



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Vérification de la gestion du budget ministériel

Décembre 2012

7050-8-32 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte	1
Objectif	6
Portée	6
Méthodologie	6
Énoncé de conformité	7
Constatations et recommandations	8
Prévisions relatives aux ressources – Planification des activités	8
Surveillance du budget en cours d'exercice	11
Communication	12
Structure organisationnelle et processus	16
Personnel responsable de la gestion budgétaire du Ministère	19
Conclusion générale.....	22
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de vérification.....	B-1
Annexe C – Cycle de gestion budgétaire (rapports en cours d'exercice à jour).....	C-1



Acronymes et abréviations

AAP	Architecture d'alignement des programmes
AF	Année financière
BPR	Bureau de première responsabilité
C Prog	Chef de programme
CFD	Comité des finances de la Défense
CGD	Comité de gestion de la Défense
CGP	Conseil de gestion du programme
CPM	Chef du personnel militaire
CS Ex	Chef – Service d'examen
DB	Directeur – Budget
DGDMO	Directeur général – Développement de la main-d'œuvre
DPF	Dirigeant principal des finances
DSEC	Directeur – Service d'établissement des coûts
ETS	Enveloppe des traitements et salaires
FC	Forces canadiennes
GC	Génie construction
GPF	Guide de planification fonctionnelle
GPS	Guide de planification stratégique
MDN	Ministère de la Défense nationale
MFC	Modèle de financement centralisé
Min.	Ministère
MRC	Marine royale du Canada
N0	Niveau zéro
N1	Niveau un
N2	Niveau deux
N3	Niveau trois
N4	Niveau quatre
SDCD	Stratégie de défense <i>Le Canada d'abord</i>
SEPFC	Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes
SIGRD	Système d'information de gestion des ressources de la Défense
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)



SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)
Supp.	Supplémentaire
T	Trimestre
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



Sommaire des résultats

Le ministère de la Défense nationale (MDN), qui est l'une des plus grandes organisations du Canada, soutient des opérations complexes et dispersées géographiquement qui exigent du personnel formé, une gestion du matériel et des infrastructures. La bonne intendance des ressources financières est impérative si l'on veut que le Ministère maximise les priorités dont il peut assurer la prestation annuelle et sur plusieurs années dans le but d'atteindre ses objectifs.

La vérification avait pour objectif d'évaluer si la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques du Ministère liées à la gestion budgétaire permettent d'assurer une supervision suffisante pour garantir la bonne intendance des ressources financières.

Évaluation globale

La structure de gouvernance et le cadre de gestion des risques permettent une supervision suffisante pour une bonne intendance des ressources financières. Toutefois, le Ministère peut profiter d'une amélioration des domaines de la mesure du rendement de l'organisation et du personnel par rapport à la gestion budgétaire.

Constatations et recommandations

Planification des activités

Bien que le Ministère ait amélioré la visibilité des processus de planification des exigences en matière de ressources salariales et les ait simplifiés, la mise en œuvre des plans d'activités n'est pas organisée pour assurer le suivi du rendement.

Il est recommandé que l'organisation du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) améliore sa méthode de planification centralisée des activités afin d'intégrer davantage de paramètres de mesure du rendement. Ainsi, elle sera capable de déterminer si les priorités désignées dans les plans d'activités sont, de fait, respectées grâce aux activités réalisées lors des examens périodiques et de fin d'année. On pourrait exiger des explications pour les écarts importants, en matière de coûts ou d'activités, par rapport aux plans originaux.

Surveillance des budgets en cours d'exercice

Le Ministère a accru l'exactitude de la demande et de l'affectation des ressources en améliorant la rapidité du processus de gestion budgétaire et en renforçant la fonction d'intendance.

Communication

Bien qu'il y ait eu des retards manifestes dans la publication de directives et de lettres d'approbation ainsi que dans la diffusion de ces renseignements à l'échelle de l'organisation, la planification des activités et l'information financière de fin d'exercice ont été efficacement transmises entre la haute direction et les organisations de niveau inférieur.



Il est recommandé que le VCEMD encourage la communication et la publication rapides de lettres d'approbation, des organisations des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs. Il devrait aussi élaborer d'autres mécanismes afin de favoriser un enclenchement plus expéditif des dépenses de programme et de la planification des activités au début de chaque année financière.

Structure organisationnelle

Le MDN a amélioré certains aspects du cadre de gestion budgétaire, comme la structure hiérarchique, les processus, et la concordance des responsabilités et des obligations redditionnelles de la gestion budgétaire. Cela a été fait grâce au lancement du Modèle de financement centralisé (MFC) au sein de l'organisation du Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement) (SMA(IE)) et du Système prévisionnel en trois points au sein de l'organisation du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)). En outre, on a renforcé le rôle du Dirigeant principal des finances (DPF) au sein de l'organisation du Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) (SMA(Fin SM)).

Le VCEMD et le SMA(Fin SM) devraient clarifier davantage, auprès des principaux intervenants, les obligations redditionnelles distinctes, les tâches et les rôles assumés par leurs organisations respectives au niveau des processus de planification des activités et de gestion budgétaire en cours d'exercice en vertu de l'initiative de réorganisation du DPF.

Personnel

La gestion et l'intendance des ressources publiques sont gênées par l'insuffisance de la formation et la rotation stratégique du personnel militaire à des postes clés de la gestion budgétaire, de l'harmonisation du personnel à la croissance du budget, ou d'incitatifs de rendement de la gestion budgétaire pour les gestionnaires des ressources.

Le SMA(Fin SM), en consultation avec le VCEMD et l'organisation du Chef – Personnel militaire (CPM), assurera la direction fonctionnelle afin de garantir que les militaires non spécialistes de la logistique qui sont affectés à des postes de gestion budgétaire et de planification des activités aient les qualifications ou l'expérience appropriées ou reçoivent une formation pertinente pour les appuyer dans leur rôle.

Il est recommandé que le CMP et le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) (SMA(RH-Civ)), en consultation avec le SMA(Fin SM), crée des paramètres de mesure du rendement clairs et mesurables pour l'évaluation de tout le personnel civil et militaire lié à la gestion des ressources lorsque cela est pertinent.

Conclusion générale

Dans l'ensemble, on a amélioré la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques au sein du Ministère qui ont trait à la gestion budgétaire afin d'assurer un meilleur contrôle des ressources financières. Un cadre a été mis en place pour garantir que l'exactitude des prévisions des ressources opérationnelles nécessaires pour les activités prévues durant le processus d'élaboration du budget. En outre, le contrôle exercé suffit à détecter et à communiquer rapidement les surplus et les pressions budgétaires en cours d'exercice afin de faciliter l'utilisation efficace du financement. La vérification a



permis de cerner des possibilités d'amélioration dans les domaines de la mesure du rendement de l'organisation et du personnel, la communication des rôles et des responsabilités entre le VCEMD et le DPF ainsi que de la publication de directives officielles et de lettres d'approbation.

Nota : Les réponses de la direction aux recommandations du Chef – Service d'examen (CS Ex) figurent à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.



Introduction

Contexte

Le Plan de vérification axé sur les risques de 2011-2012 du CS Ex a permis de cerner le besoin d'une vérification de la gestion budgétaire ministérielle. Celle-ci servirait à évaluer si les structures de gouvernance, les mécanismes de communication et les systèmes et outils financiers en place, comme la programmation hors budget et les fonds pour éventualités, garantissent efficacement la bonne intendance des ressources financières.

La vérification couvre la gouvernance et l'orientation stratégique, l'intendance, la gestion des risques, de même que les résultats et les éléments de rendement du Cadre de responsabilisation de gestion, le principal outil de gestion du rendement du gouvernement fédéral. La bonne intendance des ressources financières est impérative si l'on veut que le Ministère maximise les priorités qu'il peut respecter annuellement et sur plusieurs années dans le but d'atteindre ses objectifs.

Le MDN constitue l'une des plus grandes organisations du Canada en ce qui concerne le personnel, les biens et les dépenses annuelles. Il fonctionne dans un contexte complexe en constante évolution, et il est responsable de la gestion d'un programme multidimensionnel et diversifié. Ce dernier comprend la gestion des matériels, la construction et l'infrastructure, les soins de santé, l'instruction et l'éducation en vue des opérations canadiennes et internationales à l'appui de la mission des Forces canadiennes (FC), qui consiste à défendre les valeurs, les intérêts et la souveraineté du Canada, au pays comme à l'étranger.

Le cycle de gestion budgétaire comprend le processus de planification des activités et le processus de gestion budgétaire en cours d'exercice du Ministère (voir l'[annexe C](#)). Le Ministère se sert d'un rigoureux processus de planification des activités pour désigner ses priorités et ses activités pour l'année à venir et pour faire l'estimation des ressources nécessaires à l'exécution de ces activités. Un guide de planification stratégique est diffusé, à partir du niveau de la direction de l'organisation aux niveaux fonctionnels inférieurs, puisque la gestion budgétaire est un processus hautement décentralisé au sein du MDN. Les organisations de niveaux inférieurs utilisent ces renseignements pour planifier leurs activités de l'année. Toutes les activités planifiées font l'objet d'un examen rigoureux et d'une approbation à tous les échelons des diverses chaînes de commandement, puis elles sont regroupées pour former les plans et les priorités du Ministère. Le processus de gestion en cours d'exercice présuppose de détecter les écarts par rapport aux dépenses budgétisées, aux finances réaffectées, au besoin, et de demander des modifications du financement par l'entremise du Parlement, le cas échéant.

Pour l'année financière (AF) qui a pris fin le 31 mars 2012, le Ministère a reçu un budget total de 21,79 milliards de dollars pour financer les quatre piliers de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* (SDCD) : la disponibilité opérationnelle militaire, le personnel, l'infrastructure et l'équipement. La majorité des dépenses du Ministère est constituée de dotations du crédit 1 et du crédit 5. Le financement du crédit 1 sert à payer le fonctionnement et l'entretien, et il comprend les coûts d'utilisation et d'entretien de



l'équipement et de l'infrastructure, les communications et les services professionnels. Les fonds du crédit 5 sont principalement dépensés pour l'acquisition des biens d'équipement, des systèmes d'information et de l'infrastructure. Le tableau 1 illustre la répartition des fonds reçus du Ministère pour l'AF 2011-2012.

Financement	Description	Montant
Crédit 1	Dépenses de fonctionnement	15,81 G\$
Crédit 5	Dépenses en immobilisations	4,32 G\$
Crédit 10	Subventions et contributions	0,24 G\$
Fonds législatifs	Divers, y compris les régimes d'avantages sociaux des employés	1,42 G\$
Total		21,79 G\$

Tableau 1. Résumé du financement du MDN pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 2012. Le tableau présente la répartition du financement reçu par le MDN pour l'AF 2011-2012.

Dans le Budget de 2006,¹ le gouvernement a annoncé qu'il augmenterait le financement de la Défense de 5,3 milliards de dollars sur cinq ans. Par la suite, le gouvernement a fait l'annonce de la SDCD en 2008. Cette stratégie prévoit la modernisation des FC grâce au recrutement militaire, l'approvisionnement ainsi qu'une stratégie du gouvernement canadien visant à améliorer l'efficacité globale des FC. Par conséquent, le Ministère a connu un accroissement important de son financement de l'AF 2004-2005 à l'AF 2010-2011, ce qui constitue une augmentation globale de 55 p. 100 des affectations du crédit 1 et du crédit 5. La figure 1 présente les niveaux de financement et de dépenses pour le crédit 1 et le crédit 5, qui ont été reçus et dépensés par le Ministère de l'AF 2004-2005 à l'AF 2011-2012. Exception faite de l'année financière qui a pris fin le 31 mars 2011, le Ministère a maintenu un haut degré d'exactitude dans ses projections des dépenses budgétisées pour le financement du crédit 1. Pour ce qui est du crédit 5, le Ministère a accru sa capacité de mener à bien l'acquisition de biens d'équipement, pas au même rythme que celui de l'augmentation du financement toutefois. L'acquisition en temps opportun de biens d'équipement complexes est assujettie à des variables hors du contrôle du Ministère, notamment le processus d'attribution des contrats et les écarts par rapport aux échéanciers de livraison des principaux produits. Ce genre de variables externes rendent plus difficile la correspondance des dépenses du crédit 5 avec l'affectation des fonds du crédit 5.

¹ Information fondée sur le Budget de 2006 publié par le ministère des Finances.



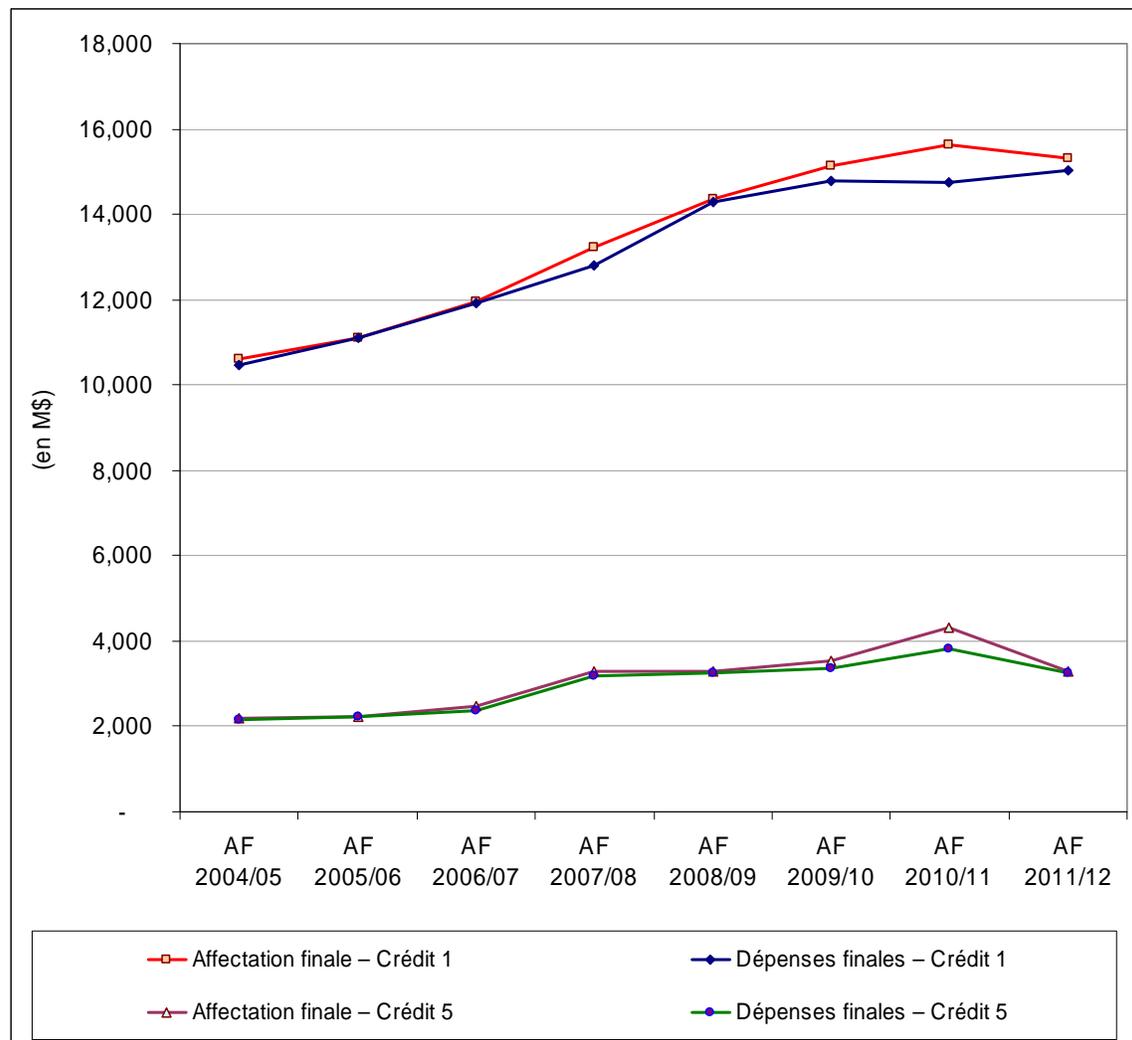


Figure 1. Dépenses ministérielles par crédit² – De l’AF 2004-2005 à l’AF 2011-2012. Le Ministère a maintenu un haut degré d’exactitude dans ses projections des dépenses budgétisées pour le financement du crédit 1. Pour ce qui est du crédit 5, le Ministère a accru sa capacité de mener à bien l’acquisition de biens d’équipement, pas au même rythme que celui de l’augmentation du financement toutefois. Les données sont résumées aux tableaux 2 et 3.

² Données reposant sur l’information financière fournie par le Directeur – Budget (DB) du SMA(Fin SM), concernant l’utilisation des pouvoirs de dépenser.

AF	Crédit 1		
	Pourcentage dépensé	Affectation finale (en M\$)	Dépenses finales (en M\$)
2004-2005	99 %	10 609	10 474
2005-2006	100 %	11 098	11 093
2006-2007	100 %	11 943	11 925
2007-2008	97 %	13 214	12 812
2008-2009	99 %	14 358	14 283
2009-2010	98 %	15 127	14 792
2010-2011	94 %	15 640	14 759
2011-2012	98 %	15 326	15 039

Tableau 2. Dépenses ministérielles du crédit 1 – De l'AF 2004-2005 à l'AF 2011-2012.

AF	Crédit 5		
	Pourcentage dépensé	Affectation finale (en M\$)	Dépenses finales (en M\$)
2004-2005	99 %	2 193	2 174
2005-2006	100 %	2 243	2 237
2006-2007	96 %	2 481	2 381
2007-2008	98 %	3 279	3 199
2008-2009	99 %	3 294	3 270
2009-2010	95 %	3 535	3 343
2010-2011	88 %	4 308	3 807
2011-2012	99 %	3 294	3 255

Tableau 3. Dépenses ministérielles du crédit 5 – De l'AF 2004-2005 à l'AF 2011-2012.

La Figure 2 montre la moyenne pondérée sur cinq ans de l'écart entre les dépenses annuelles et les affectations annuelles finales du MDN et de huit autres ministères au cours des cinq dernières années financières, se terminant à l'AF 2010-2011. Les huit ministères choisis pour cette comparaison comptent les plus fortes affectations financières au sein du gouvernement du Canada, exclusion faite des paiements de transfert.

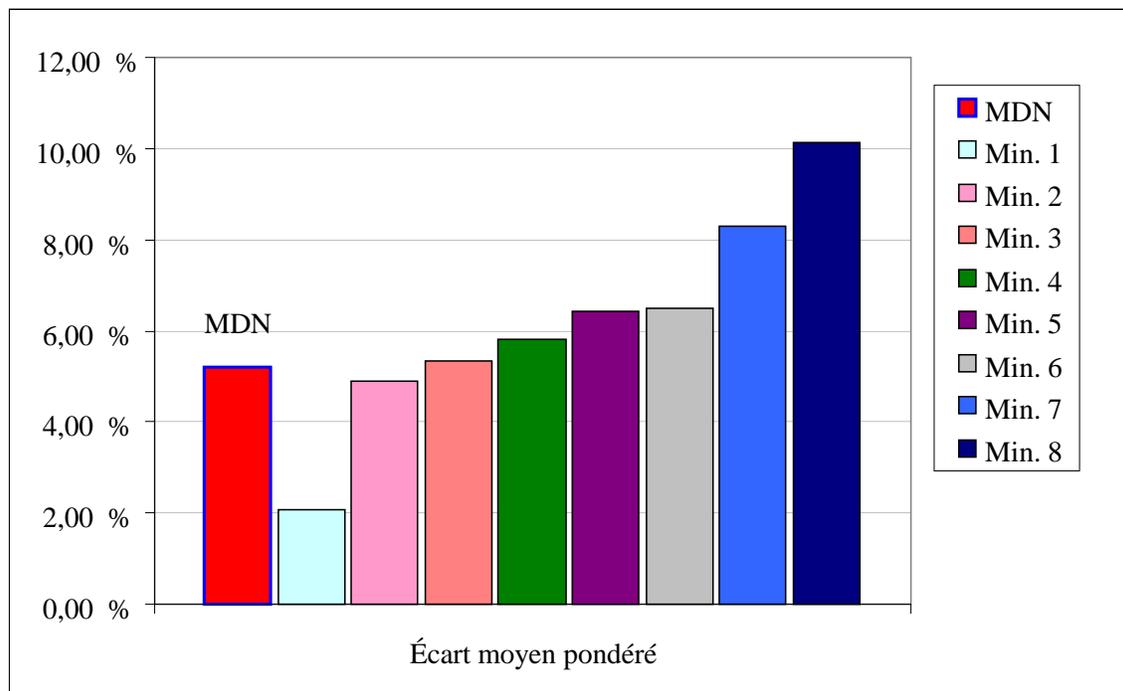


Figure 2. Écart moyen pondéré sur cinq ans des dépenses par rapport aux affectations de certains ministères, de l'AF 2006-2007 à l'AF 2010-2011. Comparaison de neuf ministères montrant que l'écart du MDN entre les dépenses annuelles et les affectations annuelles finales est semblable à celui des autres ministères. Les données sont résumées dans le tableau 4.

Ministères	Écart moyen pondéré
Ministère 1	2,08 %
Ministère 2	4,88 %
MDN	5,19 %
Ministère 3	5,33 %
Ministère 4	5,80 %
Ministère 5	6,42 %
Ministère 6	6,50 %
Ministère 7	8,28 %
Ministère 8	10,13 %

Tableau 4. Écart moyen pondéré sur cinq ans des dépenses des ministères.

En 2009, le Bureau du vérificateur général a signalé qu'on exigeait davantage du MDN en matière de gestion du rendement budgétaire afin qu'il respecte des limites de report budgétaire plus strictes.³ À l'époque, le montant de report budgétaire du MDN était de 200 millions de dollars ou de moins de 1 p. 100 de ses crédits. À la suite de ce rapport, une directive du gouvernement est venue augmenter la limite de report du MDN à un

³ Bureau du vérificateur général, rapport du printemps 2009, chapitre 5, Gestion financière et contrôle – Défense nationale, 5.12.

maximum de 2,5 p. 100.⁴ Cette augmentation du montant de report du MDN ne correspond toujours pas à la latitude budgétaire accordée aux autres ministères, puisqu'on permet à ceux-ci de reporter à l'année financière suivante jusqu'à 5 p. 100 du budget d'exploitation annuel non utilisé.⁵ Les ministères perdent l'accès à tout crédit non utilisé dépassant le montant de report autorisé. Par conséquent, il est essentiel que le Ministère ait un processus de gestion budgétaire rigoureux pour garantir que le financement reçu satisfait aux exigences financières du Ministère.

Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer si la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques du Ministère liées à la gestion budgétaire permettent d'assurer une supervision suffisante pour garantir la bonne intendance des ressources financières.

Pour avoir une liste détaillée des critères associés à l'objectif de la vérification ainsi que la source des critères, veuillez consulter l'[annexe B](#) – Critères de la vérification.

Portée

Cette vérification pan-ministérielle portait sur le processus de planification et de préparation budgétaire, de l'AF 2008-2009 à l'AF 2012-2013, ainsi que sur le processus de gestion budgétaire en cours d'exercice de l'AF 2007-2008 à l'AF 2011-2012. La vérification a été réalisée sur un échantillon de tous les niveaux d'organisation⁶ au sein du MDN. La portée de la vérification comprenait une analyse des paramètres de mesure du rendement pour le Ministère ainsi qu'un examen de la façon dont les gestionnaires sont évalués individuellement par rapport à la gestion budgétaire ministérielle. On a également entrepris un examen des problèmes systémiques liés à la capacité et à l'aptitude du Ministère à exécuter le programme de la Défense dans le cadre des ressources qui lui sont allouées.

Méthodologie

L'équipe de la vérification a réalisé les activités ci-après indiquées dans le cadre du processus de vérification :

- examen des politiques, directives et initiatives pertinentes du gouvernement du Canada et du MDN qui sont liées à la gestion budgétaire;
- tenue d'entrevues de quelque 120 membres du personnel du MDN et examen de la documentation de la planification des activités et des rapports financiers provenant de 12 organisations de N1 ainsi que d'un échantillon de leurs organisations de N2, N3 et N4;

⁴ 2,5 p. 100 s'appliquent au crédit 1 et au crédit 5 du Budget principal des dépenses annuel approuvé, moins le fonds d'investissement pour les projets financés par la comptabilité d'exercice et les affectations à but spécial.

⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique à l'intention des cabinets des ministres, janvier 2011, Gestion financière, 4.2.2.

⁶ Le niveau 0 (N0), le niveau 1 (N1), le niveau 2 (N2), le niveau 3 (N3) et le niveau 4 (N4) sont respectivement les niveaux du Ministre, du Sous-ministre adjoint, des directeurs généraux, des directeurs et des gestionnaires au sein du MDN.



- exécution de diverses analyses financières, de l'AF 2006-2007 à l'AF 2011-2012 pour cerner les tendances en matière d'affectations budgétaires et de dépenses.

Énoncé de conformité

Les constatations et conclusions de vérification contenues dans ce rapport sont basées sur des preuves de vérification suffisantes et appropriées recueillies conformément aux procédures satisfaisant aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. La vérification est donc conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les opinions émises dans ce rapport sont basées sur des conditions telles qu'elles existaient déjà au moment de la vérification et elles ne s'appliquent qu'à l'entité examinée.



Constatations et recommandations

Prévisions relatives aux ressources – Planification des activités

Le processus global de planification des activités ne mesure ni qualitativement, ni quantitativement le rendement du programme pour les analyses futures des besoins en ressources, pas plus qu'il n'en permet le suivi. Toutefois, le Ministère a amélioré la visibilité de ces besoins en ressources salariales en automatisant les engagements liés à l'enveloppe des traitements et salaires (ETS) grâce à l'outil de prévision des salaires.

Processus de planification d'activités

Bien que le Ministère ait un processus de planification des activités établi et qu'il fournisse aux N1 des modèles pour les aider à mener leur processus de planification, il n'existe aucun système commun ou outil prescrit aux fins de la planification des activités. Les modèles actuels de planification des activités limitent la visibilité des NO à la planification des activités de niveau inférieur des organisations de N1.

Les plans d'activités N1 sont des documents autonomes qui ne garantissent pas que des activités programmées ou planifiées fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse et indépendante pour en déterminer l'état d'achèvement ou les progrès à la fin de l'année. La majorité des entrevues ont laissé voir que le processus de planification des activités est un outil permettant d'allouer des ressources financières.

En l'absence de mesure du rendement cohérente et importante par rapport aux plans d'activités N1 approuvés, il y a un risque accru que les résultats escomptés énoncés dans les plans d'activités ne soient pas atteints ou que les activités réalisées ne concordent pas avec la stratégie ou les priorités du Ministère. Bien que le Ministère évalue le rendement en fonction de l'Architecture d'alignement des programmes (AAP), cette analyse est de haut niveau, et elle n'est pas adéquate pour les prévisions N1 des années ultérieures et pour la planification. En outre, les N1 gèrent leurs ressources financières par fonds et non en fonction de la structure de l'AAP. Ceci étant dit, la structure de l'AAP fait l'objet d'une révision du VCEMD (date d'achèvement prévue en avril 2014); elle devrait être plus détaillée et mettre davantage l'accent sur les activités de l'organisation, ce qui pourrait donner lieu à une meilleure mesure du rendement.

Le modèle de rendement axé sur les activités et outil de planification des activités à interface Web de la Marine royale canadienne (MRC) est vu comme une pratique exemplaire pour établir les liens entre les coûts et les activités à l'échelle de l'organisation, tout en continuant à assurer le suivi des dépenses par fonds. Cet outil est d'utilisation facile pour les planificateurs d'activités des niveaux inférieurs, et il établit intuitivement les liens entre les activités des niveaux inférieurs de la MRC et le modèle de rendement, lequel est également lié à l'AAP du Ministère. L'outil offre un haut degré de transparence, afin que la planification des activités puisse être vue du N1 jusqu'aux niveaux les plus bas, et il comprend des champs où les planificateurs des activités peuvent ajouter des descriptions pour étayer leurs prévisions, indiquer les répercussions des pressions non financées et justifier les activités non réalisées. Ce genre de capacité ne se trouve nulle part ailleurs au Ministère.

Pratiques exemplaires

Le modèle de rendement axé sur les activités et l'outil de planification des activités à interface Web de la Marine royale canadienne (MRC) est vu comme une pratique exemplaire pour établir les liens entre les coûts et les activités à l'échelle de l'organisation, tout en continuant à assurer le suivi des dépenses par fonds.

En ce qui concerne l'ETS, le Ministère a fait quelques améliorations au processus de planification des activités grâce à la mise en œuvre de l'outil de prévision des salaires. Ce dernier donne aux N1 une méthode normalisée et automatisée de prévision de l'ETS, en plus de supprimer la responsabilité de la mise à jour des engagements de l'ETS dans le système de dossiers financiers du Ministère, le Système d'information de gestion des ressources de la Défense (SIGRD). Les problèmes cernés lors de l'étape de la planification de la vérification – notamment l'exactitude des prévisions, les engagements en cours d'exercices et la fiabilité du solde d'ETS disponible dans le SIGRD – ont été désignés comme largement atténués durant les débriefings de vérification faits par les gestionnaires de N1 participant à la mise en œuvre par étapes de l'outil de prévision des salaires, qui est prévue à l'échelle ministérielle pour l'AF 2012-2013.

Estimation des coûts des plans d'activités

L'estimation des coûts des activités est un exercice important au MDN, pour ce qui est des besoins du programme de la Défense et vu l'éventualité de changements de priorités ou de besoins opérationnels supplémentaires. La fonction d'établissement des coûts fait partie intégrante de la démarche visant à aider les intervenants à établir avec exactitude le coût des activités lorsqu'ils évaluent la capacité financière de respecter les priorités.

Les révisions du processus effectuées durant la vérification ont fait voir que la participation des intervenants à l'établissement des coûts des activités variait d'une organisation à l'autre. Dans certaines de celles-ci, les planificateurs des activités seuls ont pour responsabilité d'établir les coûts des plans d'activités et de fournir des données pour les estimations du financement en cours d'exercice et les révisions. Dans d'autres organisations, les contrôleurs fournissaient les données historiques durant les séances de planification des activités afin de cerner et de valider les coûts d'activités proposés.

L'analyste du Directeur – Coordination du programme de la Défense, du Groupe du VCEMD, valide les plans d'activités en collaboration avec les analystes du DB, qui découle du Groupe du SMA(Fin SM). La fonction de validation et d'examen critique assurée par les analystes du Directeur – Coordination du programme de la Défense, se limite à des révisions des estimations du financement en cours d'exercice et des révisions présentés par les organisations N1 dans leurs plans d'activités originaux. L'absence de mesures du rendement portant sur les coûts historiques des activités limite la visibilité que le Ministère a des coûts réels des activités de base, et cela accroît le risque que des gestionnaires N1 puissent réaffecter les ressources d'une façon qui n'appuie pas entièrement les priorités du Ministère.

Établissement des coûts des grands projets d'immobilisations

Les démarches en cours visant à convertir nombre de projets fondés sur les crédits en projets selon la comptabilité d'exercice placent le Directeur – Service d'établissement des coûts (DSEC) du Groupe du SMA(Fin SM) dans une position particulièrement importante pour assurer la coordination avec le DB la révision des prévisions relatives au cycle de vie des projets et aux dépenses connexes.

Le DSEC était responsable de la validation des coûts des projets d'immobilisations. L'organisation est maintenant responsable de l'établissement réels des coûts et non uniquement de la validation des coûts des projets d'immobilisations, ce qui s'accompagne d'une augmentation approuvée des effectifs afin d'exécuter ces activités d'établissement des coûts. Le DSEC prévoit intégrer le personnel chargé de l'établissement des coûts aux équipes des projets d'immobilisation sur place. Cela vise à renforcer la capacité prévisionnelle du Ministère en matière de gestion des projets. Durant la vérification, les intervenants ont tous convenu de la nécessité de renforcer la fonction d'établissement des coûts au sein du MDN.

Conclusion

Le processus de planification des activités ne permet pas de mesurer le rendement réel par rapport aux plans d'activités N1 approuvés. La notion voulant que l'exécution des plans d'activités N1 approuvés ne soit pas évaluée au moyen de paramètres de mesure du rendement fait augmenter le risque que les activités en question ne soient pas financées de façon appropriée et qu'elles ne soient pas réalisées d'une façon concordant avec les stratégies et les priorités du Ministère. Le financement est obtenu en fonction des plans présentés, mais le cadre actuel ne tient pas les gestionnaires responsables de la prestation à l'aide des affectations par rapport auxdits plans.

Recommandation

1. Le VCEMD devrait améliorer sa méthode centralisée de planification des activités pour intégrer davantage les paramètres de mesure du rendement afin de déterminer, lors des examens en cours d'exercice et de fin d'année, si les priorités indiquées dans les plans d'activités sont bel et bien respectées grâce aux activités réalisées. On devrait exiger des explications pour les écarts importants par rapport aux coûts ou aux activités des plans originaux.

BPR : VCEMD



Surveillance du budget en cours d'exercice

Le Ministère a renforcé la fonction d'intendance et amélioré le processus de gestion budgétaire en vue d'accroître l'exactitude des demandes et affectations des ressources.

Le processus de gestion budgétaire en cours d'exercice constitue le principal mécanisme permettant de cerner les écarts entre les plans et les dépenses réelles. Ce processus permet de détecter les excédents et les pressions budgétaires, et de faire en sorte que les N1 les communiquent rapidement aux N0 afin de faciliter l'utilisation efficace des fonds.

Gestion du budget en cours d'exercice financier

Le Ministère a apporté quelques améliorations au processus de gestion budgétaire ainsi qu'aux échéanciers afin de mieux faire concorder la demande et l'affectation des ressources financières. Dans le passé, le Ministère gérait le budget en cours d'exercice par le biais d'un processus de rapports trimestriels qui exigeait des N1 qu'ils cernent les situations où l'on trouve des pressions et des excédents. Durant la vérification, les intervenants ont indiqué que le processus de production de rapports trimestriels n'offrait pas au Ministère des renseignements adéquats en temps opportun afin de préparer les budgets supplémentaires des dépenses et de déterminer avec exactitude l'augmentation des besoins financiers en cours d'exercice. À partir de l'AF 2011-2012, le Ministère a mis particulièrement l'accent sur la nécessité que les N1 identifient les pressions et les excédents d'ici la période de rapport du 2^e trimestre (T2). Cela a donné lieu à une augmentation marquée des excédents déclarés plus tôt que lors des années précédentes. À l'AF 2012-2013, le MDN a mis en œuvre un nouveau cadre de production des rapports comptant trois périodes par année, ce qui a pour but de produire un état financier qui correspond davantage au processus des budgets supplémentaires des dépenses.

La coordination accrue entre les organisations du DB responsables du processus de production des rapports financiers et celles qui sont responsables de la préparation des budgets principaux des dépenses et des budgets supplémentaires des dépenses a permis d'améliorer l'exactitude des demandes de niveaux de financement.

Conclusion

Le cadre de surveillance permettant de cerner les écarts entre les plans et les dépenses s'est amélioré grâce au système révisé de production de rapports en cours d'exercice; il a permis d'accroître la coordination entre les organisations du DB et de mettre l'accent sur la nécessité d'identifier les pressions et les excédents aux niveaux inférieurs plus tôt durant l'année financière.

Communication

Il existe au Ministère une communication bidirectionnelle efficace entre la haute direction et les organisations des niveaux inférieurs au sujet des questions liées à la planification des activités et aux renseignements financiers en cours d'exercice. Il y avait toutefois des retards dans la publication des directives et des lettres d'approbation.

Dans un ministère de la taille du MDN, la communication efficace et efficiente des priorités ministérielles est importante pour la création de plans d'activités qui témoignent de la participation des intervenants, du niveau le plus haut au niveau le plus bas du Ministère. De même, il est important de fournir les approbations officielles des plans d'activités et de faire connaître rapidement les fonds alloués et affectés. Cela fait en sorte que les principaux intervenants, qui sont responsables de l'exécution des activités approuvées à l'appui des priorités ministérielles, puissent entreprendre les activités approuvées dès que possible, en ayant la conviction que l'on dispose d'un financement suffisant.

Délivrance de directives et de lettres d'approbation

Les directives de niveau stratégique sur la planification des activités et les activités en cours d'exercice doivent être transmises en temps opportun. Cela fera en sorte que toutes les organisations disposent de suffisamment de temps pour participer au processus de planification des activités, enclencher les dépenses et engager leurs budgets en temps opportun pour tenir compte des priorités énoncées dans leurs plans d'activités.

Le Guide de planification stratégique (GPS) donne des directives et une orientation de niveau stratégique aux N1, avant le cycle de planification des activités pour les trois années financières à venir. Traditionnellement, le GPS était également étayé par le Guide de planification fonctionnelle (GPF), publié par les autorités fonctionnelles. Depuis l'AF 2008-2009, on note une nouvelle tendance, à savoir que le GPS est publié progressivement plus tard dans l'année, comme l'indique le tableau 5.

AF	Date officielle de publication du GPS
2008-2009	juillet 2007
2009-2010	17 juillet 2008
2010-2011	7 août 2009
2011-2012	21 septembre 2010
2012-2013	26 août 2011

Tableau 5. Date de publication du GPS, de l'AF 2008-2009 à l'AF 2012-2013. Le tableau indique que la publication du GPS a été retardée de plusieurs semaines ou plusieurs mois depuis l'AF 2008-2009.

Cela peut être une source de préoccupation puisque le GPS et le GPF donnent le ton général des priorités ministérielles. Les messages, l'orientation et les directives communiqués grâce aux GPS et GPF sont filtrés jusqu'aux niveaux inférieurs de chaque organisation de N1. Les planificateurs des activités de niveau inférieur, à leur tour, réagissent officiellement à l'orientation et aux directives qu'ils reçoivent en produisant des rapports sur les tâches et les activités planifiées le long de la chaîne de

commandement. Au sein des grandes organisations N1, cette orientation descendante et le flux d'information ascendant subséquent est un long processus; ceci est dû en partie à leur taille et en partie aux problèmes liés à l'extraction rapide et précise de certaines données financières stockées en dehors du SIGRD. Par conséquent, il y a eu certains cas où le budget du centre de fonds du plus bas niveau organisationnel était décidé par le centre du plus haut niveau en raison du délai insuffisant pour recueillir et transmettre l'information. Dès l'AF 2013-2014, le GPS intégrera le GPF traditionnellement publié par les diverses organisations N1. Or, on ignore si cette mesure améliorera la rapidité de la diffusion des renseignements relatifs à la planification des activités pour prévoir en temps opportun des besoins en ressources pour les années à venir.

En ce qui concerne la gestion budgétaire en cours d'exercice, on a souligné que dans certains cas, les N2 n'ont pas reçu à temps la lettre d'approbation du plan d'activités. Cela peut nuire à leur capacité d'enclencher les dépenses en temps opportun, particulièrement chez les N2 qui ont une aversion au risque et qui ne sont guère disposés à dépenser avant d'avoir reçu une lettre d'autorisation de dépenser officielle. Toutefois, certains gestionnaires N1 encouragent leurs N2 à gérer les risques et à commencer à dépenser jusqu'à 25 p. 100 des affectations théoriques avant d'avoir reçu la lettre d'approbation de leur plan d'activités. L'inclination d'un gestionnaire N2 à dépenser des sommes avant d'avoir reçu une lettre d'approbation peut varier, compte tenu de la tolérance au risque, du contrôleur N2 concerné ou du type d'activités dans lesquelles l'organisation est engagée.

Messages relatifs à la planification hors budget

La planification hors budget est définie par le DB comme étant une « situation où un gestionnaire de niveau 1 a pris des engagements, engagé des dépenses et planifié une activité programmée pour laquelle le financement peut ne pas être disponible immédiatement, mais grâce à une non-utilisation prévue de certaines ressources, à la révision des priorités des ressources internes et à l'utilisation d'activités internes reportées, le gestionnaire prévoit équilibrer son budget à la fin de l'exercice. » Les N1 sont autorisés à recourir à la planification excédentaire pour le crédit 1, à condition que leurs rapports fassent état du plan ainsi que des mesures mises en place pour boucler le budget en fin d'année. La planification hors budget est un important outil de gestion des risques qui peut servir au sein du Ministère afin de gérer les risques de la non-exécution de certains projets ou activités en prévoyant des projets ou activités supplémentaires concordant avec les priorités en matière de défense et pouvant être exécutées durant l'année financière.

Divers niveaux des organisations du Ministère ont recours à la planification hors budget comme démarche de gestion des fonds en cours d'exercice. Or, il est nécessaire de mieux faire comprendre à l'échelle du Ministère le concept de la planification hors budget. Le DB a un site intranet qui donne des définitions de la planification et de la programmation hors budget.⁷ Toutefois, certaines organisations des niveaux inférieurs ont indiqué qu'elles n'étaient pas au courant qu'ils avaient accès à la définition et qu'on ne comprend

⁷ Lorsque les N1 ont engagé des fonds, dépensé et planifié d'exécuter un niveau d'activités programmées pour lequel le financement n'est pas disponible dans le cadre des ressources attribuées, sans qu'il y ait possibilité d'établir des changements de priorités ni d'exécuter des portes de sortie afin d'alléger la pression financière exercée sur le budget attribué.



pas suffisamment bien les concepts de planification et de programmation hors budget, et qu'il y a confusion entre les deux. Certains des sujets interviewés croyaient que la planification hors budget impliquait des dépenses au-delà des autorisations accordées et ils n'étaient pas toujours au courant de l'exigence de mettre en place des portes de sortie correspondantes pour les activités planifiées hors budget.

Les organisations N1 sont tenues responsables de leur rendement en fonction de leur gestion des ressources financières allouées. Par conséquent, elles sont autorisées à déterminer leur propre niveau de planification hors budget. En raison de la nature variée des opérations et les degrés divers de tolérance au risque, chaque organisation adopte différentes démarches relativement au niveau de la planification hors budget qui est nécessaire et jugé approprié.

La majorité des organisations examinées tiennent une sorte de fonds pour éventualités afin d'atténuer les risques de programmation hors budget par leurs organisations subalternes. Toutefois, une somme pour éventualités conservées à divers niveaux d'une organisation peut s'ajouter à une importante réserve de financement qui pourrait donner lieu à une utilisation inefficace des ressources à la fin de l'exercice. En outre, le niveau de fonds souhaité et approprié mis de côté pour les éventualités n'est pas toujours bien communiqué le long de la chaîne de commandement et est laissé à la discrétion des gestionnaires individuels.

Communication au sein des organisations et entre les organisations

La relation organisationnelle officielle entre le contrôleur et le planificateur des activités peut varier d'une organisation N1 à l'autre. Aucun rapport hiérarchique particulier n'a semblé être supérieur aux autres lorsqu'on a examiné le rendement réel des organisations. La communication continue entre les deux fonctions a été désignée comme facteur de réussite clé pour garantir une planification de l'année à venir efficace en fonction des expériences en cours d'exercice. Bien que la communication puisse être motivée par les personnalités, le fait d'avoir le planificateur des activités et le contrôleur au sein de la même organisation garantit la continuité de l'échange d'information.

Les organisations ont indiqué qu'il y avait une communication ouverte entre les organisations N0 et N1 et au sein des organisations N1 dans les domaines de la planification des activités et de la production des rapports en cours d'exercice. Cela contribue à tenir informées de façon proactive les organisations quant aux changements de décisions concernant les problèmes des exercices ultérieurs et en cours d'exercice, à la place d'une directive officielle.

Utilisation des technologies

SharePoint est une application Web, tenue à jour par le groupe du VCEMD, qui offre une plateforme de gestion des documents et des fichiers, ainsi que de collaboration entre les organisations N0 et N1. L'utilisation de SharePoint pour le partage des documents de planification des activités, comme les plans, les approbations et les évaluations, est une étape positive franchie par le Ministère afin de faciliter l'intercommunication entre les principaux intervenants.



Regroupement du personnel du MDN et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)

La communication efficace et efficiente entre le MDN et TPSGC améliore l'exactitude des prévisions en matière de besoins, en cours d'exercice et pour les exercices ultérieurs, pour ce qui est de l'acquisition de biens et de services. Outre l'échange des connaissances de leurs domaines d'expertise respectifs, le regroupement du personnel de l'approvisionnement de TPSGC et du MDN a été désigné comme un facteur clé ayant contribué à garantir que les renseignements sur l'état des dossiers d'approvisionnement du MDN sont à jour, surtout en l'absence d'une entente sur les niveaux de service signée avec TPSGC.

Conclusion

Les retards dans la publication de directives et des lettres d'approbation ont forcé certaines organisations de niveau inférieur à reporter l'exécution d'activités ou l'établissement des plans de dépense puisqu'elles considèrent ces lettres comme leur autorisation à mettre leurs plans à exécution. Cela a diminué a fait en sorte qu'au sein de l'organisation on est moins confiant de pouvoir disposer d'un financement suffisant pour répondre aux besoins, ce qui a donné lieu à un report de l'exécution de leurs programmes respectifs. Cela a, en retour, accru le risque de non-exécution de projets et d'activités, ainsi qu'une perte permanente de ressources financières.

Recommandation

2. Le VCEMD devrait encourager la communication et l'envoi en temps opportun des lettres d'approbation des organisations de haut niveau vers celles des niveaux inférieurs, et il devrait élaborer d'autres mécanismes pour favoriser un enclenchement plus expéditif des dépenses de programme et de planification des activités au début de chaque année financière.

BPR : VCEMD

Structure organisationnelle et processus

Le Ministère a mis en œuvre le Modèle de financement centralisé au Groupe du SMA(IE) et le Système de prévision en trois points au Groupe du SMA(Mat). Il a établi le modèle de DPF comme amélioration à ses structures hiérarchiques et à ses processus, et il a réparti de nouveau les responsabilités de la gestion budgétaire afin qu'elles concordent mieux avec les obligations redditionnelles. Ces changements ont amélioré la cohérence interne, la concordance avec les résultats escomptés et l'intendance des ressources au sein du Ministère.

Une organisation bien structurée, ayant un processus défini qui soutient l'efficacité et l'exactitude de la prévision des besoins en ressources des années à venir, le contrôle du budget en cours d'exercice et la réaffectation des ressources entre les organisations au sein du Ministère, fait partie intégrante d'une gestion budgétaire efficace.

Depuis le début de l'AF 2011-2012, le Ministère a procédé à une réorganisation et a fait plusieurs changements à sa structure en vue d'améliorer l'intendance des ressources financières ainsi que la responsabilisation des intervenants participant au processus de gestion budgétaire. On voulait aussi faire en sorte de signaler les surplus et les pressions budgétaires en temps opportun pour faciliter l'utilisation efficace du financement. Les initiatives qui ont été mises en œuvre comprennent un MFC pour les fonds du génie-construction (GC), un système de prévisions en trois points pour l'approvisionnement et le remaniement de la fonction de planification des activités par suite de l'établissement du modèle de DPF.

Modèle de financement centralisé

Traditionnellement, les fonds du GC étaient alloués aux divers N1 afin de faire progresser le programme d'infrastructure, tandis que le SMA(IE) demeurait responsable, sur le plan fonctionnel, de l'utilisation ou de la sous-utilisation des fonds.

À partir de l'AF 2012-2013, avec l'aval du Conseil de gestion du programme et du Comité des finances de la Défense (CFD), une initiative de MFC a été mise en œuvre afin d'améliorer les liens entre l'intendance des ressources financières et l'obligation de rendre des comptes quant à l'utilisation des fonds. La raison d'être de l'initiative est d'accorder au SMA(IE) un plus grand contrôle sur l'établissement des priorités et sur l'affectation des projets ou du financement de l'infrastructure et de l'environnement pour les années à venir ainsi que sur la gestion en cours d'exercice, y compris la planification hors budget, d'environ de 420 millions de fonds du GC financés par crédits.

L'initiative empêche l'utilisation de fonds destinés aux activités du GC afin d'atténuer d'autres pressions opérationnelles auxquelles sont confrontés d'autres N1. Il indique aussi que le Ministère adopte des mesures pour faire concorder les pouvoirs et les obligations de rendre des comptes dans la mesure du possible.

Système de prévisions en trois points

Le système de prévisions en trois points est l'un des ajouts auxquels recourt présentement le Groupe du SMA(Mat) pour améliorer la prévision des fonds, uniquement pour les comptes ministériels (approvisionnement national et projets d'immobilisations). Cela se fait en mettant davantage l'accent sur la gestion des risques et la planification de scénarios pour les estimations des coûts des projets des années à venir et la gestion en cours d'exercice des besoins en matière de ressources. Le processus prévisionnel compte trois niveaux d'estimation des activités exécutées, soit une « estimation de haut niveau », une « estimation des plus fortes probabilités » et une « estimation de faible niveau ». On recourt à un processus de remise en question et de validation entraînant les observations et la collaboration des organisations N2 pour arriver aux trois estimations. L'efficacité du système, quant au rendement financier du SMA(Mat), reste à déterminer.

Établissement du modèle du dirigeant principal des finances

Le rôle du DPF, assumé par le SMA(Fin SM), a été créé « pour donner au Ministère une solide fonction de remise en question des affaires relatives à la gestion et aux ressources »⁸ en plus d'autres responsabilités du DPF en vertu de la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière du Conseil du Trésor (dont la dernière modification remonte au 1^{er} juin 2010). Par conséquent, à l'AF 2011-2012, la partie « affectation des ressources financières » de la fonction de planification des activités a été transférée au SMA(Fin SM) puisqu'elle est « chargée de l'affectation des ressources financières, de l'établissement des coûts, de la gestion financière en cours d'AF, de la tenue et de la production de rapports du Plan d'investissement et des présentations au Conseil du Trésor. »⁹

Ce remaniement visait à faire en sorte que les responsabilités concordent avec les autorités fonctionnelles, ainsi qu'à donner des axes de responsabilités plus clairs pour simplifier la gestion financière et le processus de planification des activités. Une partie de l'initiative consistait à clarifier les rôles et les responsabilités du VCEMD et du DPF en ce qui concerne la gestion budgétaire et la communication de celle-ci aux principaux intervenants. Le DPF relève du Sous-ministre pour ce qui est de l'affectation des ressources financières, des risques financiers et du caractère abordable du plan d'investissement. Il incombe au VCEMD de faire en sorte que les besoins en matière de capacités soient satisfaits en tenant compte des ressources dont on dispose.

Toutefois, l'initiative aurait pu être mieux exécutée. Des entrevues avec des intervenants clés du Ministère ont laissé entendre que les distinctions entre les rôles du VCEMD et du DPF n'avaient pas été bien communiquées ou expliquées. Les intervenants n'étaient pas certains des rôles respectifs des deux groupes pour ce qui est de la planification des activités et du processus de gestion budgétaire en cours d'exercice. De plus, les représentants des organisations N1 ont indiqué ne pas savoir quelle organisation agissait comme communicateur principal lorsqu'on traite des demandes ou des questions précises

⁸ Communication interne. Message conjoint du Sous-ministre et du Chef d'état-major de la Défense, datant du 28 juin 2011.

⁹ Ibid.



concernant la gestion budgétaire. Par exemple, il y a eu des cas où les gens étaient référés d'une organisation à l'autre dans leur démarche pour obtenir des renseignements ou des réponses à leurs questions.

Conclusion

Ces dernières années, on a apporté un certain nombre d'améliorations au cadre de gestion financière du Ministère, y compris le renforcement de la fonction du DPF au sein du Groupe du SMA(Fin SM), lequel a été entrepris afin de mieux faire concorder les responsabilités du SMA(Fin SM) avec les obligations redditionnelles indiquées dans la politique du Conseil du Trésor.¹⁰ Cela a créé, au sein de l'organisation, le besoin de davantage d'éclaircissements concernant les responsabilités du SMA(Fin SM) dans les domaines de l'affectation des ressources financières et du Plan d'investissement, ainsi que celles du VCEMD dans le domaine de la planification des activités. Cette clarification aidera les organisations à répondre aux demandes des organisations respectives. Pour l'heure, la distinction entre les rôles du DPF et du VCEMD n'a pas été bien communiquée ou expliquée, ce qui entraîne de la confusion chez les intervenants quant aux exigences relatives aux rapports.

Recommandation

3. Le VCEMD et le SMA(Fin SM) devraient clarifier davantage et faire connaître aux intervenants les responsabilités, les tâches et les rôles de leurs organisations respectives en ce qui concerne la planification des activités et le processus de gestion budgétaire en cours d'exercice dans le cadre de l'initiative de remaniement du DPF.

BPR : VCEMD et SMA(Fin SM)

¹⁰ Cadre des politiques de gestion financière du Secrétariat du Conseil du Trésor, juin 2010.

Personnel responsable de la gestion budgétaire du Ministère

La formation insuffisante et les rotations stratégiques du personnel militaire à des postes clés en gestion budgétaire, conjuguées à une croissance de personnel qui ne correspond pas à la croissance budgétaire et à l'absence d'incitatifs pour le rendement en gestion budgétaire pour tous les gestionnaires des ressources nuisent à la gestion et à l'intendance des ressources publiques.

À partir de l'étape de la planification, où les activités et les budgets sont désignés pour la réaffectation des ressources par suite d'écarts en cours d'exercice, le personnel fait partie intégrante du cadre qui régit le processus ministériel de gestion budgétaire du Ministère afin de garantir que celui-ci s'acquitte de son mandat grâce à une affectation convenable des ressources.

Formation et expérience

À tous les niveaux, les planificateurs des activités, qui sont chargés de déterminer les activités, et les contrôleurs, qui sont chargés de la gestion des budgets en cours d'exercice, sont dûment formés et ont une expérience adéquate au sein du Ministère. Nombre des membres du personnel interviewés lors de la vérification avaient une maîtrise, un titre professionnel en comptabilité ainsi qu'un degré d'expérience qui correspond à leur niveau de gestion. Les planificateurs des activités des environnements bénéficient de leur expérience antérieure acquise lors d'opérations militaires.

Le Ministère donne aux planificateurs des activités et aux gestionnaires de budget peu de formation officielle portant sur les compétences voulues pour bien assurer leurs fonctions. Bien que le Ministère tienne annuellement un forum de la fonction de contrôleur et un symposium sur la planification des activités, ces événements ont une capacité restreinte et on y a recours comme moyen de diffuser et d'éclaircir les directives plutôt que pour donner de la formation. En outre, la gestion budgétaire est traitée comme un rôle secondaire des postes des niveaux inférieurs qui sont habituellement responsable de la mise à jour des renseignements relatifs aux engagements et aux dépenses dans le SIGRD. Les gens des niveaux inférieurs ont fait mention de limites de capacités, d'expertise technique inadéquate et de manque de compréhension à l'égard de la comptabilité d'engagement comme raisons pour lesquelles les mises à jour dans le SIGRD ne se faisaient pas en temps opportun et n'étaient pas exactes.

On a souligné que les militaires non spécialistes de la logistique n'ont pas accès à suffisamment de possibilités de formation en finances en ce qui concerne les concepts et les méthodes d'élaboration des budgets et la gestion budgétaire en cours d'exercice avant d'être promu à un poste qui exige ces connaissances. Sans formation suffisante en planification des activités, en gestion budgétaire et en comptabilité d'engagement, des renseignements inexacts concernant les soldes disponibles continueront de nuire à la capacité des gestionnaires à affecter adéquatement les ressources et, en définitive, à l'intendance des ressources financières du Ministère.

La rotation fréquente du personnel militaire offre des perspectives diverses ainsi qu'une expérience cumulative étendue. Toutefois, la démarche a régulièrement fait en sorte que la majorité du personnel à des fonctions de planification des activités ou de gestion budgétaire soient mis en rotation en même temps. En l'absence de modes précis de passation des fonctions et de procédures documentées, le savoir ministériel pourrait ne pas être transféré.

Défis en matière de capacités

Le financement du crédit 1 et du crédit 5 du Ministère s'est accru d'environ 62 p. 100, passant de 13 milliards de dollars à l'AF 2004-2005 à 21 milliards de dollars à l'AF 2010-2011 (voir la figure 1 et les tableaux 2 et 3). Une analyse d'organisations essentielles choisies parmi celles du SMA(Mat) qui sont responsables de la gestion des grands programmes et de la prestation des projets a permis de constater une croissance du personnel plus lente de 43 p. 100. Or, le financement¹¹ des programmes dont ils sont chargés d'assurer la prestation, y compris les biens d'équipement et l'approvisionnement national, se sont accrus respectivement de 150 p. 100 et de 55 p. 100 au cours de la même période. Pour remédier à ce problème, le SMA(Mat) a fait d'importants progrès pour ce qui est d'augmenter les ressources au sein des classifications essentielles¹² qui font partie intégrante des fonctions de gestion des programmes et de prestation des projets. Cela indique qu'une priorité est accordée à la dotation. Le rythme de croissance accéléré présente certains défis inhérents en matière de formation adéquate, d'expérience et de connaissances requises pour maximiser l'efficacité et l'efficience de ces ressources. Les programmes des biens d'équipement et d'approvisionnement national continuent de manquer manifestement de personnel en raison de la croissance accélérée des deux programmes.

Le SMA(Mat), et le Ministère dans son ensemble, se fient également à des tierces parties pour assurer les capacités du processus d'approvisionnement. Il a été mentionné, durant les entrevues, qu'il y a des problèmes de capacités externes liés aux approbations du Conseil du Trésor, au processus contractuel avec TPSGC et au défaut des entrepreneurs de respecter les jalons des projets à la fin de l'exercice. Tous ces problèmes peuvent entraîner des retards dans les activités d'approvisionnement du Ministère. L'équipe de la vérification n'a pas justifié les limites des capacités externes puisque cela ne s'inscrivait pas dans la portée de la vérification.

Paramètres de mesure du rendement

Le Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes (SEPFC) est un outil de perfectionnement des membres des FC grâce à une rétroaction constructive; il permet d'évaluer avec exactitude le rendement démontré et le potentiel en vue de l'avancement professionnel. Cela se fait grâce aux évaluations réalisées en vue du Rapport d'appréciation du personnel et de la Revue du développement du personnel. Ces évaluations comprennent des paramètres de mesure du rendement liés aux ressources

¹¹ Les pourcentages présentés reposent sur le rapport mensuel sur la situation financière pour la période 14 de l'AF 2004-2005 et sur le rapport mensuel final sur la situation financière de l'AF 2010-2011 publié par le SMA(Fin SM).

¹² Groupe Achat et approvisionnement, Groupe Soutien technologique et scientifique, Groupe Électronique et génie.



pour les militaires aux grades de lieutenant-colonel ou de capitaine de frégate ou d'un niveau inférieur, mais pas pour ceux qui ont un grade de colonel ou de capitaine de vaisseau ou un grade plus élevé qui se trouverait à des postes au niveau de la gestion stratégique. Quant aux cadres civils, on a réalisé un examen des dossiers d'évaluation du rendement des cadres civils du Ministère, dont environ 38 p. 100 comptaient des paramètres de mesure du rendement liés à la gestion des budgets et des ressources. Compte tenu du peu d'incitatifs pour que les gestionnaires donnent un bon rendement dans les domaines de la gestion des budgets et des ressources, il y a un plus grand risque que le Ministère ne puisse pas garantir la bonne intendance des ressources financières.

Conclusion

Les militaires non spécialistes de la logistique ne sont pas obligés de suivre des cours de formation en finances aux grades de lieutenant-colonel/capitaine de frégate ou à des grades inférieurs; or, on s'attend à ce qu'ils mettent en application des concepts financiers lorsqu'ils sont promus à des postes de commandement ou à une fonction de planification des activités. Cela a affaibli la capacité de gestion financière et accru la pression sur les rotations stratégiques du personnel militaire assumant un rôle financier.

Pour la majorité des cadres civils et pour tous les militaires aux grades de colonel ou de capitaine de vaisseau ou à un grade plus élevé, on n'avait aucun paramètre de mesure du rendement clair et mesurable lié à la gestion des budgets et des ressources dont ils étaient tenus responsables dans leur évaluation du rendement. Compte tenu du peu d'incitatifs visant l'atteinte de certains objectifs dans les domaines de la gestion des budgets et des ressources, la capacité du Ministère à améliorer sa gestion des ressources financières se trouve à risque.

Recommandations

4. Le SMA(Fin SM), en consultation avec le VCEMD et le CMP, devrait donner une directive fonctionnelle voulant que les militaires non spécialistes de la logistique qui assument un poste en gestion budgétaire ou en planification des activités, aient les qualifications et l'expérience appropriées ou reçoivent une formation pertinente pour les appuyer dans leurs fonctions.

BPR : SMA(Fin SM)

5. Lorsque cela s'avère pertinent, le CMP et le SMA(RH-Civ), en consultation avec le SMA(Fin SM), devraient créer des paramètres de mesure du rendement clairs et mesurables liés à la gestion des ressources pour l'évaluation de tout le personnel civil et militaire en gestion.

BPR : CPM et SMA(RH-Civ)

Conclusion générale

Les améliorations apportées au cadre de gestion budgétaire au sein du Ministère permettent d'assurer une supervision accrue des ressources financières, compte tenu de la complexité et de la diversité des activités du Ministère ainsi que des normes rigoureuses concernant le report des fonds inutilisés. Un cadre a été mis en place pour garantir une meilleure prévision des ressources requises pour les activités programmées durant le processus d'élaboration du budget. En outre, on exerce une surveillance suffisante pour détecter et signaler en temps opportun les surplus et les pressions budgétaires en cours d'exercice afin de faciliter l'utilisation efficace des fonds. Or, la vérification a permis de cerner des possibilités d'amélioration dans les domaines de la mesure du rendement de l'organisation et du personnel, de la communication des rôles et des responsabilités entre le VCEMD et le DPF, ainsi que de la rapidité de production des directives officielles et des lettres d'approbation. Le fait de mettre davantage l'accent sur ces domaines viendra améliorer davantage l'utilisation des ressources en vue de respecter les priorités ministérielles.



Annexe A – Plan d'action de la direction

Le CS Ex applique des critères d'importance pour formuler ses recommandations, comme suit :

Élevée – Les contrôles sont inexistants ou insuffisants. Des problèmes importants ont été relevés et pourraient nuire à la réalisation des objectifs du programme/objectifs opérationnels.

Modérée – Des contrôles sont en place, mais ils ne sont pas suffisamment respectés. Des problèmes importants ont été relevés et pourraient nuire à l'efficacité et à l'efficacités des opérations.

Faible – Des contrôles sont en place, mais le niveau de conformité varie.

Prévision des ressources – Planification des activités

Recommandation du CS Ex (importance élevée)

1. Le VCEMD devrait améliorer son mode centralisé de planification des activités pour intégrer davantage de paramètres de mesure du rendement afin de déterminer si les priorités indiquées dans les plans d'activités sont, de fait, respectées grâce aux activités exécutées lorsqu'on effectue les examens périodiques et de fin d'année. On devrait exiger des explications pour les écarts importants aux niveaux des coûts ou des activités par rapport aux plans originaux.

Mesures prises par la direction

Le VCEMD est d'accord avec cette recommandation. L'actuelle méthode de planification des activités ajuste le financement marginal des activités qui diffèrent de celles qu'on trouve normalement dans un budget de base de N1. Une directive spécifique, sous forme de lettre d'orientation de programme du VCEMD, est transmise à la plupart des N1 après les affectations financières initiales du 31 mars de chaque année. Cette directive comprend maintenant des tâches précises et, dans la plupart des cas, des échéances, et elle est coordonnée avec la section de la gestion du rendement de la Direction – Planification des Forces de la Défense, qui intègre les renseignements sur le rendement aux rapports semi-annuels en la matière à l'intention de la direction. Toutefois, cela ne donne des mesures de rendement que pour une petite proportion des activités N1 qui ont changé et qui ont été financées grâce à l'actuel processus de planification des activités.

Chaque N1 dispose d'un budget de base qui ne change pas de façon appréciable d'une année à l'autre, et c'est ce budget qu'il gère pour mener ses activités essentielles. En ce moment, au niveau ministériel, il n'y a aucune visibilité quant à la façon dont ce budget concorde avec les activités essentielles au sein des N1. Ces derniers ne présentent pas une liste complète de leurs activités, pas plus qu'un établissement des coûts connexes à ces activités. Par conséquent, outre les renseignements fournis par le biais de la structure actuelle d'AAP, il n'y a aucun moyen de prendre en charge les écarts de coûts ou de portée des principales activités entreprises par les N1, même si le fait de disposer de ces renseignements donnerait lieu à une meilleure gestion et à une meilleure priorisation des activités ministérielles. Toutefois, une initiative d'envergure est en cours en vue de revoir



l'AAP en fonction des leçons retenues de l'Examen stratégique. Une directive publiée par le VCEMD a lancé ces travaux au printemps 2012. On prévoit qu'une nouvelle AAP sera présentée au Conseil du Trésor aux fins d'approbation au printemps 2013 et que la date d'entrée en vigueur sera le 1^{er} avril 2014. L'AAP est remaniée en fonction de la rétroaction reçue durant l'Examen stratégique afin d'améliorer la granularité ainsi que les interdépendances entre les activités de la Défense et de mieux orienter les ressources vers l'atteinte des résultats. Le Cadre de mesure du rendement sera mis à jour pour tenir compte de tous les changements à la structure. On prévoit que les deux structures seront achevées en 2014. On s'attend à ce que cette initiative adhère aux recommandations ci-dessus du CS Ex.

BPR : VCEMD

Date cible : Refonte complète de l'AAP : avril 2013. Mise à jour du Cadre de mesure du rendement pour l'AF 2014-2015 : septembre 2013. Cible pour les affectations budgétaires initiales : le 31 mars de chaque année financière. Cible pour la directive de programme publiée par le VCEMD : le 1^{er} mai de chaque année financière.

Communication**Recommandation du CS Ex (importance élevée)**

2. Le VCEMD devrait encourager la communication et la production des lettres d'approbation en temps opportun, des organisations de niveau supérieur aux niveaux inférieurs, et il devrait élaborer d'autres mécanismes pour favoriser un enclenchement plus expéditif des dépenses de programme et de la planification des activités au début de chaque année financière.

Mesures prises par la direction

Le VCEMD est d'accord avec cette recommandation. Une fois les processus d'analyse de tous les plans d'activités présentés par les N1 achevés, les feuilles d'affectation des ressources résultantes sont transmises au CFD pour approbation. Les fonds sont ensuite versés dans le compte du SIGRD de chaque N1 avant minuit, le 31 mars afin d'entreprendre la nouvelle année financière avec du financement. Lors des années où le gouvernement fonctionne en vertu de mandats, une portion de l'affectation totale est déposée, mais dans tous les cas, on disposera de suffisamment de fonds pour commencer l'année, et ce au même moment de chaque année. Le personnel du Chef de programme (C Prog) au sein du Groupe du VCEMD a communiqué avec le personnel du DB au sein du Groupe du SMA(Fin SM) afin de garantir que la lettre d'affectation initiale du Sous-ministre (31 mars) et la lettre d'orientation de programme du VCEMD (1^{er} mai) encouragent toutes les deux chaque N1 à distribuer rapidement le financement qu'ils reçoivent à l'échelle de leurs organisations subalternes et de commencer les activités à l'appui du Programme des services de la Défense.

BPR : VCEMD

Date cible : À déterminer



Structure organisationnelle et processus

Recommandation du CS Ex (importance modérée)

3. Le VCEMD et le SMA(Fin SM) devraient clarifier davantage et mieux faire connaître aux principaux intervenants les responsabilités, tâches et rôles distincts assumés par leurs organisations respectives en ce qui concerne la planification des activités et les processus de gestion budgétaire en cours d'exercice en vertu de l'initiative de réorganisation du DPF.

Mesures prises par la direction

Le VCEMD est d'accord avec cette recommandation. Le personnel du VCEMD et celui du SMA(Fin SM), à l'échelon du directeur général, ont convenu d'une ébauche de la DOAD 1000-0 qui ferait connaître les autorités fonctionnelles. Cette ébauche se trouve présentement chez le secrétaire général, en attente de l'approbation du Sous-ministre. On ne connaît pas la date d'approbation.

Entre-temps, une lettre du VCEMD et du SMA(Fin SM) sera envoyée aux N1 afin de clarifier ces éléments : le 31 janvier 2013.

Mesures prises par la direction – SMA(Fin SM)

Tirant parti des phases 1 et 2 de la mise en œuvre du modèle du DPF, le SMA(Fin SM), en collaboration avec le VCEMD, finalisera la définition et la mise en œuvre de leurs rôles, responsabilités et obligations redditionnelles respectifs dans la DOAD 1000 ainsi que d'autres applications ministérielles touchées. On élaborera en outre un plan de communication pour expliciter les renseignements déjà publiés.

BPR : VCEMD et SMA(Fin SM)

Date cible pour le VCEMD : le 31 janvier 2013

Date cible pour le SMA(Fin SM) : juin 2012

Personnel responsable de la gestion budgétaire du Ministère

Recommandation du CS Ex (importance modérée)

4. Le SMA(Fin SM), en consultation avec le VCEMD et le CPM, devrait fournir une orientation fonctionnelle indiquant que les militaires non spécialistes de la logistique affectés à des postes en gestion budgétaire et en planification des activités aient les qualifications et l'expérience appropriées ou qu'il reçoivent une formation pertinente à l'appui de leurs fonctions.

Mesures prises par la direction

Le SMA(Fin SM), en consultation avec le VCEMD et le CPM, procédera à un examen des postes en gestion budgétaire et en planification des activités afin de cerner les besoins organisationnels en matière de personnel en logistique, en logistique financière et non

spécialisé en logistique. Les postes feront l'objet d'un examen afin de cerner les qualifications, la formation et l'expérience qui conviennent pour exécuter leurs tâches. On élaborera une directive fonctionnelle qui repose sur l'examen, à l'intention des gestionnaires des carrières et des gestionnaires N1 afin de garantir que le personnel qualifié est affecté à des postes en gestion budgétaire et en planification des activités, ou encore qu'ils reçoivent une formation le plus tôt possible.

BPR : SMA(Fin SM)/Directeur général – Gestion financière/Section du contrôle

Date cible : mars 2014

Recommandation du CS Ex (importance modérée)

5. Le CPM et le SMA(RH-Civ), en consultation avec le SMA(Fin SM), devraient créer des paramètres de mesure du rendement clairs et mesurables pour l'évaluation de tout le personnel de gestion, civil et militaire, en ce qui concerne la gestion des ressources, lorsque cela s'avèrent pertinent.

Mesures prises par la direction – SMA(RH-Civ)

Le Directeur général – Développement de la main-d'œuvre (DGDMD) amorcera des consultations avec le SMA(Fin SM) concernant les paramètres appropriés et les attentes liées à la gestion financière pour les employés et ils s'appliqueront aux futurs programmes, processus et outils de gestion du rendement.

Plus particulièrement, dès le 31 janvier 2013, le DGDMD entreprendra les démarches suivantes :

- confirmer avec le SMA(Fin SM) la pertinence des comportements efficaces pour la gestion financière et les ressources qui sont décrits dans les Compétences clés en leadership du gouvernement du Canada;
- cerner des mesures supplémentaires que le SMA(Fin SM) souhaite inclure.

Au plus tard le 31 mars 2013, le DGDMD entreprendra les démarches suivantes :

- vérifier le degré d'effort requis pour faire des modifications aux actuels programmes, processus et outils de gestion du rendement;
- examiner la formation actuelle (en ligne et donnée par le biais des Centres d'apprentissage et des carrières du MDN) afin de faire les révisions nécessaires;
- élaborer un plan de communication pour garantir que tous les gestionnaires connaissent les nouvelles exigences.

Au plus tard en octobre 2013, le DGDMD entreprendra les démarches suivantes :

- commencer la mise en œuvre du plan de communication pour lancer les nouvelles exigences, en avril 2014; cela coïncidera avec le processus revu et corrigé de gestion du rendement et des talents pour les civils.

On remarquera qu'à l'heure actuelle, l'inclusion des paramètres dans le système de gestion du rendement ne présume pas de la capacité de faire rapport sur les comportements efficaces dans une perspective ministérielle. À l'heure actuelle, le SMA(RH-Civ) ne fait rapport que sur l'achèvement des formulaires d'évaluation du rendement par les organisations N1.

Mesure de la direction – CPM

L'ébauche de rapport indiquait que les appréciations du rendement des officiers ayant un grade de colonel ou de capitaine de vaisseau ou un grade plus élevé, on n'avait aucun paramètre de mesure du rendement clair et mesurable lié à la gestion des budgets et des ressources. Le SEPFC fait présentement l'objet d'un examen, au cours duquel cette observation sera prise en considération.

BPR : CPM et SMA(RH-Civ)

Date cible : en cours

Annexe B – Critères de vérification

Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer si la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques du Ministère liées à la gestion budgétaire permettaient d'assurer une surveillance suffisante pour garantir la bonne intendance des ressources financières.

Critères

- Un cadre est en place pour garantir des prévisions exactes des ressources requises pour les activités programmées durant le processus d'élaboration budgétaire.
- La surveillance suffit à détecter les excédents et pressions budgétaires. Ceux-ci sont communiqués en temps opportun pour faciliter l'utilisation efficace du financement.

Sources

- Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes, Secrétariat du Conseil du Trésor.



Annexe C – Cycle de gestion budgétaire (rapports en cours d'exercice à jour)

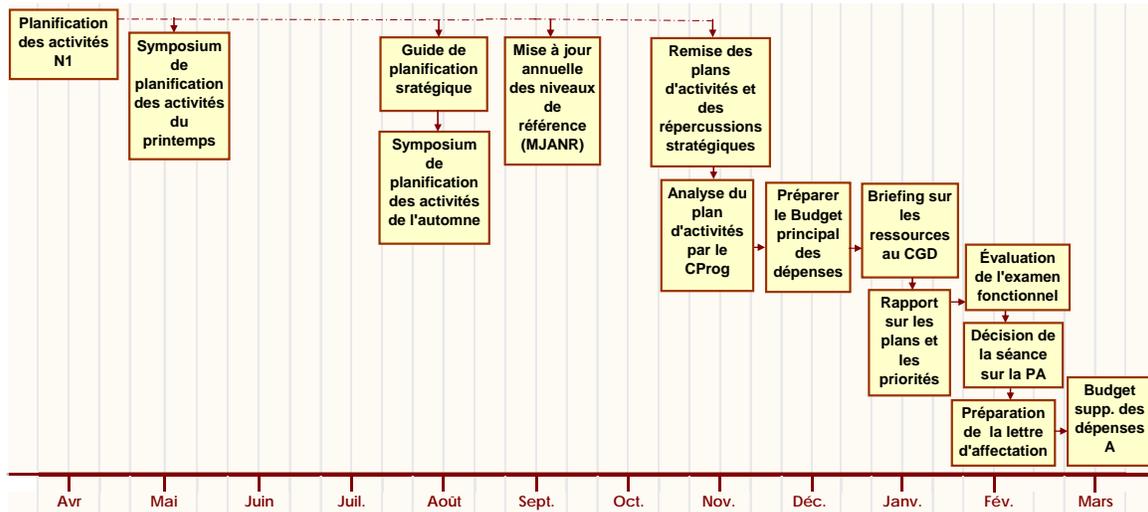


Figure 3. Préparation du budget. Le cycle de préparation budgétaire a lieu durant l'année financière. Les directives concernant la rédaction des plans d'activités N1 sont habituellement publiées en avril, les versions finales des plans d'activités N1 sont présentées en novembre et les lettres d'approbation des plans d'activités N1 sont produites en mars.

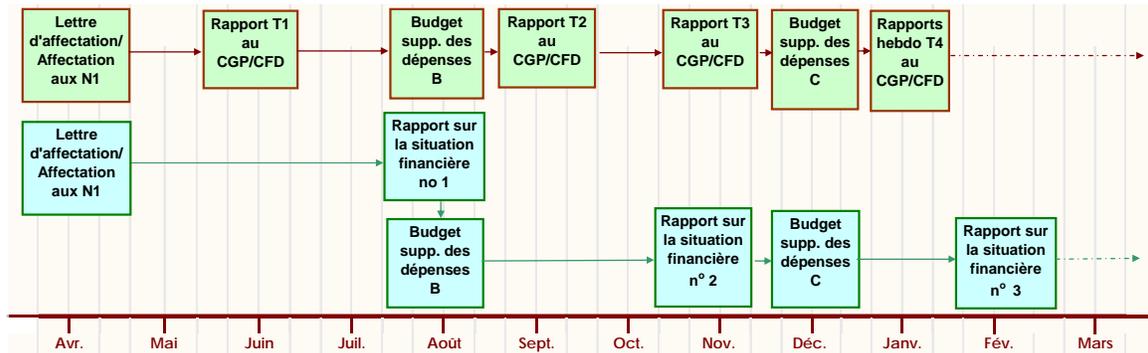


Figure 4. Gestion en cours d'exercice. La gestion en cours d'exercice du budget comporte nombre de jalons individuels et de réalisations attendues à tous les niveaux durant l'année financière. Le premier processus est celui qui a servi avant l'AF 2012-2013, tandis que le second processus est celui qui a été mis en œuvre pour l'AF 2012-2013.

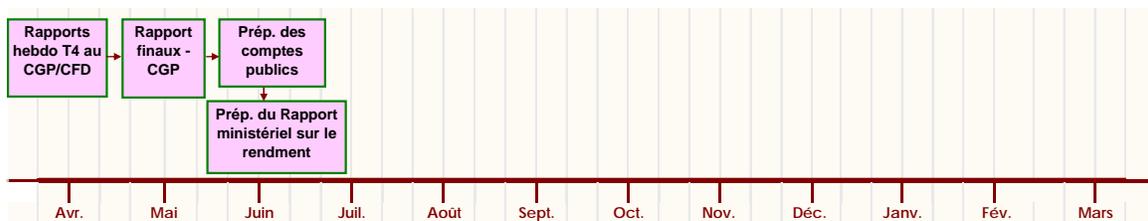


Figure 5. Rapport budgétaire (AF+1). Le processus de rapport budgétaire donne ultimement lieu à la préparation de documents aux fins de production de rapports des entités externes.