

Chapitre 20

**La gestion ministérielle axée sur
les résultats et la gestion des
questions horizontales axée sur
les résultats**

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
La gestion ministérielle axée sur les résultats : encore en devenir	20-7
Introduction	20-7
Le gouvernement s'est engagé à prêter une attention soutenue aux résultats	20-7
Qu'est-ce que la « gestion axée sur les résultats »?	20-8
Aperçu des notions liées aux résultats et au rendement	20-10
Ce que nous avons constaté en 1997	20-11
Objet de la vérification	20-11
Observations et recommandations	20-12
Où en sont nos cas de 1997?	20-12
Cadre pour une gestion axée sur les résultats à l'échelle d'un ministère	20-12
La gestion axée sur les résultats ne fait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères	20-14
Ce à quoi nous nous attendions	20-14
Plus d'attention aux résultats	20-14
L'utilisation des données sur le rendement est limitée	20-15
Planification axée sur les résultats, mais application insuffisante	20-16
Planification considérable en vue de gérer d'après les résultats	20-16
Il faut aller au-delà de la planification	20-17
Quelques foyers de gestion axée sur les résultats	20-18
Certains secteurs d'activité et programmes se servent de l'information sur le rendement	20-18
Présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats	20-19
Apprendre de l'expérience des autres	20-22
Nécessité d'un leadership concerté de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor	20-22
L'évaluation est un élément vital	20-24
Suivi de notre vérification de 1996	20-24
Notre évaluation des progrès	20-25
La fonction d'évaluation a régressé	20-26
Conclusion	20-27
La gestion des questions horizontales axée sur les résultats : problèmes et solutions	20-29
Introduction	20-29
Une attention accrue à la gestion des questions horizontales	20-29
Les questions horizontales examinées dans nos vérifications antérieures	20-30
Objet de l'étude	20-31

	Page
Observations et recommandations	20–31
Il faut de bonnes structures de coordination	20–31
Il existe plusieurs façons d’aborder la coordination	20–31
Soutien de haut niveau et outils efficaces	20–34
Le leadership de la haute direction est essentiel	20–34
Les cadres formels sont des documents utiles	20–35
Trouver des leviers et des incitatifs efficaces	20–35
Les défis que pose la communication de l’information	20–36
Il faut tirer des leçons et les diffuser	20–37
Définition de quelques problèmes et de leurs solutions	20–37
Un rôle plus affirmé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor	20–37
Il importe de mieux définir le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor	20–37
Conclusion	20–40
À propos de la vérification	20–42
Pièces	
20.1 Gestion axée sur les résultats : un processus d’apprentissage	20–9
20.2 Résultats et rendement : les termes	20–10
20.3 Programmes et secteurs d’activité examinés	20–11
20.4 Cadre pour une gestion ministérielle axée sur les résultats	20–13
20.5 Projet d’aération de l’eau des réservoirs de surface : un schéma logique	20–16
20.6 Utilisation de l’information sur le rendement dans dix programmes	20–19
20.7 Leçons tirées de la mise en oeuvre efficace de la gestion axée sur les résultats	20–23
20.8 Coopération interministérielle – Constatations clés et facteurs de succès	20–30
20.9 Éléments clés de la coordination, des structures et de la reddition de comptes	20–33
20.10 Appliquer les leçons tirées de l’expérience pour coordonner l’écologisation des opérations gouvernementales	20–38
20.11 Gestion des questions horizontales axée sur les résultats : des problèmes et des solutions proposées	20–39
Annexes	
A. Description des programmes vérifiés	20–44
B. Suivi de nos études de cas de 1997	20–46
C. Initiatives en faveur de la gestion axée sur les résultats	20–47
D. Suivi de nos recommandations de 1996 sur l’évaluation au gouvernement fédéral	20–48
E. Questions horizontales — Trois études de cas	20–49
F. Un cadre de gestion des questions horizontales	20–51



La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Points saillants

20.1 Lors de l'examen de cinq grands ministères fédéraux et de dix programmes, nous avons constaté que plusieurs ministères ont fait des efforts concrets pour se concentrer sur les résultats. Il y avait des signes évidents d'engagement et de soutien de la part de la haute direction, d'importantes activités de planification, le recensement d'indicateurs de rendement clés et un certain travail de mesure d'après ces indicateurs.

20.2 Nous avons par contre trouvé que l'information sur les résultats était couramment utilisée seulement pour quatre des dix programmes. Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, on est perpétuellement en train de planifier en fonction des résultats — plutôt que de gérer en fonction des résultats — ce qui signifie que peu de progrès ont été accomplis dans l'utilisation de l'information sur les résultats depuis que nous avons fait rapport à ce sujet en 1997. Il est maintenant temps pour les ministères d'aller au-delà de la planification : il faut procéder d'une façon plus généralisée à la mesure des résultats obtenus et à l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes.

20.3 Le gouvernement doit garantir que la fonction d'évaluation joue un rôle central dans son évolution vers la gestion axée sur les résultats. Dans bien des ministères, la capacité d'évaluation s'est atrophiée alors qu'il faut intensifier, et non pas amoindrir, la mesure des résultats des programmes.

20.4 Le gouvernement a de plus en plus besoin de gérer les initiatives qui touchent plus d'un ministère fédéral. Les questions « horizontales » comme le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées représentent souvent des priorités gouvernementales. Notre étude de trois questions horizontales a révélé que, comme plusieurs des programmes ministériels examinés, elles n'étaient pas gérées en fonction des résultats.

20.5 Au cours des dernières années, le gouvernement a bien souligné l'importance de fonder la bonne gestion et l'obligation redditionnelle sur les résultats, concept de plus en plus accepté dans l'administration publique. La mise en pratique de ce concept exigera toutefois une plus grande participation de la part des organismes centraux. Ils doivent encourager et appuyer les ministères à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats. Nous estimons trop limité le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor et son appui trop fragmenté pour vraiment aider les ministères dans leurs efforts de gérer en fonction des résultats. Le Secrétariat n'a pas non plus de stratégie pour traiter des questions horizontales; or, il lui faut aborder ces questions d'une façon stratégique étant donné leur importance grandissante au gouvernement.

Contexte et autres observations

20.6 Gérer en fonction des résultats permet aux gestionnaires d'apporter des changements une fois qu'ils savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est donc une nouvelle approche à l'égard de la gestion des programmes gouvernementaux. Ainsi, les gestionnaires peuvent porter davantage attention à déterminer si les programmes répondent aux objectifs et moins à simplement mener des activités ou établir des structures et des processus.

20.7 Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant bien accepté au gouvernement. Comme première étape de la mise en pratique, la plupart des ministères ont dû harmoniser leurs processus et structures de gestion par rapport aux résultats qu'ils attendaient et non par rapport à leurs programmes ou activités. Chaque ministère devait établir des objectifs globaux puis réfléchir à la façon de se structurer d'après les résultats attendus. La plupart des ministères examinés consacraient de sérieux efforts à planifier leur manière de gérer selon les résultats.

20.8 Une fonction de coordination qui est appuyée par la haute direction (notamment dans un ministère directeur) et qui dispose de suffisamment de ressources pour faire le travail constitue un élément critique de la gestion d'une question horizontale axée sur les résultats.

20.9 Les ministères reçoivent peu de conseils pratiques sur la gestion axée sur les résultats et il n'y a guère de partage d'expérience. Il faut davantage les encourager à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats et il faut également identifier des champions.

20.10 La gestion axée sur les résultats présente des défis, mais il existe des façons pratiques et connues de les surmonter. Les gens doivent accepter l'idée d'apprendre de leur expérience, y compris de leurs erreurs. Il faut chercher davantage à comprendre les expériences vécues puis ajuster ses pratiques en conséquence.

Le lecteur trouvera à la fin de ce chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés. Le Secrétariat accepte nos recommandations et indique les mesures prises ou prévues pour y donner suite.

La gestion ministérielle axée sur les résultats : encore en devenir

Introduction

20.11 Les Canadiens continuent d'attendre du gouvernement qu'il gère efficacement l'argent des contribuables et qu'il voie à ce que ceux-ci en aient pour leur argent. Or, pour bien gérer les ressources publiques en fonction d'un résultat voulu, les fonctionnaires doivent disposer de données crédibles sur le rendement des programmes et des services qu'ils gèrent. C'est l'information qu'ils utiliseront pour déterminer si les résultats qu'ils attendent sont atteints et si les programmes fonctionnent bien ou nécessitent des remaniements.

20.12 Le gouvernement a besoin de données semblables pour rendre compte des fonds et des pouvoirs qu'il a reçus du Parlement. Dans le chapitre 19 du présent rapport, il est question des progrès que le gouvernement accomplit pour ce qui est de communiquer au Parlement l'information sur le rendement.

Le gouvernement s'est engagé à prêter une attention soutenue aux résultats

20.13 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a, dès 1976, privilégié la mesure du rendement comme base de la planification, de la prise de décisions et de l'amélioration des pratiques de gestion. Durant les années 1980, l'évaluation de programme a été mise de l'avant comme outil de gestion pouvant améliorer le rendement des programmes. En 1995, le gouvernement amorçait l'actuel mouvement vers la gestion axée sur les résultats. Le président du Conseil du Trésor annonçait dans son premier rapport annuel au Parlement, *Pour une fonction d'examen plus efficace (1995)*, que le gouvernement s'était engagé à fournir des résultats en abandonnant la culture de

gestion axée sur les règles et les procédés pour adopter un mode de fonctionnement qui mette l'accent sur les résultats. Il a déclaré que le gouvernement voulait créer une philosophie de gestion qui soit fondée sur les faits, axée sur les résultats, transparente et conforme aux principes de responsabilisation. Pour réaliser des programmes et des services plus efficaces et plus abordables, le gouvernement a adopté les principes de la qualité des services, de la gestion axée sur les résultats et de l'apprentissage continu.

20.14 Le président du Conseil du Trésor a fait rapport chaque année au Parlement sur les progrès du gouvernement dans la gestion axée sur les résultats. Le gouvernement a réitéré son engagement à l'égard d'une fonction publique axée sur les résultats dans la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada 2000*.

20.15 Le Secrétariat confirme dans cette publication qu'il a un rôle clé de leadership et de coordination à remplir pour aider les ministères à atteindre les résultats souhaités. Il entend fournir une orientation « pangouvernementale » pour que le Parlement et les Canadiens aient l'information permettant de responsabiliser le gouvernement. Ces efforts devraient favoriser, dans les activités gouvernementales, une plus grande souplesse et une attention accrue à l'égard des résultats.

20.16 Le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes depuis le lancement en 1995 de l'initiative de « gestion axée sur les résultats ». Mentionnons la modification des documents budgétaires, la modernisation de la fonction de contrôleur, la Stratégie d'information financière (SIF), l'insistance accrue sur la qualité des

Les gestionnaires du gouvernement doivent disposer de données crédibles sur les programmes pour déterminer si ceux-ci fonctionnent bien ou nécessitent des remaniements.

Le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes depuis le lancement en 1995 de l'initiative de « gestion axée sur les résultats ».

La gestion ministérielle axée sur les résultats exige une planification stratégique à long terme à l'égard d'objectifs énoncés, en même temps que l'application au jour le jour de systèmes et de processus complexes.

La prise de décisions en fonction de l'information empirique, soit l'apprentissage, est la base même de la gestion axée sur les résultats.

services et l'établissement de lignes directrices pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor à l'appui de la gestion axée sur les résultats. Toutes ces initiatives renforcent et encouragent l'attention aux résultats.

Qu'est-ce que la « gestion axée sur les résultats »?

20.17 Bien que le gouvernement s'y soit engagé, la gestion axée sur les résultats continue de présenter un défi et le concept est encore parfois mal compris. Au chapitre 11 de notre rapport de 1997, nous avons décrit les efforts du gouvernement pour adopter une gestion axée sur les résultats :

Par le passé, les gestionnaires étaient surtout tenus de rendre compte de l'utilisation prudente des ressources qui leur étaient confiées, des pouvoirs qu'ils exerçaient et des activités qu'ils menaient. [...] Cela n'incitait pas à penser aux résultats obtenus grâce à l'utilisation des ressources; c'est surtout la conformité aux règles qui retenait l'attention des gestionnaires (paragraphe 11.9).

En gérant pour obtenir des résultats, ministres, hauts fonctionnaires, gestionnaires [...] prennent des décisions centrées sur les réalisations — les résultats qui comptent pour les Canadiens — des divers programmes et leurs coûts. [...] En obligeant les gestionnaires à rendre compte des résultats, on les incite à mettre davantage l'accent sur les résultats (paragraphe 11.7–11.9).

20.18 Divers termes essentiellement interchangeable désignent le fait de gérer en fonction des résultats : gestion fondée sur les résultats, la gestion basée sur le rendement, gestion par résultats. À des

fins d'uniformité, nous utiliserons « gestion axée sur les résultats ».

20.19 Gérer les programmes et les organisations du secteur public est une entreprise complexe. Il y a plusieurs objectifs à atteindre, bien des besoins d'information à satisfaire, des facteurs extérieurs à prendre en compte, l'examen du public à subir et de nombreuses inconnues avec lesquelles composer. La gestion exige une planification stratégique à long terme à l'égard d'objectifs énoncés, en même temps que l'application au jour le jour de systèmes et de processus complexes. À l'occasion, les gestionnaires doivent prendre du recul et examiner les activités et les résultats de ces activités pour voir s'ils favorisent au maximum l'atteinte des objectifs à long terme. Et, comme il est énoncé dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, les gestionnaires doivent aussi pouvoir « veiller à traiter toutes les questions de façon juste, équitable et raisonnable pour protéger l'intérêt général des citoyens ». Ces solides valeurs du secteur public font partie des résultats que les gouvernements visent. La pièce 20.1 illustre les principaux éléments de la gestion d'une organisation axée sur les résultats.

20.20 La pièce montre le cycle traditionnel de planification, de mise en oeuvre, de surveillance, de présentation de rapports et de révision des plans, mais il ajoute une composante clé, soit l'apprentissage — prendre des décisions en fonction de l'information empirique. C'est la base même de la gestion axée sur les résultats. En surveillant les résultats de ses activités par divers moyens (évaluations, vérifications, mesures du rendement, analyses du contexte), une organisation peut déceler ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, travail susceptible en plus de lui procurer de l'information concernant d'autres facteurs indépendants de sa volonté.

20.21 Par exemple, la surveillance révélera si les campagnes d'information sur le sida contribuent à modifier les comportements, si les activités de recherche et de développement en agroalimentaire donnent des rendements positifs (récoltes plus abondantes et de meilleure qualité), tout en préservant l'environnement, et si les programmes de conservation réduisent suffisamment les risques menaçant les espèces en danger.

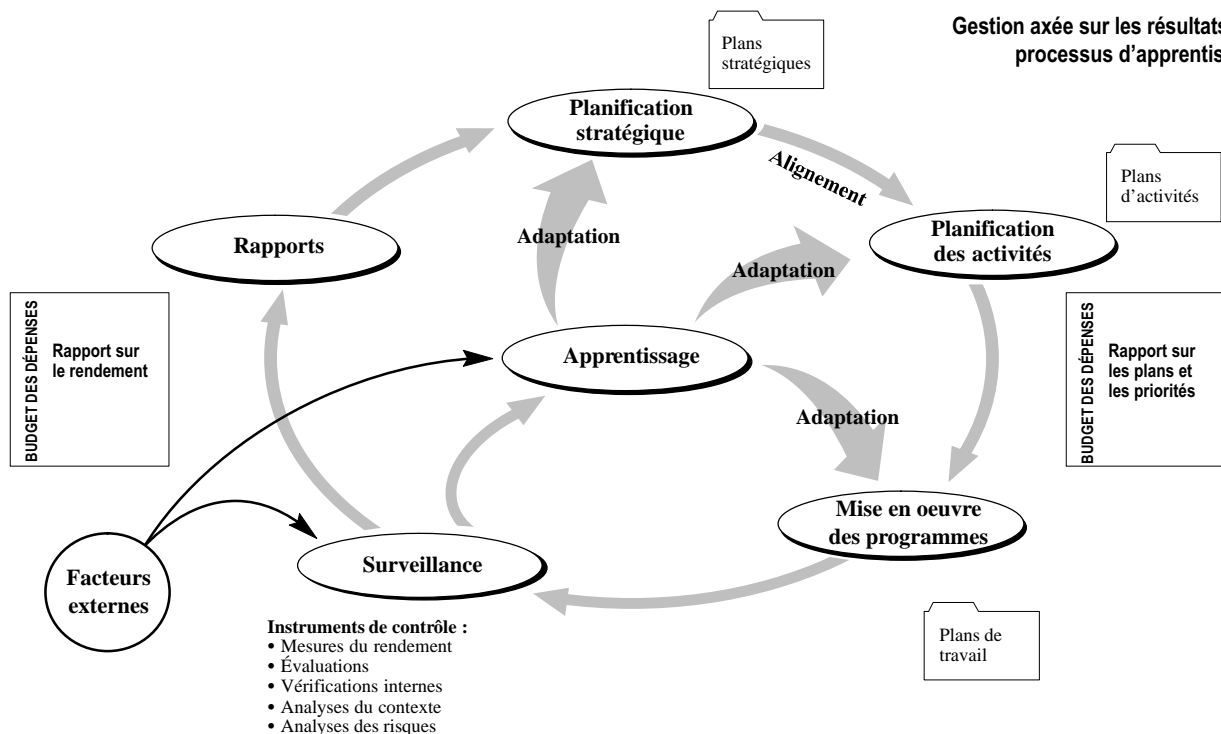
20.22 Se fondant sur l'information recueillie grâce à la surveillance, l'organisation peut soit modifier ses activités courantes ou, plus fondamentalement, revoir ses objectifs opérationnels et stratégiques. Elle peut rendre compte de ce qu'elle a accompli à des organismes extérieurs comme le Parlement. Les gestionnaires de programmes gouvernementaux ont besoin d'obtenir de l'information des mêmes sources s'ils désirent gérer en fonction des

résultats et jauger leur progrès par rapport aux objectifs énoncés. Pour recueillir et évaluer les données pertinentes — l'élément surveillance de la pièce 20.1 —, il faut un effort systématique et divers outils de surveillance.

20.23 Un pas critique dans le cheminement vers la gestion axée sur les résultats est l'harmonisation des divers objectifs stratégiques d'un ministère par rapport à ses grands ensembles de programmes et de services (souvent appelés secteurs d'activité) puis à ses programmes individuels. Il est essentiel que le ministère comprenne clairement comment les différentes activités de prestation de programmes et de services viennent appuyer la réalisation de ses objectifs stratégiques ou de niveau supérieur et finiront par les concrétiser. Bien des ministères trouvent la tâche décourageante.

Pièce 20.1

Gestion axée sur les résultats : un processus d'apprentissage



Aperçu des notions liées aux résultats et au rendement

résultats peuvent être déroutantes car elles comportent un certain nombre de termes précis et plusieurs notions qu’il importe de distinguer. La pièce 20.2 présente certains de ces termes et notions clés.

20.24 Les discussions à propos du rendement et de la gestion axée sur les

Pièce 20.2

Résultats et rendement : les termes

La notion de **rendement** a trait à la façon dont les choses sont accomplies :

- A-t-on obtenu les résultats escomptés?
- Les a-t-on obtenus en respectant le budget et de la façon la plus efficiente possible?
- Y a-t-il eu des répercussions indues, imprévues?

Elle porte également sur la question de savoir si le rendement obtenu pourra être maintenu ou amélioré :

- L’organisation apprend-elle de l’expérience et s’adapte-t-elle?

Par conséquent, le rendement porte sur un certain nombre d’idées; il n’est pas toujours simple de déterminer quel aspect particulier du rendement mesurer ni quand le mesurer. Avec ses programmes, le gouvernement mène un certain nombre d’activités qui produisent un éventail de résultats. Les programmes donnent deux sortes de résultats : **les extrants**, les produits et les services directs résultant des activités du gouvernement; et les **résultats**, soit les conséquences des extrants sur les Canadiens et la société. Les extrants sont des résultats immédiats que les gestionnaires peuvent contrôler en grande partie, tandis que les résultats intermédiaires et finaux sont influencés par des facteurs extérieurs aux programmes.

L’encadré illustre la façon dont on pourrait caractériser les différents résultats d’un programme de prévention de la violence envers les personnes âgées.

Les organisations et programmes gouvernementaux cherchent à atteindre certains buts ou objectifs. Le mot « **objectif** » désigne ici les exposés d’intentions de niveau supérieur, semblables aux énoncés des résultats finaux. Ce sont les extrants et les résultats intermédiaires planifiés ou attendus, qui constituent la clé de la gestion axée sur les résultats. On ne peut évaluer le rendement réel que par comparaison avec un quelconque rendement attendu. Par conséquent, l’établissement d’attentes significatives est une partie essentielle de l’évaluation du rendement d’un programme et de la gestion en vue de concrétiser ces buts.

Programme de prévention de la violence envers les personnes âgées	
Résultats	Résultats particuliers du programme
Extrants	Sensibilisation du public <ul style="list-style-type: none"> • Production et distribution ciblée de documents sur le sujet • Campagnes antiviolence
Résultats intermédiaires	Sensibilisation accrue <ul style="list-style-type: none"> • Meilleure coordination parmi les organismes professionnels, y compris les corps policiers, les hôpitaux et les banques • Meilleure compréhension du phénomène • Meilleur repérage des victimes et des auteurs des violences • Plus grand nombre de cas rapportés • Plus grand nombre de refuges
Résultats finaux	Amélioration du bien-être des personnes âgées <ul style="list-style-type: none"> • Moins d’incidences de violence à leur égard • Réduction des coûts liés au phénomène

Ce que nous avons constaté en 1997

20.25 Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas, à l'époque, une pratique très répandue au sein du gouvernement. Il y avait un certain nombre d'initiatives gouvernementales qui allaient dans ce sens mais, pour produire de véritables changements, des efforts concertés s'imposaient. Nous avons identifié quelques situations où les gestionnaires mesuraient les résultats, communiquaient l'information ainsi obtenue et utilisaient cette information pour améliorer les résultats. Dans l'ensemble du gouvernement, toutefois, la pratique de la gestion axée sur les résultats semblait passablement limitée et nous voulions encourager son application. Nous avons cerné les leçons apprises, parmi lesquelles des facteurs clés qui avaient étayé la gestion axée sur les résultats — le leadership et l'engagement de la haute direction ainsi qu'un climat organisationnel favorisant ce type de gestion. Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il faudrait, dans l'ensemble de l'administration fédérale, un intérêt soutenu pour que soit adoptée à la grandeur du gouvernement la gestion axée sur les résultats.

Objet de la vérification

20.26 La présente vérification a porté sur les progrès de grands ministères dans la gestion axée sur les résultats. Elle s'inscrivait en partie dans un suivi des cas relatés au chapitre 11 du Rapport de 1997. Cette fois-ci, nos objectifs étaient les suivants :

- examiner la mesure dans laquelle les ministères choisis gèrent en fonction des résultats, y compris leur utilisation de l'information sur le rendement pour la gestion des programmes;
- dégager les leçons apprises dans la gestion axée sur les résultats;

- évaluer le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'appui de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement.

20.27 Nous avons examiné cinq grands ministères et divers types de programmes. Nous avons demandé aux fonctionnaires de chacun des ministères d'identifier des secteurs où l'on pouvait s'attendre à l'utilisation de données sur le rendement. La pièce 20.3 énumère les programmes et secteurs d'activité que nous avons choisis (voir les descriptions à l'annexe A). Nous les avons examinés pour déterminer dans quelle mesure l'information sur le rendement est effectivement utilisée et jusqu'à quel point sont présents d'autres éléments de la gestion axée sur les résultats. Nous avons également essayé de dégager les leçons que ces ministères avaient apprises dans la gestion axée sur les résultats ainsi que les obstacles auxquels ils s'étaient butés.

20.28 Pour faire suite au chapitre 3 de notre rapport de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral, nous avons aussi

Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas très répandue au sein du gouvernement et que des efforts concertés s'imposaient pour produire de véritables changements.

La présente vérification a porté sur les progrès de cinq grands ministères dans la gestion axée sur les résultats.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

- Administration du rétablissement agricole des Prairies
- Compte de stabilisation du revenu net

Service correctionnel Canada

- Réintégration des délinquants
- Réintégration des Autochtones

Environnement Canada

- Nature
- Service canadien de la faune

Industrie Canada

- Commerce
- Connectivité

Ressources naturelles Canada

- Programme de forêts modèles du Canada
- Services aéronautiques et techniques

Pièce 20.3

Programmes et secteurs
d'activité examinés

examiné comment les cinq mêmes ministères planifiaient leur évaluation et en utilisaient les résultats pour améliorer les programmes.

20.29 La seconde partie du présent chapitre décrit une étude qui s'est concentrée sur la gestion des questions horizontales axée sur les résultats. Nous avons cerné les défis que présentent les questions horizontales et certains facteurs qui ont facilité (et compliqué) la tâche de les gérer en fonction des résultats et d'en rendre compte.

20.30 Dans **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, on peut trouver d'autres détails sur nos objectifs, critères et méthode de vérification.

Observations et recommandations

Où en sont nos cas de 1997?

20.31 Nous avons effectué un suivi des cas relatés au chapitre 11 du Rapport de 1997 : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (Environnement Canada), Enquêtes et Contrôle (Développement des ressources humaines Canada), Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (Ressources naturelles Canada) et Programme Voyageurs (Agence des douanes et du revenu du Canada). Essentiellement, nous avons constaté que, depuis 1997, ces programmes ont maintenu la gestion axée sur les résultats. L'annexe B donne d'autres détails sur notre suivi.

20.32 Notre rapport de 1997 souligne l'importance de favoriser la gestion axée sur les résultats dans une organisation et le rôle marquant que joue à cet égard la haute direction. Les programmes changent avec le temps et les dirigeants aussi. En fait, chacun des cas étudiés s'est transformé depuis 1997, parfois même beaucoup, et des remplacements à la direction sont intervenus dans tous.

D'après nos observations de suivi, si la gestion axée sur les résultats est suffisamment bien implantée dans une organisation, elle peut absorber le changement et se maintenir pendant que les programmes s'adaptent à la nouvelle situation.

Cadre pour une gestion axée sur les résultats à l'échelle d'un ministère

20.33 En nous basant sur une étude documentaire et des cas précis que nous avons examinés à l'administration fédérale, nous avons présenté en 1997 un cadre permettant de bien gérer un programme d'après les résultats. Le cadre comportait quatre éléments :

- favoriser un climat organisationnel qui valorise la gestion axée sur les résultats;
- s'entendre sur les résultats escomptés;
- mesurer les résultats réels afin d'améliorer le rendement;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement.

20.34 Nous estimons que ce cadre est toujours applicable à la gestion des programmes axée sur les résultats. Cependant, prenant appui sur ce que nous avons constaté lors de notre présent examen des efforts ministériels, nous avons légèrement modifié le cadre. Nous avons mis en lumière le besoin de gérer en fonction des résultats à la grandeur du ministère. Nous avons également signalé la nécessité d'utiliser l'information sur le rendement afin d'améliorer les programmes et de cerner les bonnes pratiques (voir la pièce 20.4).

20.35 Par ailleurs, nous avons fait valoir la nécessité d'élaborer et de conclure une entente au sein du ministère sur un cadre stratégique de résultats. En venir à une entente sur l'ensemble des résultats qu'un ministère essaie d'atteindre

Cadre pour une gestion ministérielle axée sur les résultats

Gérer une organisation en fonction des résultats exige de :

1. Favoriser un climat organisationnel où la gestion axée sur les résultats est valorisée

Il est essentiel de susciter un climat organisationnel propice et il faut pour cela :

- **Faire preuve de volonté d'agir et de leadership.** La volonté d'agir est d'autant plus évidente que les cadres supérieurs fournissent un appui solide, que les énoncés de mission sont largement diffusés, que les cadres hiérarchiques sont guidés efficacement et que les orientations fournissent une perspective à long terme.
- **Utiliser les points d'appui de l'extérieur et de l'intérieur.** Il importe de reconnaître et d'exploiter les convergences d'intérêts avec des partenaires de l'extérieur, aussi bien que les tensions et événements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, afin d'inciter les gestionnaires à penser davantage en termes de résultats.
- **Créer des facteurs incitatifs.** Des mesures incitatives appropriées sont instaurées pour valoriser la mesure du rendement et l'utilisation de l'information qui en découle.
- **Développer une capacité d'apprendre et de s'adapter.** L'organisation valorise la démarche qui consiste à tirer profit de l'expérience, à connaître et à comprendre son environnement et à apprendre à s'adapter au changement.
- **Élargir les connaissances et les compétences.** L'apprentissage est fondé sur la formation, le perfectionnement, l'utilisation d'une terminologie commune et le partage des expériences.

2. Convenir d'un cadre stratégique de résultats

Les intervenants clés doivent s'entendre sur les résultats stratégiques à atteindre et sur la meilleure façon de structurer l'organisation pour y parvenir.

- **S'entendre sur les stratégies et les objectifs stratégiques.** On se met d'accord sur une série d'objectifs stratégiques décrivant ce que l'organisation a l'intention d'accomplir en utilisant telle ou telle stratégie dans une perspective pluriannuelle, en fonction de sa mission, de son expérience passée et de son environnement extérieur.
- **S'entendre sur l'alignement des résultats.** On se met d'accord sur la façon d'aligner les objectifs stratégiques de haut en bas de l'organisation, jusqu'aux secteurs de programme individuels.

3. Convenir des résultats escomptés et des stratégies pour les programmes

Pour que la gestion soit axée sur les résultats, il faut que les gestionnaires du ministère, le personnel des programmes, les partenaires de l'extérieur et les autres intervenants clés soient raisonnablement d'accord sur les résultats escomptés des programmes et sur les stratégies précises pour y parvenir. Il faut donc, entre autres :

- **S'entendre sur les résultats visés et les stratégies.** On se met d'accord sur un ensemble de résultats visés pour chaque programme et sur les stratégies à utiliser, en fonction des objectifs stratégiques de l'organisation.
- **S'entendre sur le rendement escompté.** On convient d'un ensemble d'énoncés décrivant des attentes à la fois réalistes et stimulantes en matière de rendement. Les attentes sont claires et précises, liées aux résultats visés et assorties de délais d'exécution.
- **S'entendre sur les indicateurs de rendement.** On se met d'accord sur un ensemble contrôlable d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs de rendement pour chaque programme qui sont reliés aux résultats visés sur lesquels on s'est entendu et en fonction desquels le programme sera évalué et géré.

4. Mesurer les résultats pour préciser le rendement

L'organisation doit rassembler et communiquer des renseignements sur le rendement :

- **Mesurer le rendement.** Des pratiques établies permettent de recueillir des renseignements sur le rendement et les coûts des programmes, de les évaluer et de les communiquer en fonction des indicateurs définis et acceptés.
- **Évaluer les programmes.** Des pratiques établies permettent de mesurer le rendement des programmes au moyen d'évaluations.
- **Évaluer et mettre à jour les indicateurs et les mesures.** En fonction de l'expérience acquise dans le cadre de programmes semblables et de l'évolution de la situation, les indicateurs de rendement, les attentes ainsi que les stratégies d'évaluation et de communication sont régulièrement évalués et améliorés.

Pièce 20.4 (suite)

5. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

- **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement qui est recueillie et évaluée sert à améliorer les programmes.
- **Recenser les bonnes pratiques.** On observe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, puis on recense les leçons et les bonnes pratiques et on les utilise pour améliorer le rendement. Un apprentissage a lieu.

6. Communiquer efficacement l'information sur le rendement

Pour communiquer efficacement l'information de manière à ce que les intervenants intéressés puissent juger des résultats des programmes et de l'organisation, il faut :

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** On examine la mission, le mandat et les objectifs de l'organisation, ainsi que les grandes stratégies adoptées et la situation extérieure connexe.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision en termes de résultats.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et elles sont attribuées, en totalité ou en partie, aux activités entreprises.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** On fait ressortir que les responsables du programme sont capables de tirer des leçons du rendement antérieur et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Rendre compte de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement communiquée est juste et fiable.

Un ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats qu'il entend obtenir et la façon dont il s'organisera pour y arriver.

constitue une étape importante des préparatifs en vue de gérer en fonction des résultats. Le ministère a besoin que ses intervenants clés acceptent les résultats stratégiques qu'il entend obtenir, les stratégies générales qu'il utilisera et la façon dont il s'organisera pour atteindre ces résultats. Nous avons observé que les ministères utilisent leur structure par secteur d'activité — la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation — pour établir un lien entre le régime de gestion interne et de reddition de comptes et leurs objectifs, leurs secteurs d'activité, leurs besoins en ressources et leurs cibles de rendement.

La gestion axée sur les résultats ne fait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères

Ce à quoi nous nous attendions

20.36 Depuis notre étude de 1997, le gouvernement a maintenu son engagement à l'égard de la gestion axée sur les

résultats. En 1997, nous avons avancé qu'il pourrait falloir quatre ou cinq ans au gouvernement pour abandonner la gestion des activités et adopter l'utilisation courante des données de rendement en vue d'une meilleure gestion des programmes.

20.37 Dans notre présente vérification, nous nous attendions à constater que la pratique de la gestion axée sur les résultats avait progressé, ses éléments clés étant en évidence dans bon nombre de secteurs gouvernementaux. Nous avons cherché des signes d'un soutien de la haute direction, des attentes en matière de rendement bien définies et bien comprises, des indicateurs de rendement et des systèmes de collecte et de mesure des données. Nous pensions en particulier observer que le rendement faisait l'objet d'une surveillance dans maints programmes gouvernementaux et que l'information était utilisée pour améliorer la gestion des opérations et des politiques.

Plus d'attention aux résultats

20.38 Dans l'ensemble, nous avons observé chez tous les ministères vérifiés

des efforts concrets pour encourager un climat favorable à la gestion axée sur les résultats, ce qui comprend le soutien et l'engagement sans équivoque de la haute direction. La plupart des ministères faisaient des efforts marqués pour planifier leur façon de gérer d'après les résultats. Pour tous les programmes que nous avons examinés, on élaborait ou mettait au point des mesures du rendement.

20.39 Nous avons signalé en 1997 que la gestion axée sur les résultats n'était pas très répandue au gouvernement et avait peu progressé. Maintenant, les résultats font davantage l'objet d'attention. Tous les ministères établissent maintenant leurs principaux engagements en matière de résultats, lesquels sont utilisés comme fondement de leur structure de planification, de rapport et de responsabilisation. Toutefois, dans les ministères que nous avons examinés, la mesure et l'utilisation de l'information sur le rendement ont marqué un progrès restreint.

20.40 La gestion axée sur les résultats exige une harmonisation. Comme nous l'avons déjà dit, un ministère a besoin que ses gestionnaires supérieurs comprennent et acceptent ses principaux engagements en matière de résultats et la façon dont il devra se structurer pour les atteindre. Nous avons constaté durant notre vérification que les ministères, pour mettre l'accent sur les résultats, doivent souvent harmoniser leurs structures et processus de gestion par rapport aux résultats clés qu'ils cherchent à obtenir et non pas par rapport à leurs programmes ou activités. Cela peut poser un défi.

20.41 Les ministères doivent commencer à chercher comment se structurer à la lumière de leurs principaux engagements en matière de résultats. Cette façon de procéder peut nécessiter un changement dans la structure organisationnelle ou dans l'établissement des secteurs d'activité qui touchent

l'organisation en tout ou en partie. Les ministères gèrent souvent d'après leurs secteurs d'activité, chacun dirigé par un sous-ministre adjoint responsable des principaux engagements en matière de résultats qui appuient le cadre ministériel convenu des résultats stratégiques.

L'utilisation des données sur le rendement est limitée

20.42 Nous avons vérifié l'utilisation de l'information sur le rendement au niveau ministériel, et avons constaté qu'on n'y avait guère recours pour améliorer la gestion ou pour déplacer les priorités et réaffecter les ressources entre les secteurs d'activité. Ces derniers, dans les cinq ministères examinés, sont plutôt vastes et consistent en des regroupements importants d'activités et de programmes ministériels. C'est peut-être pourquoi les secteurs sont souvent gérés séparément par le sous-ministre et le sous-ministre adjoint responsable.

20.43 Dans deux des cinq ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada et Service correctionnel Canada), nous avons constaté que les gestionnaires reçoivent régulièrement de l'information sur un certain nombre d'indicateurs de rendement, ce qui a permis aux ministères de suivre les grandes tendances concernant le rendement et de se tenir au courant de changements marqués dans leur environnement. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada se sert d'un « tableau de bord » des indicateurs de rendement pour découvrir les problèmes naissants et signaler l'éventuel besoin de données supplémentaires ou de futures décisions.

20.44 Nous avons également étudié comment l'information sur le rendement était utilisée par les chargés de programme. Nous avons pour ce faire demandé aux cinq ministères de déterminer les programmes les plus susceptibles d'être gérés en fonction des résultats et, en particulier, les plus susceptibles d'utiliser l'information sur le

Depuis 1997, la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement ont été plutôt limitées.

Les activités de planification consistaient à élaborer des cadres de rendement, à établir des mesures de rendement et à revoir les plans d'activités des programmes.

rendement. La plupart des ministères ont mis passablement de temps à cerner ces programmes et souvent nous avons dû les y aider. De toute évidence, la gestion axée sur les résultats n'était pas répandue dans la plupart des programmes de ces ministères.

20.45 En octobre de cette année, nous avons publié notre évaluation des capacités de gestion financière dans des ministères choisis. Ici encore, nous avons constaté comme lacune courante une capacité limitée à intégrer l'information financière et non financière. La plupart des ministères ont précisé qu'ils ne faisaient que commencer à intégrer les systèmes financiers et opérationnels. Nous avons également constaté une mauvaise mise en rapport des résultats et de l'information sur les coûts. Dans notre étude de dix programmes, il est ressorti que les gestionnaires ministériels disposaient de peu de données sur les coûts.

Planification axée sur les résultats, mais application insuffisante

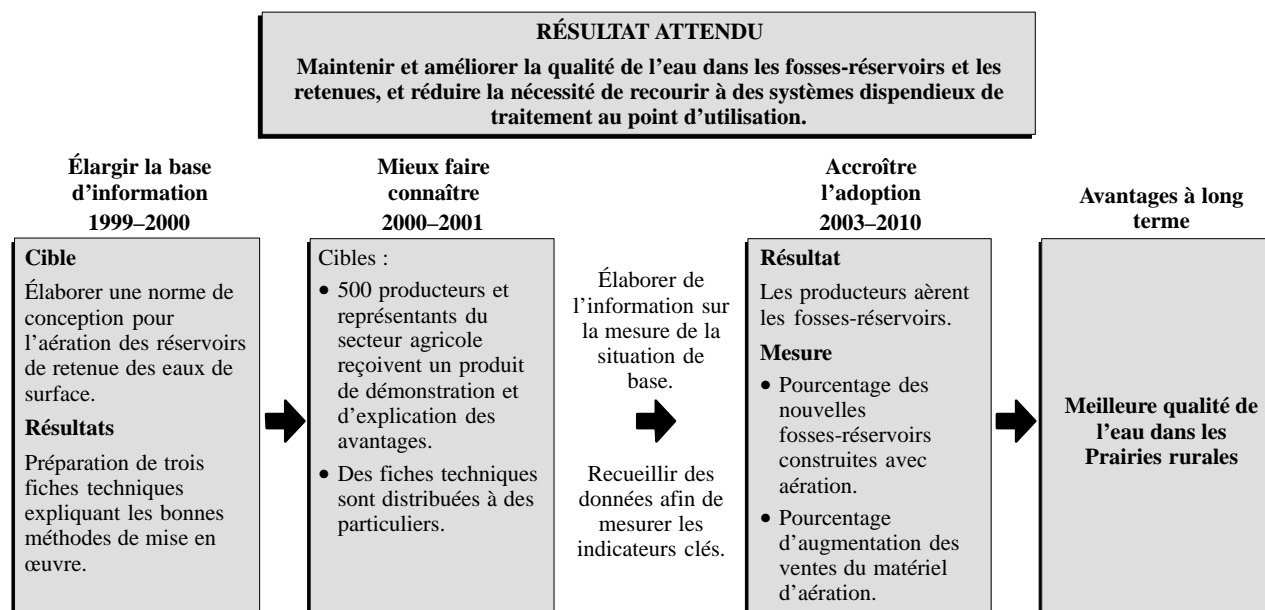
Planification considérable en vue de gérer d'après les résultats

20.46 Concevoir les outils en vue de la gestion axée sur les résultats constitue une étape importante. Dans les cinq ministères examinés, nous avons été témoins d'une planification générale considérable. Les activités courantes de planification consistaient à élaborer un cadre de rendement ou redditionnel, à cerner et à réviser les indicateurs clés du rendement qu'il fallait mesurer, et à revoir les plans d'activités des programmes à la lumière du cadre des résultats stratégiques du ministère. Voici certaines des activités de planification que nous avons notées :

- À Agriculture et Agroalimentaire Canada, on élaborait des schémas logiques pour illustrer les liens entre les activités ou les intrants d'un programme, ses extrants et ses résultats. La pièce 20.5

Pièce 20.5

Projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface : un schéma logique



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

consiste en un schéma logique établi par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pour le projet d'aération de l'eau des réservoirs de surface. La pièce énonce l'un des trois résultats attendus pour ce projet et considérés nécessaires à la réalisation de l'avantage à long terme — une meilleure qualité de l'eau dans les zones rurales des Prairies. Voici ce qu'on trouve dans le schéma logique : énoncés précis des résultats prévus; mesures du rendement; cibles concrètes et mesurables assorties de calendriers.

- Environnement Canada menait de nombreuses activités en vue d'appliquer la stratégie ministérielle de mesure du rendement dans tous les secteurs d'activité. Les activités de planification dans le secteur de la nature ont consisté en la sélection d'indicateurs de rendement, la définition de stratégies de collecte de données et la construction de modèles logiques pour les principaux résultats attendus, y compris celui de « conserver la diversité biologique », résultat relevant au premier chef du Service canadien de la faune. Le Ministère a déclaré que, dans les mois à venir, les secteurs d'activité détermineront les données dont ils ont besoin pour appuyer les modèles logiques et les indicateurs et ils mettront en oeuvre les stratégies de collecte de données d'une façon graduelle au cours des prochaines années.

- Ressources naturelles Canada a continué d'élaborer son cadre de mesure du rendement et s'est concentré sur l'établissement d'indicateurs de rendement. Le groupe de travail sur la mesure du rendement a mené des consultations approfondies auprès des gestionnaires de programme et des intervenants afin de passer en revue les indicateurs provisoires et de demander conseil en vue de leur raffinement. Ressources naturelles Canada a conçu des critères pour évaluer et peaufiner chaque indicateur et établir des cibles au besoin. Bon nombre des indicateurs de rendement

actuels sont assortis de cibles « tendanciennes » (par exemple, maintenir ou améliorer la contribution de Ressources naturelles Canada). Le Ministère a déclaré que, lorsqu'il aura évalué les cibles tendanciennes, il sera en mesure de penser à établir des cibles numériques.

Il faut aller au-delà de la planification

20.47 Comme nous l'avons écrit ci-dessus, nous avons constaté un certain progrès dans la mesure du rendement, mais l'utilisation de l'information est encore limitée. Toutefois, nous avons pu constater que la planification en vue de gérer d'après des résultats est considérable, notamment à l'échelle ministérielle, et dans bien des cas l'activité dure depuis des années. Les fonctionnaires nous ont fréquemment dit qu'ils s'attendent à utiliser plus régulièrement l'information sur le rendement dans tout le ministère « bientôt ». L'utilisation concrète de l'information sur le rendement et l'évaluation des coûts des résultats semblent toujours prévues pour « l'année prochaine ».

20.48 Il faut montrer dans toute l'organisation qu'il existe une volonté d'aller au-delà de la planification. Certains ministères semblent rechercher la structure « parfaite » pour gérer en fonction des résultats et ils sont constamment en train de modifier ce qu'ils ont déjà établi. Ailleurs, l'arrivée d'un nouveau sous-ministre ou ministre entraîne la remise en cause du cadre stratégique de résultats, dont l'élaboration était en cours.

20.49 En 1997, nous avons souligné les débuts prometteurs de la gestion axée sur les résultats à Environnement Canada. Le Ministère s'était doté d'un cadre stratégique de résultats et semblait prêt à l'appliquer à la grandeur de l'organisation pour gérer en fonction des résultats. Pourtant, trois ans plus tard, on en est essentiellement à la même étape de planification au niveau ministériel, avec

**Les ministères
prennent trop de
temps pour franchir
l'étape de la
planification.**

un cadre de résultats différent. Le Ministère essaie encore de s'entendre sur les mesures de rendement et, règle générale, la mesure n'a pas encore commencé. Industrie Canada élabore depuis deux ans son cadre stratégique de résultats, assorti de nombreuses itérations. Le Ministère vient tout juste de convenir de mesures du rendement. Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont eux aussi continué de réviser leurs outils de planification, y compris leurs cadres de résultats et leurs mesures du rendement. Les raisons peuvent être différentes, mais l'aboutissement est toujours le même : ne pas franchir avec suffisamment de célérité l'étape de la conception des cadres ministériels, qui sont cruciaux pour la phase suivante de gestion axée sur les résultats.

20.50 Le défi des gestionnaires ministériels est maintenant d'aller de l'avant — de mettre en oeuvre les divers outils de planification, de mesurer en fonction des indicateurs établis et d'utiliser l'information ainsi obtenue pour améliorer la gestion de leurs programmes. Gérer en fonction des résultats signifie que les gestionnaires peuvent devoir changer leur façon de procéder une fois qu'ils sauront ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cela s'applique également à l'élaboration et à l'utilisation des mesures du rendement. Une mesure efficace est celle que les gestionnaires utiliseront au cours d'une certaine période. Si la mesure produit des données qui se révèlent faibles ou inutiles, il faut changer de stratégie.

20.51 **La haute direction de chaque ministère devrait amener son organisation au-delà de la simple planification de la gestion axée sur les résultats. Elle devrait entreprendre la mesure du rendement et utiliser l'information recueillie pour obtenir les résultats escomptés.**

**Quelques foyers de gestion axée
sur les résultats**

20.52 Nous avons relevé certains éléments de gestion axée sur les résultats dans chacun des ministères retenus.

Certains secteurs d'activité et programmes se servent de l'information sur le rendement

20.53 Dans les dix programmes examinés, nous avons observé une certaine utilisation de l'information sur le rendement (voir la pièce 20.6). Quatre programmes se servent couramment de cette information pour améliorer leur fonctionnement et leur conception : le Compte de stabilisation du revenu net d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies du même ministère, la Réintégration des délinquants de Service correctionnel Canada, et les Services aéronautiques et techniques de Ressources naturelles Canada. Dans ces programmes, la volonté d'agir des cadres supérieurs et intermédiaires est évidente, les indicateurs de rendement sont reliés clairement aux résultats prévus, et l'information est utilisée en planification ainsi que dans la conception des programmes. Les gestionnaires jugent l'information sur le rendement fiable et utile aux fins des décisions. Par exemple, l'information sur les résultats a aidé à cerner le besoin de nouveaux programmes et à réaménager des programmes existants.

20.54 Les six autres programmes utilisaient l'information sur le rendement jusqu'à un certain point seulement ou pas du tout. Ils s'en servaient davantage pour améliorer les activités et la conception des programmes que pour réviser les attentes de rendement et réaffecter les budgets. Dans l'ensemble, les programmes que nous avons examinés utilisaient l'information sur le rendement moins que nous ne l'aurions cru.

20.55 Une autre vérification a déjà porté sur la gestion des services

gouvernementaux en fonction des résultats. Au chapitre 1, « La qualité du service », du Rapport d'avril 2000, nous avons cité plusieurs services qui recueillaient de l'information sur le rendement. À l'exception des services téléphoniques, cependant, très peu de secteurs de service examinés utilisaient l'information sur le rendement pour améliorer le service.

20.56 Notre suivi de la vérification effectuée en 1997 sur le virage de Développement des ressources humaines Canada vers la gestion axée sur les résultats a permis de constater que le Ministère avait continué de faire des progrès (*Rapport du vérificateur général* de décembre 2000). Dans le programme d'assurance-emploi, la protection des fonds publics contre la fraude et les abus continue d'être gérée en fonction des résultats, et l'information clé sur le

rendement est analysée plus en profondeur, ce qui la rend encore plus utile pour les gestionnaires.

Présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats

20.57 Si l'information sur les résultats est dans la pratique peu utilisée, nous avons en revanche constaté la présence d'autres éléments de gestion axée sur les résultats dans les programmes et les secteurs d'activité que nous avons examinés. Ces éléments visaient notamment :

- à favoriser un climat organisationnel encourageant la gestion axée sur les résultats;
- à mesurer le rendement;
- à élaborer un cadre stratégique énonçant les principaux engagements de résultats et les attentes de rendement.

La volonté d'agir et le leadership de la haute direction, ainsi que des incitatifs appropriés, sont des éléments essentiels à la progression de la gestion axée sur les résultats.

Programmes	Utiliser l'information sur le rendement pour :	
	Améliorer la conception et les activités	Mettre à jour les attentes et réaffecter les budgets
Agriculture et Agroalimentaire Canada <ul style="list-style-type: none"> • Administration du rétablissement agricole des Prairies • Compte de stabilisation du revenu net 	Couramment	Quelque peu
	Couramment	Quelque peu
Service correctionnel Canada <ul style="list-style-type: none"> • Réintégration des délinquants • Réintégration des Autochtones 	Couramment	Quelque peu
	Quelque peu	Quelque peu
Environnement Canada <ul style="list-style-type: none"> • Nature • Service canadien de la faune 	De façon limitée	Aucunement
	Quelque peu	Quelque peu
Industrie Canada <ul style="list-style-type: none"> • Commerce • Connectivité 	De façon limitée	Aucunement
	Quelque peu	Aucunement
Ressources naturelles Canada <ul style="list-style-type: none"> • Programme de forêts modèles du Canada • Services aéronautiques et techniques 	Quelque peu	De façon limitée
	Couramment	Quelque peu

Pièce 20.6

Utilisation de l'information sur le rendement dans dix programmes

20.58 Il est essentiel de favoriser un climat organisationnel axé sur les résultats. La volonté d'agir et le leadership de la haute direction sont essentiels, surtout pour faire progresser la gestion axée sur les résultats après l'étape de la planification. Il faut alors ajouter à ces éléments des incitatifs appropriés qui favorisent la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement. Il faut continuer de travailler à aplanir les obstacles et à vaincre la résistance.

20.59 Dans certains des programmes que nous avons examinés, nous avons noté que des hauts fonctionnaires avaient conclu une certaine forme de contrat de rendement qui les encourageait à mettre l'accent sur les résultats; ces contrats de rendement stipulent les résultats attendus au cours des années à venir et correspondent à des plans d'activités pertinents. Les contrats de rendement sont un bon incitatif à gérer en fonction des résultats dans la mesure où l'on y précise les résultats attendus et non simplement les activités.

20.60 Nous avons remarqué que l'initiative de rémunération conditionnelle était utilisée dans quelques ministères pour centrer l'attention sur les résultats et les rapports sur le rendement. Cette initiative a été lancée à l'échelle du gouvernement, en 1998, pour permettre aux gestionnaires de toucher un supplément allant jusqu'à 10 ou 20 p. 100 selon le rendement fourni et mesuré en regard des objectifs convenus en début d'année.

20.61 Nous avons constaté l'existence d'autres initiatives tangibles qui visaient à rendre le climat propice à la gestion axée sur les résultats. Certains ministères ont admis que leur capacité et leur expertise étaient limitées en la matière. Certains y ont remédié en créant un groupe de mesure du rendement, d'autres ont recruté des experts-conseils et certains ont mis à profit l'expérience de leur service d'évaluation.

20.62 Nous avons en outre observé les exemples suivants d'un contexte favorable :

- Le commissaire et la haute direction de Service correctionnel Canada tenaient à obtenir de l'information sur les résultats et à utiliser l'information recueillie pour analyser les résultats. Cette volonté se traduit par le suivi régulier qui est fait des résultats et qui a fait ressortir des besoins précis de programmes pour les délinquants. Par exemple, un Programme de réintégration des Autochtones est mis au point en ce moment pour répondre aux besoins des détenus autochtones. Les cadres intermédiaires y sont fortement favorables : ils s'assurent du bon entretien des systèmes de données et ils se servent de l'information sur le rendement pour gérer leurs programmes. En dernier lieu, le Service se sert de l'initiative de rémunération conditionnelle comme d'un levier pour faire en sorte que les gestionnaires mettent l'accent sur les résultats et il surveille de près leurs contrats spéciaux de rendement.

- À Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'engagement et le leadership étaient évidents au niveau du sous-ministre et des sous-ministres adjoints. Le Ministère a consacré des ressources, ainsi que des fonds supplémentaires du Conseil du Trésor, pour élaborer un « tableau de bord » des indicateurs de rendement qui ont été suivis de près par le sous-ministre. De plus, un groupe de travail a été créé pour lancer l'initiative de mesure du rendement du Ministère. Le sous-ministre adjoint des Services intégrés a fourni une orientation au groupe et a présidé un comité consultatif sur la mesure du rendement. Le comité comprenait le sous-ministre adjoint de chaque secteur d'activité, des cadres supérieurs et plusieurs parties intéressées.

- Industrie Canada a désigné parmi ses sous-ministres adjoints des champions de ses « objectifs stratégiques », qui correspondent aux secteurs d'activité. Le sous-ministre a transmis un message sans

équivoque aux gestionnaires : la répartition des ressources entre les programmes doit être fonction de leur capacité de montrer les résultats obtenus. Des ressources ont été accordées à la Direction générale de la planification intégrée et de la coordination du rendement pour gérer la préparation des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement. Tous les secteurs du Ministère étaient représentés au sein de la Direction générale. On lui a également confié le soin d'élaborer et d'appliquer une stratégie de mesure du rendement et de favoriser la vision des résultats au sein de l'organisation.

20.63 Des progrès dans la mesure du rendement. Gérer en fonction des résultats signifie qu'on mesure les extrants et les résultats dans le but d'en tirer des enseignements. Nous avons constaté qu'en ce moment ce sont surtout les activités et les extrants qui sont mesurés. Au fil du temps, nous aimerions que l'on mesure de plus en plus les conséquences intermédiaires et finales qui sont associées aux activités des programmes. Nous nous attendons qu'à terme les ministères mettent au point des outils de mesure de la rentabilité pour établir le coût des activités et permettre ainsi d'allouer les ressources selon les résultats escomptés. En fin de compte, l'évaluation peut contribuer à ce travail de mesure.

20.64 Les cinq ministères visés par la vérification se sont dotés d'une stratégie de mesure des résultats, soit dans leur Rapport ministériel sur les plans et priorités ou dans un document de planification distinct. Nous avons observé un certain degré de mesure du rendement dans les dix programmes ayant fait l'objet de la vérification :

- Service correctionnel Canada mesure couramment ses réalisations et ses résultats, particulièrement dans le secteur de la Réintégration. Il possède toute une gamme d'indicateurs et de mesures que

les cadres supérieurs utilisent pour gérer ce secteur d'activité. Les systèmes intégrés de données suivent le rendement au niveau individuel (par exemple, comment chaque délinquant évolue dans son plan de libération conditionnelle), au niveau des établissements (la composition de la population carcérale), et aux niveaux régional et national (les taux de révocation de la liberté conditionnelle et les taux de mise en liberté).

- Les gestionnaires de l'objectif stratégique de la Connectivité à Industrie Canada reconnaissent l'importance de mesurer les résultats à moyen et à long terme. Depuis quelque temps, l'information sur le rendement insiste sur les incidences socio-économiques de la connectivité — la capacité des gens d'utiliser les technologies de l'information et de communication et d'interagir avec elles. Les travaux se poursuivent avec le Conference Board du Canada pour perfectionner un « indice de connectivité » qui permette essentiellement de quantifier l'abordabilité, l'accès, l'usage et les indicateurs socio-économiques. Une des prochaines étapes consistera à perfectionner un cadre pour examiner les incidences et les résultats de la connectivité.

- Les Services aéronautiques et techniques de Ressources naturelles Canada ont franchi des pas importants pour ce qui est de mesurer le rendement dans ce contexte très axé sur la production. Le recouvrement des coûts associés aux services et aux produits aéronautiques (les cartes et les publications de navigation) a nécessité un dépistage approfondi de l'information financière et une orientation marquée en fonction du client. Dans ce programme, on a mis en oeuvre les principes d'un cadre de gestion de la qualité pour assurer la qualité des produits, des gains d'efficacité et une certaine souplesse à l'égard des clients. Des normes de service ont été établies et l'on se sert régulièrement des

La mesure du rendement est encore surtout centrée sur les activités et les extrants.

Au fil du temps, nous aimerions que l'on mesure de plus en plus les résultats intermédiaires et finaux qui sont associés aux activités des programmes.

La difficulté la plus immédiate à laquelle les ministères sont confrontés est de passer à l'étape suivante et de mesurer les résultats atteints.

outils conçus pour mesurer la satisfaction des clients.

20.65 La difficulté la plus immédiate à laquelle les ministères sont confrontés est peut-être de passer à l'étape suivante et de mesurer les résultats atteints. L'étape qui suit la planification de la gestion axée sur les résultats consiste à mettre en oeuvre une stratégie permettant de mesurer concrètement une multitude d'extrants et de résultats, de voir quelles mesures sont les plus utiles d'après l'information, et de rajuster le travail de mesure pour l'avenir.

Apprendre de l'expérience des autres

20.66 Les initiatives de gestion axée sur les résultats sont courantes dans les autres administrations. L'étude que nous avons effectuée en 1997 a mis en relief un certain nombre d'initiatives axées sur les résultats dans plusieurs administrations au Canada et à l'étranger. Nous avons alors remarqué que certaines de ces administrations avaient adopté des lois sur la reddition de comptes. Depuis, d'autres l'ont fait.

20.67 En Alberta et en Colombie-Britannique, la loi oblige le gouvernement et les ministères à préparer des plans pluriannuels d'activités et de rendement qui doivent être déposés devant l'assemblée législative. La loi exige également que l'on communique les progrès réalisés dans le sens des résultats décrits dans ces plans. Au Québec, une nouvelle loi axée sur l'amélioration de la fonction publique est très favorable à la gestion axée sur les résultats. Pour améliorer la reddition de comptes, il est maintenant obligatoire pour tous les ministères d'établir des plans stratégiques pluriannuels et de conclure des ententes de rendement.

20.68 Au chapitre 19 du présent rapport, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement — Les progrès sont trop lents », il est

recommandé au gouvernement d'envisager le dépôt d'un projet de loi sur la reddition de comptes étant donné les progrès plutôt modestes réalisés en regard de l'information sur le rendement communiquée au Parlement. Nous avons observé dans la présente vérification que la gestion axée sur les résultats ne faisait pas encore partie intégrante de la gestion des ministères. Il est absolument essentiel d'aller au-delà de la planification et de réaliser d'autres progrès. Une loi ne suffira pas pour assurer une bonne gestion axée sur les résultats dans les ministères ou la présentation de bons rapports sur le rendement, mais comme il est indiqué au chapitre 19, cette loi pourrait montrer que la mesure du rendement et l'utilisation de l'information sur le rendement ne sont pas simplement une mode passagère.

20.69 Le dépouillement de la documentation permet de tirer des enseignements. Nous avons dépouillé à fond la documentation des autres administrations afin de dégager les leçons apprises et les tendances associées à leur gestion axée sur les résultats. La pièce 20.7 présente un résumé de ces leçons : promouvoir de bonnes conditions de mise en oeuvre, établir des systèmes de mesure du rendement et utiliser l'information sur le rendement. Un compte rendu complet figure à www.oag-bvg.gc.ca.

20.70 Nous avons observé de nombreuses similitudes entre les constatations faites à la lecture de la documentation et les conclusions de notre étude de l'application de la gestion axée sur les résultats dans les ministères.

Nécessité d'un leadership concerté de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor

20.71 S'il est vrai que le Secrétariat du Conseil du Trésor a encouragé activement les ministères à améliorer leurs rapports de différentes façons bien concrètes (comme nous en traitons au chapitre 19), ses efforts pour encourager la gestion axée

sur les résultats dans les activités quotidiennes des ministères sont moins évidents.

20.72 Un certain nombre d'initiatives et de publications du Conseil du Trésor ont trait à la gestion axée sur les résultats, dont l'initiative de modernisation de la fonction de contrôle, le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la gestion axée sur les résultats, et la publication du Conseil du

Trésor intitulée *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (l'annexe C contient une description de ces initiatives et d'autres également). Bien que ces initiatives fassent ressortir la nécessité de gérer en fonction des résultats, elles traitent très peu des pratiques proprement dites de cette forme de gestion. Ces initiatives émanent de différentes parties du Secrétariat, qui accordent une attention

Promouvoir des conditions favorables
<p>Facteurs organisationnels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est indispensable que la gestion axée sur les résultats s'appuie sur un régime fait sur mesure. • Prendre le temps et maintenir le rythme. • Il est de première importance de lier les mesures du rendement à la politique ou au cadre stratégique. • Aligner les systèmes de gestion de façon à appuyer la mise en oeuvre. • Il est indispensable de fournir des ressources humaines et financières adéquates. • Il importe de définir l'intendance à l'égard du processus de mesure du rendement. • Des projets pilotes peuvent être utiles. <p>Facteurs humains</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est indispensable d'instituer une culture de gestion du rendement. • Une compréhension d'ordre pratique de la comptabilité est nécessaire. • Le leadership et la participation de la haute direction sont essentiels. • La pleine participation contribue à une mise en oeuvre réussie. • La formation et la sensibilisation sont des éléments clés du succès. • Utiliser l'expertise existante pour appuyer la mise en oeuvre. • Communiquer l'objectif du système de mesure du rendement.
Établir des systèmes de mesure du rendement
<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser un nombre gérable d'indicateurs. • Définir clairement les termes et notions clés. • Il peut être très utile d'utiliser le schéma logique. • Accorder les mesures du rendement avec le pouvoir décisionnel et l'obligation de rendre compte. • Il est essentiel de disposer d'une information crédible sur le rendement. • Les normes et cibles sont essentielles pour mesurer le rendement. • Utiliser les données de base pour établir les cibles.
Utiliser l'information sur le rendement
<ul style="list-style-type: none"> • L'utilisation démontrable de l'information sur le rendement est essentielle. • L'évaluation et la mesure du rendement sont complémentaires. • On peut recourir à des incitatifs pour favoriser le soutien. • Les rapports sur le rendement sont nécessaires à la prise de décisions. • Examiner et ajuster les systèmes de mesure du rendement.

Pièce 20.7

Leçons tirées de la mise en oeuvre efficace de la gestion axée sur les résultats

Source : Bureau du vérificateur général, *Mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de la documentation*, 2000

**Le Secrétariat du
Conseil du Trésor doit
jouer son rôle de
champion de la
gestion axée sur les
résultats et aider les
ministères en ce sens.**

variable à la gestion axée sur les résultats. Leur intérêt principal se situe souvent ailleurs.

20.73 Peu de preuves que le Secrétariat utilise l'information sur les résultats des ministères. En 1997, nous avons indiqué que pour encourager véritablement les ministères à gérer en fonction des résultats, il fallait montrer clairement que le Conseil du Trésor utilisait l'information sur le rendement dans ses délibérations. Les entrevues menées au Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont révélé qu'il utilisait à l'occasion, mais non systématiquement, l'information sur le rendement des ministères pour prendre des décisions. Cela constitue pourtant une « responsabilité clé » du Secrétariat en tant que conseil de gestion : « réunir suffisamment d'information pour évaluer le rendement des programmes et leur intégrité, à l'échelle du gouvernement ».

20.74 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas cerné les « résultats » escomptés de la gestion axée sur les résultats au gouvernement. Le Secrétariat n'a pas fixé au gouvernement de résultats à obtenir dans la gestion axée sur les résultats — ce qui est attendu des ministères et à quel moment. En l'absence d'attentes claires, il peut être difficile pour le Secrétariat du Conseil du Trésor de savoir quel genre d'aide il devrait fournir et si les ministères réalisent suffisamment de progrès. Le Secrétariat ne s'est pas doté d'un plan clair pour coordonner ses activités en la matière. Sa publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* préconise de mettre l'accent sur les résultats dans la gestion du gouvernement du Canada. Les responsables nous ont dit que le Secrétariat se servira de cette publication comme point de départ pour les plans d'action visant à concrétiser la volonté du gouvernement de gérer en fonction des résultats.

20.75 Les efforts du Secrétariat du Conseil du Trésor sont présents mais diffus. Pour qu'ils soient efficaces, il faudrait qu'ils visent davantage à définir des attentes concrètes et des stratégies pratiques pour gérer en fonction des résultats. Sinon, on ne sait pas comment le Secrétariat jouera le rôle de champion de la gestion axée sur les résultats qu'il s'est donné récemment en tant que conseil de gestion.

20.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait trouver des moyens concrets pour jouer son rôle de champion de la gestion axée sur les résultats au gouvernement et aider les ministères en ce sens. Il devrait s'activer à recueillir et à communiquer les pratiques qui ont permis aux ministères de relever les défis en la matière.

L'évaluation est un élément vital

20.77 L'évaluation joue un rôle important dans la gestion axée sur les résultats. Elle peut fournir, au sujet du rendement des programmes, des renseignements importants qui ne sont pas fournis par les systèmes de surveillance continue, et elle peut aider les gestionnaires à comprendre pourquoi les programmes fonctionnent ou non. L'évaluation peut faciliter l'établissement des cadres de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes qu'exige actuellement le Conseil du Trésor, ce qui aide les gestionnaires à déterminer l'information dont ils ont besoin pour montrer les résultats atteints. Nous nous attendons donc à ce que l'évaluation fasse partie intégrante de la gestion des programmes et de la stratégie adoptée par les ministères pour gérer en fonction des résultats.

Suivi de notre vérification de 1996

20.78 En 1996, nous avons fait le point sur la situation de l'évaluation au gouvernement fédéral (chapitre 3 du Rapport de 1996). Nous avons fait plusieurs recommandations au Secrétariat

du Conseil du Trésor et aux administrateurs généraux. Dans la présente vérification, nous avons fait un suivi de ces recommandations et regardé comment l'évaluation servait à gérer en fonction des résultats.

20.79 Retour sur nos recommandations de 1996. Le libellé de nos recommandations de 1996 traduisait les circonstances du moment. Depuis cette vérification, un certain nombre de changements ont marqué le Système de gestion des dépenses du gouvernement et les rapports du Secrétariat présentés au Parlement. Nous avons fait trois recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor à partir des observations suivantes :

20.80 Nous avons constaté que le gros du travail d'évaluation portait sur des questions et préoccupations opérationnelles moins stratégiques et que des aspects importants de l'activité gouvernementale n'étaient ni évalués ni mentionnés dans les rapports. À notre avis, l'évaluation doit jouer un rôle stratégique au gouvernement dans son ensemble en plus de son rôle dans les ministères. Le gouvernement doit pouvoir évaluer efficacement les questions interministérielles et les autres questions horizontales. Nous avons recommandé que des paramètres soient communiqués aux services d'évaluation des ministères sur les priorités générales d'évaluation afin que le gouvernement soit en mesure d'évaluer les secteurs importants, y compris les questions horizontales, s'inscrivant dans la programmation et le champ d'intérêt du gouvernement (paragraphe 3.74).

20.81 Le Parlement a souvent exprimé son intérêt pour la capacité d'évaluation du gouvernement et le Comité des comptes publics a demandé d'être tenu au courant de la situation de l'évaluation. Nous avons recommandé que le Secrétariat fasse rapport au Parlement de

la capacité d'évaluation du gouvernement (paragraphe 3.86).

20.82 Il était difficile de cerner ce que l'on appelait l'évaluation. La fonction « d'examen » rendait courante la mesure de l'efficacité, laquelle se situait au cœur même de l'évaluation. Nous pensons que s'il fallait encourager l'examen, il fallait y associer des normes qui différaient de celles de l'évaluation. Nous avons recommandé que l'on établisse des normes de qualité pour l'évaluation et toute autre activité connexe de mesure de l'efficacité au gouvernement (paragraphe 3.106).

20.83 À notre avis, nos recommandations de 1996 demeurent pertinentes.

Notre évaluation des progrès

20.84 Nous trouvons insatisfaisants les progrès réalisés à l'égard de ces recommandations au cours des quatre dernières années. (L'annexe D contient les recommandations et un résumé de notre évaluation des progrès réalisés). De nouveaux efforts d'évaluation sont faits au gouvernement depuis peu.

20.85 Mais le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas encore établi de priorités pour l'évaluation à l'échelle du gouvernement, comme nous l'avions recommandé en 1996.

20.86 Si le premier rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement (1995) traitait de l'évaluation et de l'examen, l'orientation de ce rapport a changé depuis. En effet, le Parlement n'a pas été informé depuis 1996 de la situation relativement peu reluisante de l'évaluation au gouvernement malgré un intérêt clair en ce sens.

20.87 Le Secrétariat a des ébauches de politiques à proposer tant pour la vérification interne que pour l'évaluation. Dans la version actuelle, il n'est pas fait mention de l'examen comme une activité

L'évaluation devrait faire partie intégrante de la gestion des programmes et de la stratégie adoptée par les ministères pour gérer en fonction des résultats.

**Il est absolument
nécessaire de se
concerter pour
rebâtir la fonction
d'évaluation.**

séparée, ce qui pourrait simplifier l'activité de mesure. L'ébauche de la politique d'évaluation contient des normes de qualité qui, si elles étaient adoptées, satisferaient à notre recommandation relative aux normes d'évaluation.

La fonction d'évaluation a régressé

20.88 Nécessité de rebâtir la fonction d'évaluation. Une étude récente du Secrétariat montre qu'au cours des quatre ou cinq dernières années, la fonction d'évaluation au gouvernement fédéral a régressé. Durant la majeure partie de cette période, le Secrétariat a accordé peu d'attention à l'évaluation. Voici les principales constatations de l'étude :

- Les évaluations sont encore vues par certains comme un contrôle de la gestion plutôt que comme un outil de gestion, mais cette attitude pourrait changer.
- On peut développer la capacité des gestionnaires à évaluer leurs programmes à des fins d'apprentissage organisationnel et à améliorer leur exécution.
- Des cadres d'évaluation (ou cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats) n'ont pas toujours été créés, et ceux qui l'ont été n'ont pas toujours été appliqués, même si une politique les rendait obligatoires.
- L'Examen des programmes a nui sérieusement à la capacité d'évaluation au gouvernement.

Il est absolument nécessaire de se concerter pour rebâtir la fonction d'évaluation.

20.89 Des signes de progrès dans certains domaines. Conformément à nos recommandations de 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor détermine en ce moment comment il peut soutenir la fonction d'évaluation. Dans sa publication *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Secrétariat s'est engagé en ce sens :

De concert avec les ministères et les organismes, le [Secrétariat] dressera et mettra en oeuvre des plans destinés à mieux positionner et à renforcer les fonctions d'évaluation et de vérification des programmes. Cette démarche s'inscrit dans l'effort plus vaste d'adoption d'une fonction moderne de contrôleur et d'une gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement.

20.90 De plus, dans les *Lignes directrices du Conseil du Trésor pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement*, on aborde le rôle important que l'évaluation peut jouer dans les rapports. De plus, dans la *Politique sur les transferts de paiement* révisée récemment, on exige des ministères et des tierces parties qu'ils préparent un cadre redditionnel et de gestion axée sur les résultats et procèdent ensuite à une évaluation de leurs programmes et de leurs projets.

20.91 L'évaluation dans la planification des activités ministérielles. Dans notre vérification de 1996, deux recommandations s'adressaient aux sous-ministres : d'abord, les plans d'activités devraient contenir les constatations des évaluations et cerner les priorités d'évaluation; ensuite, des plans d'évaluation devraient être élaborés dans le cadre de la planification des activités. Bien que les ministères ne soient plus tenus de soumettre des plans d'activités au Secrétariat du Conseil du Trésor, on attend encore d'eux qu'ils effectuent une planification de leurs activités. Les cinq ministères examinés ont fait des progrès satisfaisants à cet égard.

20.92 Nous nous sommes penchés sur les pratiques de planification des évaluations dans les cinq ministères à l'étude. Leurs pratiques varient; chacun produit des genres différents de documents de planification qui contiennent des renseignements de nature différente. Les principaux documents de planification des activités sont élaborés au niveau du

secteur d'activité. Ces documents énoncent souvent les stratégies de mesure du rendement, notamment les évaluations planifiées.

20.93 L'examen des plans d'évaluation des cinq ministères a révélé qu'ils regroupaient tous leurs activités d'évaluation par secteur d'activité ou par objectif ministériel. Le plan d'évaluation d'Environnement Canada explique clairement comment les évaluations appuient les efforts des gestionnaires pour obtenir les résultats escomptés et comment ils aident la haute direction à atteindre les objectifs stratégiques du Ministère. Tous les ministères ont dit qu'ils continuaient de chercher à intégrer leurs priorités ministérielles dans leurs plans d'évaluation, et qu'ils voyaient de plus en plus l'évaluation comme une composante importante de la stratégie suivie pour atteindre leurs objectifs.

20.94 Un intérêt récent de la part de la direction. Dans deux des ministères, nous avons appris que l'évaluation était demeurée stable au cours des dernières années. Dans les trois autres, l'évaluation commence seulement à montrer des signes de reprise après quelques années difficiles : on engage plus d'employés et on élabore des stratégies pour renforcer les capacités professionnelles du personnel de vérification et d'évaluation. Les gestionnaires de programme communiquent de plus en plus avec le service d'évaluation pour qu'on les aide à établir les cadres d'évaluation (les cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats) comme l'exigent les documents d'approbation du Conseil du Trésor. Les chefs de l'évaluation des cinq ministères ont fait remarquer que les gestionnaires de programme s'intéressent davantage aussi aux outils qui les aideront à montrer les résultats obtenus et faciliteront la prise de décisions.

20.95 Une des conclusions du Secrétariat, dans son étude de la fonction d'évaluation, est qu'il faut renouveler le

mandat de l'évaluation dans le nouveau régime de gestion. Cette tâche incombe de toute évidence au Secrétariat du Conseil du Trésor.

20.96 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait renforcer la fonction d'évaluation afin de s'assurer qu'elle joue un rôle clé dans la transition du gouvernement vers la gestion axée sur les résultats. Le Secrétariat devrait également s'assurer que la fonction d'évaluation est en mesure de se pencher sur les questions stratégiques, y compris les questions horizontales, qui intéressent le gouvernement dans son ensemble et le Parlement.

Conclusion

20.97 Nous avons entrepris de cerner l'ampleur de la gestion axée sur les résultats dans les cinq ministères retenus et les dix programmes examinés. Nous avons constaté que quelques programmes utilisaient couramment l'information sur le rendement. Nous avons remarqué des progrès dans d'autres éléments de la gestion axée sur les résultats. Il s'agit notamment d'initiatives visant à favoriser un climat propice, de nombreuses activités de planification et d'une certaine mesure du rendement. Mais il reste beaucoup à faire avant qu'une stratégie de gestion axée sur les résultats soit parfaitement en place au gouvernement.

20.98 La plupart des ministères doivent dépasser l'étape de la planification pour gérer en fonction des résultats. Ils doivent mesurer leurs progrès à l'égard d'au moins quelques-uns de leurs résultats escomptés, et utiliser cette information pour améliorer leur rendement. Le maintien de la plupart des ministères à l'étape de la planification signifie que les progrès ont été limités depuis que nous avons traité de la question en 1997.

20.99 Nous sommes conscients des nombreuses difficultés auxquelles les ministères se heurtent dans leurs efforts de gestion en fonction des résultats, et nous

Nous avons constaté certains progrès au chapitre de la gestion axée sur les résultats, mais il reste beaucoup à faire avant qu'elle soit entièrement établie au gouvernement.

comprenons que ce processus prenne du temps. Dans nos vérifications et dans notre examen des autres administrations qui gèrent en fonction des résultats, nous avons dégagé un grand nombre de ces difficultés — en particulier celle de favoriser dans l'organisation un climat où la norme consiste à surveiller systématiquement le rendement d'un programme afin de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

20.100 Moyennant des efforts soutenus, les ministères peuvent faire de grands pas vers la gestion axée sur les résultats. Nous avons constaté, dans certains cas, que l'accent mis sur les résultats s'était répercuté jusqu'aux activités quotidiennes malgré certains obstacles comme des changements organisationnels. La gestion axée sur les résultats est venue à faire partie des activités courantes dans ces cas.

20.101 Comme nous l'avons signalé en 1997, nous avons trouvé, au Canada et ailleurs, assez d'expérience dont nous puissions tirer profit pour établir un cadre de gestion axée sur les résultats. Il est particulièrement important que les ministères fédéraux :

- démontrent l'engagement de la haute direction et son leadership;
- mettent en place des leviers pour encourager les gestionnaires à mettre l'accent sur les résultats;
- s'entendent sur une structure de planification, de rapport et de responsabilisation, ainsi que sur les

principaux engagements en matière de résultats et les résultats escomptés;

- développent des outils et une capacité internes pour mesurer les résultats;
- utilisent l'information sur les résultats pour prendre les décisions à tous les niveaux de gestion;
- rendent compte de leur rendement en regard des attentes, et ce, d'une manière équilibrée.

20.102 Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant accepté partout au gouvernement. Cependant, il existe peu d'encadrement concret à cette fin et le partage de l'expérience acquise est limité. Les ministères ont besoin d'être encouragés à aller au-delà de la simple planification pour gérer en fonction des résultats. Il faut trouver des champions. Nous avons constaté que le leadership et le soutien assurés par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été trop fragmentés pour aider véritablement les ministères à gérer en fonction des résultats.

20.103 L'évaluation ne joue pas un rôle suffisant dans la gestion axée sur les résultats. Souvent, la seule façon de comprendre comment les programmes contribuent aux résultats est de faire une étude d'évaluation systématique. On a laissé la fonction fédérale d'évaluation s'atrophier et porter trop souvent sur les seules questions opérationnelles au lieu de mesurer à quel point les ministères respectent leurs principaux engagements en matière de résultats.

La gestion des questions horizontales axée sur les résultats : problèmes et solutions

Introduction

20.104 Dans la première partie du présent chapitre, nous signalons les progrès réalisés par cinq ministères dans la gestion axée sur les résultats et les progrès observés dans dix de leurs programmes. Nous avons constaté que les ministères attachent une attention accrue aux résultats et à certains éléments spécifiques de la gestion axée sur ceux-ci, notamment la planification et la mesure du rendement. Nous concluons qu'il reste beaucoup à faire avant que le gouvernement gère entièrement ses activités en fonction des résultats.

20.105 La présente partie du chapitre traite de ce que le gouvernement fait pour appuyer la gestion axée sur les résultats lorsque plusieurs ministères s'occupent de questions « horizontales », c'est-à-dire celles qui enjambent les frontières interministérielles.

Une attention accrue à la gestion des questions horizontales

20.106 Il arrive souvent que les engagements du gouvernement fédéral pris à l'égard des Canadiens concernent des questions à large portée. Par exemple, dans les derniers discours du Trône, il a promis d'améliorer le bien-être des citoyens des régions rurales, de favoriser l'intégration des personnes handicapées, de coordonner son action en faveur des enfants avec celle des autres administrations et de s'attaquer à quelques grands problèmes écologiques comme le changement climatique et la gestion des écosystèmes. Ce sont là des questions horizontales, qui franchissent les limites ministérielles, et qui traduisent la grande vision du gouvernement sur l'avenir du Canada.

20.107 Lorsqu'une politique touche au mandat de plusieurs ministères, aucun d'entre eux ne possède tous les leviers, tous les moyens et toutes les compétences pour s'en occuper convenablement. Les ministères doivent se concerter pour viser le même objectif et avoir la même optique de réussite. Ils doivent gérer efficacement les ressources consacrées à la question horizontale, se demander comment combler collectivement les lacunes du service et éliminer les doubles emplois. Ils doivent pouvoir mettre leurs réalisations en évidence et tirer des leçons de leur rendement actuel afin d'avancer sur la voie des résultats attendus. De plus, il est possible que la question les oblige à collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement et des partenaires de l'extérieur. C'est tout cela qui constitue la gestion des questions horizontales axée sur les résultats.

20.108 L'Alberta signale quelques résultats horizontaux. À partir du cycle de planification de 1998, les plans d'activités du gouvernement de l'Alberta comportent une section consacrée aux grandes initiatives de portée pangouvernementale prévues ou en cours dans la période triennale visée. La province atteste par là que bon nombre des pressions et des défis auxquels elle est confrontée doivent être envisagés de façon globale, car ils dépassent les limites des ministères pris individuellement. Depuis deux ans, le Cabinet du gouvernement albertain a privilégié quatre initiatives pangouvernementales ou horizontales : deux concernent le domaine social et les deux autres, l'administration publique. Le Cabinet a chargé des ministères précis d'agir à titre de champions de ces initiatives, en leur donnant la responsabilité de les gérer et de faire rapport à leur sujet.

Les questions qui franchissent les limites ministérielles doivent être gérées en fonction des résultats.

20.109 Le Groupe de travail des sous-ministres. En 1996, le Groupe de travail des sous-ministres fédéraux a étudié la nécessité d'une collaboration interministérielle dans la gestion des questions horizontales et les défis qui s'y rattachent. Son rapport intitulé *Questions horizontales* contient des recommandations pratiques en vue d'améliorer la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral. Il examine également quelques-unes des conséquences méthodologiques, structurelles et culturelles de ce type de gestion.

20.110 Plus précisément, le Groupe de travail a conclu qu'il fallait prévoir :

- un cadre redditionnel qui précise les mandats respectifs et les apports du ministère directeur et des ministères partenaires;
- une consultation avec les intéressés au sujet des questions d'intérêt commun;
- des attentes réalistes en ce qui concerne les calendriers et les résultats, compte tenu de la complexité que suppose la gestion des questions d'intérêt commun;

- des ressources suffisantes pour permettre au ministère directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale;
- des incitatifs et des récompenses appropriés pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe.

20.111 De plus, le rapport du Groupe de travail évoque l'importance que revêtent, pour la gestion des questions horizontales, l'évaluation — comme moyen de tirer des leçons de l'expérience — et les rapports et autres canaux de communication, pour faire connaître les résultats et les facteurs de succès dans l'ensemble du gouvernement.

Les questions horizontales examinées dans nos vérifications antérieures

20.112 Le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a accompli un travail considérable en ce qui concerne la gestion des questions horizontales. Dans certains chapitres récents portant sur diverses ententes de partenariat, il recommande le renforcement des structures de reddition de comptes et de gestion et un accroissement des efforts d'évaluation et de communication des résultats. (Voir les chapitres 5, 6 et 23 du *Rapport du vérificateur général* de 1999, et les chapitres 2, 5, 6, 7 et 8 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000).

20.113 Le chapitre 6 du *Rapport du commissaire* de 2000, « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale », est particulièrement pertinent ici. Se fondant sur six études de cas, la vérification cerne les facteurs clés qui influent sur la réussite des initiatives de développement durable qui franchissent les limites ministérielles. Les principales constatations du commissaire et les facteurs de succès sont résumés dans la pièce 20.8. Ils sont conformes à ce que disent les documents sur la gestion des

Pièce 20.8

Coopération interministérielle – Constatations clés et facteurs de succès

Au nombre des principaux aspects qui posaient problème, le commissaire à l'environnement et au développement durable a constaté les suivants :

- des objectifs flous;
- des responsabilités mal définies;
- des obligations redditionnelles vagues;
- des mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer ou sont inexistants;
- un manque de participation de la haute direction.

Les facteurs essentiels de succès suivants ont été recensés :

- gérer les effets du roulement des participants;
- voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer;
- prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation;
- un secrétariat impartial et une forte participation d'un organisme central.

Source : *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000, chapitre 6 : « Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale. »

questions horizontales, les conclusions du Groupe de travail des sous-ministres et les constatations de la présente étude.

Objet de l'étude

20.114 Notre étude visait à cerner les avantages de l'utilisation de l'information sur le rendement et de la communication d'information sur les questions horizontales, et ce qui y fait obstacle. Grâce à quelques études de cas, nous avons pu examiner de quelle manière et dans quelle mesure les questions horizontales sont gérées en vue d'obtenir des résultats communs. Notre choix des questions horizontales s'est fondé sur les leçons potentielles offertes par chacune. La plupart sont des questions de longue date, représentent des priorités claires du gouvernement et sont assorties d'objectifs bien définis.

20.115 Ce sont :

- L'Initiative de lutte contre la violence familiale;
- Le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées;
- Le Partenariat rural canadien.

L'annexe E présente des renseignements de base sur ces cas.

20.116 Dans cette étude, nous nous sommes limités à la collaboration entre ministères fédéraux dans des dossiers bien définis du secteur public. Nous n'avons pas examiné les défis particuliers que présente une gestion partagée avec d'autres administrations. D'autres types de collaboration ou de mécanismes de régie déléguée ont déjà fait l'objet de vérifications récentes (voir les chapitres 5, 6 et 23 du Rapport de 1999). Plusieurs des observations et constatations contenues dans ces chapitres peuvent s'appliquer à la gestion des questions horizontales axée sur les résultats dans les ministères fédéraux. Toutefois, nous nous attacherons plus particulièrement ici à la coordination,

avec les défis et la complexité qu'elle comporte.

Observations et recommandations

20.117 La consultation de la documentation et nos études de cas nous ont permis d'élaborer un cadre applicable à la gestion des questions horizontales (annexe F). Ce cadre insiste sur les structures de coordination propres à permettre la réalisation des objectifs gouvernementaux dans une initiative horizontale et sur les points essentiels de la mesure et de la communication des résultats. Il comporte cinq éléments :

- définir une structure de coordination efficace;
- s'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs;
- mesurer les résultats afin d'évaluer le rendement;
- utiliser l'information pour améliorer le rendement;
- communiquer efficacement l'information sur le rendement.

20.118 Comme le lecteur peut le remarquer, ce cadre est fondé sur le cadre de gestion axée sur les résultats présenté à la pièce 20.4, dans la première partie de ce chapitre.

Il faut de bonnes structures de coordination

Il existe plusieurs façons d'aborder la coordination

20.119 La coordination des questions horizontales se fait de diverses façons et d'une manière plus ou moins serrée, selon le cas. Elle peut, par exemple, être relativement lâche et se limiter à un simple échange de renseignements entre gestionnaires des divers ministères, ou au contraire être plus rigide, si les ministères

Un cadre applicable à la gestion des questions horizontales insiste sur les structures de coordination, la mesure et la communication des résultats.

**Le ministère directeur
joue un rôle essentiel
en veillant à ce que
les objectifs soient
atteints et les
obligations, remplies.**

jugent nécessaire de travailler de concert à l'atteinte d'objectifs communs.

20.120 Parfois, il n'est pas nécessaire que la coordination soit très étroite. Beaucoup de politiques et de programmes n'exigent qu'une simple communication entre ministères pour assurer la complémentarité des efforts. Dans de tels cas, une coordination serrée et structurée risquerait de gêner les ministères et d'entraver l'initiative.

20.121 Dans chacun de nos trois cas, il existe une coordination structurée, quoiqu'à des degrés divers. Cela suppose que les ministères se concertent davantage pour réaliser leurs objectifs communs, partagent les rôles et les responsabilités, s'entendent sur un processus décisionnel, et coopèrent dans le cadre d'une stratégie gouvernementale définie ou collaborent à la réalisation d'un objectif stratégique public à long terme.

20.122 La coordination étroite et plus structurée est indiquée notamment lorsque :

- la question représente une priorité importante pour le gouvernement;
- elle concerne nettement les mandats de plusieurs ministères;
- l'élaboration en commun des politiques a des chances d'entraîner des avantages réels;
- l'établissement des structures de coordination est soutenu par des champions puissants ou des cadres supérieurs;
- l'engagement financier est considérable;
- les participants font preuve d'une ferme résolution et d'une volonté commune claire.

20.123 Désigner un « ministère directeur ». Le ministère désigné comme étant responsable d'une question horizontale joue un rôle essentiel puisqu'il

veille à ce que la question soit gérée d'une manière qui réponde aux objectifs et aux obligations des ministères partenaires; il s'assure que ces derniers soient tenus informés, que le rendement soit suivi et que les autres partenaires remplissent leurs engagements. Il est important que le ministère directeur soit reconnu comme tel par tous les participants et qu'il dispose des pouvoirs nécessaires pour assumer ses responsabilités.

20.124 Un ministère directeur a été désigné pour chacune des initiatives horizontales que nous avons choisies. La question rurale a été jugée suffisamment importante pour justifier la création, en 1996, du Secrétariat rural, au sein d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Ce dernier, en sa qualité de ministère directeur, doit veiller à ce que les ministères et les organismes collaborent étroitement et efficacement avec les responsables politiques, les fonctionnaires et les citoyens ruraux à la résolution des problèmes des régions rurales.

20.125 Par ailleurs, des unités des ministères de la Santé et du Développement des ressources humaines ont également été chargées de coordonner respectivement l'Initiative de lutte contre la violence familiale et le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées. Ce dernier est aussi appuyé par d'autres structures, dont le sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes et toute une gamme de groupes de gestion et de travail conçus pour en assurer la direction ou la mise en oeuvre.

20.126 L'Initiative de lutte contre la violence familiale est dotée d'un budget annuel de sept millions de dollars, réparti entre sept ministères. C'est une unité spéciale de Santé Canada qui la coordonne, tandis qu'un groupe de travail interministériel la dirige. Elle reçoit les apports d'un groupe de travail chargé de l'évaluation et dispose de cadres interministériels de reddition de comptes et de présentation de rapports qui

définissent les relations entre les partenaires. Elle est bien structurée, mais on nous a informés qu'elle ne recevait qu'une attention limitée de la part des hauts responsables du ministère directeur.

20.127 La pièce 20.9 présente les éléments essentiels de la coordination, de la structure et de la reddition de comptes dans chacun des cas. L'annexe E contient des renseignements de base sur chacune des trois études de cas, ainsi que les caractéristiques clés de leur structure de coordination.

20.128 La coordination demande du temps et des efforts. Tous les ministères directeurs consultés ont soulevé le problème du temps et des efforts nécessaires à une coordination efficace. Ils doivent, entre autres, établir des consensus, persuader les ministères partenaires d'adopter certaines positions, veiller à ce que les décisions soient exécutées, communiquer avec les groupes intéressés et faire en sorte que les calendriers soient respectés. Or, ils n'ont souvent que très peu d'autorité pour asseoir leurs responsabilités. Certes, les ententes officielles endossées par les cadres supérieurs des ministères partenaires sont très utiles, mais elles ne suffisent pas.

20.129 Les ministères directeurs ont beaucoup insisté sur le temps et l'effort qu'exigent les rapports. En effet, le ministère directeur doit veiller à ce que des données provenant de plusieurs sources différentes soient recueillies et

colligées, et obtenir l'accord des partenaires sur les exigences en matière de rapports; ils doivent aussi organiser des discussions continues entre les partenaires sur l'objet, le contenu, la présentation et la destination (lectorat) du rapport.

20.130 Les fonctionnaires qui s'occupent du Partenariat rural canadien et de l'Initiative de lutte contre la violence familiale affirment que l'élaboration du premier rapport a présenté des défis. Dans les deux cas, il a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour négocier le contenu de ce qui était simplement un rapport sur les activités et non pas sur les résultats. Il faut donc s'attendre à ce que, plus tard, la communication des résultats présente encore plus de difficultés pour les gestionnaires.

20.131 Il ressort de notre examen de la documentation et de nos entretiens avec les ministères, qui participent aux initiatives horizontales, que la gestion et la coordination sont plus faciles lorsque des ressources y sont expressément consacrées. Le Partenariat rural canadien et l'Initiative de lutte contre la violence familiale ont profité d'un financement du Conseil du Trésor précisément destiné à la coordination. Par contre, le dernier budget fédéral ne prévoyait aucun appui financier à la coordination du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées, ce qui oblige le ministère à redistribuer à l'interne des fonds pris à même le budget 2000-2001 pour permettre au Bureau de la condition des personnes handicapées d'assumer

La coordination efficace demande beaucoup de temps et d'efforts.

Les partenaires ont indiqué que le fait de consacrer des ressources à la gestion et à la coordination est utile.

Éléments clés	Initiative de lutte contre la violence familiale	Programme fédéral concernant les personnes handicapées	Partenariat rural canadien
Coordination; structures de gestion	Coordonnées et intégrées	Coordonnées et intégrées	Coordonnées et intégrées
Leadership de la direction	Minimal	Fort	Fort
Cadres redditionnels	Officiels	Officieux	Aucun
Cadres de rapports	Officiels	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration

Pièce 20.9

Éléments clés de la coordination, des structures et de la reddition de comptes

Les questions horizontales qui bénéficient d'un appui de haut niveau sont mieux ciblées, dotées de meilleures ressources et mieux à même de réaliser les engagements du gouvernement.

cette responsabilité. Faute de ressources, il est difficile pour un ministre directeur de réaliser la totalité des engagements définis au moment où l'initiative démarre.

En revanche, le fait de consacrer des ressources à la coordination n'en garantit pas nécessairement le succès, car la ferme volonté des hauts responsables et l'engagement clair de tous les ministères partenaires sont également indispensables.

Soutien de haut niveau et outils efficaces

Le leadership de la haute direction est essentiel

20.132 Nos études de cas montrent nettement qu'une gestion réussie des questions horizontales suppose absolument un appui à la fois de la haute direction des ministères et des politiciens. Les hauts fonctionnaires qui se font les champions d'une question veillent à ce que tout le soutien nécessaire, financier notamment, y soit consacré. Les questions horizontales qui bénéficient d'un appui de haut niveau sont mieux ciblées, dotées de meilleures ressources et mieux à même de réaliser les engagements du gouvernement. Faute d'un tel appui, les participants s'épuisent et leur intérêt pour la question faiblit.

20.133 Le leadership est nécessaire tant dans le ministère directeur que dans les ministères partenaires. Cela est particulièrement important lorsqu'aucun accord n'a été signé et qu'il n'existe pas de cadre officiel définissant les responsabilités de chaque partie. Même lorsque ces documents existent, les champions d'une question peuvent faire beaucoup pour que les participants fournissent l'apport attendu et soient tenus responsables des résultats.

20.134 Le leadership de la haute direction peut se traduire de diverses façons. Par exemple, les hauts fonctionnaires qui défendent le Partenariat rural canadien ont fait débloquer des

ressources aux fins de la coordination, ont engagé des hauts fonctionnaires des ministères partenaires à fournir des éléments d'information pour le premier rapport annuel et ont maintenu des liens directs avec l'unité responsable de la coordination, de manière à se tenir au courant de l'état d'avancement de l'initiative.

20.135 S'agissant du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées, le leadership s'est traduit par la création du Sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes. Son rapport de juin 1999, *À l'image de l'interdépendance : les personnes handicapées, le Parlement, le gouvernement et la société*, recommande que le gouvernement prenne des mesures réelles en faveur des personnes handicapées. Ce document suggère par exemple que le gouvernement intègre une « optique » des personnes handicapées dans toutes les décisions sur les orientations et les programmes et qu'il fasse des rapports détaillés sur les conséquences, les résultats, les engagements et le rendement des activités fédérales dans ce domaine. L'intérêt continu que le Sous-comité attache à cette question peut la maintenir à l'ordre du jour du gouvernement.

20.136 Les problèmes que pose l'absence de leadership. Pour certaines questions horizontales, l'absence générale de leadership de la part de la haute direction est difficile à surmonter. Aujourd'hui dans sa troisième étape, l'Initiative de lutte contre la violence familiale a subi une importante baisse de son financement provenant du Conseil du Trésor et une réduction correspondante de l'attention prêtée par la haute direction dans bon nombre de ministères partenaires. Le ministère directeur a consacré à d'autres secteurs les fonds versés par le Conseil du Trésor aux fins de la coordination et il n'a pas assuré le soutien nécessaire pour que le calendrier

des rapports soit respecté. Or, même les longs antécédents de coopération à la base et le dévouement des fonctionnaires du ministère directeur et des ministères partenaires ne peuvent compenser l'absence de leadership de la haute direction.

Les cadres formels sont des documents utiles

20.137 Les cadres sont nécessaires à la formulation des objectifs communs. Plus les objectifs de l'initiative horizontale sont ambitieux, plus les rôles et responsabilités des partenaires en matière de gestion, de coordination et de rapports doivent être clairs. Que ce soit dans un cadre redditionnel formel ou dans une lettre d'entente, les participants doivent formuler leur conception des objectifs communs et exposer en détail quels apports ils comptent fournir en vue de sa réalisation.

20.138 De tels documents sont particulièrement importants lorsque les partenaires n'accordent pas la même importance à la question. Dans certains cas, cela peut se produire parce que certains ministères reçoivent l'appui financier du Conseil du Trésor pour leur rôle dans des activités et programmes horizontaux, tandis que les autres puisent dans leur budget pour soutenir ce rôle. Les ministères non financés sont peut-être réticents à ce que leurs activités internes soient assujetties à une gestion horizontale. En outre, les ministères non financés ne sont pas officiellement obligés de faire rapport aux termes des accords de financement du Conseil du Trésor, et, en cas d'entente horizontale, leurs obligations à cet égard ne sont pas claires.

20.139 Les ministères que nous avons étudiés estiment important que les hauts fonctionnaires signent des ententes de manière à bien connaître les engagements que leurs ministères ont pris. Certes, les ententes entre partenaires ne garantissent

pas le succès, mais elles servent à préciser les responsabilités et les attentes.

20.140 Parmi les cas que nous avons étudiés, seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale s'était dotée de cadres interministériels de reddition de comptes et de présentation de rapports. Au moment où nous procédions à notre étude, les partenaires du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées et du Partenariat rural canadien étaient en train d'élaborer des cadres détaillés de rapport, mais aucun n'avait encore un cadre officiel de reddition de comptes. Lorsqu'une initiative exige des ministères davantage qu'un simple rapport d'activités ou que les partenaires modifient leurs programmes pour éviter les doubles emplois ou combler des lacunes, il sera important qu'une entente soit prise sur les rôles et responsabilités de chacun des partenaires.

Trouver des leviers et des incitatifs efficaces

20.141 Les leviers et les incitatifs sont nécessaires pour soutenir la coopération entre partenaires et pour surmonter les pressions qui incitent chacun à se concentrer uniquement sur ses propres exigences verticales en matière de rapports et de reddition des comptes. Ces leviers sont plus nombreux, pour le ministère directeur et les ministères partenaires, lorsqu'il existe des structures et des accords formels. Les ministères peuvent utiliser la communication, la transparence et les appréciations de rendement, récompenser le travail d'équipe et soutenir la gestion des questions horizontales en accordant, par exemple, de l'avancement ou une reconnaissance aux intéressés. En travaillant en tandem avec les organismes centraux, les ministères peuvent se servir plus efficacement de la visibilité donnée à une question horizontale, des ressources allouées et des divers outils de gestion des ressources humaines.

Lorsque les objectifs sont ambitieux, il importe de clarifier les rôles et les responsabilités des partenaires.

Les leviers et les incitatifs sont nécessaires pour soutenir la coopération entre partenaires.

Les rapports doivent surtout porter sur les réalisations générales des initiatives horizontales plutôt que sur les simples activités des ministères.

20.142 Toutefois, les fonctionnaires avec qui nous sommes entretenus pour nos études de cas ont signalé l'absence apparente de leviers et d'incitatifs pour promouvoir la bonne gestion des questions horizontales. Les organismes centraux ont un rôle à jouer à l'égard de la mise au point et de la promotion de tels outils, puisque la gestion des questions horizontales doit être une priorité du gouvernement.

Les défis que pose la communication de l'information

20.143 Il est peu évident que l'on communique et utilise l'information sur le rendement. Les Canadiens et les parlementaires souhaitent être informés des réalisations générales de ces initiatives horizontales; ils souhaitent une information globale qui dépasse les simples activités de chacun des ministères.

20.144 Dans les trois cas étudiés, les résultats collectifs n'ont pas fait l'objet de rapports. Au moment de notre étude, deux avaient produit des rapports, mais chaque fois sur les activités des ministères pris individuellement. Les ministères qui participent à des initiatives horizontales remarquent que l'élaboration et l'utilisation de mesures de rendement communes représentent un défi et qu'on ne peut s'attendre à des rapports sur le rendement collectif au cours des premières années d'une initiative. Pour faire rapport sur les résultats, il faut une bonne planification, et les ministères qui participent aux initiatives visées par notre étude travaillent actuellement en vue de présenter de tels rapports à l'avenir.

20.145 **Conflits entre les priorités.** Nous avons constaté, dans une large mesure, que la difficulté que pose la présentation de rapports sur les résultats collectifs provient dans une large mesure des tensions entre les structures de responsabilité verticales des ministères et leurs engagements horizontaux sujets à

une coordination. Les outils et processus actuels de communication de l'information, par exemple les rapports sur les plans et les priorités, les rapports sur le rendement des ministères et les documents d'information interne comme les plans d'activités et les plans stratégiques — sont conçus pour réunir de l'information sur le rendement des programmes et des services de chaque ministère, qui s'en servent pour faire état de leurs réalisations. Si un ministère partenaire produit de l'information incompatible avec celle que produisent les autres ou s'il faut engager des ressources importantes pour faire de la collecte d'information sur le rendement une activité spécifique, il sera probablement problématique de rassembler de telles données et de produire un rapport sur les résultats collectifs.

20.146 L'acceptation par les partenaires d'indicateurs de rendement appropriés et mesurables pose aussi des difficultés. Dans certains cas, il faut que les ministères surmontent leur réticence à utiliser des cadres de gestion détaillés et qu'ils acceptent d'établir des indicateurs précis, des mesures et une répartition des responsabilités pour ce qui touche à la collecte et au collationnement des données sur le rendement. Parmi nos trois cas, seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale s'est donné un cadre de rapports qui prévoit la répartition des rôles et responsabilités dans la collecte de données sur les actions auxquelles tous les partenaires ont consenti. Et pourtant, le rendement n'a pas été mesuré comme prévu et, au moment où notre étude a été menée, un seul rapport annuel avait été soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor pour 1997–1998.

20.147 **Il faut planifier les rapports.** Pour les rapports collectifs, il est important de veiller à ce que les plans et les attentes en matière de rapports, et plus précisément les rôles et responsabilités qui s'y rattachent, soient à la mesure des pouvoirs et des ressources des partenaires,

ainsi que du niveau de financement dont dispose l'initiative. Les plans doivent tenir compte du fait que certains ministères doivent recueillir de l'information à l'extérieur de l'administration fédérale : beaucoup d'initiatives horizontales concernent des problèmes de société qui relèvent d'autres administrations ou exigent une participation extérieure au secteur public.

20.148 Coûts inconnus. Dans le chapitre 19 du présent rapport, nous soulignons que l'information sur les dépenses nécessaires à la réalisation des résultats n'était généralement pas disponible dans les ministères. Pour les initiatives horizontales, les difficultés entourant l'obtention de cette information sont d'autant plus grandes que les ministères sont nombreux et les modalités de financement différentes. En particulier, il est difficile de savoir quelle part du budget des programmes non financés sert à l'obtention des résultats escomptés de l'initiative horizontale. Un programme de nutrition prénatale qui répond aux besoins de l'ensemble de la population sert aussi tel ou tel groupe (par exemple les citoyens des régions rurales et les enfants). Le coût de la prestation de programmes aux gens des zones rurales, notamment lorsque cette population n'est pas spécifiquement visée, sont difficiles à déterminer. Il est également difficile, mais pas impossible, de connaître (et de gérer) les coûts engagés pour obtenir des résultats horizontaux. Seule l'Initiative de lutte contre la violence familiale disposait d'information sur les sommes engagées par les programmes au titre du dossier horizontal.

Il faut tirer des leçons et les diffuser

20.149 Utilisation insuffisante des leçons. Nos études de cas indiquent qu'il faudrait s'efforcer de tirer davantage profit des leçons apprises lors des générations antérieures d'une initiative. Il arrive que les partenaires se reportent aux résultats

des évaluations passées, mais pas toujours. Dans un des cas examinés, le taux de roulement et l'état de la mémoire collective étaient tels que l'un des nouveaux participants n'a pas su pendant un certain temps que l'initiative existait depuis plusieurs années.

20.150 Dans les cas que nous avons examinés, les ministères directeurs prennent des mesures pour tirer profit de leurs expériences réciproques. Par exemple, le Bureau de la condition des personnes handicapées a invité récemment le ministre directeur du Partenariat rural canadien à partager avec lui les leçons apprises en faisant rapport sur une question horizontale. Cette nécessité de tirer des leçons du passé et de l'expérience des autres apparaît clairement dans d'autres initiatives horizontales, y compris dans l'action du gouvernement fédéral pour écologiser ses opérations, dont certains éléments ont récemment été l'objet d'une vérification du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce cas est décrit à la pièce 20.10.

Définition de quelques problèmes et de leurs solutions

20.151 La pièce 20.11 résume certains des grands défis et des solutions que nous avons retenus à la suite de notre examen de la documentation et de nos études de cas, présentées sous les larges rubriques de notre cadre de gestion des questions horizontales (voir l'annexe F). Il ne s'agit nullement d'une liste exhaustive des problèmes rencontrés par les ministères directeurs et partenaires, mais on peut en déduire ce que représente la gestion axée sur les résultats des questions horizontales.

Un rôle plus affirmé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor

Il importe de mieux définir le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

20.152 Les questions horizontales constituent un domaine important, qui demande une attention concertée et

Les questions horizontales demandent une attention concertée et stratégique de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor.

stratégique de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier s'est montré proactif dans le repérage des programmes susceptibles d'être gérés horizontalement. Il a présenté des exposés et élaboré des lignes directrices provisoires sur les cadres de rapport et de reddition de comptes. De plus, sur son site Web, il a diffusé de l'information sur les résultats et les indicateurs collectifs et sociétaux. Il a également appuyé certaines initiatives individuelles. Les ministères directeurs affirment que cette contribution leur a été utile dans la gestion des questions horizontales.

20.153 Le Secrétariat du Conseil du Trésor demande que les présentations visant l'obtention de fonds pour des initiatives horizontales soient accompagnées d'un engagement du ministre demandeur à fournir des rapports sur le rendement et des évaluations. Toutefois, les initiatives ne reçoivent pas toutes leur financement par l'entremise des présentations au Conseil du Trésor. Et, comme nous l'avons dit, les ministères ne reçoivent pas tous des fonds au titre de leur participation à une

initiative horizontale. Ceux qui ne sont pas financés ne sont nullement obligés de faire rapport collectivement à l'organisme central, ou encore de participer à des évaluations collectives. Il est important pour le Secrétariat de faire en sorte que les questions horizontales soient gérées et coordonnées adéquatement et que les ressources consenties facilitent l'évaluation et les rapports exhaustifs, lorsque des ministères financés et non financés sont partenaires dans une initiative horizontale.

20.154 Nous avons observé que le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des questions horizontales (interministérielles) est de caractère partiel et qu'il varie d'une initiative à l'autre, sans égard semble-t-il aux caractéristiques de l'initiative. Le Secrétariat n'a prévu aucune approche stratégique pour faire face au nombre croissant de questions traitées horizontalement.

20.155 Compte tenu des nombreux défis que présentent les initiatives horizontales dont nous avons parlé dans le présent chapitre, nous souscrivons aux

Pièce 20.10

Appliquer les leçons tirées de l'expérience pour coordonner l'écologisation des opérations gouvernementales

Dans le chapitre 2 de son rapport de 2000, le commissaire à l'environnement et au développement durable a évalué les progrès accomplis par les ministères pour ce qui est de mesurer la performance environnementale des opérations gouvernementales. Au moment de sa vérification, le leadership de l'initiative était fragmenté et aucune organisation n'avait été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur l'écologisation des opérations gouvernementales ou ne jugeait devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

Dans sa réponse, le Bureau du Conseil privé a souscrit à la recommandation d'élaborer un plan d'action et un cadre redditionnel en vue d'uniformiser davantage les rapports sur les progrès. Il a indiqué qu'on veillerait à ce que les ministères appropriés jouent un rôle prépondérant.

Au début de 2000, les sous-ministres adjoints (cochampions) de trois ministères ont convenu d'unir leurs efforts pour coordonner les initiatives de développement durable dans les opérations gouvernementales. Les ministères en question sont les suivants : Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Depuis, les cochampions ont élaboré une stratégie en vue de faciliter leurs activités de coordination. À l'heure actuelle, ils travaillent à l'échelon interministériel en vue de mettre en œuvre des mesures communes de la performance et de recenser les possibilités et les obstacles pour ce qui est de l'écologisation des opérations collectives. Ils ont pris acte du fait que l'élaboration d'une méthode fédérale est une entreprise difficile pour laquelle il faut mettre en équilibre des priorités divergentes; mesurer la performance et produire des rapports afin d'établir une perspective de portée gouvernementale; et maximiser la coordination interministérielle pour parvenir à des résultats.

recommandations contenues dans le rapport du Groupe de travail des sous-ministres intitulé *Questions horizontales*, ainsi que dans plusieurs rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces documents recommandent notamment que les organismes centraux :

- précisent les résultats attendus et la nature des responsabilités des partenaires;
- dispensent des conseils sur la coordination et la gestion des questions horizontales.

20.156 Nous souscrivons également à la recommandation du commissaire selon

Pièce 20.11

Gestion des questions horizontales axée sur les résultats : des problèmes et des solutions proposées

1. Définir une structure efficace de coordination

- **Les partenaires peuvent entreprendre le travail avec des obligations et des priorités divergentes.** On peut inscrire dans un cadre redditionnel les engagements et les vues partagées sur les rôles et responsabilités.
- **La coordination prend du temps.** On peut dès le départ intégrer dans l'initiative les besoins en ressources ainsi que le temps et les efforts requis pour la coordination afin de tenir compte des défis et complexités de l'entreprise.
- **Utiliser des leviers et des incitatifs efficaces.** Les leviers peuvent comprendre un appui visible, des fonds, des mécanismes administratifs et des outils liés aux ressources humaines (reconnaissance, mobilité, etc.).

2. S'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs

- **Des objectifs partagés, mais une responsabilisation ministérielle.** Dans le contexte des responsabilisations décentralisées, un équilibre est nécessaire grâce à un cadre de gestion détaillé.
- **Protéger son territoire ou coopérer?** Un champion peut motiver les ministères participants à favoriser des résultats horizontaux plutôt que leurs propres intérêts.
- **Faire concorder les objectifs et les ressources.** En tenant tôt dans le processus des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les partenaires peuvent s'assurer que les objectifs correspondent aux ressources disponibles ou fournies et à la réalité politique.

3. Mesurer les résultats pour suivre l'évolution du rendement

- **Il peut y avoir des problèmes lorsque des partenariats interviennent entre des ministères financés et des ministères non financés.** À cet égard, il est utile de clarifier dès le départ dans un accord cadre les engagements de tous les partenaires à mesurer le rendement et à soumettre des rapports à cet égard; il importe également que les engagements reçoivent l'appui de la haute direction.
- **Besoins verticaux et horizontaux en matière d'information.** Des discussions tenues tôt dans le processus entre les partenaires et au sein des ministères participants peuvent assurer une prise en compte adéquate des besoins verticaux et horizontaux en matière de rapports.
- **L'attribution préoccupe les ministères qui participent à des initiatives horizontales.** Les sous-comités d'évaluation ont un rôle à jouer dans l'établissement des cadres redditionnels et de gestion axée sur les résultats, en expliquant la nature des contributions des différents partenaires et en élaborant des méthodes de mesure.
- **Les exigences en matière de rapports doivent être raisonnables.** Les ministères participants et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent veiller en commun à ce que ces exigences concordent avec les ressources et les objectifs.

4. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

- **Il est difficile de colliger les données d'un trop grand nombre de sources.** Parfois, il est préférable de commencer par mesurer un petit nombre d'indicateurs centrés sur des résultats de haut niveau, et de construire à partir de là.
- **Utilisation limitée des leçons, des évaluations et de la surveillance.** On doit définir clairement les responsabilités liées à l'utilisation de l'information sur le rendement aux étapes de la planification et de la mise en œuvre.

5. Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement

- **La négociation du cadre de rapport prend du temps.** Il est difficile de s'entendre sur la présentation des rapports dans une initiative à durée limitée. Les organismes centraux peuvent veiller à ce qu'on étudie des calendriers d'exécution et aider les partenaires à dégager un consensus.

Le gouvernement en est encore à ses débuts pour ce qui est de la communication et de l'utilisation de l'information sur le rendement aux fins de la gestion des questions horizontales axée sur les résultats.

laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un guide des « meilleures pratiques » en matière de coordination interministérielle, à partir des apports de ceux qui ont travaillé à des questions horizontales.

20.157 Une participation plus forte des hauts responsables est nécessaire si le gouvernement souhaite continuer à promouvoir la gestion horizontale de manière prioritaire et à viser de plus en plus la méthode horizontale d'élaboration des politiques, de mise en oeuvre et de reddition de comptes.

20.158 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire preuve d'un plus grand leadership afin que, lorsqu'il y a lieu, les questions horizontales soient gérées en fonction des résultats. Cela suppose qu'il veillera à débloquer des ressources aux fins de la coordination et de la gestion des questions horizontales considérées comme des priorités gouvernementales et qu'il s'assurera de la communication externe de l'information.

20.159 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'attacher davantage à faire connaître les bonnes pratiques et les leçons tirées de la gestion des questions horizontales en fonction des résultats.

Conclusion

20.160 Nos études de cas montrent que la gestion des questions horizontales axée sur les résultats présente de nombreux défis. Les partenaires peuvent coordonner les initiatives de manière suffisante pour définir des objectifs collectifs, partager l'information, élaborer des cadres de reddition de comptes et faire rapport sur leurs activités. Toutefois, il est plus difficile pour eux de gérer les initiatives qui les forcent à faire des compromis ou à remanier leurs programmes. La gestion axée sur les résultats est difficile lorsque les ressources font défaut. Il faut des fonds

et des ressources humaines pour coordonner les efforts des partenaires et mettre en place des cadres de rapport qui soient susceptibles de montrer aux Canadiens et aux parlementaires ce qui a été réalisé par une initiative horizontale.

20.161 Le gouvernement en est encore à ses débuts pour ce qui est de la communication et de l'utilisation de l'information sur le rendement aux fins de la gestion des questions horizontales axée sur les résultats. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit aider les ministères qui participent à des initiatives horizontales à se servir efficacement des leviers et des incitatifs à leur disposition de même qu'à créer les conditions qui favoriseront une gestion plus efficace des questions horizontales.

Réponse du gouvernement : Tout en étant d'accord avec l'accent que le gouvernement a mis sur la gestion axée sur les résultats, le vérificateur général conclut que le changement fondamental de perspective, passant des processus aux résultats, ne s'est pas encore produit à l'échelle de toute la fonction publique. Le chapitre insiste sur la nécessité de renforcer les mécanismes de mesure des résultats, notamment la fonction d'évaluation. De plus, la vérification fait ressortir les défis particuliers associés à la gestion des questions horizontales et recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle plus prépondérant pour mieux appuyer les ministères à cet égard.

Depuis qu'il a soumis au Parlement le document intitulé Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada en mars 2000, le gouvernement s'est doté d'un cadre pour progresser dans ce domaine. Au fur et à mesure que progressera la mise en oeuvre du cadre, les ministères et les organismes seront appelés à mieux mesurer l'atteinte des résultats et leurs coûts de même qu'à

mieux utiliser ces renseignements pour donner de meilleurs résultats aux Canadiens et aux Canadiennes. Afin que les améliorations espérées se concrétisent, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de suivre la mise en oeuvre et de peaufiner ses plans pour assurer le leadership et le soutien sur lesquels comptent les ministères et les organismes. Il a également apporté des modifications à la gestion interne pour promouvoir une mise en oeuvre efficace de ce cadre de gestion.

Le gouvernement reconnaît que la gestion des questions horizontales, entre autres celles qui font intervenir d'autres administrations, est un défi de taille pour les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera d'assurer un suivi assidu des principales initiatives de collaboration et de veiller à ce que les leçons apprises soient partagées. Il examine aussi la manière dont il pourrait assurer un meilleur leadership et fournir un soutien à l'appui de ces nouveaux défis.



À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs étaient les suivants :

- examiner dans quelle mesure les ministères sélectionnés appliquaient la gestion axée sur les résultats, y compris leur utilisation de l'information sur le rendement dans la gestion des programmes;
- recenser les leçons apprises dans le cadre de la gestion axée sur les résultats;
- évaluer le leadership fourni par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour ce qui est d'appuyer la gestion axée sur les résultats à l'échelle gouvernementale;
- dans des cas choisis, faire ressortir les avantages de l'utilisation de l'information et des rapports sur le rendement dans la gestion des questions horizontales, et ce qui y fait obstacle.

Étendue

Nous avons examiné cinq grands ministères — Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service correctionnel Canada, Environnement Canada, Industrie Canada et Ressources naturelles Canada. Dans chaque ministère, nous avons demandé à des cadres supérieurs et/ou à d'autres fonctionnaires de nous aider à repérer les secteurs où l'information sur le rendement était susceptible d'être utilisée. Nous avons choisi, puis examiné, au total dix programmes/secteurs d'activité en vue de déterminer dans quelle mesure l'information sur le rendement est réellement utilisée et dans quelle mesure les autres éléments de la gestion axée sur les résultats sont en place. Nous avons également demandé aux ministères quelles leçons ils ont tirées de la mise en oeuvre de leurs régimes de gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, nous avons fait le suivi des constatations et des recommandations du chapitre 3 de notre rapport de 1996, « L'évaluation des programmes fédéraux ». Nous avons retenu pour la présente vérification les mêmes ministères qu'à l'époque. Nous avons examiné de quelle façon ils planifient les évaluations et utilisent l'information qu'ils produisent sur le rendement aux fins de la gestion axée sur les résultats.

La partie II du présent chapitre rend compte des trois études de cas qui nous ont permis d'explorer en quoi consistent les bonnes pratiques dans la gestion des questions horizontales axée sur les résultats et dans la communication des résultats. Nous avons choisi les études de cas selon le potentiel qu'elles présentaient du point de vue des leçons à tirer, compte tenu du fait qu'il s'agit d'initiatives horizontales de longue date et de priorités claires du gouvernement, et qu'elles sont assorties d'objectifs clairs.

Critères

Nous voulions évaluer de quelle façon les ministères choisis utilisaient l'information sur le rendement pour gérer les programmes et présenter des rapports à leur sujet. Par conséquent :

- *Dans les ministères choisis*, nous nous attendions à constater à l'échelle de l'organisation une utilisation appropriée de l'information sur le rendement en vue d'améliorer la conception et les activités des programmes, de mettre à jour les budgets et les résultats prévus ainsi que de rendre compte du rendement des programmes à l'échelle du ministère.

- *Dans les programmes/secteurs d'activité*, nous nous attendions à découvrir une utilisation appropriée de l'information sur le rendement en vue d'améliorer la conception et les activités des programmes et de mettre à jour les résultats escomptés. À tout le moins, nous nous attendions à trouver des éléments de la gestion axée sur les résultats dans les programmes et secteurs d'activité examinés. Ces éléments consistent, entre autres, à favoriser un climat organisationnel qui encourage ce type de gestion, à mesurer le rendement, et à planifier un cadre stratégique qui témoigne d'un accord sur les attentes et les mesures du rendement de même que sur les résultats clés.

Pour évaluer le leadership fourni par le Secrétariat du Conseil du Trésor relativement à la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement, nous nous attendions à constater que le Secrétariat :

- fournit aux ministères des orientations, instructions et rétro-informations sur leurs efforts de gestion axée sur les résultats;
- collige et diffuse les meilleures pratiques et les leçons apprises;
- utilise l'information sur le rendement et les résultats des ministères;
- encourage les ministères et les organismes à instituer la gestion axée sur les résultats dans un délai raisonnable.

En ce qui concerne la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, nous avons examiné l'applicabilité du cadre que nous avons élaboré pour la gestion axée sur les résultats et cherché à savoir quelles leçons pouvaient se dégager des cas étudiés. Comme cet élément de notre travail était une étude, nous n'avons pas fixé de critères précis pour l'évaluation des cas en question.

Méthode

Nous avons interrogé des cadres supérieurs dans les cinq ministères choisis et au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), effectué des visites sur place et réuni des documents pertinents. Nous avons aussi dépouillé de la documentation sur la gestion axée sur les résultats dans d'autres administrations.

Dans notre examen du leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons interviewé des fonctionnaires du SCT, examiné des documents pertinents et questionné des fonctionnaires des ministères sur leur perception du leadership du Secrétariat.

Dans notre étude de la gestion de certaines initiatives horizontales axée sur les résultats, nous avons interrogé des participants des ministères, y compris des ministères directeurs. Nous avons tenu des discussions avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, rassemblé de la documentation pertinente et examiné des textes sur la gestion des questions horizontales.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : John Mayne

Directrice : Patricia MacDonald

Christina Brooks

Allison Fader

Adèle Lamoureux

Erin Molloy

Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

Annexe A

Description des programmes vérifiés

Programmes	Description	Financement fédéral prévu 2000–2001
Agriculture et Agroalimentaire Canada		
Administration du rétablissement agricole des Prairies	L'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) est un service d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dont les activités se déroulent exclusivement dans l'Ouest du pays. Établie en 1935 afin de réagir à une sécheresse généralisée, à l'abandon des fermes et à la dégradation des sols, elle a pour mandat de travailler avec les habitants des Prairies à l'édification d'un secteur agricole viable et de contribuer à instaurer une économie rurale dynamique, un environnement sain et une haute qualité de vie. L'ARAP est responsable d'initiatives visant à améliorer la gestion du sol, de l'air, de l'eau ainsi que de la biodiversité et de l'habitat. À cet égard, différentes activités de l'ARAP visent directement à réaliser les objectifs ministériels touchant la protection des ressources et le développement rural.	40,3 millions de dollars 693 équivalents temps plein
Compte de stabilisation du revenu net	En tant qu'élément fondamental du filet de sécurité d'Agriculture et Agroalimentaire Canada à l'intention des exploitations agricoles, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) vise à aider les producteurs à stabiliser à long terme leurs revenus agricoles. Il s'agit d'un programme volontaire coordonné par les producteurs, le gouvernement du Canada et les provinces participantes en vue de préserver et de renforcer, grâce à une assistance financière, l'industrie agricole canadienne. Les producteurs peuvent déposer des fonds annuellement dans leur compte de stabilisation et recevoir des contributions de contrepartie des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans les années de faible revenu, ils peuvent prélever des retraits sur les fonds qu'ils ont mis de côté.	212 600 \$ (contributions fédérales)
Service correctionnel Canada		
Réintégration des délinquants	Ce secteur d'activité englobe des programmes et services centrés sur la réintégration sûre et efficace des délinquants. Il vise à encourager activement les délinquants et à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi. À cette fin, le Service a mis sur pied un large éventail de services et programmes, tant en institution qu'au sein des collectivités. Différents sujets sont traités, dont les suivants : gestion de cas, éducation, toxicomanie, aptitude à la vie quotidienne, violence familiale et emploi; on offre aussi aux délinquants des programmes tenant compte des perspectives culturelles et de la problématique hommes-femmes.	452,6 millions de dollars 4 487 équivalents temps plein
Réintégration des Autochtones	Le Service vient d'établir un programme de réintégration des Autochtones dont le résultat escompté est d'améliorer sensiblement la situation en ce qui concerne la réintégration sûre, rapide et réussie des délinquants autochtones. Entre autres, on effectue de la recherche, de la gestion de données et des programmes tenant compte des perspectives culturelles à l'intention des délinquants autochtones.	Non disponible
Environnement Canada		
Nature	Dans le secteur d'activité de la nature, le Ministère travaille à conserver la biodiversité d'écosystèmes sains tout en exerçant les responsabilités fédérales de gestion de la faune, de l'eau douce et des terres humides. Il élabore également les politiques et pratiques qui régissent l'ensemble de l'organisme en matière de science et de technologie. Les résultats à long terme envisagés sont la conservation de la biodiversité, la compréhension et l'atténuation des dommages causés par l'homme à la santé des écosystèmes, et la conservation et la restauration des écosystèmes prioritaires.	165,5 millions de dollars 928 équivalents temps plein

Programmes vérifiés par ministère	Description	Financement fédéral prévu 2000–2001
Environnement Canada		
Service canadien de la faune	Le Service canadien de la faune (SCF), une composante du secteur d'activité Nature d'Environnement Canada, s'occupe des questions liées à la faune qui relèvent du gouvernement fédéral. Ses responsabilités englobent la protection et la gestion des oiseaux migrateurs, des habitats d'importance nationale et des espèces en péril, ainsi que les travaux sur d'autres questions fauniques ayant une portée nationale et internationale. Le SCF effectue de nombreuses recherches en biologie des espèces sauvages. Il a aussi été à l'avant-garde des études sur la valeur socioéconomique de la faune; ces recherches font toujours partie d'Environnement Canada, mais ne relèvent plus du Service.	Non disponible
Industrie Canada		
Commerce	L'objectif stratégique du commerce s'inscrit dans la vision d'Industrie Canada selon laquelle l'augmentation de la part du Canada dans les échanges mondiaux contribuera considérablement à la création d'une économie dynamique, à une productivité améliorée, à l'emploi, à la hausse des revenus et à la prospérité générale du pays. L'objectif du commerce contribue à la réalisation de quatre résultats souhaités : maintenir et améliorer l'accès aux marchés; établir une approche mieux coordonnée et cohérente du développement du commerce international; améliorer la capacité d'exportation et la préparation à l'exportation; et activer le développement des marchés internationaux.	Non disponible
Connectivité	Dans le cadre de cet objectif stratégique, Industrie Canada a l'intention de faire du Canada le pays le plus réseauté du monde. Les activités du programme contribuent à quatre résultats clés : faire en sorte que les Canadiens soient branchés les uns aux autres et au reste du monde d'une manière abordable et accessible; créer un cadre à l'avant-garde mondiale du commerce électronique; maximiser les applications en ligne et les contenus numériques canadiens; et offrir en ligne de l'information et des services gouvernementaux clés.	Non disponible
Ressources naturelles Canada		
Programme de forêts modèles du Canada	Le Programme de forêts modèles du Canada a été mis sur pied par le Service canadien des forêts, le principal bailleur de fonds du Programme et un partenaire dans la gestion de chacune des onze forêts modèles du Canada. L'objectif est d'accélérer les pratiques de développement durable dans le domaine de l'exploitation forestière. Différents intérêts collaborent en vue d'élaborer des méthodes novatrices de gérer les forêts de façon viable grâce à la mise en commun de leurs vues, connaissances et compétences.	96 millions de dollars de 1997 à 2002 (Phase 2)
Services aéronautiques et techniques	Les Services aéronautiques et techniques (SAT) du Secteur des sciences de la Terre cherchent à concrétiser le résultat que représente la sécurité des Canadiens. L'unité veut être le premier fournisseur canadien de cartes aéronautiques, fournir des services d'imagerie et d'imprimerie exceptionnels au gouvernement du Canada en matière de cartographie et produire rapidement les cartes nécessaires dans les situations d'urgence nationale. Elle a pour objectif particulier de fournir des cartes aéronautiques et des publications connexes à l'industrie de l'aviation et de contribuer à la sécurité et à l'efficacité de cette industrie au Canada.	3,3 millions de dollars

Annexe B

Suivi de nos études de cas de 1997

Études de cas	Principales constatations en 1997	Constatations ultérieures
<p>Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (Environnement Canada)</p> <p>Un programme international (É.-U./Canada/Mexique) de conservation de la sauvagine et des terres humides, mis en œuvre dans le cadre de partenariats auxquels participent les autorités fédérales, provinciales et étatiques, des organisations non gouvernementales et le secteur privé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Résultats mesurés pour améliorer le rendement. ● L'organisation fait porter ses efforts sur l'utilisation de leviers internes et externes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Des objectifs clairs et mesurables sont établis pour la sauvagine et son habitat. ● Les attentes en matière de préservation de l'habitat et les résultats obtenus font l'objet de rapports annuels. ● La structure de gestion encourage la communication et l'engagement de tous les partenaires. ● Mises à jour, fondées sur les études d'évaluation, conservent au Plan sa flexibilité et sa pertinence.
<p>Enquêtes et Contrôle (Développement des ressources humaines Canada)</p> <p>Prévenir, empêcher et détecter les abus et la fraude de la part des prestataires du Programme de l'assurance-emploi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Des incitatifs sont établis pour favoriser le climat organisationnel. ● Des indicateurs clés sont utilisés pour la mesure du rendement et l'ajustement du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les accords sur le rendement comprennent les attentes en matière de rendement et celles-ci sont utilisées pour évaluer le rendement des gestionnaires. ● La mesure et les rapports se font toujours en fonction de l'indicateur clé — économies totales — défini en 1997. ● Les ressources sont allouées en fonction des résultats obtenus.
<p>Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (Ressources naturelles Canada)</p> <p>Mener et parrainer des recherches qui visent à mettre en valeur et à utiliser, d'une manière économique, sûre et écologique les ressources minérales, énergétiques et en métaux du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● L'organisation fait porter ses efforts sur les résultats. ● Des incitatifs favorisent le climat organisationnel. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La planification d'activités est considérablement améliorée; les plans triennaux englobent une chaîne de résultats. ● Le leadership de la gestion axée sur les résultats est ramené à l'échelon de la gestion des programmes. ● Les accords sur le rendement fixent les attentes en matière de rendement et sont directement liés aux plans d'activités.
<p>Programme Voyageurs (Agence canadienne des douanes et du revenu)</p> <p>Traiter et contrôler l'entrée des personnes et de leurs bagages aux ports d'entrée officiels du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Des indicateurs clés sont utilisés pour améliorer les résultats du programme. ● Des incitatifs favorisent le climat organisationnel. 	<ul style="list-style-type: none"> ● On utilise encore les sondages par période pour mesurer le rendement. ● L'information sur le rendement est utilisée pour apporter des ajustements, comme la réaffectation du personnel parmi les ports d'entrée. ● Les accords sur le rendement des cadres supérieurs précisent les objectifs à atteindre en matière de prestation des programmes.

Annexe C

Initiatives en faveur de la gestion axée sur les résultats

Initiative gouvernementale	Implications pour la gestion axée sur les résultats
Projet pilote : modernisation de la fonction de contrôleur	La modernisation de la fonction de contrôleur vise à intégrer en un tout cohérent les récentes pratiques de gestion du gouvernement et les priorités en matière de changement. L'initiative vise à produire de l'information sur le rendement liée à l'information financière pertinente, afin de gérer adéquatement les ressources et de prendre des décisions efficaces en vue d'obtenir des résultats. L'information sur le rendement reflétera différents éléments : la planification d'activités, la gestion des risques, l'établissement des coûts, la budgétisation, les évaluations, la comptabilisation ainsi que les rapports financiers et non financiers sur le rendement.
Le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement sur la gestion axée sur les résultats	Le chapitre 19 décrit le rapport annuel du président au Parlement sur la gestion axée sur les résultats. Le Conseil du Trésor a utilisé ce document afin d'insister sur l'importance des résultats; on y énonce les mesures que le gouvernement entend prendre pour promouvoir la capacité voulue au sein des ministères, la gestion des questions horizontales axée sur les résultats et l'amélioration des rapports.
Projet d'amélioration des rapports au Parlement	C'est en 1995 que le gouvernement a lancé la première phase du Projet d'amélioration des rapports au Parlement (PARP). L'objectif était de fournir au Parlement une information de meilleure qualité sur les plans et le rendement du gouvernement fédéral, en mettant l'accent sur les résultats. À titre de projet pilote et avec l'accord du Parlement, on a scindé en deux la Partie III du <i>Budget principal des dépenses</i> et on a créé le <i>Rapport ministériel sur le rendement</i> , déposé à l'automne, et le <i>Rapport sur les plans et les priorités</i> , déposé au printemps. Le gouvernement est en train de passer à la deuxième étape du PARP, visant à faire participer davantage les parlementaires à la communication d'information sur le rendement au Parlement.
Stratégie d'information financière	La Stratégie d'information financière (SIF) a pour objet de modifier en profondeur la façon dont le gouvernement gère son information financière. L'objectif est d'améliorer le processus décisionnel et le rendement organisationnel du gouvernement grâce à l'utilisation stratégique de l'information financière. Approuvée par le Conseil du Trésor en 1995, la Stratégie devrait être entièrement mise en œuvre d'ici au 1 ^{er} avril 2001.
Des résultats pour les Canadiens (mars 2000)	Ce document établit un cadre pour la gestion gouvernementale et un programme de changement axé sur l'obtention de résultats. On s'engage à gérer les activités dans cette optique : tous les ministères doivent s'employer à l'obtention de résultats et à la production de rapports simples et compréhensibles à leur sujet. Le gouvernement continuera de progresser vers une approche axée sur les résultats qui lui permettra de distinguer entre les points forts et les points faibles des programmes et entre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.
Lignes directrices pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor (mai 2000)	Ce document offre des conseils pratiques sur ce qu'il convient d'inclure dans les présentations au Conseil du Trésor. Dans l'optique de la gestion axée sur les résultats, les présentations devraient définir les résultats, indiquer de quelle façon l'initiative sera suivie et évaluée, et comprendre un cadre de rendement et de reddition de comptes ou un engagement à en créer un à une date ultérieure. Le cadre illustre un cycle complet de gestion axée sur les résultats, y compris la mesure du rendement, les rapports et l'évaluation.

Annexe D

Suivi de nos recommandations de 1996 sur l'évaluation au gouvernement fédéral

Recommandations	Commentaires
Le Conseil du Trésor devrait :	
veiller à ce qu'il y ait un énoncé des priorités précises du gouvernement en matière d'évaluation. Il devrait surveiller les plans d'activités des ministères pour déceler les écarts et les omissions par rapport aux priorités du gouvernement et prendre des mesures pour y remédier, le cas échéant (paragraphe 3.74).	Progrès insatisfaisants. Le Secrétariat n'a pas énoncé les priorités du gouvernement en matière d'évaluation. Il établit des exigences en matière d'évaluation dans des secteurs choisis.
voir à ce que son rapport au Parlement dresse un tableau crédible du rendement de l'examen et comporte des mesures précises de l'évaluation. Le rapport devrait inclure les priorités du gouvernement en matière d'évaluation et y faire état des progrès réalisés par rapport à celles-ci (paragraphe 3.86).	Recommandation rejetée. Le rapport annuel du président au Parlement ne fait pas état de la situation au chapitre de l'évaluation. Il a maintenant une portée plus large et vise essentiellement les rapports et la gestion axée sur les résultats.
indiquer clairement les normes de qualité à appliquer pour les différents types de mesure et d'analyse de l'efficacité (paragraphe 3.106).	Progrès insatisfaisants. Le Secrétariat n'a pas fixé de normes de qualité pour l'évaluation et l'examen. Le Conseil du Trésor propose une nouvelle politique qui établit effectivement des normes et clarifie la question de l'évaluation et de l'examen.
Les administrateurs généraux devraient :	
veiller à ce que les plans d'activités des ministères comprennent les constatations découlant des évaluations et établissent les priorités en matière d'évaluation (paragraphe 3.64).	Progrès satisfaisants (*). Les plans d'activités des ministères ne sont plus exigés par le Secrétariat, mais les secteurs d'activité font l'objet d'exercices de planification. Les documents de planification englobent souvent des stratégies de mesure du rendement et reflètent les plans d'évaluation.
faire en sorte que des plans d'évaluation soient élaborés dans le cadre de l'établissement de leurs plans d'activités (paragraphe 3.96).	Progrès satisfaisants (*). Les plans d'évaluation sont organisés par secteur d'activité. Les ministères travaillent à mieux intégrer les priorités ministérielles à leurs plans d'évaluation.

Légende :

Entièrement mise en oeuvre — La recommandation de la vérification a été entièrement mise en oeuvre et aucune autre mesure n'est nécessaire. Notre bureau n'assurera pas de suivi.

Progrès satisfaisants — Des progrès satisfaisants ont été réalisés pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification, mais il reste des mesures à prendre. Notre bureau effectuera un suivi.

Progrès insatisfaisants — Des progrès raisonnables ont été effectués pour mettre en oeuvre la recommandation de la vérification et il reste énormément de travail à effectuer. Notre bureau effectuera un suivi.

* Par suite d'un examen des cinq ministères en question.

Source : Chapitre 3 « L'évaluation au gouvernement fédéral » du *Rapport du vérificateur général* de 1996.

Annexe E

Questions horizontales — Trois études de cas

Caractéristiques	Initiative de lutte contre la violence familiale	Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées	Partenariat rural canadien
Ministère directeur	Santé Canada	Développement des ressources humaines Canada	Agriculture et Agroalimentaire Canada
Début et fin	1997–1998 à 2001–2002 L'initiative en est maintenant à sa troisième étape.	1999–2000 (aucune échéance) Il s'agit de la deuxième initiative officielle, après la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées.	1998–1999 à 2002–2003 Un secrétaire d'État (développement rural) a été nommé en 1999.
Nombre de participants	12	23	29
Contribution fédérale	35 millions de dollars sur 5 ans pour 7 ministères. Cinq autres ministères s'occupent des problèmes de violence familiale dans le cadre de leurs activités et programmes existants.	Certains éléments du Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées bénéficient d'un appui : 75 millions de dollars par année pour le Fonds d'intégration et une aide fiscale (DRHC) 11,5 millions de dollars sur 3 ans pour l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (Statistique Canada). D'autres ministères et organismes s'occupent des personnes handicapées dans le cadre de leurs activités et programmes existants.	20 millions de dollars sur 4 ans pour le Partenariat rural canadien, comprenant les activités de coordination et un programme de subventions et de contributions. D'autres ministères et organismes s'occupent des dossiers ruraux dans le cadre de leurs activités et programmes existants.
Mécanisme de coordination	Unité de prévention de la violence familiale	Bureau de la condition des personnes handicapées	Secrétariat rural

La gestion ministérielle axée sur les résultats et
la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

Caractéristiques	Initiative de lutte contre la violence familiale	Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées	Partenariat rural canadien
Accords et cadres divers	Cadre redditionnel Cadre de rapport (deux exigences du Conseil du Trésor) Plan stratégique triennal	Cadre redditionnel officieux. Cadre de rapport (en cours d'élaboration).	Plan d'action stratégique interministériel (en cours d'élaboration). Cadre de mesure du rendement interministériel (en cours d'élaboration).
Structures de coordination	Groupe de travail interministériel Groupe de travail sur l'évaluation	Sous-comité de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes. Comité directeur des sous-ministres adjoints. Groupe de travail interministériel. Différents groupes de travail (évaluation, questions autochtones).	Groupe de travail interministériel. Équipes rurales dans toutes les provinces et territoires.

Annexe F

Un cadre de gestion des questions horizontales

Afin de gérer efficacement, dans le but d'obtenir des résultats précis, une question horizontale dont s'occupent différents ministères, les éléments suivants sont nécessaires :

1. Définir une structure efficace de coordination

La gestion des questions horizontales exige une coordination efficace, englobant ce qui suit :

- **Établir les rôles et les responsabilités.** S'entendre sur les rôles et responsabilités de chaque ministère et sur le ministère qui dirigera l'initiative.
- **Déterminer un niveau approprié de coordination.** Définir dans un document un cadre de gestion et de régie, et mettre en place la structure de coordination appropriée.
- **Promouvoir la coordination grâce à des leviers et à des incitatifs.** Les structures et les cadres ne sont pas suffisants. Différents leviers et incitatifs devraient être disponibles, y compris un appui politique manifeste, du financement et des outils liés aux ressources humaines.

2. S'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs

Les participants doivent s'entendre relativement bien sur les objectifs globaux, sur des objectifs plus particuliers à atteindre à l'intérieur de délais précis et sur la nature de la contribution de chaque ministère. Cela suppose ce qui suit :

- **Définir des objectifs communs.** Déterminer les objectifs qui orienteront les mesures gouvernementales et jeter les bases d'une vision commune du succès.
- **S'entendre sur les attentes en matière de rendement.** S'entendre sur des résultats précis et des attentes réalistes et stimulantes sur le plan du rendement, compte tenu de la priorité de la question horizontale et de la structure de coordination en place.
- **Définir des indicateurs de rendement pour l'initiative.** S'entendre sur un ensemble gérable d'indicateurs de rendement qualitatifs ou quantitatifs. Ces indicateurs devraient être pertinents pour chaque ministère de même que pour l'action collective.
- **S'entendre sur la contribution de chaque ministère.** Formuler pour chacun des ministères des stratégies et des attentes en matière de rendement qui correspondent aux ressources disponibles et à la réalité politique/juridictionnelle.

3. Mesurer les résultats pour suivre l'évolution du rendement

La gestion de la question horizontale axée sur les résultats exige ce qui suit :

- **Mesurer le rendement.** Des pratiques établies permettent aux ministères de recueillir des renseignements sur le rendement et les coûts, de les évaluer et de les communiquer en fonction des indicateurs définis et acceptés.
- **Évaluer les programmes.** Des pratiques établies permettent d'évaluer les éléments pertinents de l'initiative horizontale dans les différents organismes.
- **Évaluer et mettre à jour les indicateurs et les mesures.** En fonction de l'expérience acquise dans le cadre de l'initiative horizontale et d'autres initiatives semblables, ainsi que de l'évolution de la situation, les indicateurs de rendement, les attentes et les instruments de mesure sont régulièrement modifiés et améliorés.

4. Utiliser l'information pour améliorer le rendement

Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

- **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information recueillie et évaluée sert à améliorer la gestion et le rendement pour ce qui concerne la question horizontale, par exemple grâce à l'ajustement du mécanisme de coordination ou des activités entreprises.
- **Recenser les bonnes pratiques.** On observe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, puis on recense les leçons et les bonnes pratiques et on les utilise pour améliorer le rendement.

5. Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement

La communication de l'information entre les ministères participants et les autres intervenants exige ce qui suit :

- **Définir un régime de production des rapports.** Définir un régime de production des rapports ainsi qu'une stratégie de communication qui reflète la priorité accordée à l'initiative horizontale et son ampleur, y compris les ressources disponibles. Le régime et la stratégie devraient également répondre aux besoins des ministères, de l'initiative horizontale elle-même et des parties intéressées sur le plan de l'information.

La gestion ministérielle axée sur les résultats et
la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** Énoncer clairement dans les rapports la raison d'être et les objectifs de l'effort collectif, les grandes stratégies de même que la situation extérieure connexe.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision en termes de résultats.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et attribuées aux efforts individuels ou collectifs.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** Le rapport fait ressortir que les différents participants sont capables de tirer des leçons du rendement antérieur et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Rendre compte de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement communiquée est juste et fiable.