

Faire le lien

Mise en place d'un environnement de gestion intégrée

Première partie : Conciliation de l'AAP/SGRR, du CRG et autres cadres et stratégies de gestion

John Harrison

Bon nombre d'organismes du gouvernement fédéral éprouvent de la difficulté à concilier les méthodologies et les cadres divers adoptés par les organismes centraux et le milieu de la consultation au cours des cinq à six dernières années. Dans la tentative d'harmoniser une suite de mesures, de méthodologies et de cadres de gestion qui semble parfois décousue, un ministère au moins a créé un document pour y « faire le lien ».

Sans vouloir brouiller davantage les cartes, nous tenterons, dans le présent article, d'établir quelques-unes des connexions, en expliquant comment l'Architecture des activités du programme (AAP) et le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) se complètent et comment le volet innovation du CRG peut se concrétiser. Pour ce faire, nous distinguerons les diverses activités qui se déroulent au sein d'une organisation, les éléments qui définissent l'environnement de gestion intégrée et les deux types de programmes qu'une organisation se doit de gérer parallèlement, à savoir le programme de maintien et le programme de changement.

Catégorisation des activités

Avant d'examiner les rapports qui existent entre les différents cadres de responsabilisation, il est essentiel de comprendre les activités que mène une organisation.

Au secteur public, les tâches quotidiennes ou « courantes » se répartissent en quatre catégories (figure 1). La première regroupe les activités de base qui sont destinées aux clients visés par les programmes gouvernementaux. Leur exécution repose sur les fonctions de gestion, de soutien et de services généraux.

Les activités de gestion sont par exemple celles qui s'associent aux processus comme la planification stratégique et la planification des activités, la gestion du risque et la mesure du rendement. Les activités de soutien ont trait

entre autres aux ressources humaines, aux finances et à la technologie de l'information et viennent appuyer les fonctions essentielles d'exécution et de gestion des programmes. La conduite des activités de gestion et de soutien relève de personnes travaillant au sein même du programme.

Les fonctions générales sont assurées par des entités centrales telles que l'unité des services juridiques, le groupe de vérification interne et d'évaluation du programme et le service de sécurité. Ces activités sont destinées à l'ensemble des secteurs d'un ministère ou d'un organisme.

Ces quatre catégories d'activités courantes représentent le « programme de maintien » (ou plan d'action continu) du ministère ou de l'organisme.

Les organisations entreprennent une autre série d'activités dont on fait souvent peu de cas. Liées à l'innovation ou à la gestion du changement, elles ont pour but de transformer la façon de faire les affaires et découlent des initiatives stratégiques prévues dans le cadre d'un « programme de changement ». Ces initiatives s'accompagnent d'un calendrier limité dans le temps et, à leur terme, elles passent au programme de maintien de l'organisation pour être remplacées par de nouvelles mesures de transformation organisationnelle. Citons en exemple la pratique effective de la mesure du rendement ou la mise en application de la gestion du risque. L'innovation peut également toucher les programmes.

Figure 1 :
Catégories d'activités –
Programme de maintien



L'AAP et le CRG

L'AAP est une nouvelle politique conçue par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) pour remplacer l'ancienne Structure de planification, de rapport et de responsabilisation qu'utilisaient les ministères et organismes fédéraux. En adoptant le CRG, le SCT voulait mettre à la disposition des sous-ministres et de tous les gestionnaires de l'administration publique une liste de dix éléments essentiels qui caractérisent une saine gestion des affaires.

L'AAP s'avère un inventaire qui relie tous les programmes et toutes les activités de programme d'un ministère ou d'un organisme. Elle établit également un lien entre ces activités et des résultats stratégiques bien définis et pertinents. Les organisations du gouvernement fédéral élaborent des structures AAP qui représentent la logique de leur programme de maintien. L'Architecture des activités de programme répond à la question de savoir ce « en quoi constitue notre entreprise ».

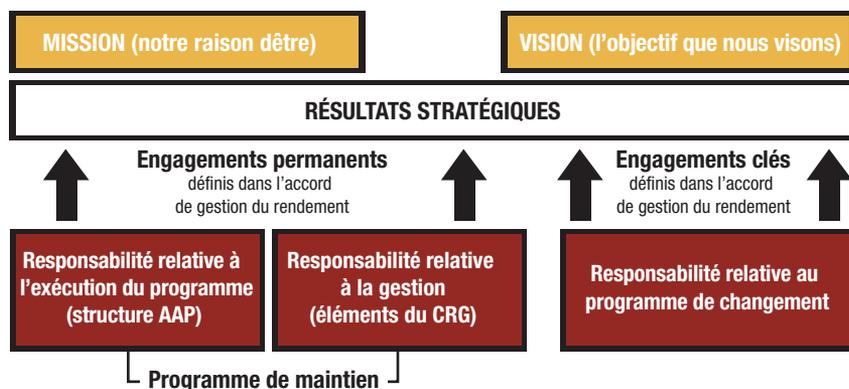
On associe des attentes et des responsabilités aux fonctions de gestion ne figurant pas expressément parmi les programmes et les activités de programme qui donnent forme à la structure AAP d'un ministère ou organisme. Ces attentes et responsabilités s'enracinent dans les éléments qui définissent le Cadre de responsabilisation de gestion, comme la gouvernance et l'orientation stratégique, l'élaboration des politiques et des programmes, la gestion du risque, la gérance, la gestion des ressources humaines et les services axés sur le client.

Tout comme dans le cas des activités de gestion, la structure AAP actuelle ne présente pas de façon distincte les activités liées à l'innovation ou au changement, lesquelles définissent le programme de changement d'un ministère ou organisme. C'est ici que nous allons montrer l'importance qu'il y a de faire un lien entre les deux programmes et les activités qui s'y rapportent, du point de vue de la responsabilisation.

Gérer le programme de maintien et le programme de changement

En mettant en place une structure AAP, les ministères et organismes sont en mesure de dresser l'inventaire des activités et des projets clés qui définissent leur programme de maintien.

Figure 2 : Gérer le programme de maintien et le programme de changement



Ils pourront alors y affecter des ressources à des fins de planification, et suivre les coûts correspondants, à des fins de rapport. À l'aide de la structure AAP, ces organisations peuvent également définir et planifier les indicateurs de rendement non financiers qui se rapportent à leur programme de maintien, et en faire rapport.

En suivant de près les progrès réalisés par rapport au programme de maintien, l'organisation est en mesure de déterminer les améliorations qui s'imposent au niveau du rendement; elle peut établir les facteurs et sélectionner les mesures d'intervention importantes qu'elle doit prendre pour transformer l'entreprise – en d'autres termes, articuler son programme de changement. L'efficacité de ce dernier se mesure par l'effet des mesures que l'organisation a prises sur le rendement, en fonction des principaux indicateurs que celle-ci tente d'influencer au niveau de son programme de maintien.

On doit pouvoir établir un lien définitif entre une initiative prise dans le programme de changement et une mesure de rendement que l'on tente d'influencer dans le programme de maintien. Par exemple, l'Agence des services frontaliers du Canada peut adopter à la frontière une nouvelle mesure stratégique qui aura un effet sur deux indicateurs de rendement liés à son programme de maintien, soit (1) les délais d'attente et (2) le volume et la valeur monétaire des marchandises saisies. Supposons que la mesure prévoit la gestion du risque et concerne essentiellement les voyageurs (commerçants et touristes) qui présentent des risques élevés. Selon la mesure mise en place, les particuliers et les commerçants peuvent se prévaloir d'un processus de validation pour passer la frontière plus rapidement que les autres voyageurs. Les agents des services frontaliers peuvent alors porter une attention plus grande aux touristes et commerçants à hauts risques, ce qui permet

de réduire les délais d'attente à la frontière et d'augmenter le volume et la valeur monétaire des marchandises saisies.

L'initiative précédente rejoindrait obligatoirement d'autres mesures du programme de changement de l'ensemble de l'Agence, dans une suite de cause à effet. Parmi les mesures complémentaires éventuelles, mentionnons la formation des agents des services frontaliers dans le domaine de la gestion du risque, ainsi que la mise à leur disposition de technologie perfectionnée pour leur permettre d'effectuer à la frontière la vérification des antécédents d'entités commerciales et de particuliers identifiés et d'examiner certains conteneurs ou colis.

Les composantes d'un environnement de gestion intégrée

L'AAP et le CRG représentent deux composantes clés de ce que nous appelons environnement de gestion intégrée. Celui-ci se compose de quatre éléments, à savoir les fondements stratégiques, les modèles et schémas de gestion, les cadres de gestion et les accords en matière de responsabilisation.

Les fondements stratégiques sont la « colle » d'une organisation. Ce sont par exemple sa vision, sa mission, ses valeurs, sa structure d'administration et son processus décisionnel. Les modèles et schémas de gestion constituent les « schémas de câblage » qui facilitent les liaisons au sein du programme de maintien et du programme de changement de l'organisation : l'AAP, les modèles logiques de programme et les schémas stratégiques en sont des exemples. Quant aux cadres de gestion, ils établissent la structure, les règles administratives et les lignes directrices en ce qui a trait aux méthodes de gestion de l'organisation. Comme exemples, citons la planification et les rapports, la mesure du rendement, les cadres relatifs au risque et au

contrôle et le CRG. Les accords de responsabilité représentent les instruments officiels qui permettent d'exercer la responsabilité. (La responsabilisation se définit par une relation qui se fonde sur l'obligation de démontrer les résultats et d'assumer la responsabilité à l'égard du rendement en fonction d'attentes convenues.) Ce sont par exemple le plan stratégique annuel et le plan d'affaires annuel ainsi que les accords de gestion du rendement.

D'un point de vue de responsabilité, cela signifie que dans les accords annuels de responsabilité d'un gestionnaire (soit son plan d'affaires et son accord de gestion du rendement), les engagements permanents et les engagements clés ainsi que les indicateurs de rendement correspondants ont trait au programme de maintien et au programme de changement, respectivement (figure 2). Des engagements permanents seront pris autant par rapport à l'exécution du programme qu'à sa gestion (avec des indicateurs définis dans l'AAP et le CRG) et des engagements clés s'associeront au programme de changement.

Résumé

La relation entre l'AAP et le CRG ne devrait pas prêter à confusion. L'Architecture des activités de programme représente les tâches liées à l'exécution du programme, à la gestion, au soutien et à la fourniture de services généraux, soit les quatre catégories d'activités qui permettent à une organisation de remplir ses fonctions courantes (le programme de maintien). Le CRG représente essentiellement quant à lui le cadre de responsabilité à l'égard des activités liées à la gestion. Il devrait en outre prescrire la méthode à utiliser pour rendre compte d'une cinquième catégorie d'activités. Ces activités se rapportent à l'innovation et à la gestion du changement et ont pour but d'améliorer ou de transformer la façon de faire les choses (le programme de changement).

Au demeurant, d'un point de vue de responsabilité, les activités découlant du programme de changement représentent les engagements clés que le gestionnaire a pris dans son accord de responsabilité (plan d'affaires ou accord de gestion du rendement) tandis que celles du programme de maintien traduisent ses engagements permanents. ☒

En plus d'être co-éditeur de la revue Canadian Government Executive, John Harrison est associé directeur de BMB Consulting Services.

Cet article est le premier d'une série d'articles sur la gestion intégrée.