jour le jour du ministère, de l'exécution des décisions prioritaires du ministre et de la qualité des conseils politiques que ce dernier reçoit. De plus, il est responsable devant le Premier ministre des performances globales en matière de gestion de son ministère, performances qui sont évaluées chaque année sur la base des critères du Conseil du Trésor. Si des terminologies différentes sont utilisées, certains de ces critères s'appliquent aux mêmes domaines que ceux couverts par les normes de contrôle de gestion de l'INTOSAI. Les performances de gestion de chaque directeur général sont présentées au Premier ministre par les organismes centraux.

Dans le cadre de ses responsabilités en matière de contrôle de gestion, le directeur général signe chaque année avec son principal agent financier une lettre de représentation, adressée au Conseil du Trésor et au Vérificateur général, certifiant l'exactitude et la fiabilité des résultats financiers constatés pour le ministère pour l'exercice venant de se terminer. Cette lettre est utilisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour préparer le rapport financier annuel du gouvernement, et par le Vérificateur général pour vérifier ce rapport. Le rapport financier annuel contient des états financiers sur lesquels le Vérificateur général fournit un avis officiel de vérification confirmant (ou infirmant) qu'ils sont représentatifs de la situation financière du gouvernement.

Chaque ministère possède aussi ses propres groupes d'audit et d'évaluation internes, qui, normalement, sont directement responsables devant le directeur général ou devant un comité d'audit présidé par lui. Ces groupes travaillent selon les normes du Conseil du Trésor et sont chargés de réaliser des contrôles indépendants très semblables à ceux du Vérificateur général, à la différence que les rapports qu'ils rédigent sont soumis aux responsables et non au législateur. Toutefois, ces documents sont considérés comme publics et sont donc à la disposition tant des organes législatifs que de la population dans son ensemble.

En plus des activités de suivi et d'évaluation menées par les ministères et le Vérificateur général, le gouvernement commande à l'occasion des contrôles indépendants, soit au Conseil du Trésor, soit à des commissions spéciales d'experts extérieurs à l'administration. Les rapports qui en résultent intéressent toujours beaucoup les médias et l'opposition parlementaire, ainsi que les institutions d'enseignement et d'autres groupes concernés, et servent de point de référence et de discussion pendant plusieurs années après leur publication. Un exemple est la Commission Royale sur la gestion financière et la comptabilité (*Royal Commission on Financial Management and Accountability*), qui a publié un rapport contenant de nombreuses recommandations en vue de l'amélioration de la gestion et du contrôle de la part des pouvoirs publics.

Ressources, compétences et formation nécessaires à la mise en oeuvre de systèmes de contrôle de gestion

Lorsque les agents du Secrétariat du Conseil du Trésor examinent les plans de dépenses d'un ministère, ils s'efforcent d'assurer que les réaffectations et les coupes éventuelles dans les budgets n'empêcheront pas le ministère de continuer à appliquer les contrôles de gestion adéquats. Ainsi, ils ne suggéreront pas forcément d'approuver l'arrêt d'une procédure administrative s'ils estiment que cela provoquerait des risques inacceptables du point de vue du contrôle. Un exemple récent est le cas d'un ministère qui avait émis la requête que les chèques des salaires de ses agents soient distribués par le service du personnel plutôt que par celui de la comptabilité. Ces chèques, qui sont préparés par le Receveur Général (le bureau central des paiements du gouvernement canadien) sont envoyés aux agents responsables des finances du ministère, qui les distribuent. L'approbation de cette requête aurait permis de gagner du temps et de réduire les frais de fonctionnement administratif, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor a refusé son approbation, car cela aurait enfreint la norme fondamentale du contrôle de gestion : la séparation des fonctions (I, paragraphe 55). En effet, le service du personnel, qui prépare les bulletins de salaire, aurait aussi eu le contrôle des chèques remplis d'après les données qu'il fournit.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor édicte des normes professionnelles pour les agents qui effectuent les contrôles comptables et financiers. Ses dirigeants prennent part aux conseils de promotion et de recrutement qui évaluent les compétences techniques des candidats aux hauts postes de finances, d'audit et d'évaluation du gouvernement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi un rôle prépondérant dans le recrutement d'agents par l'administration auprès des universités, ainsi que dans les programmes de développement (formation et ré-affectation) destinés aux responsables financiers, aux auditeurs internes et aux agents qui évaluent les programmes. De plus, il réalise des stages de formation pour les responsables opérationnels dans un certain nombre de domaines fonctionnels tels que les finances, le risque et la gestion de projets. Ces activités sont compatibles avec la norme générale de l'INTOSAI pour la garantie de l'intégrité et des compétences des personnes responsables des contrôles de gestion (I, paragraphe 28).

2. Responsabilités générales des organismes centraux

Ce chapitre fera état brièvement des responsabilités des organismes centraux, principalement dans le contexte canadien. Il est important de savoir que, dans chaque pays, l'étendue et les pouvoirs des organismes centraux dépendent de facteurs variés, tels que la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, et entre les administrations nationales, régionales et municipales.

Lorsque la délégation de pouvoirs du législatif à l'exécutif est limitée et que la plupart des contrôles émanent des lois et des règlements élaborés par le législateur, la nécessité d'organismes centraux puissants est faible. Le législateur peut aussi décider que les fonctions de direction et de surveillance du contrôle de gestion seront mieux remplies par un organe indépendant, directement responsable devant lui, tel que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (SAI : *Supreme Audit Institution*).

Etant donné qu'au Canada le législatif délègue traditionnellement des pouvoirs substantiels à l'exécutif, le gouvernement a besoin d'organismes centraux pour l'aider à jouer son rôle de "dirigeant" pour l'ensemble des opérations de l'administration publique. Ceci correspond aussi à une convention canadienne qui veut que les ministres répondent individuellement de leur ministère et

collectivement (sous la tutelle du Premier ministre) des performances de tout le gouvernement en matière de gestion.

Un des objectifs les plus importants des organismes centraux au Canada est le développement de valeurs institutionnelles ou de méthodes d'opération qui puissent être comprises et observées par tous les gestionnaires et agents de la fonction publique, quelle que soit la nature de leurs programmes respectifs. Ainsi, au Canada, tous les fonctionnaires sont formés pour respecter des normes de prudence et de probité rigoureuses dans leur comportement et leurs opérations quotidiennes. La promotion de ces valeurs par les organismes centraux va évidemment dans le sens d'un contrôle de gestion efficace, et les Directives de l'INTOSAI insistent sur l'importance de l'attitude d'adhésion dans tout bon système de contrôle de gestion (I, paragraphe 24).

Bien qu'il n'y ait pas de modèle unique pour l'organisation et les fonctions des organismes centraux de chaque pays, dans un certain nombre de pays dont les juridictions sont semblables à celle du Canada, les organismes gouvernementaux ont généralement trois grands rôles, qui sont décrits ci-dessous.

Conseiller le Premier ministre et le Conseil des ministres

Si le Premier ministre, comme les autres ministres, a son propre service, dont le personnel est choisi en fonction de critères politiques plutôt que de compétence publiques, il est aussi assisté par des organismes centraux de l'administration publique. Ces agences fournissent au Premier ministre du Canada et au Conseil des ministres des analyses et des avis en matière de politique, aux termes de la convention mentionnée ci-dessus selon laquelle, dans certains domaines, le Conseil des ministres a une responsabilité collective allant au-delà des portefeuilles individuels.

L'information et le conseil des organismes centraux au Premier ministre lui-même servent principalement à l'assister dans les domaines suivants :

- médiation dans le cas de désaccords et création d'un consensus entre les ministres sur les questions soumises au Conseil des ministres,
- détermination de la structure organisationnelle globale du gouvernement et de la répartition des compétences entre les ministres (tâche pour laquelle le Premier ministre a une grande latitude),
- nomination et direction des plus hauts fonctionnaires des ministères et des organismes centraux.

Les organismes centraux informent et conseillent le Conseil des ministres canadien en tant que tel dans les domaines suivants, qui relèvent de sa responsabilité collective :

- organisation et gestion de la fonction publique,
- relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux,
- budgétisation et gestion des dépenses.

Un exemple récent de conseils d'ensemble donnés par les organismes centraux s'est produit lors de l'annonce d'une réduction massive des effectifs de la fonction publique ; 45 000 postes devaient être supprimés sur une période de trois ans (soit environ 15 pour cent du total, mais le pourcentage était bien plus élevé dans certains ministères). Avant cette annonce, les organismes centraux ont évalué les mesures qu'il convenait de prendre pour encourager un grand nombre de fonctionnaires à accepter un départ ou une retraite anticipés, et les coûts encourus, puis ont donné leur avis au Premier ministre et au comité de ministres concerné. Ils ont également donné leur opinion sur l'impact global éventuel d'une telle réduction d'effectifs sur la qualité du service public (principalement sur la base des informations contenues dans les propositions fournies par les ministères pour la réduction de leur personnel).

Avec respect de la responsabilité des organismes centraux, leurs performances sont largement jugées d'après la qualité de leurs conseils aux ministères. Bien que les résultats issus de leurs avis soient parfois difficiles à évaluer, ces avis sont souvent très clairs, comme le montre le cas ci-dessus. A la suite de l'annonce et de l'application rapide du plan de réduction du personnel, on s'est rendu compte que les réactions positives aux mesures d'encouragements (c'est-à-dire les départs) étaient bien plus nombreuses que ce que l'on avait imaginé. Ceci indiquait que organismes centraux avaient préconisé des mesures d'encouragement trop généreuses. Leurs recommandations ont donc entraîné des coûts plus élevés qu'il n'était nécessaire et des perturbations dans la fourniture du service public, dues à un manque temporaire de personnel compétent.

Les organismes centraux donnent aussi leur avis sur les candidats aux plus hauts postes de la fonction publique ainsi qu'au poste de directeur de chacune des entreprises publiques (*Crown Corporations*).

Ils ont aussi un rôle central en ce qu'ils donnent leur avis sur les relations entre l'Etat fédéral et les gouvernements provinciaux, que ce soit dans le cadre de grands projets visant à amender la constitution ou de la gestion de l'ordre du jour des réunions ordinaires du Premier ministre et des dix Premiers ministres provinciaux.

Un autre rôle clé des organismes centraux réside dans la gestion de la fonction publique. C'est là une responsabilité qui est moins connue du grand public mais qui n'en est pas moins très réelle et très importante. Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit de la gestion de la fonction publique et non du gouvernement. Cette tâche est dirigée par le plus haut fonctionnaire du Canada, qui répond directement devant le Premier ministre et a le titre de Greffier (Clerk) du Conseil privé. Pratiquement, le Greffier (Clerk) est l'administrateur général (Deputy Head) du Premier ministre.

Tandis que le législateur et le Conseil du Trésor approuvent les lois et les règlements qui régissent les activités de la fonction publique à l'échelle du gouvernement, la plupart des propositions de réforme importantes touchant la gestion de la fonction publique proviennent du bureau du Greffier. Ce dernier est celui qui dirige la mise en oeuvre des réformes une fois qu'elles ont été approuvées par le Conseil des ministres. Ainsi, le Greffier a conçu et dirigé la mise en oeuvre d'une des plus importantes réformes dans l'histoire de la fonction publique canadienne, réforme connue sous le nom de "Fonction publique 2000" (*Public Service 2000*). Le but de cette réforme était une fonction publique plus innovatrice, plus orientée vers le service et utilisant des méthodes de gestion qui soient à la fois les plus modernes et rentables. Non content de diriger l'application de cette réforme, le Greffier prépare également un rapport public annuel destiné au Premier ministre qui répertorie les progrès effectués dans la réalisation des objectifs de "Fonction publique 2000".

Gérer les ressources humaines

Un organisme central peut remplir le rôle d'employeur pour tous les fonctionnaires, généralement aux termes d'une loi spécialement rédigée à cette fin. Ce rôle inclut alors la définition des termes et des conditions de l'emploi dans la fonction publique et la classification des niveaux de rémunération. D'autre part, l'organisme central peut agir pour le compte du gouvernement dans les négociations collectives avec les syndicats et dans la mise au point de programmes de formation et de développement communs à tous les ministères. Au Canada, le Conseil du Trésor remplit ces fonctions.

Les organismes centraux du gouvernement ne sont pas normalement chargés d'élaborer les normes et les règles de recrutement, le législateur préférant garder ce rôle pour un organisme qui lui soit propre, dans le but de maintenir le principe du mérite, c'est-à-dire, de garantir que les fonctionnaires sont embauchés sur la base de leurs qualifications plutôt que de leurs contacts politiques ou de tout autre critère susceptible de partialité. Au Canada, cet organisme est la Commission de la fonction publique (voir chapitre 1).

Etablir les budgets et gérer les dépenses

Cette fonction a une portée à la fois interne et externe. Elle consiste à surveiller les transactions financières du pays, grâce à une bonne gestion budgétaire (par exemple en développant les propositions budgétaires du gouvernement), à contrôler les emprunts gouvernementaux et les services de gestion de la dette, à gérer les opérations bancaires de l'administration et à proposer et maintenir un cadre légal et réglementaire pour la fiscalité, y compris les droits de douane. La gestion des dépenses étant étroitement liée à la gestion budgétaire, il convient de définir et entretenir un système gouvernemental de vérification des plans de dépenses des ministères, et d'allouer les ressources sur la base des priorités du gouvernement et du plan budgétaire. Il faut également consolider les demandes de dépenses du gouvernement et soumettre la partie dépenses du Budget ou estimations au législateur pour qu'il l'approuve. Au Canada, ceci est intégré dans les responsabilités collectives du Conseil des ministres en vertu de la convention constitutionnelle selon laquelle la partie dépenses du Budget ne peut pas être amendée par le Parlement, le rejet du volet dépenses du Budget équivaut à faire tomber le gouvernement.

Dans de nombreux pays, le Trésor est une instance à part, agissant comme un organisme central dans les domaines de la gestion des liquidités, de la gestion des emprunts, du système central de paiement et de la comptabilité financière. Dans le cas du Canada, la réglementation et les normes régissant ces fonctions sont définies par le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, tandis que les opérations réelles sont effectuées par un sous-ministère, celui du Receveur général du Canada.

Autres fonctions

Parallèlement à ces fonctions relativement bien définies, les organismes centraux du Canada ont d'autres responsabilités administratives, telles que l'achat centralisé et la réglementation des outils informatiques. Ces tâches sont centralisées en raison du besoin de satisfaire à certains objectifs à l'échelle du gouvernement. Comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, les fonctions comme l'achat relèvent également de normes de contrôle de gestion spécifiques édictées par le Conseil du Trésor. L'INTOSAI reconnaît que ces types d'activités administratives forment l'un des groupements pour lesquels des normes de contrôle sont nécessaires (I, paragraphe 35).

3. Méthode d'élaboration des contrôles de gestion au Canada

Ce chapitre reprend en détail la description sommaire fournie au chapitre 1 et, dans une certaine mesure, au chapitre 2. Il décrit de façon plus explicite comment les organismes centraux élaborent les contrôles de gestion destinés au gouvernement canadien.

Base législative des contrôles de gestion

Les textes de loi constituent la base sur laquelle sont élaborés les contrôles de gestion pour le Canada. Au chapitre 1, nous avons dit que la Loi sur la gestion des finances publiques était le principal texte régissant les contrôles de gestion, puisqu'il exige du gouvernement qu'il établisse une instance spéciale, le Conseil du Trésor, pour définir et mettre en oeuvre les contrôles destinés aux différents ministères. Toutefois, le législateur prescrit lui-même certains contrôles directement dans la loi. Ainsi, la Loi sur la gestion des finances publiques contient les prescriptions suivantes sur le contrôle des engagements financiers :

Aucun contrat [...] impliquant un paiement ne sera passé s'il n'existe un solde suffisant et non grevé [...] pour l'exercice fiscal au cours duquel le contrat [...] est passé.

L'administrateur général [...] devra, selon ce que prescrit le Conseil du Trésor, établir des procédures pour le contrôle des engagements financiers et conserver les résultats de ces contrôles.

Ce texte interdit au gouvernement de passer des contrats (engagements) avec des tiers si aucune somme n'a été allouée à cet effet par le législateur. Il oblige également l'administrateur général de chaque ministère à entretenir une comptabilité et maintenir des contrôles appropriés sur les engagements, en accord avec les directives du Conseil du Trésor.

Le législateur prescrit aussi des contrôles destinés à sauvegarder le principe de la séparation des fonctions (I, paragraphe 54) :

Aucun paiement ne sera effectué [...] à moins [...] qu'une personne [...] autorisée par le ministre approprié ne certifie [...] que le travail a été effectué [...].

Aucune dépense ne sera imputée à un crédit excepté à la demande expresse d'une personne [...] autorisée par le ministre approprié [...].

Tout paiement [...] sera effectué sous la direction et le contrôle du Conseil du Trésor [...], sous la forme prescrite par le Conseil du Trésor, et certifié selon la méthode prescrite par le Conseil du Trésor.

Il est intéressant de remarquer que des expressions du type "selon la méthode prescrite par le Conseil du Trésor" apparaissent fréquemment dans les lois canadiennes et, par conséquent, confèrent aux règlements du Conseil du Trésor le statut de règlement au sens législatif, c'est-à-dire ayant force de loi.

La réglementation du Conseil du Trésor aux termes des textes ci-dessus, par exemple, insiste sur la stricte séparation des fonctions (I, paragraphe 54). Le ministre de chaque service doit assigner au responsable direct de chaque budget la charge de certifier que les marchandises ou les services concernés ont été réceptionnés et sont conformes à la commande en termes de qualité et de prix. Le ministre doit également assigner à chaque responsable financier (non impliqué dans la transaction

d'achat) la responsabilité de : 1) certifier que la facture est accompagnée des documents requis, tels que le bon de commande et l'accusé de réception signé, et qu'elle leur est conforme, que la signature du responsable est valable, et que la dépense en résultant est correctement imputée et correspond à l'autorisation d'engagement préalable ; 2) préparer et signer une demande de paiement valide. Par ailleurs, la réglementation du Conseil du Trésor exige que le Receveur Général (le bureau central des paiements du gouvernement) certifie dûment la signature apparaissant sur la demande de paiement avant d'envoyer le chèque.

Hormis les quelques provisions de ce type que fournit la Loi sur la gestion des finances publiques, il existe d'autres textes par lesquels le législateur conserve un contrôle important. Ainsi, la loi sur l'Emploi dans la fonction publique prescrit un certain nombre de contrôles sur les ressources humaines et, par exemple, interdit la création d'échelons de salaire supplémentaires sans l'approbation du Conseil du Trésor. D'autres lois traitent des contrôles sur des programmes particuliers du gouvernement, par opposition aux contrôles s'appliquant à l'ensemble du gouvernement, lesquels sont administrés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. C'est le cas de la Loi sur la santé nationale (*National Health Act*) et de la Loi sur la douane et les accises (*Customs and Excise Act*). Ces lois spécifiques ont la préséance sur la Loi sur la gestion des finances publiques et sur les règlements du Conseil du Trésor. Ceci peut parfois poser des problèmes aux contrôleurs, qui doivent d'abord vérifier quelle norme a la préséance lorsqu'ils effectuent un audit de conformité.

Jusqu'à la fin des années 1970, les responsabilités et les fonctions du Vérificateur général étaient prescrites par la Loi sur la gestion des finances publiques. Toutefois, il existe à présent une loi distincte, la Loi sur le Vérificateur général, qui établit clairement l'autonomie de son bureau vis-à-vis du gouvernement. Entre autres choses, cette loi autorise le Bureau du Vérificateur général à agir en tant qu'employeur à part entière, non soumis aux restrictions de la loi sur l'Emploi dans la fonction publique. Ceci permet au Vérificateur général d'octroyer de meilleurs salaires que le reste de la fonction publique pour recruter des auditeurs compétents. Elle donne également au Vérificateur général le pouvoir de mener des audits pour contrôler le bon fonctionnement des opérations de l'administration publique et des procédures des ministères, de façon à mesurer l'efficacité de leurs programmes. Ce pouvoir s'inscrit clairement dans le cadre du contrôle de gestion.

Contrôles issus de la législation

La mission première des contrôles de gestion conçus et réalisés par le Conseil du Trésor est de garantir l'application des normes de contrôle définies par la loi. Plus encore, beaucoup de normes de contrôle émanant du législateur stipulent explicitement que le Conseil du Trésor doit fournir des explications sur la façon de les mettre en application, par exemple en intégrant des expressions du type "selon les méthodes prescrites par le Conseil du Trésor", comme dans les extraits ci-dessus.

Le rôle du Conseil du Trésor est de s'assurer que ces obligations, formulées par le législateur, seront bien comprises et correctement appliquées, de façon à atteindre leur objectif initial. Il consiste également à vérifier que les différentes obligations sont exprimées de telle sorte qu'elles se complètent et ne vont pas à l'encontre les unes des autres (I, paragraphe 11). Ainsi, une norme de contrôle issue d'un texte de loi interdit aux ministères de dépenser leurs revenus sans l'autorisation du législateur, tandis qu'une autre leur accorde une compétence spéciale pour dépenser les revenus issus de la vente de biens non utilisés. Dans ce cas, le *Manuel du Conseil du Trésor* explique que cette seconde disposition a préséance sur la première. Pour que la rédaction des textes de loi par le législateur ne pose pas de problèmes d'interprétation, le Conseil du Trésor rédige le texte initial de ce type de provisions.

Le rôle du Conseil du Trésor dans la définition et la promulgation d'un cadre général consiste aussi à garantir, par la fourniture de directives détaillées aux ministères, la cohérence de l'interprétation des dispositions légales. Ainsi, il est impératif que les mêmes principes de comptabilité soient suivis par l'ensemble du gouvernement, d'où l'établissement d'un plan comptable destiné à tous les ministères. Bien que cette mesure ne soit pas exigée par la loi, elle doit être intégrée à la réglementation du Conseil du Trésor pour que, aux termes de la provision de la Loi sur la gestion des finances publiques, le gouvernement fournisse des états financiers contrôlés. En l'absence d'une telle mesure, il ne serait pas possible de compiler toutes les transactions financières réalisées par l'administration publique.

Une fois déterminés les objectifs politiques de chaque texte de loi, les spécialistes du Secrétariat du Conseil du Trésor doivent décider du niveau de détail nécessaire dans les directives de mise en oeuvre. Dans certains cas, un exposé des objectifs du règlement et quelques grandes lignes directrices suffiront. Dans d'autres, la méthode de mise en oeuvre est essentielle et doit être explicitée directement dans le règlement. Une norme de contrôle issue d'un texte de loi et interdisant d'effectuer des paiements sans autorisation légale peut ainsi se passer d'explications supplémentaires. En revanche, l'application d'une norme stipulant que le gouvernement doit tenir à jour des documents sur ses engagements conditionnels peut demander des directives explicatives, car cela couvre un domaine qui est assez complexe et que tous les fonctionnaires ne connaissent pas forcément.

Selon le type de disposition légale, les explications fournies par le Conseil du Trésor aux ministères pour qu'ils puissent respecter la législation peuvent être restrictives ; par exemple, aux termes des règlements du Conseil du Trésor, un ministère ne peut pas annuler une créance dépassant une certaine somme sans l'accord du Conseil du Trésor. Elles peuvent également autoriser ; ainsi, aux termes des règlements du Conseil du Trésor, l'usage d'une infrastructure publique peut donner lieu à perception de droits. Dans chaque cas, le Conseil du Trésor, étant donné sa responsabilité globale sur les contrôles de gestion, évalue les risques de non-respect ou d'abus ou, à l'inverse, les possibilités qu'offre la norme, et écrit le règlement en fonction.

Dans les cas de l'annulation des créances, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pensé qu'il y avait un risque élevé pour que des créances soient annulées avant que toutes les démarches pour les recouvrer n'aient été entreprises. C'est pourquoi il a édicté un règlement imposant aux ministères de suivre des procédures rigoureuses avant de prendre des mesures d'annulation. Ce règlement impose également à chaque ministère de créer un comité spécial chargé d'examiner de près toutes les propositions d'annulation émises au sein du ministère, selon les critères du Conseil du Trésor, et de vérifier que toutes les mesures raisonnables sont prises pour recouvrer les créances. Dans le cas des droits d'usage, le Conseil du Trésor a estimé que les ministères pouvaient être encouragés à percevoir des droits pour l'utilisation de leurs infrastructures et a introduit une provision à cet effet dans le règlement, en les autorisant à bénéficier, dans l'allocation de budget suivante, de crédits correspondant aux recettes supplémentaires obtenues par ces droits d'usage.

Contrôles émanant des organismes centraux

Parallèlement aux règlements assurant la mise en application des normes de contrôle édictées par la loi, le Conseil du Trésor a compétence pour définir des règlements de son choix relevant de sa propre autorité en matière de gestion. Pour ce faire, il tente de repérer les failles éventuelles dans les domaines suivants : 1) protection des ressources face aux pertes dues au gaspillage, à l'abus, à la mauvaise gestion, aux erreurs, à la fraude et aux irrégularités (I, paragraphe 7) ; 2) adéquation entre sa réglementation actuelle et les exigences et possibilités de l'environnement actuel et à venir, y compris les objectifs du gouvernement en place.

Les garanties et les contrôles préventifs sont évidemment fonction des risques. Les règlements concernant la gestion des risques sont élaborés sur la base de la probabilité d'un événement indésirable (quel risque y a-t-il pour que cet événement se produise ?) et des conséquences de ce événement (occasionnerait-il une importante perte financière ou une situation embarrassante qui nuirait à la réputation de la fonction publique et du gouvernement ?).

Les situations à haut risque justifient des investissements plus grands en matière de contrôles préventifs que les situations à moindres risques. Par ailleurs, le Conseil du Trésor essaie d'édicter des règlements aussi "économiquement rationnels" que possible (I, paragraphe 12). Ainsi, sa réglementation sur la vérification et le contrôle des paiements autorise qu'il y ait moins de contrôles sur certaines transactions que sur d'autres. Elle fournit simplement des directives générales sur la façon dont les services peuvent exercer leur contrôle ; par exemple, elle suggère que les factures émanant d'un fournisseur connu et fiable, tel que l'opérateur de réseau téléphonique, nécessitent une vérification très succincte, même pour une forte somme, tandis que les factures d'un petit montant provenant de fournisseurs nouveaux ou mal connus doivent être soigneusement contrôlées. De plus, elle encourage les ministères à se servir de techniques modernes, telles que l'échantillonnage statistique, pour traiter de grandes quantités (ou lots) de factures. De telles approches sont moins coûteuses et souvent plus fiables.

Face à un environnement nouveau ou changeant, tel que celui induit par la réforme "Fonction Publique 2000", le gouvernement a publiquement déclaré sa volonté de réduire fortement le coût des contrôles en rendant les ministères plus responsables. Par conséquent, le Conseil du Trésor a accru l'autorité déléguée aux ministères en modifiant ses seuils d'approbation, tels que le montant en dollars des contrats requérant son accord préalable. Malheureusement, une analyse récente a montré que la proportion des appels d'offres ouverts pour les contrats gouvernementaux avait diminué, ce qui indique que les ministères ont pu abuser de ce nouveau pouvoir. Le Secrétaire du Conseil du Trésor s'est donc réuni avec les administrateurs généraux des ministères concernés pour déterminer les raisons de cette diminution des contrats concurrentiels. S'il est prouvé que des abus se sont produits, ceci sera reflété dans les évaluations de performances des administrateurs généraux (voir chapitre 1, paragraphe intitulé : "Suivi et évaluation des systèmes de contrôle de gestion").

Egalement dans le cadre des évolutions en cours, le gouvernement a décidé qu'il se devait de montrer la voie dans le domaine des techniques de l'information. Le Conseil du Trésor a alors approuvé une nouvelle disposition (qui ne constitue pas un règlement officiel) permettant aux ministères "d'emprunter" des fonds auprès d'une réserve centrale pour investir dans les nouvelles techniques, à condition que l'argent emprunté soit remboursé à l'aide des économies ainsi réalisées. Dans la réalité en effet, avec les procédures comptables actuelles du gouvernement, les ministères ne peuvent ni emprunter ni investir. Toutefois, à l'heure actuelle, ces fonctions d'emprunt et d'investissement sont "simulées" par des réaffectations internes restant du ressort de la même autorité légale. Lorsque le gouvernement sera passé à une comptabilité en créances et dettes réelle (annoncée pour l'an 2000), ces méthodes pourront être utilisées normalement, sans qu'il soit besoin de les masquer, ce qui est à la fois moins efficace et plus risqué.

Utilisation des techniques de l'information pour des contrôles meilleurs et plus rentables

La tendance à l'adoption généralisée des nouvelles techniques informatiques pose au Secrétariat du Conseil du Trésor de nouveaux problèmes en matière de contrôle. Cette tendance est mue par les gestionnaires du secteur public, qui pensent que ces techniques vont les aider à réduire leurs coûts et à améliorer leurs services, et par ceux qui travaillent avec l'administration (dans les banques et les grandes entreprises par exemple), qui disposent de techniques très perfectionnées.

L'administration et ses gestionnaires sont aussi, bien sûr, constamment sollicités par les grands fournisseurs de matériel, de logiciels et de télécommunications. Face à ces nouveautés, le Conseil du Trésor a récemment défini et promulgué de nouveaux règlements concernant les autorisations et les certifications électroniques, ainsi qu'un certain nombre de normes sur l'échange de données informatisé et le transfert électronique de fonds. Il a également, avec l'accord du Parlement, modifié la Loi sur la gestion des finances publiques, de façon à autoriser le paiement, la réception, le transfert et le dépôt de fonds entièrement électroniques. Auparavant, ces transactions requéraient une trace physique (papier ou support informatique sur bande magnétique).

L'opinion du Secrétariat du Conseil du Trésor est que les contrôles sont plus efficaces s'ils sont intégrés aux opérations de gestion courantes, plutôt que superposés à elles et donc perçus comme un fardeau. La technologie facilite cette intégration. Ainsi, les ministères canadiens expérimentent actuellement un logiciel expert pour gérer les déplacements et les voyages. Ce logiciel permet d'automatiser entièrement la gestion des autorisations de déplacements et des titres de voyages pour les fonctionnaires, gestion qui était jusque là très coûteuse. Avec ce système, le fonctionnaire qui doit se déplacer remplit une demande de déplacement sur son ordinateur de bureau et suit toutes les indications en répondant à une série de questions simples en cliquant sur des icônes avec la souris. S'il clique sur un élément ou une rubrique pour lesquels il n'a pas l'autorisation voulue, un message montrant l'extrait du règlement qui lui interdit cette action apparaît à l'écran. Si l'autorisation peut être obtenue auprès d'un supérieur hiérarchique, le logiciel lui montre comment il peut le faire de façon électronique. Par exemple, si un agent a besoin de louer une voiture plus grosse que ce qui est normalement autorisé pour sa catégorie.

En général, le voyageur remplit en quelques minutes une demande de déplacement qui a déjà toutes les données en matière de prix, d'autorisation et de conformité avec le règlement. Ce système expert fournira ultérieurement la procédure de base pour remplir les demandes d'indemnités de déplacements et pour vérifier leur validité. On pourrait critiquer ce système en disant que celui des indemnités journalières est meilleur (un tel argument va dans le sens du remaniement des processus, que le Secrétariat du Conseil du Trésor est censé entreprendre avant de recommander l'utilisation d'une nouvelle technologie). C'est effectivement ce qu'a fait le Secrétariat du Conseil du Trésor, et une étude pilote au sein d'un ministère a montré que la méthode des indemnités journalières était moins économique, car elle tendait à accroître fortement les coûts globaux de déplacement.

En dehors des systèmes experts de contrôle, l'informatique est à l'étude dans d'autres domaines. Ainsi, des projets sont en cours pour exploiter certaines techniques commerciales telles que l'échange de données informatisé et le transfert électronique de fonds. Ces mécanismes de contrôle automatisés utilisent aussi l'autorisation et l'authentification électroniques, et s'accompagnent de méthodes de sécurité adéquates, telles que le cryptage et le décryptage des données à l'aide de codes du domaine privé ou public. De même que les systèmes experts, ils garantissent un meilleur contrôle, puisqu'il y a moins de risques d'erreur (l'information n'est entrée dans le système qu'une seule fois, et non plusieurs fois par plusieurs personnes ou organismes différents).

Le "commerce électronique" permet des contrôles bien plus conviviaux que les contrôles manuels ou les contrôles informatisés séparés. Il permet également une bien meilleure gestion des liquidités, autre contrôle important. Le gouvernement canadien utilise ainsi les possibilités qu'il offre pour : 1) le recouvrement de milliards de dollars d'impôts, les particuliers et les sociétés pouvant désormais envoyer leurs déclarations et effectuer leurs versements ou recevoir leurs remboursements par des moyens électroniques ; 2) le recouvrement de plusieurs milliards de dollars de contributions sociales sur les salaires, les grandes entreprises envoyant électroniquement le total des sommes déduites et, pour chaque employé, les données associées à ces sommes pour l'impôt sur le revenu, les cotisations de retraite obligatoires et les cotisations à l'assurance chômage ; 3) les commandes de marchandises

auprès de fournisseurs, le suivi des livraisons, l'accusé de réception, le bon à payer et le paiement, le tout de façon électronique et sans aucun papier.

Face à la nécessité de réduire les coûts et d'améliorer tout à la fois le service et le contrôle, on ne peut que se féliciter de l'arrivée de techniques de gestion de l'information offrant des possibilités variées pour accroître la qualité et l'efficacité des contrôles. Seules quelques réussites ont été mentionnées ici. Même si, jusqu'alors, peu d'échecs significatifs ont été rencontrés, une certaine inquiétude règne sur le fait que la tendance aux nouvelles technologies peut pousser certains ministères à mettre en place de vastes systèmes entièrement nouveaux ou à modifier trop rapidement les systèmes existants, en négligeant la conception et l'intégration d'éléments de contrôle conformes aux normes du Conseil du Trésor.

Répondre à des besoins de contrôle variant selon les ministères

Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'élabore pas ses règlements seul. Il consulte fréquemment les ministères qui doivent appliquer ces règlements, pour vérifier qu'ils sont raisonnables, économiquement rationnels et – ce qui est particulièrement important dans un environnement décentralisé – suffisamment souples pour convenir en diverses circonstances. Le Secrétariat rencontre aussi les associations professionnelles, telles que celle des experts comptables, pour s'assurer que les approches qu'il tente de promouvoir face aux objectifs définis par la réglementation sur le contrôle sont bien les plus modernes et les plus pratiques. Pour d'importantes modifications des règlements, il consulte fréquemment le Vérificateur général, mais toujours en sachant que l'avis que donnera celui-ci ne l'empêchera pas de vérifier indépendamment la réglementation une fois qu'elle sera mise en oeuvre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est aussi très à l'écoute des requêtes provenant de ministères individuels et concernant des besoins spécifiques en contrôle ou des exemptions justifiables du cadre général de contrôle de gestion. Il reconnaît par là que la nature variée des opérations et des programmes de l'administration publique nécessite souvent l'adaptation de certains des contrôles relevant de la juridiction du Conseil du Trésor. Si un ministère peut démontrer que son exemption d'un contrôle favorisera la réalisation d'un programme ou économisera de l'argent dans certaines circonstances, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'arrange pour répondre favorablement tant que cela ne présente pas de risque supplémentaire important.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a montré sa volonté de rendre ses règlements plus souples dans le cas d'un ministère qui retardait considérablement le dépôt de sommes d'argent importantes qui lui parvenaient de sites éloignés parce que, conformément à la réglementation du Conseil du Trésor, de tels transferts ne pouvaient être effectués que tous les cinq jours pour économiser sur les frais bancaires. Ce règlement, cependant, datait d'une époque où les transferts concernaient des sommes très petites. Comme le ministère l'avait souligné, le respect de cette réglementation coûtait bien plus cher à l'administration en intérêts que ne l'auraient fait des transferts plus fréquents. Par ailleurs, garder des sommes aussi importantes sur un même site présentait des risques de cambriolage et de vol. Le ministère en question a donc été exempté par le Conseil du Trésor d'appliquer ce règlement.

Dans d'autres cas, à la suite de nouveaux développements au sein d'un ministère, le Conseil du Trésor peut être amené à demander un changement de la loi, si la modification de contrôle demandée n'entre pas dans les attributions d'autorité qui lui sont déléguées. Un exemple est la modification de la Loi sur la gestion des finances publiques pour faciliter les transactions bancaires électroniques mentionnées plus haut. A l'origine, ces modifications des contrôles étaient uniquement

destinées à permettre au ministère chargé du recouvrement de l'impôt d'utiliser le commerce électronique pour faire des économies et améliorer le service à l'utilisateur. Par la suite, plusieurs autres ministères ont réclamé cette autorisation.

4. Facteurs affectant le contrôle de gestion au Canada

Répondre au changement

Les contrôles de gestion doivent être continuellement révisés pour tenir compte des changements de contexte, point qui est évoqué dans les Directives de l'INTOSAI (I, paragraphe 15). Leur état actuel au Canada n'est pas entièrement satisfaisant. De fait, alors que certaines réformes nouvelles de la gestion devraient, en théorie, avoir renforcé les contrôles de gestion, le Vérificateur général du Canada nourrit de sérieuses inquiétudes à l'égard de la situation actuelle.

Comme nous l'avons évoqué au chapitre 2, les récentes réformes de la fonction publique au Canada concernent surtout l'amélioration du service au public. Un des facteurs jugés cruciaux dans la poursuite de cet objectif est une gestion responsabilisée, accompagnée d'une plus grande responsabilité. Il s'agit d'obtenir une délégation plus claire des pouvoirs et d'introduire une meilleure planification et une meilleure évaluation des performances. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du Trésor a défini et mis en oeuvre des cadres spécifiques pour :

- la planification commerciale, aux termes de laquelle les ministères doivent soumettre des plans stratégiques annuels exprimant dans les grandes lignes comment ils envisagent d'obtenir les résultats escomptés pour leurs programmes, et comment ces résultats seront mesurés (auparavant, des plans détaillés étaient soumis pour chaque poste de dépenses et chaque activité, et les ministères avaient l'impression que cela encourageait le Conseil du Trésor à les "micro-gérer" de façon centralisée,
- des services de qualité, ce qui implique que les ministères fassent un effort sur la qualité du service public – et interne le cas échéant – en termes d'accessibilité, d'opportunité et de prix (de plus, depuis cette année, ils doivent publier leurs normes de service),
- la responsabilisation, qui fournit des critères, au sein de catégories générales de gestion (que les ministères peuvent adapter à leurs propres programmes ou à des cas particuliers), pour induire plus de responsabilités en amont, dans chaque organisme ministériel et, en dernier lieu, au niveau du Parlement (agissant pour tous les contribuables).

Responsabilisation dans le cadre des contrôles de gestion

Le cadre général de responsabilisation du Conseil du Trésor comprend également de nouveaux critères portant sur les responsabilités respectives des ministères vis-à-vis du Conseil du Trésor (généralement, pour leur permettre d'être conformes aux exigences de la réglementation du Conseil du Trésor qui délimite le cadre du contrôle de gestion) et sur la responsabilité du Conseil du Trésor en ce qui concerne la qualité et l'efficacité de ses cadres. Ainsi, si le Vérificateur général se rend compte que tous les ministères ont des difficultés pour mettre en oeuvre un règlement du Conseil du Trésor, cela montre qu'il y a une faille dans le cadre ou dans la façon dont il est appliqué.

Un exemple récent et significatif de la responsabilité du Conseil du Trésor est fourni par le mauvais usage qui était fait d'un règlement sur le licenciement des employés, règlement qui avait été conçu pour réduire les effectifs en finançant des incitations spéciales au départ. Au lieu de s'en servir pour supprimer des postes, les ministères utilisaient ce règlement pour licencier des agents jugés improductifs, mais dont le travail restait toutefois à faire. Lorsque le Comité des Comptes publics (le comité législatif responsable au premier ressort de l'évaluation des rapports du Vérificateur général sur les questions de contrôle de gestion) lut le rapport du Vérificateur général sur ce sujet, il tint le Secrétariat du Conseil du Trésor responsable de ne pas avoir mieux réglementé cette situation et d'avoir sous-estimé les conséquences de ce mauvais usage de la réglementation (durant trois ans), qui a coûté aux contribuables plusieurs centaines de millions de dollars. Bien que la question n'ait pas été évoquée publiquement, on peut dire que la réglementation concernée était imparfaite car elle ne tenait pas compte du souhait légitime des ministères de se défaire de leurs agents improductifs.

Un schéma directeur pour les techniques de l'information

Parallèlement aux nouveaux cadres, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un schéma directeur pour l'amélioration des services de l'administration au travers des techniques de l'information. Ce document expose, à l'intention des ministères et du public, un certain nombre de principes, de normes et d'objectifs visant à étendre l'utilisation des techniques de l'information pour améliorer le fonctionnement et la qualité du gouvernement interne (au sein des ministères) et des services apportés au public par les ministères. La préface des Directives de l'INTOSAI reconnaît d'ailleurs la nécessité de recourir plus systématiquement aux technologies informatiques.

Ce schéma directeur insiste fortement sur l'utilisation de nouvelles techniques comme la réorganisation des processus, qui sont une condition préalable à tout investissement en techniques de l'information. Il envisage également un important partenariat avec le secteur privé et les autres niveaux de l'administration pour adopter et utiliser les techniques de l'information dans le but d'améliorer le fonctionnement et les services. Pour réaliser cet objectif et d'autres mentionnés par le schéma directeur, un certain nombre de comités et de conseils ont été créés, tels le Conseil consultatif sur les autoroutes de l'information (*Advisory Council on the Information Highway*).

L'objectif d'établir un partenariat avec le secteur privé et les autres niveaux de l'administration est louable. Cependant, s'il ouvre des perspectives, il soulève aussi d'importantes questions de contrôle de gestion pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, en raison des risques élevés encourus. Les responsables de l'administration qui se lancent dans cette tâche manquent souvent de la formation ou de l'expérience nécessaires en matière de gestion des contrats, des projets et des risques, pour garantir que les intérêts de l'administration seront complètement protégés. De plus, l'administration n'est pas légalement habilitée à s'engager dans des partenariats sans autorisation parlementaire, car, aux termes de la législation canadienne, un partenaire est tenu entièrement responsable des dettes des autres partenaires du projet. Les responsables doivent donc avoir la garantie que les entreprises dans lesquelles ils s'engagent ne constituent pas des partenariats contraignants au sens légal.

Encourager l'auto-contrôle par les gestionnaires

Bien que ce ne soit pas là l'un de leurs objectifs explicites, les cadres pour la modernisation de la fonction publique devraient contribuer à établir un meilleur cadre pour le contrôle de gestion. En effet, ils exigent une responsabilité et une responsabilisation plus claires dans chaque ministère, et encouragent l'utilisation d'outils nouveaux et modernes qui aident les gestionnaires à se contrôler eux-

mêmes au lieu d'être contrôlés par le centre et les experts des ministères. Ainsi, les gestionnaires commencent actuellement à utiliser des systèmes d'information experts et des méthodes d'autorisation et de vérification qui leur permettent de prendre des décisions éclairées sans avoir besoin d'une connaissance détaillée des procédures administratives.

La modernisation des contrôles et le concept d'auto-contrôle modifient également le rôle des organismes centraux face aux ministères : d'un rôle dirigeant, ils passent à un rôle de support, de guide et de coordination. Les organismes centraux essaient activement d'encourager l'auto-contrôle par les gestionnaires, pour remplacer le contrôle depuis le centre. Dans l'ensemble, leur objectif est d'abord d'être les instigateurs de meilleures pratiques de contrôle de gestion, compatibles avec le cadre législatif et avec les buts et objectifs actuels du gouvernement. La nécessité de passer d'un contrôle central rigoureux à un contrôle mené par les gestionnaires est clairement admise dans les directives de l'INTOSAI (I, paragraphe 1).

Inquiétude du Vérificateur général

D'une façon générale, le Vérificateur général du Canada se montre tout à fait favorable à la réforme "Fonction Publique 2000" et aux différentes initiatives qu'elle a générées. Mais il a exprimé devant le législateur son inquiétude de voir que les organismes centraux n'ont pas mis au point de cadre spécifique de contrôle reflétant ces réformes. Bien qu'il n'ait pas fait mention de l'INTOSAI, dans les faits il plaide en faveur de l'application au Canada du cadre de contrôle de gestion élaboré par l'INTOSAI.

Il est aussi d'avis que, si les contrôles existants étaient jusqu'alors relativement fiables, ils ne correspondent plus au contexte actuel. Selon lui, même si une plus grande délégation de l'autorité et la mise en place de contrôles portant sur la production doivent fournir un meilleur service public, ils présentent en effet de plus grands risques s'ils ne sont pas étayés par des contrôles de gestion solides et clairement compris. Il est particulièrement inquiet du déséquilibre perçu entre l'autonomie et la responsabilité, étant donné qu'il n'a pas encore trouvé de "mesure" de la responsabilité, principalement au travers des systèmes informatiques des ministères, qui puisse prouver que les gestionnaires exercent au mieux leurs nouveaux pouvoirs de décision.