



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

# Élaboration d'analyses de rentabilisation dans la fonction publique de l'Ontario



*Décembre 2020*



# Élaboration d'analyses de rentabilisation dans la fonction publique de l'Ontario

## 1.0 Sommaire

Dans la fonction publique de l'Ontario, les ministères sont généralement tenus de soumettre une analyse de rentabilisation à un comité du Conseil des ministres, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil), lorsqu'ils demandent l'apport d'un changement à des opérations, à une organisation, à des activités ou à des dépenses et que ce changement déborde la portée de leur plan d'activités annuel (qui comprend les dépenses annuelles totales approuvées des ministères). En 2019-2020, des dépenses supplémentaires d'environ 3,4 milliards de dollars ont été approuvées en dehors des plans d'activités annuels des ministères, sur la base d'analyses de rentabilisation présentées en cours d'exercice au Conseil; ce dernier est composé à l'heure actuelle du président du Conseil du Trésor (le président du Conseil), du ministre des Finances (le vice-président du Conseil) et de six autres ministres du Conseil des ministres.

Les analyses de rentabilisation fournissent l'information dont les membres du Conseil ont besoin pour prendre une décision éclairée et fondée sur des données probantes. Elles constituent un compte rendu du processus décisionnel et elles

peuvent représenter des ressources clés pour l'ensemble du cycle de vie d'un projet ou d'un programme.

En raison de l'importance financière que revêtent ces décisions, le Conseil exige que toutes les demandes soient assorties d'une « analyse de rentabilisation robuste », qui doit inclure l'évaluation d'autres options envisageables, des données probantes suffisantes à l'appui de l'option proposée, d'une détermination claire et d'une analyse des coûts, d'une évaluation des risques de pair avec les mesures d'atténuation proposées, ainsi que des plans de mise en oeuvre et de mesure du rendement. Une analyse de rentabilisation incomplète ou inadéquate peut soulever un risque grave pour la province au chapitre de l'optimisation des ressources.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) fournit aux ministères des directives sur la préparation des analyses de rentabilisation, et c'est à lui qu'il incombe ultimement de présenter au Conseil une évaluation critique et des conseils concernant la marche à suivre recommandée. Ces conseils sont consignés de manière formelle dans une note d'évaluation et sont réputés constituer les conseils officiels du Secrétariat au Conseil.

Notre examen a permis de constater que des améliorations ont été apportées au cours des

dernières années afin de mieux définir et appuyer les processus décisionnels; toutefois, il demeure possible d'améliorer encore plus les analyses de rentabilisation des ministères soumises au Secrétariat du Conseil du Trésor, et de produire des analyses plus approfondies.

Plus précisément, il ressort de notre examen d'un échantillon de 15 analyses de rentabilisation soumises par divers ministères ainsi que des notes d'évaluation connexes, que les améliorations suivantes pourraient être apportées :

- les analyses de rentabilisation doivent refléter davantage les résultats des travaux d'analyse au regard de la présentation des options, de l'analyse des coûts, des plans de surveillance du rendement et, s'il y a lieu, de la prise en compte des répercussions environnementales ainsi que des aspects liés à la propriété intellectuelle et à la gouvernance des données;
- les notes d'évaluation doivent fournir des conseils plus clairs au Conseil sur la faisabilité des demandes des ministères et la pertinence des plans ministériels d'atténuation des risques et de surveillance du rendement, et elles doivent établir si des consultations suffisantes ont été menées. Il faut également accorder plus d'attention aux hypothèses qui sous-tendent l'établissement des coûts, aux facteurs externes et à l'incidence de la demande sur la dette provinciale.

Les analyses de rentabilisation et les notes d'évaluation ne sont pas élaborées en vase clos; elles sont assorties de discussions, de séances d'information et, parfois, de présentations additionnelles au Conseil ou au Conseil des ministres. Cela dit, l'analyse de rentabilisation et la note d'évaluation sont les principaux documents présentés au Conseil et servent de dossier à l'appui des processus de prise de décision et d'évaluation des options. Il est donc de première importance que ces documents soient robustes et reposent sur des données probantes.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Les analyses de rentabilisation ne fournissent pas toujours des renseignements complets au Conseil.** Un peu plus de la moitié des 15 analyses de rentabilisation que nous avons examinées remplissaient la majorité des critères servant à établir si une analyse de rentabilisation est solide, et, en dépit de certaines incohérences, ces analyses étaient adéquatement la prise de décisions. Toutefois, dans le cas des autres analyses de rentabilisation, certains éléments clés étaient incomplets ou manquants, par exemple l'analyse des options, des risques et des coûts, les résultats des consultations et les plans de surveillance du rendement.
- **La longueur et le caractère répétitif des analyses de rentabilisation soulèvent des défis pour le Conseil et le Secrétariat.** La longueur moyenne des analyses de rentabilisation faisant partie de notre échantillon était de 42 pages, et la plus longue en comptait 136. Il sera plus difficile pour le Secrétariat et le Conseil de procéder à un examen efficient et complet des analyses de rentabilisation si celles-ci sont très longues. Par exemple, selon notre examen des questions écrites posées par les analystes du Secrétariat durant leur examen des analyses de rentabilisation, près de la moitié (44 %) de ces questions avaient pour but d'obtenir des éclaircissements à propos de l'analyse de rentabilisation. Des analyses de rentabilisation plus claires et plus concises pourraient permettre de réduire le temps qu'exige le processus d'examen du Secrétariat. De plus, la longueur des analyses de rentabilisation ne témoigne pas de leur exhaustivité. Par exemple, l'analyse de rentabilisation la plus longue de notre échantillon comprenait 136 pages, mais il manquait encore une analyse coûts-avantages et un plan de surveillance du rendement, et l'analyse des options était incomplète.

- **Le Secrétariat doit offrir davantage de formation et fournir plus de commentaires aux préparateurs des analyses de rentabilisation;** ces derniers doivent recevoir une rétroaction concernant la qualité ou les caractéristiques attendues d'une analyse de rentabilisation solide. Au total, 46 % des répondants à notre sondage auprès des employés des ministères qui travaillent à la préparation des analyses de rentabilisation ont souligné la nécessité de fournir une formation améliorée et plus complète, certains suggérant que l'on organise des séances de formation régulières sur l'élaboration des analyses de rentabilisation et les attentes du Secrétariat, de pair avec des exemples de bonnes analyses de rentabilisation.
- **L'évaluation documentée du Secrétariat ne renfermait pas toujours une analyse critique suffisante des analyses de rentabilisation.** Il ressort de l'examen de notre échantillon d'analyses de rentabilisation que les notes d'évaluation reformulaient souvent le contenu de l'analyse de rentabilisation et ne fournissaient pas une analyse critique complète. Par exemple, 47 % des notes d'évaluation de notre échantillon ne contenaient pas de conseils sur la faisabilité de l'option recommandée par le ministère, et 67 % ne traitaient pas de la question de savoir si les stratégies d'atténuation des risques des ministères étaient suffisantes pour gérer les risques ou ne donnaient pas de conseils en ce qui concerne les stratégies d'atténuation manquantes. En outre, il arrivait souvent que certains éléments de l'examen financier faisant partie des analyses de rentabilisation ne soient pas mentionnés dans les notes d'évaluation, par exemple les hypothèses ayant servi à l'établissement des coûts, l'incidence des facteurs externes sur les projections des dépenses et des revenus, et l'incidence sur la dette provinciale.
- **Les notes d'évaluation n'indiquaient pas systématiquement les cas de non-conformité au modèle d'analyse de rentabilisation du Secrétariat.** Dans 14 des 15 analyses de rentabilisation examinées, au moins une composante clé du modèle d'analyse de rentabilisation était manquante (par exemple l'analyse des options ou le plan de surveillance du rendement). Les conséquences du contenu manquant dans les analyses de rentabilisation n'ont pas fait l'objet d'une analyse dans ces notes d'évaluation, et une seule des 15 notes d'évaluation recommandait de demander que l'information manquante soit transmise au Secrétariat.
- **Les analystes du Secrétariat signalent la nécessité d'offrir une formation.** Le taux de roulement ou de transfert des personnes qui examinent les analyses de rentabilisation s'est chiffré en moyenne à 34 % par année au cours des cinq dernières années. Ce taux élevé de roulement du personnel entraîne une perte d'efficacité, car les nouveaux employés doivent se familiariser avec les processus du Secrétariat et les portefeuilles ministériels qu'on leur assigne avant de bien maîtriser leurs tâches. Près de la moitié (45 %) des analystes du Secrétariat ayant participé à notre sondage ont dit qu'ils ne disposaient pas de la formation et des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches en ce qui touche l'examen des analyses de rentabilisation présentées en cours d'exercice. Plusieurs répondants ont indiqué qu'il serait utile qu'une formation normalisée soit offerte à tous les analystes au sujet de la façon d'évaluer les analyses de rentabilisation, de manière à assurer l'uniformité des évaluations.
- **On n'accorde pas suffisamment de temps aux analystes du Secrétariat pour qu'ils puissent examiner les analyses de rentabilisation avec toute la diligence**

**raisonnable requise.** Le Secrétariat a reçu 60 % des analyses de rentabilisation de notre échantillon moins des trois semaines requises avant la date de la réunion du Conseil. Parmi les analystes du Secrétariat ayant préparé les notes d'évaluation de notre échantillon, ceux qui ont disposé de plus de temps en moyenne pour examiner les analyses de rentabilisation ont procédé à une analyse critique plus approfondie. Lors de notre sondage auprès des analystes du Secrétariat, plus de la moitié des répondants ont déclaré que les principaux points à améliorer avaient trait au respect des échéanciers et au fait d'avoir suffisamment de temps pour examiner les analyses de rentabilisation. Par exemple, le Secrétariat a fait mention de cas où il a reçu la version finale signée de l'analyse de rentabilisation, contenant des renseignements révisés, le jour même de la réunion du Conseil.

- **L'échéancier et le format des examens du Secrétariat limitent les possibilités d'apporter une valeur ajoutée grâce à ces examens.** Nous avons constaté que le processus d'approbation interne des analyses de rentabilisation au niveau du ministère qui les présente en était souvent rendu à une étape avancée avant que le Secrétariat en reçoive une copie aux fins d'examen, ce qui limite la possibilité pour les analystes du Secrétariat de donner des conseils proactifs et d'apporter une valeur ajoutée lors de l'élaboration des analyses de rentabilisation; de plus, les ministères seront moins disposés à apporter les modifications proposées une fois que leur version de l'analyse de rentabilisation a été approuvée par leur haute direction, par exemple le sous-ministre. Dans d'autres administrations, dont l'administration fédérale canadienne, les analystes du Conseil du Trésor procèdent à un examen plus structuré qui débute plus tôt durant le processus.
- **Le Secrétariat s'est abstenu de formuler des recommandations dans le cas de demandes assorties d'un risque élevé.** Entre le 1<sup>er</sup> avril 2015 et le 31 mars 2020, le Secrétariat n'a pas fourni au Conseil de recommandations concernant 72 analyses de rentabilisation. En conséquence, le Conseil a dû prendre une décision sans recommandation de la part du personnel. Il ressort d'un examen de ces notes d'évaluation et d'un sondage auprès des analystes que le Secrétariat s'est parfois abstenu de formuler des recommandations concernant des demandes à risque élevé. Par exemple, le Secrétariat s'est abstenu de formuler une recommandation sur les demandes liées au Plan pour des frais d'électricité équitables. Dans d'autres administrations, comme l'administration fédérale canadienne et le gouvernement du Royaume-Uni, les entités exerçant des responsabilités similaires doivent obligatoirement soumettre une recommandation.
- **Des renseignements incomplets et fournis tardivement au Conseil entraînent des pertes d'efficience.** On peut demander aux ministères de présenter au Conseil des rapports fournissant un complément d'information ou un exposé des résultats reliés à des programmes. Il est ressorti de notre examen que ces « rapports complémentaires » sont souvent communiqués tardivement, et qu'ils ne comprennent pas toujours tous les renseignements requis, ce qui peut donner lieu à l'envoi de multiples rapports complémentaires au Conseil.
  - Parmi notre échantillon de 30 rapports complémentaires reçus en 2019-2020, 40 % ou 12 n'étaient pas conformes aux instructions initiales du Conseil; dans 11 de ces cas, le Conseil a redemandé au ministère en cause de lui fournir le même complément d'information.

- En 2019, le Secrétariat a commencé à faire un suivi centralisé des rapports complémentaires. Cela a permis d'apprendre que les deux tiers des 185 rapports complémentaires ainsi communiqués en 2019-2020 l'ont été tardivement, ce retard étant de plus de 60 jours dans 23 % des cas, et de plus de 100 jours dans 7 % des cas.
- **Les rapports complémentaires soumis au Conseil concernant des projets importants manquent d'uniformité.** Bien que les grands projets d'infrastructure et de technologie de l'information soient assujettis à des exigences précises en matière de reddition de comptes au Conseil, d'autres grands projets et programmes, notamment de grands programmes de subventions ou d'aide sociale ne sont pas soumis à des exigences redditionnelles normalisées. Lors de nos entrevues avec des membres du Conseil, nous avons noté que ceux-ci souhaitaient obtenir des précisions sur les types de projets ou de programmes qui nécessitent des rapports complémentaires et sur le nombre de fois où ces rapports sont requis. Un ministre a fait part de son intérêt à ce que l'on désigne des projets, programmes ou priorités clés afin qu'ils fassent l'objet de rapports complémentaires plus complets et plus fréquents, par exemple dans des domaines comme la réforme de l'aide sociale.
- **Le Secrétariat ne dispose pas de paramètres de mesure du rendement pour surveiller et évaluer le processus d'élaboration des analyses de rentabilisation.** À titre d'exemple, le Secrétariat ne fait pas de suivi centralisé du respect des délais de présentation des analyses de rentabilisation ou des demandes de dérogation présentées par les ministères, de sorte qu'il ne peut établir si ces derniers se conforment aux délais en question. Hormis les notes d'évaluation, le Secrétariat

n'évalue pas la qualité globale des analyses de rentabilisation ni ne fournit régulièrement aux ministères des évaluations du rendement ou une rétroaction en bonne et due forme.

- **Les pratiques actuelles nuisent à l'efficacité et à la coordination avec d'autres processus d'approbation.** Notre examen a révélé l'existence de chevauchements dans les types de renseignements requis pour les analyses de rentabilisation et les présentations stratégiques au Conseil des ministres, ainsi que pour les analyses effectuées par le Secrétariat et le Bureau du Conseil des ministres. Toutefois, à l'heure actuelle, les possibilités de coordonner ces processus ou de mettre en commun les renseignements sont limitées. Il pourrait également être possible de réduire le volume de renseignements transmis au Conseil en réexaminant l'utilisation qui est faite de la délégation de pouvoirs et en confiant à des comités la responsabilité de prendre des décisions dont la portée et l'importance sont moindres.

Le présent rapport renferme 19 recommandations préconisant 51 mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

## Conclusion globale

Au cours des dernières années, le Secrétariat a pris des mesures pour améliorer l'orientation et les outils fournis à l'appui de l'élaboration et de l'examen des analyses de rentabilisation. De plus, nos discussions avec des membres du personnel du Secrétariat et des ministères nous ont permis de confirmer l'existence d'un appui clair en faveur d'une approche d'amélioration continue. Toutefois, dans l'ensemble, notre examen a révélé qu'il demeure possible de mieux appuyer le processus décisionnel en améliorant les calendriers, la qualité et l'exhaustivité des analyses de rentabilisation, des notes d'évaluation et des recommandations fondées

sur des données probantes. Plus précisément, il faut fournir une formation additionnelle aux préparateurs des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation. L'apport de changements structurels au processus actuel afin de permettre un examen plus rapide et plus formel des analyses de rentabilisation pourrait aider le Secrétariat à mieux appuyer l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes. Il convient de modifier les types de recommandations dont dispose le Secrétariat pour s'assurer qu'il est en mesure de s'acquitter efficacement de sa responsabilité de fournir des avis au Conseil. Enfin, l'amélioration de la surveillance et de l'évaluation du processus de demande en cours d'exercice permettrait de disposer de l'information nécessaire pour hausser constamment la qualité des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation et pour s'assurer qu'elles soient reçues à temps.

## RÉPONSE GLOBALE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) remercie la vérificatrice générale et son personnel pour l'examen des processus d'élaboration et d'évaluation des analyses de rentabilisation qui appuient la prise de décisions par le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement. Nous sommes heureux des observations et des recommandations présentées dans ce rapport.

Le Secrétariat est résolu à améliorer continuellement le soutien que nous offrons au Conseil et aux ministères de la fonction publique de l'Ontario (FPO). Nous reconnaissons qu'il est toujours possible d'améliorer les processus et le soutien que nous offrons au Conseil pour appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes. Cela comprend des mises à jour et des changements portant sur la formation offerte au personnel, les modèles et outils utilisés, les systèmes servant à surveiller le rendement actuel et en tirer des leçons, ainsi que d'autres améliorations probables qui

pourraient accroître l'efficacité du processus décisionnel du Conseil.

Les recommandations formulées dans le présent audit joueront un rôle essentiel au moment où nous continuons d'envisager d'autres mesures pour améliorer notre approche en matière de soutien à la prise de décisions. Des travaux sont déjà en cours pour donner suite aux recommandations, notamment par l'élaboration d'un nouveau programme officiel de formation à l'intention du personnel du Secrétariat et des ministères responsables (c.-à-d. les ministères qui soumettent des données) qui veillera à ce qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires pour élaborer de solides analyses de rentabilisation, évaluer d'un oeil critique les présentations et formuler des recommandations pertinentes.

Nous collaborons également avec les ministères responsables pour trouver de nouvelles occasions d'améliorer le processus de soumission et d'examen en cours d'exercice. Le Secrétariat apportera des changements structurels plus vastes aux processus et aux lignes directrices afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité et du respect des échéanciers des documents par les ministères. Nous examinerons les outils existants, comme le Cadre décisionnel fondé sur des données probantes de la FPO, et nous intégrerons les conclusions de cet examen au nouveau programme de formation officielle qui est en voie d'élaboration afin de nous assurer que les pratiques exemplaires en matière de mesure et de surveillance du rendement sont claires.

Bien que le rôle du Conseil du Trésor consiste à évaluer l'incidence financière, le risque et la faisabilité des décisions stratégiques appuyées par les sous-comités stratégiques du Cabinet, nous continuerons de collaborer avec le Bureau du Conseil des ministres pour assurer l'harmonisation des présentations au Comité du Cabinet aux fins de la prise de décisions, et nous chercherons à améliorer la coordination et

le partage de l'information entre le Bureau du Conseil des ministres et le Secrétariat.

Nous sommes impatients d'entretenir des relations constructives continues avec la vérificatrice générale et son personnel alors que nous mettrons en oeuvre les recommandations formulées dans le présent rapport.

## 2.0 Contexte

### 2.1 Analyses de rentabilisation

Une analyse de rentabilisation a pour objet de présenter des données probantes et une justification en vue de la mise en oeuvre d'une proposition ou d'un projet, de manière que les décideurs disposent de l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée sur la question de savoir s'il convient ou non d'aller de l'avant avec la proposition ou le projet et, dans l'affirmative, de déterminer la manière de procéder. L'analyse de rentabilisation consigne les décisions et l'évaluation des options; de plus, du fait qu'elle documente aussi les plans de mise en oeuvre et de mesure du rendement, elle fournit un moyen d'évaluer de façon continue la progression d'un programme ou d'un projet. Une analyse de rentabilisation effectuée dans le secteur public peut également aborder les impacts sociétaux et environnementaux projetés, ce qui permet de mieux comprendre les résultats attendus du programme ou du projet. L'étendue et la profondeur de l'information et de l'analyse devraient être proportionnelles à la taille, à la complexité et au risque du programme ou du projet.

En Ontario, les ministères sont généralement tenus d'élaborer une analyse de rentabilisation lorsqu'ils souhaitent l'apport d'un changement à des opérations, à une organisation, à des activités et à des dépenses, et que ce changement déborde la portée de leur plan d'activités annuel (qui comprend leurs dépenses annuelles totales pour l'exercice). C'est ce que l'on appelle les analyses de

rentabilisation en cours d'exercice. Les ministères doivent soumettre leurs analyses de rentabilisation à l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil), qui est un comité du Conseil des ministres. En 2019-2020, des dépenses supplémentaires d'environ 3,4 milliards de dollars ont été approuvées en dehors des plans d'activités annuels des ministères sur la base d'analyses de rentabilisation présentées en cours d'exercice. De plus, 89 millions de dollars ont été transférés entre des programmes ministériels à la suite de demandes reposant sur des analyses de rentabilisation en cours d'exercice.

Étant donné l'importance financière de ces décisions, le mandat du Conseil exige que toutes les demandes soient accompagnées d'une « solide analyse de rentabilisation ». Une analyse de rentabilisation solide doit inclure l'évaluation d'autres options envisageables, des données probantes suffisantes à l'appui de l'option proposée, une détermination claire ainsi qu'une analyse des coûts, une évaluation des risques de pair avec les mesures d'atténuation proposées, et des plans de mise en oeuvre et de mesure du rendement.

Une analyse de rentabilisation incomplète ou inadéquate peut soulever un risque grave, car le Conseil pourrait ne pas disposer des renseignements adéquats pour prendre une décision bien fondée, et la province pourrait ne pas faire une utilisation optimale de ses ressources. On peut associer les problèmes relevés dans les rapports d'audit antérieurs de notre Bureau à des lacunes dans les analyses de rentabilisation, par exemple des renseignements incomplets sur les coûts, les risques, les consultations et la mise en oeuvre. L'**annexe 1** contient des exemples de problèmes reliés aux analyses de rentabilisation qui ont été mentionnés dans des rapports d'audit de l'optimisation des ressources antérieurs.

### 2.1.1 Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil)

Le Conseil est le seul comité du Conseil des ministres dont l'existence constitue une exigence de la loi. Il se compose de ministres (membres votants) et de conseillers (membres non votants, qui sont souvent des adjoints parlementaires). Il est présidé par le président du Conseil du Trésor (c'est-à-dire le ministre responsable du Secrétariat du Conseil du Trésor), et le vice-président est le ministre des Finances. À l'heure actuelle, le Conseil compte six autres ministres et deux conseillers (les adjoints parlementaires du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor). Le sous-ministre du Secrétariat du Conseil du Trésor est le secrétaire du Conseil; il a comme tâche d'appuyer le président et le Conseil dans l'exercice de leurs attributions.

La *Loi sur l'administration financière et la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement* confèrent au Conseil des pouvoirs et des responsabilités de vaste portée à l'égard des fonds publics et des programmes des ministères et autres entités publiques. Ces pouvoirs comprennent la prise de décisions concernant les affectations de dépenses pluriannuelles, les changements

touchant les dépenses en cours d'exercice, la dotation, les pratiques de gestion, l'approbation des projets d'immobilisations et de technologies de l'information, et la création de nouveaux programmes ou organismes. La **figure 1** fait état des types de décisions que le Conseil est autorisé à prendre. Conformément à son mandat tel qu'énoncé en 2019, le Conseil doit adopter une approche stratégique en matière de gestion des dépenses, en se fondant sur une planification approfondie et à long terme ainsi que sur une analyse rigoureuse, et en tenant compte des principaux risques; de plus, il doit évaluer et mettre à l'essai chaque élément envisagé afin de s'assurer que les décisions sont justifiables et reposent sur des données probantes.

### 2.1.2 Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat)

Le Secrétariat est un organisme central responsable de la planification financière et de la gestion des dépenses du gouvernement; il fournit des conseils et un soutien au Conseil pour appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes

#### Figure 1 : Mandat du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil)

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

##### Le Conseil exerce ses activités en tant que comité, et ses pouvoirs lui sont conférés par deux lois.

La *Loi sur l'administration financière* autorise le Conseil à prendre des décisions concernant les points suivants :

- les plans d'activités annuels, les dépenses pluriannuelles et l'examen des programmes des ministères
- la gestion des dépenses des ministères sur une base trimestrielle
- la création de programmes par les ministères et la modification ou le regroupement de programmes existants
- les lois ou règlements ayant des répercussions financières
- les nouvelles propositions ou les modifications touchant les recettes non fiscales
- les acquisitions ou aliénations de biens gouvernementaux ayant des répercussions financières
- la négociation d'ententes fédérales ou municipales

La *Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement* autorise le Conseil à prendre des décisions concernant les points suivants :

- les politiques et directives de gouvernance générale du secteur public, incluant les projets d'approvisionnement ou de technologie de l'information
- la gestion des ressources humaines et de l'administration, y compris les changements qui ont trait à l'effectif des ministères, ainsi que la rémunération et les mandats de négociation
- les lois et règlements ayant des répercussions sur l'administration ou les ressources humaines de la fonction publique
- la gouvernance et la responsabilité des organismes provinciaux, y compris l'établissement d'organismes
- la rémunération des personnes nommées par la province

ainsi qu'une gestion financière prudente. Cela englobe l'élaboration de modèles et de documents d'orientation à l'intention des ministères, l'examen des demandes fondées sur des analyses de rentabilisation en cours d'exercice et des plans d'activités annuels, la coordination du processus de production de rapports trimestriels, la planification et l'organisation des réunions du Conseil et la formulation de conseils formels à l'intention du Conseil sur les lignes de conduite recommandées. Ces processus sont expliqués plus en détail dans la suite de ce rapport.

- **Processus annuel de planification des activités :** Le personnel du Secrétariat prépare des instructions pour guider les ministères dans l'élaboration de leurs plans d'activités annuels, ce qui inclut les affectations financières à même lesquelles les ministères sont normalement censés mener leurs activités. Ces plans ont pour but de présenter les objectifs du ministère et de donner un aperçu des dépenses de fonctionnement pouvant porter sur les cinq prochaines années et des dépenses en immobilisations des 10 prochaines années. Le processus de planification commence habituellement à l'automne et se termine avant que le budget soit mis au point dans sa

forme définitive, en mars de l'année suivante. Les décisions prises par le Conseil dans le cadre de ce processus servent à façonner le budget de la province. La **figure 2** présente les dépenses totales approuvées dans le cadre des plans d'activités annuels des ministères.

- **Demandes fondées sur des analyses de rentabilisation en cours d'exercice :** Les ministères soumettent en cours d'exercice des analyses de rentabilisation au Conseil afin d'obtenir les approbations nécessaires pour donner suite à des enjeux émergents (p. ex., nouveau programme, insuffisance du financement). La **figure 2** illustre les changements apportés aux affectations financières des ministères qui sont approuvés à la suite de demandes fondées sur des analyses de rentabilisation ayant été présentées en cours d'exercice de 2015-2016 à 2019-2020.

Le Secrétariat examine chaque analyse de rentabilisation et chaque plan d'activités annuel, et il soumet au Conseil son évaluation de la demande ainsi que des conseils sur la ligne de conduite qu'il est recommandé d'adopter.

- **Rapports trimestriels.** Les rapports trimestriels permettent au Secrétariat et au Conseil de surveiller l'exactitude des

**Figure 2 : Dépenses totales approuvées dans le cadre des plans d'activités annuels et des mécanismes de présentation en cours d'exercice (en millions de dollars)**

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Exercice	Plan d'activités annuel <sup>1</sup>	Demandes fondées sur des analyses de rentabilisation en cours d'exercice		
		Augmentation des affectations approuvées <sup>2,3</sup> (A)	Diminution des affectations approuvées <sup>2,3</sup> (B)	Approbations nettes en cours d'exercice (A – B)
2015-2016	120 492	4 455	1 067	3 388
2016-2017	122 139	3 454	310	3 144
2017-2018	129 469	2 058	1 009	1 049
2018-2019	145 922	2 143	3 268	(1 125)
2019-2020	150 109	3 982	538	3 444

1. Total des dépenses approuvées dans les plans d'activités annuels des ministères.
2. Les augmentations et diminutions approuvées par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) comprennent les approbations qui ont une incidence sur les affectations budgétaires initiales d'un ministère aux termes de son plan d'activités annuel.
3. Les approbations du Conseil qui n'ont pas d'incidence sur les affectations des ministères (p. ex., un transfert sans incidence budgétaire entre programmes d'un même ministère) ne sont pas prises en compte dans les montants indiqués. Ces transferts se chiffrent en moyenne à 1,2 milliard de dollars par année.

prévisions de dépenses des ministères ainsi que les risques touchant le respect de leurs affectations financières. Le Secrétariat dirige le processus de production de rapports trimestriels et prépare des instructions et des modèles à l'intention des ministères. Les directives du Conseil (par exemple, la Directive concernant les organismes et les nominations) exigent que des renseignements non financiers soient également inclus dans ces rapports (entre autres au sujet des risques auxquels sont exposés les organismes provinciaux). Les analyses de rentabilisation en cours d'exercice peuvent également amener le Conseil à demander à un ministère d'incorporer des renseignements supplémentaires à ses rapports trimestriels (comme des mises à jour sur les programmes importants).

Le cycle de planification budgétaire du gouvernement se déroule en continu, de sorte que la planification annuelle en prévision des exercices à venir et le processus de gestion des dépenses en cours d'exercice se déroulent en parallèle. L'**annexe 2** illustre comment ces processus ainsi que les demandes fondées sur une analyse de rentabilisation en cours d'exercice s'intègrent au cycle financier du gouvernement.

### 2.1.3 Processus de présentation des demandes fondées sur une analyse de rentabilisation en cours d'exercice

#### Modèle d'analyse de rentabilisation

Le Secrétariat exige que les ministères qui présentent des demandes en cours d'exercice effectuent une analyse de rentabilisation. À compter de 2016, le Secrétariat a commencé à élaborer un nouveau modèle d'analyse de rentabilisation que les ministères doivent obligatoirement utiliser pour les demandes présentées au Conseil en cours d'exercice. Ce modèle d'analyse de rentabilisation a été communiqué en septembre 2019, avec un guide de l'utilisateur. La dernière mise à jour du modèle

précédent remontait à 2000, et la dernière mise à jour du guide connexe, à 2003. Le Secrétariat n'avait pas rendu obligatoire l'utilisation du modèle précédent, et les ministères avaient souvent élaboré leur propre modèle. Selon le Secrétariat, l'objet du modèle d'analyse de rentabilisation de 2019 consiste à [traduction] « aider les ministères à élaborer leur analyse de rentabilisation à l'appui de la présentation et à s'assurer que cette analyse est suffisamment approfondie et étendue pour étayer leur proposition ». Le nouveau modèle d'analyse de rentabilisation énonce les éléments obligatoires à inclure; ces éléments sont énumérés à la **figure 3**.

#### Élaboration de l'analyse de rentabilisation

Habituellement, le modèle d'analyse de rentabilisation est d'abord rempli par le personnel ministériel responsable des politiques ou des programmes. Les ministères préparent également des analyses de rentabilisation pour le compte des organismes et des entités du secteur parapublic dont ils supervisent les activités. Le personnel responsable des politiques et des programmes collabore avec la division responsable de l'administration financière aux fins d'appuyer et de valider les composantes financières de l'analyse de rentabilisation. La division opérationnelle assure également la liaison entre le ministère et le Secrétariat. Elle communique directement avec le Secrétariat, achemine les questions portant sur l'analyse de rentabilisation et demande les approbations requises avant que l'analyse de rentabilisation soit transmise au Secrétariat et au Conseil, notamment celles du directeur général de l'administration du ministère, du sous-ministre adjoint responsable, du sous-ministre et du ministre. La **figure 4** illustre le processus d'élaboration d'une analyse de rentabilisation et de préparation d'une demande en cours d'exercice.

#### Processus d'examen et de diligence raisonnable

Une version provisoire de l'analyse de rentabilisation ayant été approuvée par le

### Figure 3 : Éléments obligatoires du modèle d'analyse de rentabilisation élaboré par le Secrétariat (septembre 2019)

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

<b>Sommaire</b>
<b>Décision demandée au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil)</b>
<b>Incidence financière globale de la demande</b> (par exemple l'incidence sur les finances de la province et les hypothèses qui sous-tendent les estimations des revenus et des dépenses) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidence sur le budget de fonctionnement (horizon de cinq ans) et sur le budget d'immobilisations (le cas échéant) sur un horizon de 10 ans)</li> <li>• Considérations d'ordre comptable</li> </ul>
<b>Résumé de la justification</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Données de base, contexte et environnement opérationnel actuel</li> <li>• Extrants, résultats, liens avec la mesure du rendement par rapport au plan d'activités annuel</li> <li>• Incidence sur l'utilisateur final, consultations/missions internes et externes</li> <li>• Liens avec les priorités, les politiques et les lois du gouvernement</li> <li>• Examen des procédures portant sur d'autres administrations</li> </ul>
<b>Résumé de l'évaluation des options</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des options (l'option proposée, le statu quo et deux solutions de rechange) et justification de l'option recommandée</li> <li>• Analyse coûts-avantages<sup>1</sup> ou analyse coûts-efficacité<sup>2</sup></li> </ul>
<b>Analyse détaillée de l'option recommandée</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût et besoins de financement</li> <li>• Analyse de sensibilité et répercussions économiques et opérationnelles</li> </ul>
<b>Évaluation des risques et stratégies d'atténuation</b>
<b>Plan de mise en oeuvre</b>
<b>Approche de surveillance continue du rendement et de reddition de comptes</b>
<b>Plan de communication et de mobilisation des intervenants</b>
<b>Procès-verbal proposé</b>

1. Une analyse coûts-avantages est utilisée pour comprendre la relation entre les intrants (coûts) et les extrants/résultats (avantages); les résultats de cette analyse sont généralement exprimés sous forme monétaire.

2. Une analyse coûts-efficacité est souvent utilisée lorsque les avantages ne peuvent être facilement exprimés sous forme monétaire. Contrairement à l'analyse coûts-avantages, l'analyse coûts-efficacité évalue le ratio des intrants aux extrants/résultats.

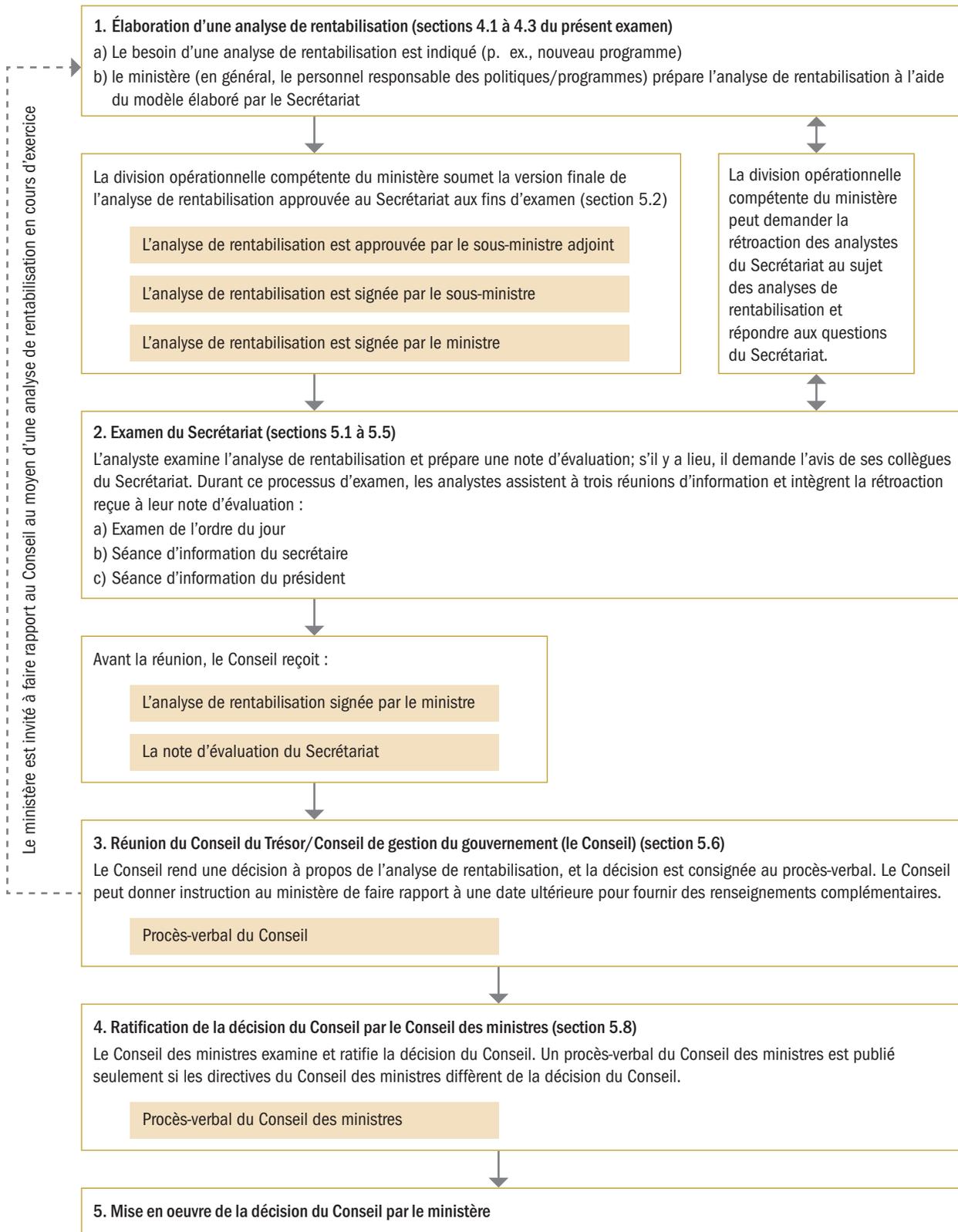
sous-ministre adjoint responsable doit être fournie au Secrétariat à des fins de contrôle préalable au moins trois semaines avant la date de la réunion, à moins que le président du Conseil ait autorisé une dérogation à cette exigence. Les ministères peuvent fournir des versions antérieures de leur analyse de rentabilisation au Secrétariat ou communiquer avec ce dernier pour obtenir des conseils ou discuter de questions techniques. Ainsi que cela est précisé dans le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation (2019), il est important d'exercer une diligence raisonnable appropriée à l'égard de l'analyse de rentabilisation pour s'assurer que les membres du Conseil puissent prendre une décision

en toute confiance et bien comprendre la nature de l'enjeu ainsi que les conséquences de leur décision.

Lorsqu'une analyse de rentabilisation est reçue, les analystes du Secrétariat en font l'examen, et ils peuvent consulter au besoin des collègues du Secrétariat, le ministère des Finances, le Bureau du Conseil des ministres, le personnel juridique ou d'autres ministères au besoin (par exemple, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs concernant des questions liées aux biens immobiliers). Dans le cadre de leur examen, les analystes du Secrétariat peuvent envoyer un certain nombre de questions au ministère qui soumet la demande; ils peuvent

**Figure 4 : Processus d'élaboration des analyses de rentabilisation en cours d'exercice**

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



aussi demander des renseignements de base ou complémentaires, préciser la demande ou fournir des conseils. Il s'agit d'un processus informel qui peut se dérouler par téléphone, par courriel ou en personne. Cet échange de questions et de réponses entre le ministère et le Secrétariat vise à fournir aux analystes l'information dont ils ont besoin pour mener à bien leur évaluation.

Le Secrétariat documente son examen de l'analyse de rentabilisation dans une note d'évaluation. La note d'évaluation est réputée constituer le conseil officiel du Secrétariat au Conseil; elle comprend une recommandation du personnel aux fins de décision. Le modèle de note d'évaluation a fait l'objet d'une révision en même temps que le modèle d'analyse de rentabilisation, en septembre 2019. On donne aux analystes du Secrétariat instruction de [traduction] « présenter une analyse et une évaluation critique de la demande soumise. La note [d'évaluation] est un résumé de l'évaluation de [l'analyse de rentabilisation] du ministère par l'analyste. L'analyste ne doit pas fournir le texte narratif du ministère ni copier l'analyse de rentabilisation directement dans la note d'évaluation. Lorsqu'il formule des recommandations concernant les analyses de rentabilisation des ministères, le personnel du Secrétariat doit tenir compte des éléments suivants :

- le degré de priorité ou l'importance relative de la proposition;
- le contexte dans lequel s'inscrit le plan financier actuel;
- l'environnement général entourant les programmes gouvernementaux;
- la qualité de l'option proposée et la capacité du ministère ou de l'entité à obtenir les résultats attendus, à la lumière des données probantes disponibles.

La réunion du Conseil est précédée de trois séances d'information auxquelles assistent des représentants de la haute direction du Secrétariat, des bureaux des ministres (ministère des Finances et Secrétariat), du Cabinet du premier ministre

et du Conseil des ministres. Les représentants du ministère qui présente la demande ne participent pas aux séances d'information—ils assistent uniquement à la réunion du Conseil.

1. **Examen de l'ordre du jour :** Un ordre du jour est établi en vue de la prochaine réunion du Conseil, et les points qui pourraient y être inscrits sont examinés afin d'en vérifier la concordance avec les priorités du gouvernement. Les analystes du Secrétariat remplissent un tableau d'une page résumant les demandes fondées sur une analyse de rentabilisation, ils cernent les répercussions éventuelles (notamment sur les plans des finances, des ressources humaines, des approvisionnements, des approbations relatives aux programmes, de l'information et de la technologie de l'information) et ils précisent les approbations ministérielles de l'analyse de rentabilisation déjà obtenues. Les ordres du jour provisoires sont transmis au Secrétariat, ainsi qu'au bureau du président du Conseil du Trésor, au ministère des Finances et au Cabinet du premier ministre.
2. **Séance d'information du secrétaire :** Les analystes du Secrétariat présentent une version provisoire de leur note d'évaluation lors de cette séance d'information dirigée par le secrétaire du Conseil. Les enjeux éventuels reliés à l'analyse de rentabilisation font l'objet de discussions, et le secrétaire ou d'autres participants fournissent une rétroaction ou une orientation à propos de la note d'évaluation, y compris la recommandation du Secrétariat.
3. **Séance d'information du président :** Les analystes du Secrétariat présentent leur note d'évaluation en soulignant la demande, les enjeux, les risques et les recommandations. Le président du Conseil examine la note d'évaluation et les recommandations du Secrétariat, et le président ou d'autres participants fournissent une rétroaction ou une orientation. Les points à l'ordre du jour

qui peuvent être abordés à la réunion du Conseil sont classés comme suit :

- Les éléments classés comme **points de discussion** auront généralement d'importantes répercussions financières, législatives, réglementaires ou opérationnelles. En temps normal, chaque point fait l'objet de discussions pendant une période de 10 minutes, tout dépendant de la durée de la réunion et du nombre de points à aborder. Cependant, il ressort des ordres du jour antérieurs que les discussions peuvent se prolonger selon l'importance du point ou l'intérêt du Conseil. Par exemple, dans le cas de notre échantillon d'analyses de rentabilisation, le temps moyen des discussions figurant à l'ordre du jour a été en moyenne de 17 minutes.
- Les autres éléments sont classés à titre de **points de consensus** et ont trait à des questions courantes qui n'ont aucun caractère litigieux, par exemple des opérations administratives ou financières mineures dont l'incidence financière est

peu marquée. Ces questions sont abordées à la séance d'information du président, mais elles ne sont pas exposées en détail à la réunion du Conseil. Les analyses de rentabilisation et les notes d'évaluation qui s'y rattachent sont communiquées aux membres du Conseil avant la réunion, et un résumé verbal de cinq minutes de tous les points de consensus a lieu au début de chaque réunion.

### Réunions du Conseil

Le Conseil se réunit généralement toutes les deux semaines. Les demandes fondées sur des analyses de rentabilisation qui sont présentées en cours d'exercice constituent la majeure partie des présentations examinées par le Conseil. De fait, au cours des cinq derniers exercices, les analyses de rentabilisation en cours d'exercice ont représenté 92 % des présentations examinées par le Conseil. (Voir la **figure 5** pour un aperçu des réunions et des types de présentations au cours des cinq dernières années.) Toutefois, pendant la pandémie de COVID-19, le Conseil s'est réuni plus fréquemment afin de prendre des décisions sans perdre de temps;

**Figure 5 : Réunions du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) et types de présentations examinées, 2015-2016 à 2019-2020**

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Nombre de réunions du Conseil	55	57	61	50	66
<b>Nombre de réunions du Conseil</b>					
Nombre de points de discussion	245	355	444	373	303
Nombre de points de consensus	112	101	62	12 <sup>1</sup>	202 <sup>2</sup>
<b>Nombre total de présentations en cours d'exercice</b>	<b>357 (93 %)</b>	<b>456 (95 %)</b>	<b>506 (93 %)</b>	<b>385 (85 %)</b>	<b>505 (94 %)</b>
Présentations de plans d'activités annuels <sup>3,4</sup>	26 (7 %)	26 (5 %)	39 (7 %)	69 (5 %)	31 (6 %)
<b>Nombre total de présentations au Conseil</b>	<b>383</b>	<b>482</b>	<b>545</b>	<b>454</b>	<b>536</b>

1. Selon le Secrétariat, en raison de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement en 2018-2019, la plupart des analyses de rentabilisation présentées en cours d'exercice ont été classées comme points de discussion, la nouvelle administration devant se familiariser avec les enjeux et le processus.
2. En 2018, le Conseil a suspendu les travaux de trois sous-comités qui avaient auparavant approuvé certains éléments délégués, y compris ceux dont la valeur monétaire était inférieure.
3. Chaque ministère dépose habituellement un plan d'activités annuel, qui peut comprendre plusieurs demandes et donner lieu à de multiples rapports complémentaires.
4. Parfois, le Conseil approuve des demandes énoncées dans le plan d'activités annuel d'un ministère lorsqu'une annonce est prévue avant le dépôt du budget. Ces demandes faisant l'objet d'une approbation anticipée sont incluses dans le nombre de présentations de plans d'activités annuels.

ainsi, 42 réunions ont eu lieu entre le 16 mars et le 1er septembre 2020. (L'Ontario a déclaré l'état d'urgence le 17 mars 2020.)

Au cours de la réunion du Conseil, le ministère parrain (habituellement représenté par le ministre, le sous-ministre et des membres de la direction) présente son analyse de rentabilisation. Le personnel du Secrétariat formule ensuite des commentaires généraux. Le personnel du Secrétariat et celui du ministère sont à la disposition du Conseil pour répondre à ses questions. Après l'examen des analyses de rentabilisation et les présentations des analystes, le Conseil peut :

- approuver la demande en totalité ou en partie;
- donner une approbation de principe (en exigeant souvent que des renseignements additionnels soient fournis à une date ultérieure);
- reporter la décision;
- ne pas approuver la demande;
- donner instruction au ministère de prendre certaines mesures ou lui en donner l'autorisation;
- recommander la prise d'un décret, d'un règlement ou d'une loi aux fins d'approbation par le Conseil des ministres;
- confirmer la réception des renseignements fournis par le ministère.

Les décisions du Conseil sont consignées officiellement dans un document appelé « procès-verbal », qui sert de compte rendu officiel de ces décisions. La version définitive du procès-verbal est transmise au sous-ministre et au directeur général de l'administration du ministère, qui approuvent officiellement le financement, la conception du programme et l'orientation relative aux prochaines étapes (le cas échéant).

### Approbation par le Conseil des ministres

Étant donné que le Conseil est un comité du Conseil des ministres, toutes ses décisions doivent être

examinées par le Conseil des ministres dans son ensemble; ce dernier peut ratifier les décisions, les modifier ou les révoquer. Un résumé de la décision est transmis au Conseil des ministres. Parfois, une note d'évaluation peut également être communiquée au Conseil des ministres, mais pas l'analyse de rentabilisation. Les ministères doivent attendre la ratification du Conseil des ministres avant de procéder à la mise en oeuvre. Si la décision du Conseil des ministres diffère de celle du Conseil, un procès-verbal du Conseil des ministres est dressé, et le procès-verbal original du Conseil est modifié. Le procès-verbal révisé sera communiqué au ministère.

Sous réserve de l'approbation du Cabinet du premier ministre et du Bureau du Conseil des ministres, le Conseil peut se constituer en tant que Conseil des ministres lors d'une réunion (assumant alors l'entière autorité du Conseil des ministres sur la question à l'étude) pour confirmer ses décisions. Il peut également faire rapport de ses décisions au Conseil des ministres le lendemain de sa réunion (plutôt que lors de la réunion du Conseil des ministres de la semaine suivante). Il s'agit en quelque sorte d'une procédure accélérée. En 2019-2020, le Conseil s'est réuni en tant que Conseil des ministres à l'égard de 51 analyses de rentabilisation et a eu recours à une procédure accélérée pour 273 analyses de rentabilisation. Habituellement, le Conseil se constitue en Conseil des ministres ou effectue le traitement d'un point selon la procédure accélérée afin de gagner du temps, par exemple lorsqu'il faut rapidement faire une annonce ou mettre en oeuvre une initiative.

### Approbation de politiques

En plus de ratifier les décisions du Conseil, le Cabinet peut approuver des politiques pour créer, élargir ou éliminer des politiques, des programmes ou des stratégies. Lorsqu'il faut obtenir l'approbation stratégique du Conseil des ministres, les ministères doivent préparer une présentation au Conseil des ministres, qui sera ensuite examinée

par l'un des deux comités stratégiques du Conseil des ministres (selon le sujet) ou par un comité des lois et des règlements du Conseil des ministres (le cas échéant). Tout comme dans le cas des travaux du Conseil, le personnel du Bureau du Conseil des ministres prépare une analyse de la présentation à l'intention du Conseil des ministres et rédige un procès-verbal. Par contre, contrairement à la procédure du Conseil, les comités stratégiques et les comités des lois et des règlements ne prennent pas de décision finale; toutefois, ils peuvent commenter le procès-verbal proposé et formuler des recommandations à l'intention du Conseil des ministres. L'objet des comités stratégiques consiste à s'assurer que la demande est conforme aux orientations du gouvernement et que la présentation est prête à être soumise au Conseil des ministres. La présentation au Conseil des ministres et l'analyse connexe sont ensuite envoyées, avec les commentaires des comités, au Conseil des ministres pour approbation finale. Un aperçu des travaux des comités du Conseil des ministres et du processus décisionnel du gouvernement est présenté à l'**annexe 3**.

Nous avons tenu des entrevues avec des membres du personnel de différents ministères, qui nous ont informés qu'une demande pouvait être approuvée par le Conseil des ministres aussi bien avant qu'après la réception de l'approbation du Conseil, ou en même temps. Les points qui n'ont pas d'incidence financière, par exemple de nouvelles stratégies ou des modifications réglementaires, doivent faire l'objet d'une présentation au Conseil des ministres, mais ils ne requièrent pas l'approbation du Conseil. À l'inverse, dans le cas entre autres de transferts financiers qui n'ont pas d'incidence stratégique, une analyse de rentabilisation doit être soumise au Conseil, mais pas à un comité stratégique ou à un comité des lois et des règlements du Conseil des ministres.

### 3.0 Objectif et portée de l'examen

L'objectif de notre examen était de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) avait mis en place des systèmes et des processus efficaces pour faciliter la préparation et l'examen des demandes fondées sur des données probantes qui sont présentées au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) en cours d'exercice, de manière à fournir aux décideurs des analyses de rentabilisation robustes et actuelles ainsi que des recommandations éclairées.

Lors de la planification de nos travaux, nous avons établi les critères (présentés à l'**annexe 4**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'examen. Les critères sont fondés notamment sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, des études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du Secrétariat a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Nous avons mené notre examen de janvier à août 2020. Nous avons obtenu de la haute direction du Secrétariat une déclaration écrite selon laquelle, au 21 octobre 2020, elle avait fourni à notre Bureau toute l'information qui, à sa connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre examen a été effectué dans les bureaux du Secrétariat du Conseil du Trésor à Toronto, y compris les travaux sur le terrain qui ont dû être effectués à distance dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Nos travaux comportaient une revue de la documentation pertinente, l'examen des systèmes d'information et des données ayant trait à l'élaboration des analyses de rentabilisation et au processus de présentation de demandes au Conseil en cours d'exercice. Nous avons rencontré des membres du personnel du Bureau du Conseil du Trésor et de 17 divisions opérationnelles de ministères, de même que des employés responsables des politiques et des

programmes et des membres du personnel du Bureau du Conseil des ministres. De plus :

- nous avons mené des sondages auprès de membres de divisions opérationnelles (taux de réponse de 37 %) et de membres du personnel responsable des politiques et des programmes de l'ensemble des ministères qui participent à l'élaboration des analyses de rentabilisation (taux de réponse de 37 %) pour nous aider à bien comprendre comment les analyses de rentabilisation sont élaborées;
- nous avons aussi interrogé les préparateurs initiaux des notes d'évaluation du Secrétariat (c'est-à-dire les analystes du Secrétariat) (taux de réponse de 45 %) pour bien comprendre le rôle du Secrétariat dans le cadre du processus de demande en cours d'exercice;
- nous avons mené un examen englobant toutes les provinces du Canada pour comparer les exigences entourant les analyses de rentabilisation, le processus d'approbation et les échéanciers;
- nous avons rencontré des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, du Trésor de la Nouvelle-Zélande et du Trésor du Royaume-Uni (Her Majesty's Treasury) pour connaître leurs exigences touchant les analyses de rentabilisation et savoir en quoi consistent leurs processus de présentation au Conseil du Trésor;
- nous avons rencontré tous les membres actuels du Conseil (ministres) ainsi que les conseillers (adjoints parlementaires) et le secrétaire du Conseil pour comprendre les besoins, l'expérience et les points de vue du Conseil;
- nous avons examiné un échantillon de 15 analyses de rentabilisation provenant de 14 ministères afin d'évaluer la robustesse des analyses de rentabilisation actuelles et le degré de diligence raisonnable exercé, tel que documenté dans les notes d'évaluation d'accompagnement (la prochaine sous-section fournit plus de détails à ce sujet).

## Examen des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation

Dans le cadre de l'examen, nous avons évalué un échantillon d'analyses de rentabilisation ainsi que les notes d'évaluation connexes. Cet examen ne consistait pas à évaluer le bien-fondé de la décision ayant découlé de ces analyses de rentabilisation, mais plutôt la robustesse des renseignements qu'elles contenaient, et l'analyse et les recommandations fournies aux décideurs (le Conseil).

Les analyses de rentabilisation composant notre échantillon ont été sélectionnées parmi toutes celles ayant été présentées au Conseil entre le 1<sup>er</sup> septembre 2019 et le 16 mars 2020, étant donné que, d'une part, de nouveaux modèles devant être utilisés pour les analyses de rentabilisation et les notes d'évaluation ont été mis de l'avant en septembre 2019, et que d'autre part l'Ontario a déclaré l'état d'urgence le 17 mars 2020. Nous avons sélectionné 15 analyses de rentabilisation qui ont été soumises par 14 ministères et qui ont représenté 10 % des points de discussion examinés par le Conseil au cours de cette période (analyses de rentabilisation jugées importantes par le Secrétariat et au sujet desquelles du temps a été prévu pour les délibérations du Conseil). Les analyses de rentabilisation de notre échantillon portaient sur des demandes totalisant 1,60 milliard de dollars de financement additionnel en cours d'exercice et 1,08 milliard de dollars additionnels pour les exercices futurs; les coûts relatifs à d'autres demandes devaient être assumés à même les affectations financières existantes des ministères. L'échantillon comprend des analyses de rentabilisation donnant lieu à des décisions importantes liées à des grands projets d'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'énergie, à l'élargissement du mandat d'un organisme, à des initiatives d'approvisionnement et à des modifications touchant les programmes de services sociaux. L'échantillon de notes d'évaluation

connexes couvrait l'ensemble des directions du Secrétariat qui prennent part à l'examen des analyses de rentabilisation.

Pour orienter notre évaluation de la robustesse des analyses de rentabilisation, nous avons élaboré un ensemble de critères (présentés à l'**annexe 5**) qui définissent les pratiques exemplaires d'élaboration des analyses de rentabilisation; ces critères sont fondés sur les documents d'orientation du Secrétariat et prennent en compte les problèmes relevés dans nos rapports d'audit antérieurs ainsi que les résultats d'une comparaison portant sur d'autres administrations. Également, pour étayer notre examen des notes d'évaluation, nous avons élaboré un autre ensemble de critères (présentés à l'**annexe 6**) qui reflètent les attentes du Conseil à l'égard du Secrétariat, telles qu'énoncées dans le mandat de ce dernier, et qui sont fondés sur les documents d'orientation du Secrétariat et sur l'objet explicite du Programme de soutien au Conseil du Trésor. Les deux ensembles de critères ont été approuvés par la direction du Secrétariat avant notre évaluation des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation.

Notre méthodologie pour examiner les analyses de rentabilisation et les notes d'évaluation de notre échantillon reposait sur une échelle de notation comportant quatre cotes : Exemplaire, Passable, Lacunaire et Préparation insuffisante (voir la **figure 6** pour la définition de ces cotes). Cette évaluation vise à fournir aux préparateurs des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation des commentaires utiles au sujet des moyens de hausser la qualité de l'information fournie aux décideurs.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada).

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle,

### Figure 6 : Définition de l'échelle d'évaluation des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation utilisée par la vérificatrice générale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Exemplaire	Passable	Lacunaire	Préparation insuffisante
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecte tous ou presque tous les sous-critères*, et pourrait être considéré comme un modèle.</li> <li>• En règle générale, le niveau d'analyse est constamment élevé.</li> <li>• Bon pour la prise de décisions.</li> <li>• Peut nécessiter des améliorations mineures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecte la plupart des sous-critères*.</li> <li>• Un certain manque d'uniformité dans la qualité de l'analyse – des parties ne sont pas aussi bien présentées que d'autres.</li> <li>• Suffisant pour la prise de décisions.</li> <li>• Sur la bonne voie, mais nécessite certaines améliorations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecte certains des sous-critères*.</li> <li>• Un net manque d'uniformité dans la qualité de l'analyse – certaines parties ne sont pas aussi bien présentées que d'autres.</li> <li>• L'information et l'analyse présentent certaines lacunes.</li> <li>• Partiellement suffisant pour la prise de décisions.</li> <li>• L'analyse de rentabilisation ou la note d'évaluation requièrent des améliorations importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu de données probantes, voire aucune, à l'appui des sous-critères*.</li> <li>• Des renseignements de base sont manquants, et l'analyse est insuffisante.</li> <li>• Insuffisant pour la prise de décisions.</li> <li>• L'analyse de rentabilisation ou la note d'évaluation doit être remaniée en profondeur – elle n'aurait pas dû être soumise au Conseil.</li> </ul>

\* Consulter l'**annexe 5** pour connaître les critères et sous-critères servant à l'évaluation des analyses de rentabilisation et l'**annexe 6** pour les critères et sous-critères servant à l'évaluation des notes d'évaluation.

des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

## 4.0 Observations détaillées : Élaboration des analyses de rentabilisation par les ministères

Les audits antérieurs effectués par notre Bureau témoignent de l'importance d'utiliser des analyses de rentabilisation robustes pour appuyer la prise de décisions (**annexe 1**). Par exemple, une analyse de rentabilisation robuste peut permettre d'éviter ou d'atténuer des coûts imprévus ou des réactions négatives de la part de parties prenantes, et elle peut servir d'outil de gestion de projet pendant l'ensemble du cycle de vie d'un projet ou d'un programme. De plus, en soumettant de solides analyses de rentabilisation, les ministères peuvent prévenir des échanges répétés de questions et de réponses avec le Secrétariat au sujet de la demande (**section 5.2**), et ils risquent moins de devoir préparer des rapports complémentaires à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement pour fournir des renseignements manquants avant que ce dernier débloque les fonds requis ou donne son approbation (**section 5.6**).

### 4.1 Les ministères ne fournissent pas systématiquement aux décideurs des renseignements complets dans leurs analyses de rentabilisation

L'**annexe 5** présente notre évaluation de 15 analyses de rentabilisation provenant de 14 ministères. Nous avons élaboré à cette fin une échelle comportant quatre cotes : Exemplaire, Passable, Lacunaire et Préparation insuffisante (voir la **figure 6** pour la définition de ces cotes). Comme il est indiqué à l'**annexe 5**, huit des analyses de rentabilisation évaluées (53 %) ont obtenu la cote Passable, ce qui signifie qu'elles remplissaient la plupart des critères servant à déterminer qu'une analyse de rentabilisation est solide et que, malgré certains manques de cohérence, elles pouvaient étayer adéquatement la prise de décisions. La cote Lacunaire a été attribuée aux sept autres analyses de rentabilisation (47 %), ce qui veut dire que, même si certains des critères étaient remplis, il y avait des lacunes importantes au chapitre de l'information ou des incohérences dans la qualité de l'analyse, et que ces analyses de rentabilisation n'étaient que partiellement adéquates pour étayer la prise de décisions. Aucune des 15 analyses de rentabilisation examinées n'entraîne dans la catégorie la plus faible (Préparation insuffisante). Aucune n'a obtenu non plus la cote Exemplaire, qui signifie que tous les critères d'une analyse de rentabilisation solide sont remplis, que le niveau d'analyse est constamment élevé et que les décideurs disposent de l'information nécessaire pour prendre de façon efficace une décision éclairée. Nos constatations sont présentées plus en détail dans les sections qui suivent.

### 4.1.1 La plupart des analyses de rentabilisation examinées contenaient une analyse incomplète des options, des risques et des coûts

Notre examen de 15 analyses de rentabilisation a révélé ce qui suit :

- **Les analyses de rentabilisation n'incluent pas toujours une évaluation d'autres options envisageables et ne comparent pas systématiquement les options.** Parmi les 15 analyses de rentabilisation que nous avons examinées, seulement 2 respectaient l'exigence du Secrétariat consistant à évaluer trois options ainsi que le maintien du statu quo. Le tiers des analyses de rentabilisation ne proposaient aucune autre option. Lorsque les analyses de rentabilisation ne comprenaient pas d'autres options, aucune explication n'était fournie, de sorte que la justification sous-jacente était inconnue. En outre, une seule des 15 analyses de rentabilisation reposait sur une approche systématique afin d'analyser les avantages et les inconvénients des options envisagées en utilisant un ensemble commun de paramètres de mesure.

Les ministères nous ont dit que, dans les cas où aucune option additionnelle n'était incluse, il se pouvait que des options aient été prises en compte dans des analyses de rentabilisation ou des présentations au Conseil des ministres préparées antérieurement; toutefois, nous avons relevé des cas où les analyses de rentabilisation de notre échantillon n'étaient pas accompagnées d'une présentation au Conseil des ministres et d'autres où l'analyse de rentabilisation antérieure ne comportait pas non plus une évaluation complète d'autres options. Il faut ajouter que l'évaluation des options ne constitue pas une section obligatoire des présentations au Conseil des ministres et peut donc être absente; il est donc d'autant plus

essentiel que l'évaluation des options soit incluse dans les analyses de rentabilisation.

- **Les analyses de rentabilisation ne comportaient pas une évaluation du risque relié au fait de ne pas donner suite à la demande.** Nous avons constaté que 60 % des analyses de rentabilisation examinées avaient cerné la plupart des risques clés et comportaient des stratégies d'atténuation de ces risques, mais que les autres analyses de rentabilisation (40 %) n'avaient généralement pas déterminé et évalué tous les risques clés, ou du moins ne l'avaient pas fait de façon systématique. Ainsi, il arrivait parfois que les risques ne soient pas présentés dans la même section du modèle, ne soient pas évalués en fonction de la probabilité ou de la fréquence, ou ne soient pas assortis de stratégies d'atténuation. Aucune des 15 analyses de rentabilisation ne comportait une évaluation du risque relié au fait de ne pas donner suite à la demande proposée.
- **Dans la moitié des analyses de rentabilisation, on n'a pas cherché, ou à peu près pas, à analyser les coûts ou les avantages.** Dans la moitié des analyses de rentabilisation examinées, les ministères incluaient une analyse des coûts, comme une analyse coûts-avantages ou une analyse coûts-efficacité. Toutefois, dans l'autre moitié des analyses de rentabilisation, les ministères ont généralement fait peu d'efforts, voire aucun, pour analyser les avantages associés à une proposition donnée par rapport aux coûts, ou pour expliquer pourquoi une telle analyse n'était pas justifiée.

La **figure 7** présente des exemples tirés des analyses de rentabilisation de notre échantillon et illustre pourquoi chacun des éléments qui caractérisent une analyse de rentabilisation robuste est important pour étayer la prise de décisions.

**Figure 7 : Pourquoi des analyses de rentabilisation robustes sont importantes**

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Exemples d'analyses de rentabilisation	Pourquoi cet audit est-il important?
<b>Évaluation systématique des options – Trouver la meilleure solution dans l'intérêt des contribuables</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dans l'analyse de rentabilisation présentée relativement à un important projet d'infrastructure, on a évalué plus de trois options ainsi que le maintien du statu quo, et chaque option a été évaluée au moyen d'un ensemble commun de critères.</li> </ul>	L'évaluation d'autres options à l'aide de critères communs permet de déterminer toutes les options viables, et les décideurs sont ainsi plus à même d'établir quelle est la meilleure option.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une proposition consistant à annuler un projet d'immobilisations d'un milliard de dollars ne présentait qu'une solution de rechange (le maintien du statu quo) en sus de l'option d'annulation.</li> </ul>	
<b>Évaluation et atténuation des risques – Veiller à ce que les conséquences imprévues soient abordées selon une approche proactive</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dans la majorité des analyses de rentabilisation, les principaux risques sont déterminés, une cote leur est attribuée et des stratégies d'atténuation sont mises de l'avant; toutefois, aucune de celles faisant partie de notre échantillon ne traitait du risque à prévoir si l'on ne donnait pas suite à la demande, et aucune ne comportait non plus de stratégie d'atténuation dans l'éventualité où la demande serait refusée ou reportée.</li> </ul>	Il est essentiel de s'assurer que tous les principaux risques ont été cernés et systématiquement évalués pour que les projets puissent être réalisés sans qu'il y ait de retard ni de répercussions négatives découlant d'événements imprévus, comme des dépassements de coûts ou l'opposition des utilisateurs finals.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une analyse de rentabilisation portant sur des changements à apporter à un programme n'affiche qu'un seul risque évalué. Des risques clés n'avaient pas été abordés, entre autres ceux associés aux réactions des intervenants, en particulier ceux dont l'admissibilité au programme prendrait fin, ainsi que le risque à prévoir si les changements proposés n'étaient pas effectués.</li> </ul>	
<b>Analyses des coûts (p. ex. analyse coûts-avantages ou analyse coûts-efficacité) – Pour la prise de décisions financières prudentes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ L'analyse de rentabilisation relative à un projet d'immobilisations comportait une comparaison des coûts et des avantages de deux modèles d'exécution différents.</li> </ul>	Une analyse complète des coûts permet aux décideurs d'évaluer la faisabilité et la viabilité financières de la proposition, ce qui est gage de transparence et de responsabilisation.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une analyse de rentabilisation visant la transition de près de 1 000 employés touchés dans le cadre d'une restructuration ne tentait pas d'établir un lien entre les économies (avantages) et les répercussions (coûts) du point de vue des employés touchés.</li> </ul>	
<b>Consultations – Veiller à ce que les programmes et services répondent aux besoins des utilisateurs</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une analyse de rentabilisation à propos d'une proposition consistant à rendre un service disponible en ligne contenait des explications sur le type de consultations ayant eu lieu avec les parties prenantes et présentait un tableau des constatations relatives à chaque groupe de parties prenantes consultées.</li> </ul>	En l'absence d'information sur les résultats des consultations ou de précisions sur les plans de consultation, les décideurs peuvent se heurter à une opposition imprévue, ou il peut y avoir des défauts de conception qui auraient pu être évités.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une analyse de rentabilisation visait à demander l'annulation de modifications d'un programme qui avaient été approuvées récemment, en raison de leurs répercussions sur les intervenants et les utilisateurs finals, ces répercussions ayant été cernées après l'approbation. On demandait d'annuler les approbations antérieures afin de procéder à une réforme plus complète du programme, mais il n'était pas précisé si le processus comporterait des consultations auprès des intervenants/utilisateurs finals.</li> </ul>	
<b>Plan de mise en oeuvre – Assure une exécution réussie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une analyse de rentabilisation à l'appui de changements proposés d'un programme agricole précisait les prochaines étapes du processus et le calendrier de mise en oeuvre, de même que les rôles et les responsabilités.</li> </ul>	Un plan de mise en oeuvre énonce les échéanciers, les jalons et les mécanismes de surveillance, et il peut contribuer à éviter les retards et les problèmes d'exécution.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une analyse de rentabilisation à l'appui d'une demande d'affectation de 43 millions de dollars afin de reporter d'un an des réductions dans le cadre d'un programme ne comprenait pas de plan de mise en oeuvre.</li> </ul>	

Exemples d'analyses de rentabilisation	Pourquoi cet audit est-il important?
<b>Surveillance du rendement – Pour que les dépenses gouvernementales soient fondées sur des données probantes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une analyse de rentabilisation portant sur un important projet d'infrastructures énergétiques comprenait un tableau précisant les résultats souhaités, les indicateurs de rendement utilisés et les cibles du projet.</li> </ul>	Faute de surveillance du rendement, le gouvernement ne dispose pas de données probantes sur lesquelles se fonder pour procéder à des examens ou à des réformes de programmes et pour s'assurer que les deniers publics sont dépensés conformément au principe de l'optimisation des ressources.
<ul style="list-style-type: none"> <li>x Une analyse de rentabilisation visant l'obtention de 143 millions de dollars pour prolonger et réviser deux programmes de subventions n'incluait pas d'indicateurs de rendement afin de vérifier si les résultats attendus étaient atteints.</li> </ul>	

✓ Exemple de pratique exemplaire dans une analyse de rentabilisation.

x Exemple de point à améliorer dans une analyse de rentabilisation.

## RECOMMANDATION 1

Afin que les analyses de rentabilisation fournissent aux décideurs des renseignements suffisants et détaillés à l'appui de la prise de décisions, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit offrir des possibilités de formation, d'encadrement et de mentorat aux préparateurs des analyses de rentabilisation, et il doit collaborer proactivement avec les ministères pour s'assurer que les analyses de rentabilisation :

- contiennent une évaluation d'au moins trois options ainsi que du maintien du statu quo, en utilisant un ensemble cohérent de paramètres de mesure des avantages et des inconvénients de chaque option;
- présentent un résumé des options liées à la demande qui ont déjà été présentées au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement ou au Conseil des ministres;
- indiquent si une analyse coûts-avantages ou une analyse coûts-efficacité est nécessaire relativement à la demande et, le cas échéant, incluent ces analyses et en définissent la portée;
- déterminent et évaluent systématiquement les principaux risques et les stratégies d'atténuation connexes, ce qui doit inclure le risque associé au fait de ne pas mettre en oeuvre l'approche proposée.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) accepte la recommandation de la vérificatrice générale et il convient que d'autres possibilités de formation, d'encadrement et de mentorat permettront au personnel de mieux appuyer le processus décisionnel du Conseil fondé sur des données probantes.

Le Secrétariat élabore actuellement un nouveau programme de formation officielle à l'intention de son personnel et des ministères hiérarchiques, y compris le personnel de l'organisation et des politiques/programmes, sur l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes. Par rapport à cette recommandation, cette formation comprendra la détermination et l'évaluation des options, des analyses de coûts (par exemple, analyse coûts-avantages ou analyse coûts-efficacité), ainsi que l'évaluation et l'atténuation des risques. La mise en oeuvre du programme de formation pour les analystes du Secrétariat devrait être lancée d'ici le 31 mars 2021, et celle des ministères hiérarchiques sera lancée l'année suivante.

Le Secrétariat mettra également à jour le modèle d'analyse de rentabilisation et le guide de l'utilisateur afin de renforcer les exigences relatives à l'élaboration des options, et il inclura dans le modèle des messages invitant les ministères à signaler les options déjà présentées au Conseil.

#### 4.1.2 Les analyses de rentabilisation examinées contenaient des renseignements insuffisants et incomplets sur les consultations

Il est ressorti de notre examen que, en règle générale, les analyses de rentabilisation n'établissaient pas systématiquement de liens entre les personnes consultées et les particularités du type de consultation, les objectifs de la consultation et la rétroaction obtenue. C'était particulièrement notable dans le cas des consultations internes avec d'autres ministères ou programmes, où plus de la moitié des analyses de rentabilisation ne contenaient généralement pas de précisions sur la nature, la portée et les conclusions des délibérations internes. À l'opposé, la majorité des analyses de rentabilisation comprenaient ces renseignements relativement aux consultations externes effectuées.

Toutefois, dans la plupart des analyses de rentabilisation, on observait l'absence d'explication sur le lien entre les résultats de la consultation et l'analyse de rentabilisation présentée par le Ministère. Sans cette information sur les résultats des consultations, les décideurs risquent de se heurter à une opposition inattendue ou à des défauts de conception qui auraient pu être évités. La **figure 7** présente des exemples de pratiques exemplaires et de points à améliorer dans les analyses de rentabilisation évaluées.

### RECOMMANDATION 2

Afin de fournir aux décideurs des renseignements complets sur les consultations menées à l'interne et à l'externe, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit offrir des possibilités de formation, d'encadrement et de mentorat aux préparateurs des analyses de rentabilisation, et il doit collaborer proactivement avec les ministères pour s'assurer que les analyses de rentabilisation :

- indiquent clairement qui a été consulté, quand et comment les consultations ont été menées, quels sujets ont été abordés, et quels ont été les résultats;
- résumant la façon dont le ministère envisage de donner suite aux résultats des consultations.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat accepte la recommandation et il reconnaît la nécessité de fournir aux décideurs suffisamment d'information sur les consultations pour les aider à prendre des décisions.

La formation actuellement offerte sur la prise de décisions fondées sur des données probantes sera examinée afin d'envisager l'amélioration des consultations et de la façon dont celles-ci peuvent servir à renforcer les analyses de rentabilisation. Les résultats de cet examen seront utilisés pour un nouveau programme de formation officielle qui est en voie d'élaboration à l'intention des analystes du Secrétariat et des ministères hiérarchiques.

De plus, le modèle d'analyse de rentabilisation sera renforcé afin d'obtenir le résumé et les détails des consultations menées. Par ailleurs, le Secrétariat examinera le modèle tous les ans pour s'assurer que des améliorations sont apportées en continu, et fournir la formation nécessaire pour examiner les changements apportés au modèle.

#### 4.1.3 La majorité des analyses de rentabilisation examinées comportaient des plans de mise en oeuvre, mais des plans de surveillance du rendement connexes étaient incomplets ou insuffisants

Lors de notre évaluation des analyses de rentabilisation, nous avons constaté qu'un peu plus de la moitié fournissaient des précisions sur les prochaines étapes, les échéanciers, les jalons

et les responsabilités en matière de surveillance. Par contre, les autres analyses de rentabilisation contenaient peu de renseignements, voire pas de renseignements du tout, concernant leur plan de mise en oeuvre (par exemple les rôles et les responsabilités).

Pour ce qui est de la surveillance du rendement, au moins 80 % des analyses de rentabilisation ne comportaient pas de plan de surveillance du rendement adéquat, par exemple des détails à propos des données sur le rendement devant être recueillies, des sources de données sur le rendement et des responsabilités attribuées à l'appui de l'amélioration continue. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- Les ministères avaient tendance à présenter les intrants – activités et processus – plutôt que les extrants ou les résultats, et en général ils n'adoptaient pas une approche systématique pour présenter des indicateurs de rendement à l'égard des extrants et des résultats et pour les relier directement aux objectifs ainsi qu'aux répercussions sur les utilisateurs finals.
- Il y avait sept analyses de rentabilisation qui ne contenaient aucun plan de surveillance du rendement, et six autres qui fournissaient des renseignements très limités (par exemple, elles ne précisaient pas les indicateurs de rendement, la source des données sur le rendement ou les responsabilités en matière d'amélioration continue). Les ministères indiquaient dans leurs analyses de rentabilisation qu'un plan de surveillance du rendement serait fourni à une date ultérieure dans le cadre d'un rapport complémentaire au Conseil ou dans leur prochain plan d'activités annuel.

Un plan de surveillance du rendement fournit des données utiles pour procéder à des examens ou des réformes de programmes en se fondant sur des données probantes, et il peut aider à garantir que les fonds sont utilisés conformément au principe de l'optimisation des ressources. L'inclusion d'un plan

de surveillance du rendement dans une analyse de rentabilisation garantit que le rendement fera l'objet d'une surveillance dès le début du projet ou du programme et que les données nécessaires seront recueillies. D'après nos audits antérieurs, la surveillance du rendement constitue un problème récurrent dans l'ensemble du secteur public : de fait, dans nos rapports annuels de 2012 à 2016, on retrouve 176 mesures recommandées qui avaient trait à la surveillance et à la supervision.

### RECOMMANDATION 3

Pour concourir à l'incorporation de plans de surveillance du rendement aux analyses de rentabilisation, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit offrir des possibilités de formation, d'encadrement et de mentorat aux préparateurs des analyses de rentabilisation, et il doit collaborer proactivement avec les ministères pour s'assurer que les analyses de rentabilisation :

- comprennent des indicateurs de rendement quantifiables liés aux objectifs, aux extrants et aux résultats des propositions ainsi qu'à leurs répercussions sur les utilisateurs finals;
- contiennent un plan de surveillance du rendement et de reddition de comptes comprenant une description des données qui doivent être recueillies, des sources de données, de la fréquence de la collecte et des rapports, et énonçant s'il y a lieu les responsabilités assignées à l'appui des activités de surveillance et d'amélioration continue.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il reconnaît l'importance des mesures du rendement pour surveiller les progrès des initiatives proposées.

Le Secrétariat collaborera de façon proactive avec les ministères hiérarchiques pour améliorer l'élaboration de plans de surveillance du rendement et de mesures du rendement quantifiables dans leurs analyses de

rentabilisation, et il veillera à ce que les séances de formation insistent sur l'importance d'inclure des indicateurs propres aux initiatives dans les analyses de rentabilisation, et d'assurer le suivi interne et favoriser l'amélioration continue. Il s'agira d'une partie d'un nouveau programme de formation officielle qui est en voie d'élaboration pour les analystes du Secrétariat et des ministères hiérarchiques.

#### 4.1.4 Le fait que les analyses de rentabilisation soient longues et répétitives rend plus difficile leur examen par le Conseil et le Secrétariat

Nous avons constaté que les analyses de rentabilisation de notre échantillon étaient longues et répétitives. La longueur des 15 analyses de rentabilisation examinées était en moyenne de 42 pages; le nombre de pages allait de 13 à 136. Bien qu'il n'y ait pas d'instructions fournies à propos de la longueur ou du nombre de pages des documents, le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation (2019) demande aux ministères de limiter leur résumé à deux pages. Or, dans les analyses de rentabilisation examinées, ces résumés comptaient de 1,5 à 12 pages, leur longueur moyenne étant de 4,5 pages.

Il serait utile pour les analystes du Conseil et ceux du Secrétariat qui examinent les analyses de rentabilisation que celles-ci soient plus concises et plus claires. Notre examen des questions documentées qui ont été posées par les analystes du Secrétariat pendant leur examen des analyses de rentabilisation de notre échantillon (**section 5.2**) montre que près de la moitié (44 %) de ces questions visaient à obtenir des éclaircissements à propos de l'analyse de rentabilisation. Des analyses de rentabilisation plus claires et plus concises pourraient permettre d'accroître l'efficacité de l'examen effectué par le Secrétariat.

En outre, la longueur des analyses de rentabilisation n'est pas une garantie de leur exhaustivité. Par exemple, l'analyse de

rentabilisation la plus longue de notre échantillon comprenait 136 pages, mais elle ne renfermait ni analyse coûts-avantages ni plan de surveillance du rendement, et l'analyse des options était incomplète.

D'autres administrations limitent la longueur des présentations ou permettent de les personnaliser selon la nature de la demande. Par exemple, selon les lignes directrices en vigueur, les présentations au Conseil du Trésor du Manitoba ne doivent pas dépasser quatre pages, des annexes supplémentaires étant requises pour les grands projets d'immobilisations. Le Royaume-Uni et la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, ont tous deux établi des lignes directrices qui limitent à une page le résumé des présentations. Dans ses directives aux ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada donne des exemples de présentations où certaines des sections du modèle ne sont pas requises. Il recommande de consulter les analystes du Conseil du Trésor dès les premières étapes du processus pour discuter des exigences applicables et obtenir des conseils sur les éléments de la présentation qui devraient être inclus.

#### RECOMMANDATION 4

Pour fournir aux décideurs des analyses de rentabilisation concises, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- imposer le respect du nombre limite de pages des résumés relatifs aux analyses de rentabilisation;
- établir des lignes directrices concernant la marge de manoeuvre accordée en ce qui a trait à la longueur et au contenu des analyses de rentabilisation, selon le niveau et la probabilité des risques associés à la demande;
- offrir des possibilités de formation, d'encadrement et de mentorat aux préparateurs des analyses de rentabilisation sur la manière de rendre ces dernières plus claires et plus concises.

## RÉPONSE DU SÉCRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il reconnaît l'importance de fournir aux décideurs des analyses de rentabilisation concises.

Le Secrétariat est d'accord avec le commentaire concernant la longueur et la proportionnalité des présentations. Il examinera et mettra à jour la version actuelle du Guide de l'utilisateur afin de fournir d'autres directives, y compris des exemples, pour expliquer la souplesse de la longueur et du contenu des analyses de rentabilisation par rapport à la complexité de la demande. Un nouveau programme de formation officielle élaboré par le Secrétariat à l'intention des ministères guidera les utilisateurs sur la façon de traiter de manière succincte certaines sections des analyses de rentabilisation.

Le Secrétariat améliorera l'application des limites relatives aux pages du sommaire au moyen du modèle et du Guide, en recourant aux analystes de portefeuille qui travaillent directement avec les ministères pour la préparation des présentations.

### 4.2 Le modèle d'analyse de rentabilisation du Secrétariat comprend la plupart des principaux critères requis pour élaborer une analyse de rentabilisation robuste, mais certains éléments importants sont négligés

Au cours de l'élaboration des critères de notre examen (**annexe 5**), nous avons noté que, dans l'ensemble, le modèle du Secrétariat comprend la plupart des éléments clés d'une solide analyse de rentabilisation. Toutefois, ce modèle omet certains éléments importants. L'un de ces éléments consiste à cerner clairement les lacunes dans les données, le cas échéant, et leur incidence sur la prise de décisions. Nous avons également constaté

que le modèle d'analyse de rentabilisation du Secrétariat ne requiert pas la prise en compte d'enjeux transversaux comme les impacts environnementaux, la gouvernance des données et les droits de propriété intellectuelle. Or, ces enjeux peuvent toucher tous les aspects d'un programme; ils doivent donc être intégrés à toutes les étapes de l'élaboration des programmes et des politiques. Nous avons inclus ces éléments dans nos critères relatifs aux données probantes, à l'exhaustivité et à la crédibilité, qui ont été approuvés par la direction du Secrétariat préalablement à notre évaluation des analyses de rentabilisation.

#### 4.2.1 La majorité des analyses de rentabilisation examinées ne cernaient pas les lacunes dans les données ni leurs répercussions sur la prise de décisions

Dans plus de la moitié des analyses de rentabilisation examinées, on n'avait pas indiqué les éventuelles lacunes dans les données ou expliqué leur incidence sur la prise de décisions, ou on ne l'avait fait que de façon limitée. À titre d'exemple, une analyse de rentabilisation portant sur un programme remanié dont les frais étaient partagés entre la province et les participants fournissait une estimation des coûts pour le gouvernement, mais pas des coûts pour les participants. La détermination des lacunes dans les données témoigne de la diligence raisonnable exercée lors de la préparation de l'analyse de rentabilisation, car elle signale aux décideurs que leur décision peut être fondée sur des renseignements limités ou incomplets. Cela permet aux décideurs de reporter la prise de décision concernant une proposition jusqu'à ce qu'une analyse de rentabilisation complète puisse être fournie.

#### 4.2.2 Certains enjeux, comme la gouvernance des données, la propriété intellectuelle et les répercussions environnementales, étaient rarement pris en compte dans les analyses de rentabilisation examinées

Nos audits antérieurs sur des enjeux transversaux comme la propriété intellectuelle (les droits entourant une méthodologie, un concept ou une autre création), la gouvernance des données (la gestion des données dans une optique de qualité et de sécurité) et l'environnement, ont révélé la nécessité d'intégrer systématiquement ces considérations dans les processus décisionnels du gouvernement. À l'heure actuelle, le modèle d'analyse de rentabilisation du Secrétariat ne requiert pas que les ministères tiennent compte des répercussions associées à la gouvernance des données, aux droits de propriété intellectuelle ou à l'environnement.

Par exemple, dans notre rapport de 2018 sur la société Waterfront Toronto, nous faisons état de certains cas où des décisions avaient été prises en l'absence de cadres de gouvernance des données portant sur la propriété intellectuelle, la collecte des données, la propriété, la sécurité et la protection des renseignements personnels. De même, dans notre rapport de 2015 sur la propriété intellectuelle des universités, nous indiquons avoir constaté que le gouvernement provincial ne possédait pratiquement aucun droit de propriété intellectuelle résultant de la recherche qu'il finançait, ce qui pouvait entraîner la perte de recettes ou de bénéfices futurs. Ces rapports soulignaient l'importance de tenir compte des aspects entourant les données et la propriété intellectuelle dans le processus décisionnel. Or, aucune des analyses de rentabilisation que nous avons examinées ne prenait en compte ces enjeux.

Les chapitres de nos rapports de 2016 et de 2019 portant sur les changements climatiques montrent que les répercussions des propositions sur les émissions de gaz à effet de serre ne sont

pas systématiquement prises en compte dans la prise des décisions provinciales. En 2016, nous avons recommandé que l'on élabore des lignes directrices sur la manière de prendre en compte le « coût social du carbone » (estimation de la valeur des dommages économiques causés par les émissions de gaz à effet de serre); en 2019, nous recommandions que toutes les présentations au Conseil ayant trait à des décisions qui peuvent avoir une incidence sur les émissions de gaz à effet de serre comprennent une évaluation de l'incidence en question. Au moment de notre examen, le modèle d'analyse de rentabilisation et les lignes directrices connexes n'avaient pas fait l'objet de mises à jour à cet égard. Pour leur part, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, exigent que les analyses de rentabilisation tiennent compte des effets et des avantages environnementaux.

Parmi les 14 ministères représentés dans notre échantillon, 10 avaient préparé une déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales en application de la *Charte des droits environnementaux*; cette déclaration informe le public à propos des responsabilités et valeurs environnementales du ministère. Les ministères doivent tenir compte de leur déclaration chaque fois qu'ils prennent une décision pouvant avoir une incidence importante sur l'environnement. Nous avons cependant constaté que seulement trois des analyses de rentabilisation de notre échantillon incluaient des considérations environnementales dans leur proposition, et qu'aucune ne faisait directement référence à la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales.

#### RECOMMANDATION 5

Pour améliorer son modèle d'analyse de rentabilisation afin que les décideurs soient plus à même de prendre des décisions éclairées ou de reporter leur décision s'il y a lieu, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- mettre à jour le modèle d'analyse de rentabilisation et les lignes directrices pour exiger ce qui suit :
  - les lacunes dans les données sont cernées clairement, et leurs répercussions sur la prise de décisions sont expliquées;
  - le cas échéant, les enjeux transversaux sont pris en compte, notamment la gouvernance des données, la propriété intellectuelle et les impacts environnementaux;
- fournir une orientation et une formation aux préparateurs des analyses de rentabilisation sur la façon d'intégrer ces enjeux dans le processus décisionnel.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat accepte la recommandation et il comprend la nécessité d'un modèle d'analyse de rentabilisation plus efficace pour appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes.

Le Secrétariat mettra le modèle à jour pour exiger que les ministères énoncent clairement les lacunes dans les données et leur incidence sur la prise de décisions. Il mettra également à jour le modèle pour y inclure, s'il y a lieu, les répercussions sur l'environnement, y compris les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la gouvernance des données et les droits de propriété intellectuelle.

Le Secrétariat collaborera avec les ministères afin d'améliorer les connaissances et la compréhension du personnel sur la façon de combler les lacunes dans les données et les enjeux transversaux, et sur leur influence sur la proposition. Les modèles d'instructions et le nouveau programme de formation officielle à l'intention des ministères les aideront à remplir efficacement ces sections et à s'attarder à l'incidence de ces enjeux sur leur proposition.

## 4.3 Les possibilités de formation sur les analyses de rentabilisation et la mise en commun des pratiques exemplaires sont limitées

### 4.3.1 La formation et la rétroaction du Secrétariat ne s'adressent pas aux préparateurs initiaux des analyses de rentabilisation

#### Formation portant sur les analyses de rentabilisation

Ce sont les membres du personnel responsable des politiques et des programmes qui rédigent la plupart des analyses de rentabilisation; toutefois, nous avons constaté que ces employés avaient assisté à moins de séances de formation que le personnel des divisions opérationnelles. Lors de nos sondages auprès de membres du personnel des ministères, 46 % des répondants (53 % des membres de divisions opérationnelles et 41 % des membres de divisions responsables des politiques et des programmes) ont déclaré qu'il y avait lieu d'améliorer la formation sur l'élaboration des analyses de rentabilisation. Dans leurs réponses, de nombreux employés ont dit qu'ils aimeraient suivre des séances de formation régulières (mensuelles ou trimestrielles) sur le processus d'analyse de rentabilisation en cours d'exercice ainsi que sur les attentes du Secrétariat à l'égard des analyses de rentabilisation. Une telle formation pourrait améliorer la qualité des analyses de rentabilisation.

En août 2019, avant de lancer son nouveau modèle et ses nouvelles lignes directrices, le Secrétariat a tenu trois séances de formation sur le Web à l'intention des ministères qui soumettent des analyses de rentabilisation. Ces séances donnaient un aperçu des objectifs liés au nouveau modèle et passaient en revue les composantes obligatoires du modèle, ce qui incluait l'évaluation des risques, l'analyse des options et les tableaux financiers. Également, on présentait les ressources et les outils intégrés dans le modèle, et on faisait mention du

nouveau guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation.

Tous les employés des ministères pouvaient suivre cette formation, mais le Secrétariat a envoyé l'information sur la formation aux divisions opérationnelles (étant donné qu'elles constituent le principal point de contact des analystes du Secrétariat) en les encourageant à transmettre l'invitation au personnel responsable des programmes et des politiques. L'examen de la participation à la formation a révélé que, en excluant le personnel du Secrétariat et du Bureau du Conseil des ministres, près de 60 % des participants des ministères venaient des divisions opérationnelles et environ 40 %, des divisions responsables des politiques et des programmes. Pourtant, il ressort de nos sondages et de nos entrevues que c'est le personnel responsable des politiques et des programmes qui rédige la majorité des analyses de rentabilisation.

Bien que cette formation ne soit pas expressément adaptée à l'élaboration d'analyses de rentabilisation, le Secrétariat propose également de la formation sur la gestion des risques (qui est offerte en personne et en ligne plusieurs fois au cours de l'année à tout le personnel du gouvernement, mais qui cible d'abord le personnel des divisions opérationnelles), sur la mesure du rendement (offerte à la demande d'un ministère) et sur l'analyse des données (offerte en ligne à tout le personnel du gouvernement). En 2019-2020, seulement quatre ministères ont participé à une formation sur la mesure du rendement et un seul a participé à des ateliers de prise de décisions fondées sur des données probantes.

Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, près de la moitié des répondants ont indiqué que la formation constituait un aspect à améliorer, certains demandant la tenue de séances de formation régulières. L'un des répondants a suggéré que le Secrétariat fournisse des exemples de modèles remplis pour illustrer en quoi consiste une bonne analyse de rentabilisation. Les répondants ont également noté qu'il existait

d'autres documents de référence sur le processus de présentation, mais ils ont dit qu'il faudrait disposer d'un ensemble simplifié d'instructions et d'outils de référence rapide axés sur des types particuliers de projets (par exemple, les projets de TI et les grands projets d'infrastructures).

### Commentaires du Secrétariat : Notes d'évaluation

Les analystes du Secrétariat acheminent leurs questions sur les analyses de rentabilisation aux divisions opérationnelles des ministères et fournissent les notes d'évaluation contenant l'analyse formelle du Secrétariat et des conseils sur l'analyse de rentabilisation aux fins d'examen. À titre de principal point de contact, les divisions opérationnelles collaborent généralement avec le personnel des politiques et des programmes pour recueillir l'information et répondre directement au Secrétariat. Il revient aux divisions opérationnelles, si elles le souhaitent, de transmettre la note d'évaluation aux préparateurs de l'analyse de rentabilisation dans les secteurs des politiques et des programmes du ministère.

Nos entrevues avec des membres du personnel des divisions opérationnelles amènent à penser qu'il existe des variations en ce qui touche la communication de cette information au personnel responsable des politiques et des programmes, certains employés disant considérer que la note d'évaluation constitue un conseil confidentiel et en communiquer certaines sections uniquement si cela est nécessaire. Parmi les employés des divisions opérationnelles ayant répondu au sondage, 25 % ont indiqué qu'ils ne communiquaient pas la note d'évaluation aux préparateurs de l'analyse de rentabilisation ou à d'autres secteurs de programmes concernés. Par conséquent, les préparateurs initiaux des analyses de rentabilisation n'interagissent pas directement avec le personnel du Secrétariat sur une base courante, et ils pourraient ne pas recevoir tous les renseignements ou tous les conseils fournis par le Secrétariat; on rate ainsi une occasion de diffuser

les commentaires sur la qualité des analyses de rentabilisation ou sur les caractéristiques d'une solide analyse de rentabilisation.

De même, nous avons constaté que, s'il existe des moyens de communiquer les pratiques exemplaires entre les gestionnaires des divisions opérationnelles (par exemple des tribunes comme le Comité des chefs de la planification des activités et le Regroupement des directeurs généraux de l'administration), il n'existe pas de possibilités équivalentes pour les membres du personnel et de la direction des politiques et des programmes.

Pour sa part, le département du Trésor de la Nouvelle-Zélande a une équipe qui se réunit tous les trimestres avec le personnel du gouvernement et du secteur parapublic pour répondre aux questions et échanger des renseignements et des mises à jour concernant le processus d'analyse de rentabilisation. Les participants doivent faire part à leurs collègues des mises à jour apportées et des leçons apprises.

## RECOMMANDATION 6

Pour que les préparateurs des présentations soient plus à même d'élaborer des analyses de rentabilisation robustes et fondées sur des données probantes, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) doit :

- intégrer la formation sur les analyses de rentabilisation aux plans d'apprentissage et de perfectionnement du personnel ministériel;
- communiquer les pratiques exemplaires en matière d'élaboration d'analyses de rentabilisation aux préparateurs initiaux des analyses de rentabilisation;
- envisager de désigner des membres de son personnel à titre de « champions des analyses de rentabilisation » pour aider proactivement les ministères à élaborer leurs analyses de rentabilisation.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il reconnaît l'importance de préparer les employés à assumer leurs rôles afin qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires pour appuyer le processus décisionnel du Conseil fondé sur des données probantes.

Le Secrétariat collaborera avec les ministères responsables en mettant à profit les réseaux existants des bureaux des directeurs généraux de l'administration et du Conseil des sous-ministres pour inclure la formation sur les analyses de rentabilisation dans les plans d'apprentissage et de perfectionnement du personnel.

En outre, le Secrétariat tirera parti de la formation existante offerte par les ministères et de la formation dans la collectivité des finances de la fonction publique de l'Ontario pour partager et promouvoir les pratiques exemplaires et les documents d'orientation.

Le Secrétariat évaluera également d'autres façons (par exemple, des champions des analyses de rentabilisation) de mobiliser le personnel des politiques et des programmes dans les ministères hiérarchiques, de partager les pratiques exemplaires et d'améliorer la capacité d'élaborer de solides analyses de rentabilisation.

### 4.3.2 Le processus de préparation des analyses de rentabilisation et les décisions prises ne sont pas accessibles au public

L'Ontario ne publie pas de renseignements sur les processus au niveau du Conseil ou du Conseil des ministres, ce qui inclut par exemple leur composition, leur mandat et leurs responsabilités. De plus, les modèles d'analyse de rentabilisation et les documents de référence sont disponibles uniquement sur l'intranet du gouvernement. En revanche, d'autres administrations, comme le gouvernement du Canada et celui

de la Nouvelle-Écosse, communiquent des renseignements sur ces processus décisionnels gouvernementaux et publient des modèles d'analyse de rentabilisation et des documents d'orientation sur leurs sites Web accessibles au public. Si les ministères, les organismes, le secteur parapublic et le public avaient accès à des renseignements sur le processus décisionnel du gouvernement, cela pourrait concourir à la conscientisation à propos de ce processus ainsi qu'à la transparence et à la responsabilisation du gouvernement. Plus particulièrement, cela pourrait être utile aux organismes provinciaux et aux organisations du secteur parapublic, qui n'ont pas accès à la formation offerte à l'interne par le gouvernement sur les analyses de rentabilisation, car ils disposeraient ainsi de données contextuelles plus détaillées sur le processus et sur l'information attendue lorsque les ministères élaborent des analyses de rentabilisation pour leur compte.

Les résultats du processus annuel de planification des activités sont rendus publics dans les documents budgétaires et les budgets des dépenses. Cependant, si l'on fait exception des transferts de ressources financières entre crédits votés (ce que l'on appelle les arrêtés du Conseil du Trésor) et des modifications apportées aux lois et aux règlements, les renseignements concernant d'autres travaux du Conseil, comme les analyses de rentabilisation relatives à des programmes nouveaux ou modifiés, ne sont pas rendus publics. Par contre, non seulement la Nouvelle-Zélande publie-t-elle des renseignements sur le processus décisionnel du gouvernement, et notamment sur la composition des comités du Conseil des ministres et les processus d'analyse de rentabilisation, mais, depuis janvier 2019, elle rend publics les résultats définitifs du processus décisionnel du gouvernement sous la forme des procès-verbaux du Conseil des ministres qui ne sont pas classifiés comme étant très confidentiels ou de nature très délicate. Ce changement s'inscrivait dans l'engagement du gouvernement de la Nouvelle-Zélande à améliorer les pratiques de

communication proactive d'information, selon le principe que cela « favorise un bon gouvernement ainsi que la transparence et la confiance du public envers les institutions ».

## RECOMMANDATION 7

Pour promouvoir la transparence et la responsabilisation du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit publier des renseignements généraux sur les principaux processus décisionnels du gouvernement, notamment les processus d'approbation du Conseil des ministres et du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement, de même que les lignes directrices sur l'élaboration d'analyses de rentabilisation.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il confirme l'engagement du gouvernement d'appuyer la transparence et la responsabilisation intégrale dans ses rapports au public, à l'Assemblée législative et aux parties prenantes. Le Secrétariat collaborera avec ses partenaires pour évaluer les renseignements pertinents (processus décisionnels du gouvernement, modèles d'analyses de rentabilisation et notes d'évaluation) qui peuvent être communiqués au public conformément au mandat et aux objectifs du gouvernement ouvert.

## 5.0 Observations détaillées : Évaluation des analyses de rentabilisation par le Secrétariat et supervision du processus de demande en cours d'exercice

Selon le mandat de 2019 du Conseil du Trésor/ Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil), il incombe au Secrétariat de recourir à « une analyse approfondie et fondée sur des données probantes pour s'assurer que différentes options ont été évaluées et que les recommandations reposent sur des données probantes ». Ces conseils et ces analyses sont consignés de manière formelle dans une note d'évaluation adressée au Conseil et jointe à l'analyse de rentabilisation. Selon le Secrétariat, la note d'évaluation devrait fournir une analyse et une évaluation critique de la demande soumise, et elle ne devrait pas copier ou reproduire le contenu de l'analyse de rentabilisation.

### 5.1 Les notes d'évaluation ne renferment pas toujours un examen critique suffisant des analyses de rentabilisation

Nous avons examiné les 15 notes d'évaluation du Secrétariat qui accompagnaient les analyses de rentabilisation de notre échantillon, afin d'évaluer le degré de diligence raisonnable et d'assurance qu'apportent ces notes d'évaluation. Ainsi que nous l'indiquons à l'**annexe 6**, parmi les 15 notes d'évaluation que nous avons examinées, une seule (7 %) a reçu la cote Exemplaire, ce qui signifie qu'elle fournissait constamment un niveau élevé d'analyse; cinq (33 %) ont reçu la cote Passable, du fait de certaines variations de la qualité de l'analyse, et neuf (60 %), la cote Lacunaire, parce que l'analyse comportait des incohérences ou des lacunes importantes. Aucune des 15 analyses

de rentabilisation examinées n'entrait dans la catégorie la plus faible (Préparation insuffisante).

Dans l'ensemble, les notes d'évaluation expliquaient assez bien pourquoi les demandes étaient nécessaires, mais elles reformulaient souvent l'information fournie dans l'analyse de rentabilisation et ne fournissaient pas au Conseil une analyse critique de l'analyse de rentabilisation. Nous avons notamment constaté ce qui suit lors de notre examen des notes d'évaluation :

- **La majorité des notes d'évaluation ne fournissaient pas de conseils clairs concernant le caractère suffisant de l'évaluation des risques et des stratégies d'atténuation des ministères.** En général, les notes d'évaluation comparaient les risques cernés par le Secrétariat à ceux figurant dans l'analyse de rentabilisation du ministère, mais elles ne précisaient pas toujours au Conseil si le ministère avait cerné et atténué la totalité des principaux risques. Les deux tiers des notes d'évaluation n'établissaient pas si les plans d'atténuation des risques des ministères étaient suffisants pour gérer les risques décelés ou n'indiquaient pas quelle incidence pouvait avoir l'absence de stratégies d'atténuation des risques dans l'analyse de rentabilisation. Dans 14 des 15 notes d'évaluation, on ne retrouvait aucun commentaire sur le risque associé au fait de ne pas donner suite à la demande, même lorsque les analyses de rentabilisation n'avaient pas tenu compte de ce point.
- **Certains éléments de l'analyse financière de la demande étaient systématiquement manquants dans les notes d'évaluation.** Au total, 10 notes d'évaluation n'indiquaient pas si l'analyse de rentabilisation était fondée sur des hypothèses prudentes; 9 ne contenaient pas de renseignements concernant l'incidence de facteurs externes sur les projections des revenus et des dépenses du ministère; et 9 également ne fournissaient pas de précisions à propos de l'incidence de la

demande sur la dette provinciale, le cas échéant. En raison de son rôle d'organisme central, le Secrétariat a une compréhension plus complète du plan financier global du gouvernement et des principes qui sous-tendent sa politique budgétaire (tels que définis dans la *Loi de 2019 sur la viabilité, la transparence et la responsabilité financières*) (par exemple, la viabilité financière à long terme) qu'un ministère. De ce fait, il est essentiel de présenter cette information au Conseil pour qu'il soit possible d'évaluer l'analyse de rentabilisation dans le contexte des autres demandes et priorités du gouvernement.

- **Les notes d'évaluation ne fournissaient pas une évaluation adéquate de la faisabilité des propositions ministérielles.** Nous avons constaté que 47 % des notes d'évaluation de notre échantillon ne précisaient pas la faisabilité de l'option recommandée par le ministère, et 47 % ne précisaient pas non plus si le ministère avait mené des consultations externes et internes suffisantes auprès d'autres ministères et organismes au sujet de l'option recommandée.
- **Dans la majorité des notes d'évaluation, les plans de mise en oeuvre et de surveillance du rendement présentés dans les analyses de rentabilisation n'étaient pas évalués.** À la section 4.1.3, nous avons mentionné que, souvent, les analyses de rentabilisation ne contenaient pas d'information sur la mesure du rendement et les plans d'amélioration continue. Lorsque nous avons examiné les notes d'évaluation correspondantes, nous avons constaté que celles-ci ne déterminaient pas ou n'évaluaient pas les lacunes dans les plans ou ne contenaient pas de conseils sur l'incidence des plans manquants, et ce, dans une proportion de 73 % des cas pour les plans de mise en oeuvre et de 80 % des cas pour les plans de surveillance du rendement; les notes

tendaient plutôt à reproduire l'information fournie dans les analyses de rentabilisation.

- **Les notes d'évaluation manquaient de concision et répétaient souvent le contenu des présentations.** Au lieu de faire une évaluation critique des présentations, toutes les notes d'évaluation en reproduisaient et en résumaient le contenu à des degrés divers. Selon le Secrétariat, des renseignements contenus dans l'analyse de rentabilisation peuvent parfois être copiés lorsque l'on dispose de peu de temps pour examiner l'analyse. La longueur des 15 notes d'évaluation examinées était en moyenne de 25 pages; la plus courte comptait six pages et la plus longue, 48.

Le Secrétariat nous a indiqué que des discussions sur les options, les risques, les stratégies d'atténuation et les questions financières et stratégiques pouvaient aussi avoir lieu en dehors des réunions du Conseil, plus précisément lors de séances d'information tenues avant la réunion et lors d'autres réunions avec le personnel des ministères et les cabinets des ministres. Il demeure que c'est la note d'évaluation du Secrétariat qui contient les conseils officiels du Secrétariat au Conseil. Étant donné qu'elle constitue un document décisionnel clé transmis au Conseil avec l'analyse de rentabilisation, la note d'évaluation doit absolument fournir une analyse critique claire et complète de l'analyse de rentabilisation.

En outre, même si les analyses de rentabilisation de l'Ontario et les notes d'évaluation connexes sont des documents internes, il y a eu des situations, par exemple dans le cas du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, où des comités de l'Assemblée législative ont publié l'information dans le cadre de l'examen des processus décisionnels du gouvernement. De tels exemples montrent bien l'importance de documenter comme il se doit les analyses et les conseils au sein de la fonction publique.

## RECOMMANDATION 8

Pour que les analyses de rentabilisation fassent l'objet d'une diligence raisonnable et d'une évaluation critique appropriée, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit offrir au personnel qui prépare les notes d'évaluation des possibilités de renforcer leurs compétences analytiques (formation, mentorat, encadrement etc.) en ce qui touche les aspects suivants :

- l'évaluation des hypothèses ayant servi à l'établissement des coûts et la prise en compte de l'incidence des facteurs internes et externes sur les projections de revenus et de dépenses ainsi que sur la dette de la province;
- l'évaluation critique des risques liés aux initiatives proposées et du caractère adéquat des plans d'atténuation proposés;
- l'évaluation du caractère adéquat des consultations menées et des répercussions de ces consultations sur la prise de décisions;
- l'évaluation des plans ministériels de mise en oeuvre et de surveillance du rendement, incluant les indicateurs de rendement, la collecte de données, la surveillance et l'amélioration continue.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il reconnaît l'importance de préparer les employés à assumer leurs rôles afin qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires pour appuyer le processus décisionnel du Conseil fondé sur des données probantes.

Le Secrétariat élabore actuellement un programme de formation officielle à l'intention de son personnel, en réponse à un besoin cerné dans les commentaires concernant un programme plus officiel de soutien de l'apprentissage et du perfectionnement du personnel. Le Secrétariat tirera parti des possibilités d'apprentissage actuelles et il présentera une expérience plus complète et plus

cohérente à l'appui du processus d'intégration et d'apprentissage et de perfectionnement continus pour le personnel du Secrétariat afin de mieux se préparer. La formation permettra aux analystes d'effectuer des examens critiques fondés sur des données probantes des analyses de rentabilisation, y compris :

- évaluer les risques et les stratégies d'atténuation;
- analyser des hypothèses de coûts et tenir compte de l'incidence des facteurs internes et externes sur les projections de revenus et de dépenses, et sur la dette de la province;
- évaluer les plans ministériels de mise en oeuvre et de surveillance du rendement, y compris les indicateurs de rendement, la collecte de données, la supervision et l'amélioration continue.

Ce nouveau programme de formation fournira également au personnel les outils et le matériel de référence nécessaires pour suivre les pratiques exemplaires et remplir les notes d'évaluation.

## RECOMMANDATION 9

Afin de fournir aux décideurs une analyse claire et concise des demandes, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- réévaluer la longueur et le contenu des notes d'évaluation;
- exiger la conformité aux exigences établies concernant la longueur et le contenu des notes d'évaluation.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à cette recommandation et il examinera le modèle de note d'évaluation pour s'assurer que la longueur et le contenu de la note fournissent aux décideurs une analyse directe et succincte et que les analystes respectent les exigences établies. Les exigences en matière de longueur et de contenu seront

renforcées par la formation officielle et d'autres communications.

Le Secrétariat effectuera des examens périodiques du modèle de note d'évaluation pour s'assurer que des améliorations continues sont apportées chaque année et il fournira la formation nécessaire pour donner suite aux changements apportés au modèle.

### 5.1.1 Les notes d'évaluation n'indiquaient pas systématiquement la non-conformité des analyses de rentabilisation au modèle

Le modèle d'analyse de rentabilisation comprend des sections obligatoires (dont l'analyse des coûts et l'évaluation des risques) et d'autres qui sont facultatives (comme la revue de la littérature). Les sections obligatoires sont signalées dans le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisations (2019), qui précise que ces sections doivent être remplies, quel que soit le type de décision demandé (ces sections sont énoncées à la **figure 3**).

Sur les 15 analyses de rentabilisation de notre échantillon, une seule comportait toutes les sections requises selon le modèle d'analyse de rentabilisation du Secrétariat. Dans les 14 autres cas, il manquait au moins une section du modèle (par exemple l'analyse d'au moins trois options ainsi que du maintien du statu quo, une analyse coûts-avantages ou coûts-efficacité, l'évaluation des risques ou le plan de surveillance du rendement). Les notes d'évaluation qui accompagnaient ces analyses de rentabilisation ne comportaient pas d'analyse de l'incidence de ce contenu manquant, et une seule note d'évaluation recommandait que l'on demande au ministère de fournir l'information manquante au Secrétariat.

## 5.2 L'échéancier et la présentation de l'examen des analyses de rentabilisation limitent les possibilités de valeur ajoutée

Lorsqu'une analyse de rentabilisation est reçue, les analystes du Secrétariat peuvent transmettre au Ministère des questions afin d'obtenir un complément d'information ou des éclaircissements à propos de la demande. Lorsque le temps le permet, ces échanges se font par courriel, mais ils peuvent aussi prendre la forme de conversations lorsque le temps est limité. Il s'agit d'un processus informel qui aide l'analyste à élaborer la note d'évaluation. Toutefois, compte tenu du moment où se déroule ce processus de questions et réponses par rapport aux échéanciers d'obtention des approbations requises ainsi que de la manière dont le processus est structuré, l'utilité de cet examen aux fins d'appuyer l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes peut être plus limitée.

### 5.2.1. Le processus d'approbation des analyses de rentabilisation est souvent déjà avancé lorsque l'analyse du Secrétariat est reçue

Les questions et réponses échangées entre le Secrétariat et le Ministère ne sont pas communiquées au Conseil. Les renseignements découlant de ces questions peuvent être intégrés aux notes d'évaluation, mais selon l'importance de la question (par exemple, préciser la hausse de financement demandée) et l'étape du processus d'approbation ministérielle (par exemple, demande approuvée par le sous-ministre adjoint, signée par le sous-ministre ou signée par le ministre), les ministères ne mettent pas forcément à jour l'analyse de rentabilisation pour rendre compte des renseignements additionnels fournis durant ces échanges de questions et de réponses. Lors de notre sondage auprès de membres du personnel des divisions opérationnelles, près de 40 % ont répondu « rarement » ou « jamais » à la question

de savoir s'ils fournissent des analyses de rentabilisation provisoires au Secrétariat avant d'obtenir l'approbation du sous-ministre adjoint, du sous-ministre ou du ministre. De même, 4 des 15 analyses de rentabilisation de notre échantillon ont été fournies au Secrétariat seulement après l'approbation du sous-ministre. Le fait d'avoir déjà reçu ces approbations peut faire en sorte que les ministères soient moins portés à intégrer les améliorations proposées par le Secrétariat à leurs analyses de rentabilisation, car il pourrait alors devenir nécessaire d'obtenir de nouveau des approbations déjà reçues.

### 5.2.2 La moitié des questions posées visaient à obtenir des éclaircissements sur l'analyse de rentabilisation

Nous avons examiné 277 questions documentées que le Secrétariat a posées par courriel aux ministères sur les 15 analyses de rentabilisation de notre échantillon. Aucune question n'avait été documentée dans le cas de 2 des 15 analyses de rentabilisation, étant donné le court laps de temps entre la réception de l'analyse de rentabilisation par le Secrétariat et la date de la réunion du Conseil. Notre examen a permis de constater que plus de la moitié des questions posées aux ministères par les analystes visaient soit à mieux comprendre l'analyse de rentabilisation (44 %), soit à déterminer quand certains renseignements ou documents seraient reçus, comme l'analyse de rentabilisation signée par le ministre (7 %). Les autres questions des analystes aux ministères avaient pour but d'obtenir des renseignements nouveaux ou supplémentaires concernant les sections requises de l'analyse de rentabilisation (40 %), de fournir des conseils aux ministères, par exemple à propos de la meilleure façon de se conformer aux directives gouvernementales, ou encore de suggérer que l'on prenne en compte certains risques additionnels (9 %). Nous estimons que le temps consacré à bon nombre de ces questions a donné lieu à une perte d'efficacité, qui pourrait être réduite si l'on

améliorait le processus d'examen. Si les analyses de rentabilisation étaient plus concises (**section 4.1.1**) ou si elles étaient fournies au Secrétariat de manière à laisser à ce dernier un délai suffisant pour les examiner (**section 5.5**), cela pourrait faire baisser le nombre de demandes en vue d'obtenir des éclaircissements. En outre, si l'on accordait plus de temps au personnel du Secrétariat avant l'approbation officielle par les membres de la haute direction des ministères, le Secrétariat pourrait être porté à fournir des conseils supplémentaires à l'appui de l'élaboration des analyses de rentabilisation.

### 5.2.3 Dans bien des cas, les questions n'indiquaient pas les éléments manquants des analyses de rentabilisation

Nous avons procédé à une comparaison entre les questions envoyées par courriel aux ministères par le Secrétariat et les observations faites lors de notre examen des 15 analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation connexes. Sur les 13 analyses de rentabilisation pour lesquelles des questions et des réponses étaient documentées, il n'y en a que 4 où le Secrétariat a posé des questions ayant trait à des éléments requis qui avaient été omis dans l'analyse de rentabilisation :

- L'une des analyses de rentabilisation ne comportait ni évaluation complète des options, ni analyse coûts-avantages, ni plan de mesure du rendement. Dans le cadre du processus de questions et réponses, le Secrétariat a demandé au Ministère d'effectuer une analyse portant sur une option additionnelle et d'évaluer les coûts et les avantages.
- Une autre analyse de rentabilisation ne contenait pas de plan de mise en oeuvre. Dans ce cas particulier le Secrétariat a posé une question au ministère à propos des prochaines étapes proposées.
- Une des analyses de rentabilisation ne comportait pas une évaluation complète

des options. Le Secrétariat a demandé au ministère s'il avait envisagé une autre option.

- Il n'y avait pas de plan de surveillance du rendement dans une des analyses de rentabilisation, et le Secrétariat a demandé au ministère de fournir certains paramètres de mesure du rendement. Mais, malgré les questions du Secrétariat, les analyses de rentabilisation finales soumises au Conseil ne contenaient toujours pas ces éléments.

### D'autres administrations ont mis en place un processus d'examen plus structuré

Dans d'autres administrations, la fonction de remise en question ou le processus de questions et réponses sont plus structurés, et l'on prévoit du temps pour effectuer l'examen. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a pour pratique d'effectuer un examen préliminaire de la qualité des présentations au Conseil du Trésor par les ministères fédéraux pour vérifier si elles contiennent tous les éléments et toutes les annexes nécessaires, par exemple une justification suffisante, un aperçu des répercussions sur les finances, les ressources humaines et la TI, une analyse de l'optimisation des ressources, un plan de mise en oeuvre et une analyse des risques. Si la présentation ne satisfait pas aux critères de qualité, le ministère reçoit des commentaires et il doit réviser sa présentation en conséquence avant que le processus puisse se poursuivre vers le Conseil du Trésor du Canada.

Si la présentation satisfait aux critères de qualité, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada la soumet à un examen approfondi effectué par des spécialistes et par des analystes du Conseil du Trésor. Le processus peut comporter plusieurs séries d'examens et de révisions avant que la présentation soit jugée prête à être soumise au Conseil du Trésor du Canada. Les approbations finales de la haute direction et du ministre sont obtenues seulement après cet examen approfondi. Bien que des exceptions s'appliquent

aux présentations urgentes, ce processus en deux temps permet d'apporter des améliorations aux présentations avant leur approbation finale par la haute direction et le ministre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada indique faire rapport deux fois par année à tous les ministères sur le nombre d'analyses de rentabilisation qui satisfont ou non aux critères de l'examen initial de la qualité ainsi que sur les délais dans lesquels les analystes effectuent l'examen de la qualité (cible de 5 jours) et les examens de fond (cible de 10 jours).

## RECOMMANDATION 10

Pour appuyer l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) doit :

- réviser les processus d'examen et d'approbation en cours de manière à exiger l'examen des analyses de rentabilisation par le Secrétariat avant leur approbation finale par le sous-ministre et le ministre;
- exiger que les ministères mettent à jour les analyses de rentabilisation d'après l'évaluation du Secrétariat et qu'ils se conforment aux exigences obligatoires relatives aux analyses de rentabilisation avant de les soumettre au Conseil du Trésor/ Conseil de gestion du gouvernement, à moins que des exemptions claires ne soient prévues;
- définir et fournir des exemples d'exemptions claires à ce processus d'examen et d'approbation dans les documents d'orientation destinés au Secrétariat et aux ministères.

## RÉPONSE DU SECRÉTAIRE DU CONSEIL DES MINISTRES

Le secrétaire du Conseil des ministres reconnaît l'importance de la mobilisation précoce et régulière des ministères avec le Secrétariat à mesure que les analyses de rentabilisation sont élaborées.

Le secrétaire du Conseil des ministres s'attend donc à ce que les sous-ministres et leurs ministères collaborent avec le Secrétariat à l'élaboration de leurs analyses de rentabilisation pour les présentations au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement. La rapidité et l'efficacité des consultations menées par les sous-ministres et les ministères auprès des organismes centraux, comme le Secrétariat, constituent un élément important de l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres effectuée par le secrétaire du Conseil des ministres.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il officialisera le mécanisme de mobilisation et de rétroaction pour l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes.

Dans la mesure du possible, le Secrétariat demandera aux ministères hiérarchiques de fournir des ébauches d'analyses de rentabilisation avant l'approbation finale du sous-ministre hiérarchique, à moins que des exemptions claires ne soient prévues, et il fournira aux ministères une rétroaction sur cette ébauche et il énoncera les changements recommandés avant l'approbation finale.

Le Secrétariat mettra à jour le guide de l'utilisateur et les modèles pour énoncer le processus de mobilisation et de rétroaction recommandé.

### RECOMMANDATION 11

Pour appuyer l'élaboration d'analyses de rentabilisation robustes, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) doit :

- indiquer clairement dans la note d'évaluation si des renseignements requis sont omis dans l'analyse de rentabilisation, et préciser l'incidence de cette omission sur la prise de décision;

- établir un mécanisme formel pour permettre au Secrétariat de surveiller le respect des exigences relatives aux analyses de rentabilisation, aux délais et à la qualité, et de fournir une rétroaction aux ministères à ce sujet.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation. Si la rétroaction n'est pas adéquatement traitée, on demandera aux analystes du Secrétariat de noter les lacunes en matière d'information dans leur note d'évaluation et leur incidence éventuelle sur la prise de décisions (par exemple, pour indiquer si une section est sans objet ou manquante). La note d'évaluation sera mise à jour afin d'inclure des invites concernant les lacunes en matière d'information.

En outre, le Secrétariat surveillera les ministères hiérarchiques et leur fournira une rétroaction sur la rapidité et la qualité des analyses de rentabilisation.

## 5.3 Les analystes du Secrétariat soulignent la nécessité de fournir une formation accrue

Notre audit de 2015 sur la *planification infrastructurelle* a mis en lumière les taux de roulement élevés du personnel du Secrétariat ayant comme tâche d'examiner les présentations sur la planification des immobilisations et indiquait que les ministères étaient tenus de fournir chaque année des renseignements aux nouveaux employés du Secrétariat pour les aider à se familiariser avec leur portefeuille. Dans le cadre du présent examen, le roulement du personnel a aussi été signalé à titre de problème lors de nos entrevues et de notre sondage auprès du personnel du Secrétariat.

Près de la moitié (45 %) des analystes du Secrétariat ayant participé à notre sondage ont dit qu'ils ne disposaient pas de la formation et des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs

tâches en ce qui touche l'examen des analyses de rentabilisation présentées en cours d'exercice. Les répondants représentaient six des sept directions du Secrétariat qui examinent les analyses de rentabilisation. Plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'il serait utile qu'une formation normalisée soit offerte à tous les analystes sur la façon d'évaluer les analyses de rentabilisation, de manière à assurer l'uniformité de ces évaluations.

En 2019-2020, 111 employés à temps plein (à l'exclusion du personnel de soutien administratif) qui travaillent dans ces divisions ont participé directement à l'examen des présentations. Étant donné qu'il est courant que le personnel du Secrétariat soit muté à d'autres postes au sein de la fonction publique, nous avons évalué le taux de roulement et de mutation du personnel des divisions qui participent directement à l'examen des analyses de rentabilisation. Nous avons constaté que le taux de roulement et de mutation annuel au cours des cinq dernières années était en moyenne de 34 %. Depuis avril 2015, 170 employés participant directement à l'examen des analyses de rentabilisation ont quitté les divisions en question.

Ce taux de roulement élevé parmi les personnes qui examinent les analyses de rentabilisation entraîne des pertes d'efficacité, car les nouveaux employés doivent se familiariser avec les processus du Secrétariat et les portefeuilles ministériels auxquels ils sont affectés avant de pouvoir faire leur travail avec compétence. Il existe un risque que les nouveaux employés qui participent à l'examen des analyses de rentabilisation ne possèdent pas l'expérience ni l'expertise nécessaires pour exercer toute la diligence raisonnable requise. Il ressort en outre d'un examen effectué en 2020 par le Secrétariat que le roulement du personnel dans cette partie du Secrétariat est perçu comme constituant un élément qui limite le rendement de l'organisation.

## RECOMMANDATION 12

Afin que ses analystes saisissent bien ce qu'exige l'élaboration des notes d'évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit leur offrir des possibilités continues de formation, d'orientation, de mentorat et d'encadrement pour qu'ils puissent procéder à l'analyse critique des analyses de rentabilisation en se fondant sur des données probantes.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il reconnaît que tous les analystes doivent avoir une compréhension uniforme des exigences relatives au contenu des notes d'évaluation.

Le Secrétariat est en voie d'élaborer un nouveau programme de formation complet à l'intention de son personnel, ce qui l'aidera à examiner de façon critique les analyses de rentabilisation afin qu'elles puissent être utilisées efficacement pour prendre des décisions éclairées fondées sur des données probantes.

### 5.4 Le Secrétariat s'abstient de formuler des recommandations au personnel à propos de demandes à risque élevé

De pair avec l'examen critique des analyses de rentabilisation, le Secrétariat doit également formuler des recommandations fondées sur des données probantes à l'intention du Conseil relativement aux demandes des ministères. Au cours de notre examen, nous avons relevé un certain nombre de cas où le Secrétariat s'est abstenu de fournir au Conseil des recommandations formulées par son personnel concernant des demandes à risque élevé. Dès lors, le Secrétariat n'est pas autant en mesure de fournir des conseils impartiaux et de favoriser la transparence des conseils destinés aux décideurs.

Les analystes peuvent formuler les recommandations suivantes :

- **Approuver** la demande du ministère, avec ou sans conditions
- **Ne pas approuver** la totalité ou une partie de la demande du ministère
- **Reporter** la décision à une date ou à un processus ultérieur (par exemple le processus annuel de planification des activités)
- **Autoriser** la négociation, l'exécution, la signature ou la conclusion d'un contrat, ou la prise d'autres mesures
- **Produire un rapport complémentaire** renfermant davantage de renseignements
- **Retenir** une affectation de fonds d'ici la réception d'un complément d'information
- **Approuver en principe la demande du ministère** (nécessite habituellement la présentation d'un rapport complémentaire plus détaillé à une date ultérieure)
- **Recommander** la prise de décrets ou de règlements, ou encore l'adoption de mesures législatives aux fins d'approbation par le Conseil des ministres
- **Jugement du Conseil** : le Secrétariat ne fournit pas de recommandation sur ce point, et le Conseil doit prendre une décision sans recommandation du personnel.

Le Secrétariat formule ces recommandations depuis au moins trois décennies, exception faite des cas où la décision est laissée au jugement du Conseil, cette option ayant été utilisée pour la première fois en 2000.

### Lorsque la décision est laissée au jugement du Conseil, on se prive de la transparence associée aux conseils du Secrétariat

Selon le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation (2019), la décision doit être laissée au jugement du Conseil [traduction]

« lorsque les renseignements disponibles sont incomplets, que l'analyse de rentabilisation est insuffisante ou que le personnel du Secrétariat

n'a pas suffisamment de temps pour formuler une recommandation ». On pourrait en tirer la conclusion que, lorsque le Conseil s'est fondé sur son jugement, la raison en était que les risques ou les coûts n'étaient pas tous connus, ou que le Secrétariat n'avait pas eu suffisamment de temps pour exercer la diligence raisonnable requise en vue de formuler une recommandation. Toutefois, dans la pratique, le Conseil s'en est remis à son jugement dans des cas où la fonction publique avait exercé la diligence raisonnable requise, mais était réticente à recommander l'approbation de la demande en raison du risque élevé qui y était associé ou parce qu'il s'agissait d'une demande émanant du gouvernement.

Par exemple :

- Lors des audiences du Comité spécial de la transparence financière tenues en octobre 2018, le sous-ministre délégué de l'époque a déclaré que le Secrétariat avait signalé une série de risques (juridiques, comptables et financiers) liés au Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, et que le Conseil s'était fondé sur son jugement, de sorte que le personnel du Secrétariat était réticent à recommander l'approbation de cette proposition particulière.
- En 2017, le Secrétariat a recommandé que le Conseil se fonde sur son jugement pour rendre une décision à propos d'une proposition visant à annoncer publiquement un projet d'infrastructure avant l'approbation des travaux de construction (ce qui va à l'encontre des directives du Conseil), et à lui donner le nom d'un député provincial en poste avant la tenue de consultations locales (ce qui est contraire à la politique du ministère de l'Infrastructure). La note d'évaluation indiquait que l'urgence de la demande du Ministère découlait de l'annonce prévue du nom du nouvel établissement à l'occasion d'une célébration de la carrière du député, prévue pour la même date que la réunion du conseil d'administration.

- En 2016, le Secrétariat a recommandé que le Conseil prenne une décision en se fondant sur son jugement à propos d'un grand projet d'infrastructures de transport en commun dont les coûts de construction étaient évalués à 550 millions de dollars, indiquant dans la note d'évaluation que le projet comportait des coûts différentiels supérieurs aux avantages économiques et que le ratio revenus-coûts était beaucoup plus bas que celui d'autres projets d'infrastructures semblables.

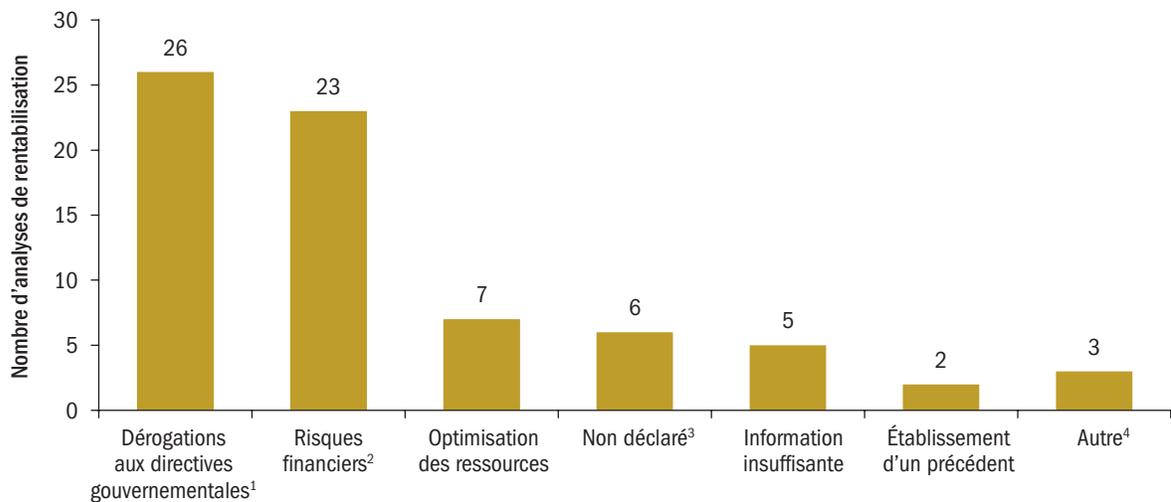
Le Secrétariat ne fait pas de suivi des types de recommandations formulées par le personnel. Toutefois, à notre demande, le Secrétariat a déterminé qu'il y avait eu au total 72 analyses de rentabilisation soumises au Conseil au cours des cinq dernières années, soit entre le 1er avril 2015 et le 31 mars 2020, où il était recommandé que le Conseil se fonde sur son jugement. Il ressort de notre examen des notes d'évaluation connexes que seulement cinq d'entre elles (7 %) indiquaient que l'information contenue dans les analyses de rentabilisation était insuffisante pour qu'il soit

possible de formuler une recommandation. Nous avons par contre noté que le Secrétariat avait signalé de nombreux risques liés aux analyses de rentabilisation des ministères, dont certains étaient très importants (comme le fait que la demande ne donnait pas lieu à une optimisation des ressources). La **figure 8** décrit les types de risques clés mentionnés ou la justification fournie dans les notes d'évaluation accompagnant la recommandation de fonder la décision sur le jugement du Conseil.

Sur les 72 analyses de rentabilisation comportant cette recommandation, 24 étaient reliées à la Directive concernant les organismes et les nominations, et la décision demandée avait trait à des questions comme la rémunération, la création d'un nouvel organisme consultatif et l'examen du mandat d'un organisme. Selon la Directive concernant les organismes et les nominations, la décision doit être prise au cas par cas, selon le jugement du Conseil, lorsque la rémunération de conseillers spéciaux et de personnes nommées à des organismes consultatifs à court terme est égale ou supérieure à 2 000 \$ par jour. Parmi

**Figure 8 : Principaux risques mentionnés ou justifications fournies dans les notes d'évaluation du Secrétariat assorties du jugement du Conseil, 2016-2015 à 2019-2020**

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor



1. Les risques signalés dans la note d'évaluation comprennent des dérogations à la Directive concernant les organismes et les nominations (24 cas) et des analyses de rentabilisation qui ne sont pas conformes à d'autres directives gouvernementales (deux cas).
2. Les risques signalés dans la note d'évaluation comprennent des risques financiers généraux (14 cas), l'absence de dédommagement financier proposé pour l'année en cours ou les années subséquentes visées par la proposition (sept cas) et l'incertitude entourant les coûts (deux cas).
3. A trait aux notes d'évaluation en vertu desquelles les principaux risques selon l'analyse de rentabilisation n'étaient pas précis (six cas).
4. Comprend les risques signalés dans la note d'évaluation qui ont trait à la COVID-19 (deux cas) et aux relations de travail (un cas).

les 24 analyses de rentabilisation en question, seulement 11 visaient à obtenir l'approbation de verser à un conseiller spécial ou à une personne nommée à un organisme consultatif à court terme une rémunération de 2 000 \$ ou plus par jour, de sorte que la décision devait être prise selon le jugement du Conseil, comme le prévoit la Directive concernant les organismes et les nominations.

À titre de comparaison, on constate que le Secrétariat recommande beaucoup moins souvent de « ne pas approuver » une demande que de fonder la décision sur le jugement du Conseil. Ainsi, au cours de la même période de cinq ans, le Secrétariat a recensé au total quatre analyses de rentabilisation en cours d'exercice où sa recommandation a été « ne pas approuver ». Dans les quatre cas, le Secrétariat a signalé des risques clés similaires à ceux pour lesquels le Conseil a exercé son jugement en vue de prendre une décision, notamment des risques financiers, des renseignements insuffisants, des préoccupations relatives à l'optimisation des ressources et le fait que la demande ne concordait pas avec des précédents existants.

Lors de notre sondage auprès des analystes du Secrétariat, 69 % des répondants avaient déjà recommandé que le Conseil rende une décision selon son jugement. Lorsqu'on leur a demandé quelle était la principale raison ayant mené à cette recommandation, les deux réponses fournies le plus souvent par les analystes étaient que l'analyse de rentabilisation était considérée comme étant à risque élevé (45 %) ou qu'elle était motivée par un choix du gouvernement (40 %). Les autres raisons mentionnées comprenaient le manque de temps pour analyser la présentation et formuler une recommandation (10 %), et le fait que l'on demandait une dérogation aux directives gouvernementales (5 %).

Un répondant a indiqué que le Conseil se fonderait sur son jugement s'il estimait que l'analyse de rentabilisation ne devait pas être approuvée mais que le gouvernement exerçait des pressions pour qu'elle le soit. De plus, deux répondants ont déclaré qu'ils pourraient modifier

leurs recommandations afin que la décision soit laissée au jugement du Conseil en cas d'instructions en ce sens de la haute direction du Secrétariat ou par suite du processus d'information.

En 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a formulé 14 recommandations ayant pour but d'orienter l'apport d'améliorations axées sur le leadership et les capacités du secteur public. Les mesures recommandées avaient notamment trait au renforcement de la capacité de leadership; on précisait entre autres qu'il fallait veiller à ce que [traduction] « les hauts fonctionnaires aient le mandat, les compétences et les moyens nécessaires afin de formuler des conseils impartiaux fondés sur des données probantes, et qu'ils présentent la vérité sans fard aux autorités ». La possibilité de s'abstenir de soumettre une recommandation ne va pas du tout dans le sens de ce principe. Dans d'autres administrations, comme l'administration fédérale canadienne et le gouvernement du Royaume-Uni, les entités exerçant des responsabilités similaires doivent obligatoirement soumettre une recommandation à propos des présentations au Conseil du Trésor.

Bien qu'il ne soit pas directement lié au processus des présentations au Conseil du Trésor, le guide du Trésor de Sa Majesté du Royaume-Uni intitulé *Managing Public Money* énonce quatre normes devant régir la gestion de tous les fonds publics : la régularité (conformité aux lois ou aux budgets convenus), la probité (respect de normes élevées de conduite publique, entre autres une gouvernance rigoureuse et la transparence), l'optimisation des ressources (résultats de qualité en proportion du coût), et la faisabilité (probabilité de réussite de la mise en oeuvre). S'il advient qu'un ministre décide de suivre un plan d'action qui, de l'avis de l'administrateur des comptes (poste équivalent à celui de sous-ministre), ne respecte pas au moins l'une de ces normes, l'administrateur des comptes est tenu d'écrire au ministre pour lui faire part de ses préoccupations, et il doit demander des instructions écrites sur la manière de procéder.

Lorsqu'il reçoit des instructions ministérielles, l'administrateur des comptes est tenu de s'y conformer. Une copie de la lettre est transmise au Trésor, au contrôleur et auditeur général et au Comité des comptes publics du Parlement; de plus, depuis 2011, une copie est également rendue publique. En pratique, des instructions provisoires peuvent accompagner la présentation au Conseil du Trésor, ou elles peuvent être fournies après la prise de la décision.

Selon l'Institute for Government, groupe de réflexion du Royaume-Uni, 89 instructions écrites ont été émises entre 1990 et juillet 2020, dont plus de 60 % portaient sur des questions relatives à l'optimisation des ressources. Par exemple, en 2016, des instructions ministérielles ont été données en vue de majorer de 15 millions de livres sterling l'engagement préalable du gouvernement en vue de la construction d'une passerelle pour piétons commanditée par le secteur privé afin d'assumer des obligations éventuelles en cas d'annulation, car l'administrateur des comptes estimait que cela exposait le gouvernement à un risque disproportionné. Un an plus tard, en 2017, un examen mené pour le compte du maire de Londres (la ville contribuait également au projet) en vue de déterminer si l'on faisait une utilisation optimale des ressources affectées au projet a conclu qu'il était préférable de mettre fin au projet que de risquer d'avoir à assumer des coûts dont le montant demeurerait incertain. Le projet a par la suite été interrompu, le coût total s'élevant à 53 millions de livres sterling.

#### **Dans d'autres administrations, les conseils du Secrétariat et les procès-verbaux demeurent séparés**

Un autre facteur qui peut amener à préconiser le recours au jugement du Conseil plutôt que de recommander de « ne pas approuver » une demande est le fait que les analystes du Secrétariat doivent inclure dans la note d'évaluation une ébauche de décision du Conseil (c'est-à-dire le

procès-verbal). Ce procès-verbal provisoire est rédigé à l'avance afin de gagner du temps lors de la réunion; le Conseil peut modifier le procès-verbal avant de le soumettre au Conseil des ministres pour ratification. Souvent, ce procès-verbal provisoire reflétera les recommandations du Secrétariat (approuver, demander la présentation d'un rapport complémentaire, etc.); toutefois, même lorsque la décision est laissée au jugement du Conseil, un procès-verbal provisoire est généralement fourni, à la demande du ministère, si le Conseil décide d'aller de l'avant avec la décision. Par contre, au Manitoba, lorsque l'on doit trancher un point qui ressort du lot, par exemple une demande ayant des répercussions financières importantes, le procès-verbal n'est pas fourni à l'avance au Conseil. Ce dernier reçoit uniquement la présentation et l'évaluation de la demande du ministère par le Secrétariat, car les recommandations de ce dernier peuvent différer de celles énoncées par le ministère dans sa présentation.

### **RECOMMANDATION 13**

Afin de pouvoir fournir au Conseil du Trésor/ Conseil de gestion du gouvernement des recommandations impartiales fondées sur des données probantes et de promouvoir la transparence, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- mettre à jour les documents de formation et d'orientation pour établir clairement les circonstances dans lesquelles il convient d'utiliser les différents types de recommandations;
- exiger que les notes d'évaluation comprennent une justification claire de toutes les recommandations formulées par le personnel;
- éliminer des recommandations possibles du personnel celle consistant à laisser la décision au jugement du Conseil;
- demander au personnel du Secrétariat de formuler, sur la base de son analyse, des

recommandations qui sont financièrement viables et qui vont dans le sens d'une gestion financière prudente et de la prestation efficace et efficiente des services publics.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat reconnaît l'importance de prendre des décisions fondées sur des données probantes avec prudence et transparence, conformément au plan financier du gouvernement. Il est déterminé à accroître la transparence et la responsabilisation des finances de la province.

Le Secrétariat estime que le recours au jugement du Conseil constitue actuellement une option utile pour les analystes qui ont peu de possibilités d'examiner les documents reçus ou dont la demande n'est pas conforme aux directives du Conseil. Il s'engage toutefois à examiner l'utilisation de ce terme.

Le Secrétariat continuera de respecter son engagement à l'égard de la transparence et de la responsabilisation en offrant une formation qui comprendra des directives sur le moment d'utiliser les recommandations pertinentes assorties de justifications claires. Cette formation sera intégrée à un nouveau programme de formation en voie d'élaboration, qui mettra également l'accent sur l'importance des recommandations viables sur le plan financier et éclairera le personnel sur la façon de les évaluer et d'en tenir compte.

## POSITION DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Une partie du mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor consiste à assurer la « prestation de services publics de qualité et viables de la manière la plus efficace et rentable possible ».

On s'attendrait donc à ce que le Secrétariat fournisse systématiquement au Conseil des recommandations impartiales et fondées sur des données probantes qui reflètent son analyse. On s'attendrait également, sauf en

situation d'urgence ou dans des circonstances d'importance critique pour la province, à ce que le Secrétariat recommande de « ne pas approuver » les propositions ou les demandes qui ne sont pas conformes aux lois, règlements ou directives du Conseil; et, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de temps pour effectuer une évaluation critique d'une analyse de rentabilisation, le Secrétariat recommanderait que l'analyse de rentabilisation ne soit pas présentée au Conseil avant qu'une telle analyse puisse être effectuée.

Le recours au jugement du Conseil est contraire à cet engagement et à ces attentes.

## 5.5 On ne dispose pas de suffisamment de temps pour exercer une diligence raisonnable adéquate à l'égard des analyses de rentabilisation des ministères

Selon le guide de l'utilisateur du modèle d'analyse de rentabilisation (2019), le délai imparti pour la présentation des analyses de rentabilisation dans leur version finale est censé laisser aux analystes le temps requis pour exercer une diligence raisonnable adéquate et permettre aux membres du Conseil de prendre leurs décisions avec confiance, du fait qu'ils comprennent bien la nature des enjeux et les conséquences de leurs décisions.

### 5.5.1 La présentation tardive des analyses de rentabilisation a une incidence sur la qualité des évaluations du Secrétariat

De façon générale, la qualité des notes d'évaluation de notre échantillon était proportionnelle au temps dont on avait disposé pour examiner les versions initiales des analyses de rentabilisation. Par exemple, en moyenne, les notes d'évaluation ayant reçu la cote Exemplaire sont celles où le Secrétariat avait disposé du plus de temps pour son examen; elles étaient suivies des notes cotées Passable, tandis que les notes cotées Lacunaire

étaient celles où le temps disponible pour l'examen avait été en moyenne le plus réduit. Concernant les résultats de notre examen des notes d'évaluation, le Secrétariat a fait état de certains cas où la première version de l'analyse de rentabilisation avait été reçue une semaine avant la date de la réunion du Conseil, et où l'analyse de rentabilisation signée par le ministre, qui comportait des révisions, avait été reçue le jour même de la réunion.

Interrogés au sujet des points à améliorer, 62 % des analystes du Secrétariat ayant répondu à notre sondage ont indiqué que le respect des échéanciers et la nécessité de disposer d'assez de temps pour examiner les analyses de rentabilisation étaient les principaux points soulevant des préoccupations. Par exemple :

- Selon un analyste, [traduction] « le plus grand défi concerne les ministères et les libertés qu'ils prennent avec les délais qui devraient s'appliquer à l'égard des présentations et des approbations. Il est très rare qu'un ministère présente une demande d'envergure dans les délais, de sorte que l'analyste est constamment forcé de produire une note d'évaluation pratiquement du jour au lendemain.
- Un autre analyste a déclaré que, en raison des [traduction] « présentations soumises tardivement et non signées, on ne dispose pas de suffisamment de temps pour exercer une diligence raisonnable afin que des recommandations vraiment complètes puissent être présentées [au Conseil].

### 5.5.2 Les délais de présentation des analyses de rentabilisation ne font pas l'objet d'un suivi systématique ou ne sont pas respectés

Le Secrétariat ne fait pas de suivi centralisé ni de surveillance de la conformité à l'égard des délais relatifs aux analyses de rentabilisation. Jusqu'en septembre 2018, les analyses de rentabilisation devaient être signées par le ministre responsable

et soumises au Secrétariat au moins trois semaines avant la réunion du Conseil. En novembre 2017, le Secrétariat a examiné 115 analyses de rentabilisation et a constaté que ce délai avait été respecté dans seulement 36 % des cas. En septembre 2018, la date limite de présentation des analyses de rentabilisation signées par le ministre a été ramenée à une semaine avant la date de la réunion du Conseil, et des échéanciers additionnels pour l'approbation par la haute direction ont été ajoutés :

- La version approuvée par le sous-ministre adjoint doit être fournie au Secrétariat au moins **trois semaines** avant la date prévue de la réunion du Conseil;
- La version signée par le sous-ministre doit être fournie au Secrétariat au moins **deux semaines** avant la date prévue de la réunion du Conseil;
- L'analyse de rentabilisation finale signée par le ministre doit être fournie au Secrétariat au moins **une semaine** avant la date prévue de la réunion.

L'examen de notre échantillon de 15 analyses de rentabilisation présentées entre septembre 2019 et mars 2020 montre que 67 % d'entre elles n'avaient pas respecté au moins un de ces délais fixés par le Secrétariat aux fins de l'approbation par la haute direction (**figure 9**). Plus précisément :

- seulement 33 % des analyses de rentabilisation avaient été approuvées par le sous-ministre adjoint au moins trois semaines avant la réunion;
- seulement 33 % des analyses de rentabilisation avaient été approuvées par le sous-ministre au moins deux semaines avant la réunion;
- moins de la moitié (40 %) des analyses de rentabilisation avaient été signées par le ministre au moins une semaine avant la réunion.

Le mandat du Conseil ne précise pas les délais à respecter pour la présentation des documents destinés au Conseil avant la réunion.

**Figure 9 : Respect des délais de présentation des analyses de rentabilisation au Secrétariat**

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Échéancier applicable					
	Approbation du sous-ministre adjoint Version fournie au Secrétariat trois semaines avant la réunion du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil)		Approbation du sous-ministre Version fournie au Secrétariat deux semaines avant la réunion du Conseil		Approbation du ministre Version fournie au Secrétariat une semaine avant la réunion du Conseil	
	Échantillon de 15 analyses de rentabilisation					
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Approbation</b>						
Signées dans le délai prescrit	s.o. <sup>1</sup>	s.o. <sup>1</sup>	5	33	6	40
Non signées dans le délai prescrit	s.o. <sup>1</sup>	s.o. <sup>1</sup>	10	67	9	60
<b>Présentation au Secrétariat</b>						
Remises au Secrétariat dans le délai prescrit	5	33	2	13	5	33
Non remises au Secrétariat dans le délai prescrit	10 <sup>2</sup>	67 <sup>2</sup>	13	87	10	67
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

1. Aux termes du mandat du Conseil, il n'existe pas d'exigence officielle d'approbation des analyses de rentabilisation approuvées par le sous-ministre adjoint.

2. Dans quatre cas, aucune version approuvée par le sous-ministre adjoint n'a été fournie au Secrétariat.

Selon le mandat du Conseil, toute demande de dérogation aux exigences touchant les délais doit être soumise aux bureaux du président et du secrétaire du Conseil, et elle doit comporter une justification convaincante ainsi que des renseignements sur le risque éventuel pour le gouvernement si l'analyse de rentabilisation n'est pas menée à bien. (La réponse aux urgences où la sécurité publique est menacée est l'une de ces justifications.) L'application d'une telle dérogation au titre de ces délais relève de l'entière discrétion du bureau du président du Conseil. Cependant, le Secrétariat ne fait pas le suivi de cette information, et il n'a pas été en mesure de fournir une liste complète des dérogations demandées ou accordées au cours du dernier exercice. En outre, le Secrétariat nous a fait savoir que, pour des raisons pratiques ou pour accélérer les choses, les ministères peuvent maintenant communiquer avec le bureau du président du Conseil par téléphone ou par courriel afin de demander des dérogations,

au lieu d'utiliser le processus officiel de note de service. Pour ces raisons, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la fréquence à laquelle une telle dérogation est demandée.

## RECOMMANDATION 14

Afin qu'il ait suffisamment de temps pour procéder à un examen et exercer une diligence raisonnable adéquate, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) doit :

- exiger que les versions provisoires des analyses de rentabilisation lui soient communiquées dans les cas où il pourrait être impossible d'obtenir l'approbation du sous-ministre adjoint et celle du sous-ministre dans les délais prescrits;
- assurer un suivi centralisé du respect des délais prescrits pour les analyses de rentabilisation;

- assurer un suivi centralisé des dérogations aux exigences touchant les délais ainsi que de leurs motifs;
- apporter des améliorations opérationnelles à la lumière de ces renseignements.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il s'assurera de disposer de suffisamment de temps pour faire preuve de diligence raisonnable.

Comme il est mentionné plus haut, le Secrétariat demandera aux ministères hiérarchiques de fournir des ébauches d'analyses de rentabilisation avant l'approbation finale par le sous-ministre responsable du ministère hiérarchique et il fournira aux ministères une rétroaction sur cette ébauche et les grandes lignes des changements demandés qui doivent être apportés avant l'approbation finale.

Le Secrétariat assurera le suivi de la conformité aux échéanciers des analyses de rentabilisation et il élaborera un mécanisme de suivi centralisé des dérogations et des justifications. Il examinera la conformité aux échéanciers et aux dérogations accordées et il apportera des améliorations opérationnelles pour réduire les obstacles relevés qui freinent la présentation en temps opportun.

## 5.6 Les renseignements incomplets et fournis tardivement au Conseil ont une incidence négative sur la responsabilisation et entraînent des pertes d'efficience

Le Conseil peut demander aux ministères de lui fournir des renseignements complémentaires s'il manque des éléments clés dans une analyse de rentabilisation, ou encore des renseignements additionnels ou des mises à jour concernant un projet ou un programme. De tels rapports

complémentaires peuvent être demandés par le Conseil à l'égard d'une analyse de rentabilisation en cours d'exercice ou dans le cadre du plan d'activités annuel d'un ministère, ou ils peuvent être fournis avec les rapports trimestriels.

### 5.6.1 Près des deux tiers des rapports complémentaires demandés en 2019-2020 ont été présentés tardivement au Conseil

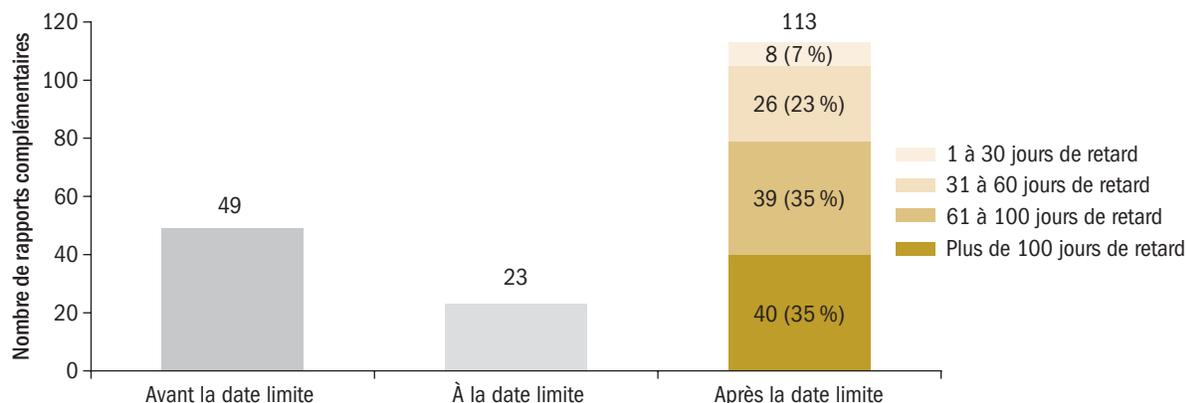
Lors de notre examen de tous les rapports complémentaires remis au Conseil en 2019-2020, nous avons constaté que 72 des 185 rapports en question (39 %) avaient été présentés à la date limite ou avant, mais que près des deux tiers (113, ou 61 %) l'avaient été tardivement. Le retard a été de plus de 60 jours dans le cas de 26 de ces 113 rapports (23 %), et de plus de 100 jours dans le cas de 8 autres (7 %) (**figure 10**). De plus, en date de juin 2020, 96 rapports complémentaires qui devaient être soumis en 2019-2020 n'avaient toujours pas été fournis.

Selon le Secrétariat, il peut y avoir diverses raisons pour lesquelles les rapports complémentaires sont présentés tardivement. Par exemple, le ministère peut avoir besoin de plus de temps pour donner suite aux instructions du Conseil (entre autres si le ministère doit mener des consultations), ou le rapport complémentaire fourni était incomplet, de sorte que le ministère et le Secrétariat ont dû avoir des échanges répétés de questions et réponses.

En 2019, le Secrétariat a mis en oeuvre un nouveau module dans son système d'information pour assurer un suivi centralisé des rapports complémentaires. Auparavant, il n'effectuait aucun suivi centralisé de ces rapports, de sorte qu'il était difficile de mettre à jour l'information sur les demandes de rapports complémentaires. Cependant, le nouveau module n'indique pas encore si des rapports complémentaires ont été présentés dans le cadre du processus – trimestriel, annuel et en cours d'exercice – de planification des activités.

**Figure 10 : Délai de présentation des rapports complémentaires au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement en 2019-2020**

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor



Remarque : Comme il est mentionné à la Section 5.6, le Conseil peut demander aux ministères de présenter un rapport complémentaire s'il manque des éléments clés dans l'analyse de rentabilisation ou s'il souhaite obtenir des renseignements ou des mises à jour supplémentaires. Bien que le Secrétariat ne fasse pas le suivi de toutes les raisons pour lesquelles 113 rapports complémentaires ont été fournis tardivement, les exemples qu'il a fournis comprennent le temps additionnel requis pour donner suite aux instructions du Conseil et des échanges répétés de questions et réponses avec le Secrétariat.

### 5.6.2 La communication de renseignements complémentaires incomplets au Conseil entraîne des pertes d'efficacité

Sur les 185 rapports complémentaires reçus par le Conseil en 2019-2020, 42 (23 %) ont été suivis d'autres rapports complémentaires. Cela laisse penser que les premiers rapports complémentaires n'ont pas donné suite entièrement à la demande initiale du Conseil ou que l'information fournie a conduit à de nouvelles demandes ou a rendu nécessaire la présentation de mises à jour continues.

Pour mieux comprendre cette situation, nous avons examiné un échantillon de 30 rapports complémentaires soumis par 11 ministères en 2019-2020 afin de déterminer a) s'ils respectaient les instructions du procès-verbal original, b) si des rapports subséquents avaient été demandés, et c) dans l'affirmative, pourquoi cela avait été nécessaire. Nous avons constaté ce qui suit lors de l'examen de ces 30 rapports complémentaires :

- 12 rapports (40 %) ne satisfaisaient pas aux exigences énoncées dans le procès-verbal initial et, dans 11 de ces 12 cas, le Conseil a donné instruction au ministère de lui fournir de nouveau les mêmes renseignements;

- sur les 18 rapports complémentaires (60 %) qui satisfaisaient aux exigences du procès-verbal initial, 13 ont quand même donné lieu à d'autres rapports complémentaires, par exemple pour faire le point sur une base trimestrielle à propos des progrès réalisés.

De même, l'évaluation faite par le Secrétariat des rapports complémentaires reçus avec les plans d'activités annuels de 2019-2020 a révélé que 35 % de ces rapports ne donnaient pas suite aux attentes énoncées dans le procès-verbal initial. Dans ces cas particuliers, le Secrétariat a recommandé au Conseil de demander de nouveau des rapports complémentaires.

Si les rapports complémentaires présentés au Conseil sont incomplets, cela peut avoir comme conséquence que les décideurs ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour étayer leur décision. Cela cause aussi des pertes d'efficacité, car il se peut que le ministère reçoive instruction de comparaître plusieurs fois devant le Conseil à propos de la même demande.

Dans l'un des cas examinés, une demande présentée par un ministère dans son plan d'activités annuel a donné lieu à cinq demandes de rapport complémentaire. Or, deux de ces

demandes auraient pu être évitées si le rapport complémentaire initial avait contenu tous les renseignements requis dans l'analyse de rentabilisation. Le premier rapport complémentaire comptait 136 pages, mais il ne comportait pas d'analyse coûts-avantages ni de plan de surveillance du rendement, et l'analyse des options était incomplète, chacune des options étant requise dans le modèle d'analyse de rentabilisation. Le Conseil a demandé quatre autres rapports complémentaires afin que le ministère fournisse l'analyse coûts-avantages et les paramètres de mesure du rendement qui manquaient.

### RECOMMANDATION 15

Pour faire en sorte que les rapports au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) soient de meilleure qualité et soient présentés dans les délais impartis, et pour prévenir les situations où de multiples analyses de rentabilisation sont requises concernant un même point, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- exiger que, dans la mesure du possible, tous les renseignements requis soient incorporés aux rapports complémentaires avant que ceux-ci soient soumis au Conseil;
- exiger que les analystes déterminent, et précisent clairement dans la note d'évaluation, si les rapports donnent suite à la demande initiale.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il améliorera la qualité et le calendrier des rapports complémentaires remis au Conseil en collaborant avec les ministères pour s'assurer que ces rapports sont complets et contiennent l'information requise par le Conseil.

Le modèle de note d'évaluation sera mis à jour pour indiquer si les exigences des rapports complémentaires ont été respectées.

### 5.6.3 Les rapports présentés au Conseil concernant des projets importants manquent d'uniformité

Il n'existe pas de lignes directrices officielles à l'intention du Conseil ou des analystes du Secrétariat lorsqu'il faut décider du type de rapport complémentaire à recommander ou à demander. Selon le Secrétariat, les éléments qui font l'objet d'un rapport complémentaire dans le cadre du processus annuel de planification des activités auront habituellement des répercussions pluriannuelles; pour leur part, les rapports complémentaires associés à une analyse de rentabilisation en cours d'exercice fournissent des renseignements plus détaillés ou des mises à jour sur l'état de la situation, et ils peuvent être requis pour qu'une approbation soit donnée; enfin, les rapports complémentaires dans le cadre du processus de préparation des rapports trimestriels portent habituellement sur des éléments courants pour lesquels le Conseil souhaite obtenir des mises à jour sur une base continue.

Lorsque l'on demande aux ministères de fournir un rapport complémentaire dans le cadre du processus de production des rapports trimestriels au sujet d'un point particulier, les ministères remplissent le modèle de rapport complémentaire et le soumettent au Secrétariat. Les modèles de rapport complémentaire trimestriels comportent moins d'exigences que l'analyse de rentabilisation en cours d'exercice, mais ils comprennent des renseignements clés comme le financement global du projet ou du programme, les risques financiers (c'est-à-dire la possibilité que des fonds additionnels soient requis) et les stratégies proposées pour gérer ces risques, la détermination des économies possibles, l'état de la mise en oeuvre, les résultats obtenus à ce jour, ainsi que les risques et les stratégies d'atténuation.

Les ministères doivent aussi soumettre au Secrétariat des modèles de rapports trimestriels fondés sur le risque relativement à certains éléments. Conformément aux directives du Conseil,

les ministères doivent produire des mises à jour trimestrielles pour les grands projets d'information et de technologie de l'information de plus de 20 millions de dollars, rendre compte des risques liés au respect du budget, de l'échéancier et de la portée des grands projets d'infrastructure qui en sont à l'étape de la construction ou de ceux qui sont sensiblement achevés au cours du trimestre, et faire rapport sur les risques élevés au regard des organismes provinciaux qui relèvent d'eux, en décrivant et en classant chaque risque ainsi qu'en décrivant les plans d'atténuation.

Le Secrétariat regroupe cette information dans un rapport trimestriel et un tableau de bord sur le rendement à l'intention du Conseil. Toutefois, les diapositives de présentation ne comprennent que quelques phrases sur chaque point, y compris un bref historique, le nombre de rapports complémentaires demandés, une indication d'un éventuel risque financier, et un exposé des prochaines étapes. Des renseignements additionnels sont fournis à l'égard de certains points, comme les enjeux, les risques et les mesures d'atténuation qui sont exposés dans les annexes, mais les modèles remplis par les ministères ne sont pas fournis au Conseil.

L'information contenue dans les diapositives de présentation des rapports trimestriels porte principalement sur les risques financiers. Pourtant, le fait de fournir des renseignements supplémentaires au Conseil, particulièrement en ce qui a trait aux risques opérationnels et aux risques de mise en oeuvre, permettrait à ce dernier de disposer de données contextuelles clés concernant les projets et programmes prioritaires. Lors de nos entrevues avec des membres du Conseil, nous avons noté que ceux-ci souhaitaient obtenir des précisions sur les types de projets qui nécessitent des rapports complémentaires et sur le nombre de fois où ces rapports sont requis. Un ministre a fait part de son intérêt à ce que l'on désigne des projets ou des priorités clés afin qu'ils fassent l'objet de rapports complémentaires plus complets et plus fréquents,

par exemple dans des domaines comme la réforme de l'aide sociale.

Si l'on fait abstraction des grands projets d'information et de technologie de l'information, des grands projets d'infrastructures et des risques élevés liés à des organismes provinciaux, il n'y a pas d'exigences courantes ou particulières dans le contexte des rapports trimestriels relativement à d'autres projets ou programmes importants (par exemple, un programme de subventions ou d'aide sociale de grande envergure). Le Secrétariat devrait demander de façon ponctuelle des rapports complémentaires sur ces types de projets et programmes dans le cadre des procès-verbaux s'il le juge pertinent.

En 2019, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a adopté une nouvelle directive qui exige la présentation de rapports au Bureau du contrôleur général sur la portée, le calendrier, les coûts et les risques de tous les projets de plus de 25 millions de dollars. Cette directive comprend également des exigences concernant la production de rapports sur le rendement et l'examen des leçons apprises d'autres projets et programmes semblables.

La production de rapports périodiques plus détaillés et fondés sur les risques pour tous les projets et programmes importants permet d'éclairer par la suite la prise de décisions sur des éléments semblables et de tirer parti des leçons apprises afin d'éviter certains risques.

## RECOMMANDATION 16

Pour que le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) reçoive des renseignements suffisants sur les initiatives importantes, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- définir les paramètres des rapports complémentaires concernant tous les projets et programmes importants, y compris les initiatives importantes sur le plan financier et de l'intérêt public;

- exiger la communication de renseignements additionnels sur la mise en oeuvre et les opérations dans les rapports trimestriels à propos des projets et programmes importants.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et il reconnaît l'importance de veiller à ce que le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement reçoive suffisamment de renseignements sur les initiatives importantes.

Le Secrétariat établira des paramètres officiels pour les rapports complémentaires sur tous les projets et programmes importants et, au moyen d'un nouveau programme de formation et d'instructions, il veillera à ce que le personnel comprenne les paramètres des rapports complémentaires, c'est-à-dire les initiatives qui sont importantes sur le plan financier ou de l'intérêt public.

Le Secrétariat veillera à la préparation de rapports trimestriels sur les projets et programmes importants qui respectent les nouveaux paramètres de rapport complémentaire.

### 5.7 Le Secrétariat ne dispose pas de systèmes ou de paramètres de mesure du rendement suffisants pour surveiller le processus d'élaboration des analyses de rentabilisation

Même si les documents d'orientation du Secrétariat soulignent l'importance d'exercer une surveillance et de mesurer le rendement, le Secrétariat ne dispose d'aucun paramètre de mesure du rendement pour surveiller et évaluer l'élaboration des analyses de rentabilisation, les notes d'évaluation ou le processus général entourant les demandes présentées en cours d'exercice. De

plus, le Secrétariat ne procède pas à la collecte, au suivi et à la surveillance de certaines données qui seraient pourtant utiles afin d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du processus de demande en cours d'exercice.

À titre d'exemple, le Secrétariat ne fait pas de suivi centralisé du respect des délais de présentation des analyses de rentabilisation ou des demandes de dérogation par les ministères (notre analyse portant sur les délais est présentée à la **section 5.5**). Il ne peut donc pas établir si les ministères respectent les délais impartis, ni non plus si certains d'entre eux affichent constamment un meilleur rendement que d'autres.

Le Secrétariat ne fait pas non plus de suivi centralisé des types de recommandations formulées par son personnel (approuver, ne pas approuver, laisser la décision au jugement du Conseil, etc.), ni de leur fréquence et de leur application uniforme (de plus amples renseignements sur les recommandations du personnel du Secrétariat sont présentés à la **section 5.4**). Le Secrétariat ne peut donc pas non plus surveiller les écarts entre les recommandations de son personnel et les décisions du Conseil.

Hormis les notes d'évaluation ou les discussions tenues durant les séances d'information, le Secrétariat n'évalue pas la qualité globale des analyses de rentabilisation ni ne fournit régulièrement aux ministères des évaluations du rendement ou une rétroaction en bonne et due forme. Un plan de surveillance ou d'amélioration continue des activités d'élaboration des analyses de rentabilisation à l'échelle du gouvernement fournirait au Secrétariat l'information nécessaire pour communiquer des évaluations du rendement aux ministères, déterminer les aspects de l'élaboration des analyses de rentabilisation à améliorer et fournir un soutien ciblé aux ministères lorsque cela est nécessaire.

D'autres ministères surveillent le rendement rattaché à des processus décisionnels semblables. Par exemple :

- Le Bureau du Conseil des ministres de l'Ontario assure un suivi centralisé du pourcentage de présentations au Conseil des ministres soumises à temps, ce qui constitue l'un de ses principaux indicateurs de rendement.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada fait rapport deux fois par année à tous les ministères sur le nombre de présentations qui satisfont ou non aux critères de l'examen initial de la qualité (**section 5.2**).
- Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada « examine la mesure dans laquelle les présentations au Conseil du Trésor indiquent de manière transparente le risque financier », à titre d'indicateur de rendement clé. Cet indicateur est fondé sur l'examen d'un échantillon représentatif de présentations au Conseil du Trésor du Canada afin de déterminer si les hypothèses qui sous-tendent l'établissement des coûts ont été divulguées et sont raisonnables, si une analyse de sensibilité a été effectuée et si l'on a divulgué à la fois les risques financiers contrôlables et les risques financiers incontrôlables.

## RECOMMANDATION 17

Pour évaluer adéquatement la qualité des analyses de rentabilisation et l'efficacité du processus de présentation, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) doit :

- établir un plan de mesure du rendement à l'égard du processus d'élaboration des analyses de rentabilisation;
- surveiller le rendement des ministères dans l'élaboration d'analyses de rentabilisation rigoureuses, et communiquer les résultats aux ministères deux fois par année;
- surveiller la qualité des notes d'évaluation et communiquer les résultats aux analystes du Secrétariat deux fois par année;
- exercer un suivi et un examen centralisés des types de recommandations formulées

par le personnel du Secrétariat et qui sont présentées au Conseil.

## RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il collabore actuellement avec les directeurs financiers et leurs homologues des ministères hiérarchiques pour élaborer un cadre de mesure du rendement qui évaluera la qualité des processus liés aux analyses de rentabilisation et aux présentations. Ce cadre examinera de façon exhaustive l'efficacité et l'efficacité du processus (par exemple, la rapidité et/ou l'exhaustivité des présentations) et la qualité des documents élaborés (analyses de rentabilisation et notes d'évaluation).

Les résultats de l'examen des analyses de rentabilisation et des notes d'évaluation seront communiqués aux préparateurs deux fois par année.

Le Secrétariat élaborera également un mécanisme de suivi centralisé de toutes les recommandations qu'il a présentées au Conseil.

## 5.8 Les pratiques actuelles nuisent à l'efficacité et à la coordination avec d'autres processus d'approbation

### 5.8.1 Il serait possible de réduire le nombre d'analyses de rentabilisation qui requièrent l'approbation du Conseil

Il n'est pas nécessaire que toutes les décisions soient soumises à l'approbation du Conseil. Selon la nature et la valeur monétaire de la demande, le pouvoir de prendre certaines décisions a été délégué, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, au ministre responsable de la demande, au président du Conseil ou à des comités mis sur pied pour appuyer les processus décisionnels du Conseil (**figure 11**). La dernière mise à jour de ces délégations remonte à 2014-2015.

**Figure 11 : Seuils d'approbation du Conseil et délégations de pouvoirs**

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Types de demandes d'analyse de rentabilisation	Seuils d'approbation et pouvoirs délégués avant juin 2018	Seuils d'approbation et pouvoirs délégués dans la pratique après juin 2018 <sup>1</sup>
Projets d'information et de technologie de l'information (ITI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à deux millions de dollars</li> <li>• <b>Comité d'approbation des projets d'ITI<sup>2</sup></b> : entre deux millions et 20 millions de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : 20 millions de dollars ou plus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à deux millions de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : deux millions de dollars ou plus</li> </ul>
Approvisionnements concurrentiels et non concurrentiels <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à deux millions de dollars</li> <li>• <b>Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement<sup>4</sup></b> : entre deux millions et 20 millions de dollars<sup>5</sup></li> <li>• <b>Conseil</b> : 20 millions de dollars ou plus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à deux millions de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : deux millions de dollars ou plus</li> </ul>
Approvisionnements non concurrentiels pour l'acquisition de services de consultation <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à 0,5 million de dollars</li> <li>• <b>Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement</b> : entre 0,5 million et un million de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : un million de dollars ou plus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministère</b> : jusqu'à 0,5 million de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : un million de dollars ou plus</li> </ul>
Grands projets d'infrastructure (planification, modèle d'exécution et approbation de la construction) <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conseil de leadership en matière de prestation de services d'infrastructure<sup>7</sup></b> : recommandation d'un modèle d'exécution pour les projets dont les frais d'immobilisations dépassent 100 millions de dollars, ou si le conseil l'exige</li> <li>• <b>Conseil</b> : approuve la planification, le modèle d'exécution (après examen par le Conseil) et la construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Le Conseil</b> approuve la planification, le modèle d'exécution et la construction</li> </ul>
Grands projets d'infrastructures (changements postérieurs à l'approbation des travaux de construction)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conseil de leadership pour la mise en oeuvre de projets d'infrastructure</b> : approbation de changements apportés à des projets qui auraient une incidence importante sur le coût global de moins de 5 %, ou 10 millions à 25 millions de dollars, selon le type de projet<sup>8</sup> ou qui modifieraient l'échéancier proposé du projet; et(ou) modifieraient l'échéancier proposé du projet de plus de six mois; et(ou) entraîneraient des changements aux modalités de financement de projets de partenariat public-privé.</li> <li>• <b>Conseil</b> : approuve les changements apportés aux projets qui pourraient avoir une incidence importante sur la situation financière ou les objectifs stratégiques de la province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Le Conseil</b> approuve tout changement après l'approbation de la construction</li> </ul>
Transferts de fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministre</b> : au sein d'un ministère, à l'exception de transferts qui ont des répercussions sur les ressources humaines; entre des affectations de fonctionnement et des affectations d'immobilisations, ou des transferts entre des actifs et des charges</li> <li>• <b>Président du Conseil</b> : transferts interministériels et transferts à même les fonds de prévoyance<sup>9</sup> lorsque le montant est inférieur à cinq millions de dollars</li> <li>• <b>Conseil</b> : tous les autres transferts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Le Conseil</b> approuve tous les transferts de fonds</li> </ul>

1. Les délégations n'ont pas été révoquées en droit.

2. Le Comité d'approbation des projets d'ITI a été créé en vertu de la politique sur le processus de portail des projets d'ITI (2005), et il se compose de 10 responsables de l'ITI et de l'organisation (niveau des sous-ministres adjoints), de sept ministères, dont quelques-uns nommés conjointement au Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

3. Les approvisionnements qui peuvent être financés à même les affectations ministérielles existantes nécessitent les approbations susmentionnées. Tous les projets d'approvisionnement pour lesquels des fonds n'ont pas été affectés doivent être approuvés par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement.

4. Le Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement a été proposé dans le cadre d'une stratégie plus vaste de gestion de la chaîne d'approvisionnement du gouvernement (2006); il comprenait 12 responsables de l'approvisionnement et de l'organisation (niveau des sous-ministres adjoints) de 12 ministères, dont certains ont été nommés conjointement au Comité d'approbation des projets d'ITI.

5. Dans les cas où une dérogation à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario est requise à l'égard d'un approvisionnement non concurrentiel, le Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement peut approuver les approvisionnements dont la valeur se situe entre 2 et 10 millions de dollars.
6. Le Conseil doit donner son approbation selon un processus en deux étapes (planification et construction) pour les grands projets d'infrastructure publique.
7. Le Conseil de prestation de services d'infrastructure a été créé en vertu de la Directive sur les grands projets d'infrastructure publique; il comprenait huit responsables des immobilisations (sous-ministres adjoints) de sept ministères et le dirigeant principal des finances et de la gestion des risques de l'Office ontarien de financement).
8. Coûts provinciaux supérieurs au budget approuvé par le conseil a) pour les projets d'approvisionnement, plus de 5 % pour les projets comportant une composante d'entretien à long terme ou 10 % autrement; b) pour les projets en construction, le moindre de (i) 5 % ou 10 millions de dollars pour les projets d'infrastructure sociale ou (ii) 5 % ou 25 millions de dollars pour les projets d'infrastructure civile. Le Conseil de prestation de services d'infrastructure doit signaler au Conseil les écarts de coûts qui ont une incidence importante sur les finances ou les politiques publiques.
9. Les fonds de prévoyance sont constitués de deux fonds centraux (l'un pour les dépenses de fonctionnement et l'autre, pour les dépenses en immobilisations) qui ont été constitués dans l'éventualité où des événements imprévus se produisent en cours d'exercice (par exemple des feux de forêt).

Toutefois, même si le fondement juridique des délégations demeure en vigueur, tous les points sont soumis au Conseil depuis 2018. Cela a donné lieu à la suspension des activités de trois comités à qui on a délégué des pouvoirs du Conseil (le Comité d'approbation des projets d'information et de technologie de l'information [ITI], le Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement, et le Conseil de leadership pour la mise en oeuvre des projets d'infrastructure). Les points qui étaient auparavant soumis à l'approbation de ces comités ou les recommandations qui sont maintenant présentées directement au Conseil comprennent les options de mise en oeuvre des projets d'infrastructure, les rapports trimestriels faisant le point sur les projets d'infrastructure et d'ITI, de même que les analyses de rentabilisation concernant des projets d'approvisionnement et d'ITI de valeur plus modeste.

La délégation de pouvoirs concernant la prise de certaines catégories de décisions (comme les transferts de fonds intraministériels et interministériels) ou de décisions relatives à des demandes dont la valeur est inférieure à un certain seuil (par exemple 20 millions de dollars pour les appels d'offres concurrentiels) a pour but d'accroître l'efficacité du processus décisionnel du Conseil et de laisser suffisamment de temps à ce dernier pour examiner les demandes importantes et dont la valeur est élevée, notamment les projets d'immobilisations.

Les systèmes d'information actuels du Secrétariat utilisés pour les analyses de rentabilisation ne permettent pas de déterminer

quelles demandes depuis juin 2018 auraient déjà été incluses dans ces délégations. Cela dit, les points dits « de consensus » (**figure 5**) requièrent généralement des décisions de nature plus courante, et on ne réserve pas de temps pour en discuter lors des réunions du Conseil. Dans le cadre de notre examen, nous avons trouvé des exemples de points de consensus qui auraient sans doute été soumis à l'approbation d'un comité auparavant (entre autres des demandes relatives à des approvisionnements d'une valeur de 5 millions et de 8 millions de dollars). En 2019-2020, il y a eu 202 points de consensus soumis au Conseil. À titre de comparaison, il y en avait eu 62 en 2017-2018, c'est-à-dire avant la suspension des travaux des trois comités délégués. D'après notre examen des notes de service concernant les décisions à l'intention des trois comités délégués, 84 points ont été examinés en 2016-2017 contre 121 en 2017-2018.

Selon les résultats des sondages et des entrevues auprès du personnel ministériel, le fait que ces pouvoirs délégués ne soient plus exercés dans la pratique et la suspension des travaux de ces comités ont rendu plus difficile la prise rapide de décisions (par exemple pour les approvisionnements de faible valeur) et ont réduit les possibilités de tenir des discussions en profondeur sur les grands projets d'immobilisations. Par exemple :

- Un directeur des finances dans un ministère a déclaré que, depuis la dissolution du Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement, la préparation des analyses de rentabilisation portant sur des demandes

d'approvisionnement simples peut prendre trois mois ou même plus. Un directeur général de l'administration a déclaré que la dissolution des conseils a entraîné un surcroît de travail pour les ministères à l'égard des approvisionnements de faible valeur et à faible risque.

- Un gestionnaire de programme du ministère participant à des projets d'immobilisations a mentionné que la somme d'expérience que pouvait mettre à contribution le Conseil de leadership pour la mise en oeuvre des projets d'infrastructure – qui était autrefois composé de sous-ministres adjoints de divers ministères et du directeur général des finances et de la gestion des risques de l'Office ontarien de financement qui possédaient une bonne connaissance de la planification des immobilisations, des finances et de la gestion des risques – se prêtait bien à une analyse critique détaillée des projets d'immobilisations.

### RECOMMANDATION 18

Afin d'assurer l'efficacité et l'efficience du processus décisionnel du Conseil du Trésor/ Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) en réduisant le nombre de dossiers moins importants qui lui sont soumis lorsque cela est approprié, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- réévaluer les seuils actuels, de même que l'application de ces seuils et l'exercice des pouvoirs délégués ayant trait aux approbations du Conseil;
- réévaluer le rôle des comités délégués aux fins du soutien des travaux du Conseil.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat souscrit à la recommandation et il collaborera avec le cabinet du ministre pour examiner la possibilité de réévaluer les seuils existants et leur application à la délégation des

pouvoirs relatifs aux approbations du Conseil. Bien que les travaux des comités délégués soient suspendus en ce moment, le Secrétariat discutera et évaluera le rôle qu'ils peuvent jouer une fois la suspension levée (si la suspension est levée).

Le Secrétariat réévaluera le recours aux comités délégués existants du Conseil (par exemple, le Conseil de leadership en matière de chaîne d'approvisionnement et le Conseil de leadership pour la mise en oeuvre des projets d'infrastructure) et leurs seuils d'approbation.

### 5.8.2 Il serait possible de coordonner les processus des analyses de rentabilisation et des présentations au Conseil des ministres

Lorsqu'une approbation stratégique ou que des modifications législatives sont nécessaires, les ministères doivent préparer une présentation au Conseil des ministres et la soumettre à un comité des politiques ou des lois du Conseil des ministres (**annexe 3**). Nous avons examiné le modèle d'analyse de rentabilisation et le modèle de présentation de politique au Conseil des ministres, et nous avons constaté des chevauchements significatifs en ce qui touche les renseignements requis dans les deux types de présentations. Par exemple, l'information requise dans les deux cas comprend la justification de la demande et ses répercussions financières, l'évaluation des risques et les stratégies d'atténuation, de même que des paramètres de mesure du rendement. À l'instar du modèle des notes d'évaluation du Secrétariat, le Bureau du Conseil des ministres dispose également d'un modèle que doivent utiliser ses conseillers en politiques pour l'évaluation des présentations, de concert avec un procès-verbal proposé. Contrairement aux analystes du Secrétariat, les conseillers en politiques du Bureau du Conseil des ministres ne formulent pas de recommandations officielles.

Ces deux processus de présentation sont similaires, mais ils ne concordent pas bien entre

eux. À titre d'exemple, nous avons remarqué qu'une présentation de politique au Conseil des ministres où l'on demandait l'apport de modifications législatives avait reçu une approbation stratégique, malgré le fait qu'elle ne contenait aucune estimation des coûts qu'entraîneraient les modifications. Dans sa présentation de politique au Conseil des ministres, le ministère indiquait qu'il soumettrait une analyse de rentabilisation au Conseil pour obtenir les approbations financières requises. Or, lorsque le ministère a présenté l'analyse de rentabilisation, près d'un an plus tard, après avoir mené des consultations et révisé les délais de mise en oeuvre, il a demandé l'affectation de plus de 100 millions de dollars à même le fonds de prévoyance pour contrebalancer des coûts en cours d'exercice. La note d'information au Conseil des ministres précisait que, le cas échéant, il serait difficile d'assumer ces coûts au moyen des affectations du ministère, mais la décision du Conseil des ministres aurait pu être différente si ce dernier avait eu connaissance de la portée de la demande de financement. Une meilleure concordance entre les processus aurait permis au Conseil des ministres et au Conseil d'avoir un aperçu plus complet de l'incidence des modifications législatives au moment où le Conseil des ministres a donné son approbation de politique initiale.

De plus, lors de nos entrevues, les conseillers en politiques du Bureau du Conseil des ministres ont déclaré qu'ils pouvaient recevoir la note d'évaluation du Secrétariat, mais qu'ils devaient demander une copie de l'analyse de rentabilisation connexe directement au ministère qui l'avait soumise. Ils ont aussi mentionné qu'ils communiquaient à leurs collègues du Secrétariat leur note d'information au Bureau du Conseil des ministres si le point à l'étude avait des répercussions financières. Cela dit, si l'on officialisait ces processus pour améliorer l'accès à l'information, les analystes du Secrétariat et les conseillers du Bureau du Conseil des ministres disposeraient de plus de données contextuelles et

probantes sur les approbations antérieures afin d'étayer leur évaluation des demandes à l'étude.

Considérant les similitudes au niveau des processus et de l'information requise, il pourrait être possible d'améliorer la coordination et l'échange de renseignements. Le Secrétariat et le Bureau du Conseil des ministres pourraient coordonner leur examen afin d'éviter les chevauchements, en particulier entre les points soumis simultanément à l'approbation du Conseil et à celle d'un comité du Conseil des ministres. Un processus plus interrelié pourrait offrir l'occasion de réduire les lacunes dans l'information disponible à l'appui des processus décisionnels du gouvernement, ce qui permettrait entre autres de s'assurer que les coûts financiers sont pris en compte dans le cadre du processus d'approbation stratégique. Dans certaines autres administrations, comme la Nouvelle-Écosse, les présentations au Conseil des ministres et au Conseil sont examinées conjointement par un analyste financier du ministère des Finances et du Conseil du Trésor, ainsi que par un conseiller en politiques du Conseil des ministres.

### La composition des comités du Conseil des ministres pourrait permettre d'assurer une meilleure coordination

Ainsi que le montre l'**annexe 3**, outre le Conseil, il y a à l'heure actuelle six autres comités du Conseil des ministres, dont trois examinent les présentations au Conseil des ministres. Il ressort de nos entrevues avec les membres du Conseil que ceux d'entre eux qui siègent à d'autres comités ont l'occasion d'examiner certaines demandes sous la forme à la fois de présentations au Conseil des ministres et d'analyses de rentabilisation. Dans de tels cas, le ministre tire avantage de la possibilité d'examiner les deux présentations et de disposer des analyses du Bureau du Conseil des ministres ainsi que du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon la composition actuelle des comités du Conseil des ministres, deux des membres du

Conseil siègent au Comité des politiques en matière d'économie et de ressources. Toutefois, il n'y a aucun membre du Conseil au sein des deux autres comités qui examinent les présentations au Conseil des ministres, soit le Comité des politiques de la santé et des services sociaux et le Comité des lois et règlements. La présence de membres du Conseil au sein de tous les comités stratégiques et législatifs pourrait faciliter l'échange de renseignements au sujet des processus entre le Conseil des ministres et le Conseil.

### RECOMMANDATION 19

Pour que les décisions soient prises de façon efficace et efficiente dans le cadre des processus de présentations au Conseil des ministres et au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil), et pour qu'il soit possible de tirer parti des analyses existantes, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat), en collaboration avec le Bureau du Conseil des ministres, doit :

- améliorer l'échange de renseignements entre le Bureau du Conseil des ministres et le Secrétariat concernant l'évaluation des présentations au Conseil des ministres et au Conseil;

- coordonner l'examen et l'évaluation des présentations soumises à l'approbation à la fois du Conseil des ministres et du Conseil;
- examiner les moyens possibles d'éliminer les chevauchements de leurs travaux respectifs ainsi que coordonner et rationaliser leurs processus;
- envisager la possibilité que des membres du Conseil siègent à tous les comités du Conseil des ministres (comités des politiques et des lois) afin de faciliter l'échange de renseignements à l'appui des processus décisionnels du gouvernement.

### RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat collaborera avec le Bureau du Conseil des ministres pour améliorer l'échange de renseignements concernant l'évaluation des présentations au Conseil des ministres et au Conseil. Le Secrétariat envisagera la possibilité de recommander au Conseil des ministres que des membres du Conseil siègent à tous ses comités stratégiques et législatifs pour faciliter l'échange de renseignements touchant les processus décisionnels du gouvernement.

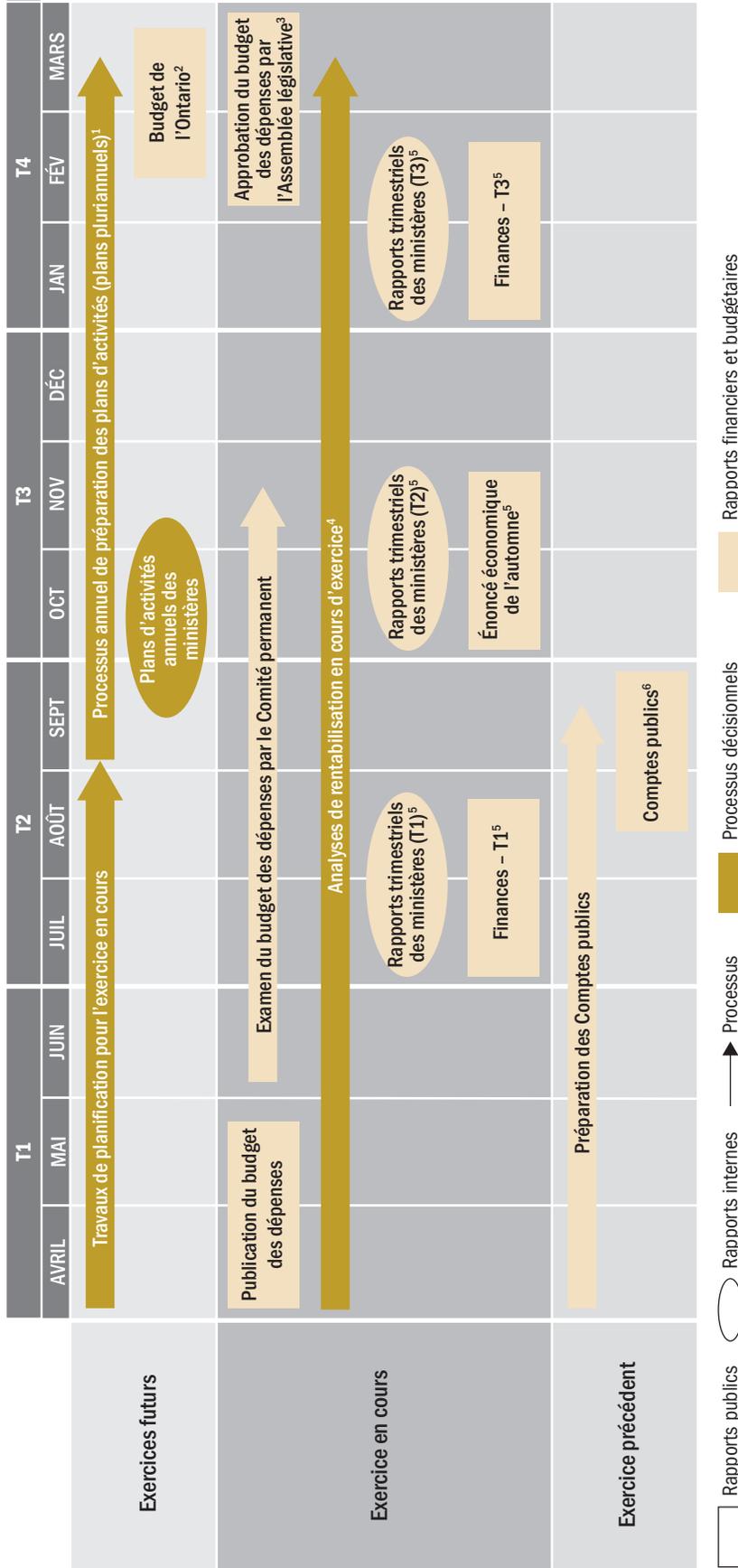
## Annexe 1 : Exemples de problèmes découlant de lacunes dans les analyses de rentabilisation

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Problèmes relevés dans des rapports d'audit antérieurs	Lacunes correspondantes dans les analyses de rentabilisation
<p><b>L'audit du fonctionnement des tribunaux</b> en 2019 a révélé que la première phase de mise en oeuvre d'un système de technologie de l'information a été reportée de deux ans, soit de novembre 2017 à novembre 2019, et que les coûts ont augmenté de 11 %. En dépit de cette situation, certains renseignements clés ne figuraient toujours pas dans l'analyse de rentabilisation portant sur la deuxième phase, ce qui risquait de nuire à la mise en oeuvre.</p>	<p>L'analyse de rentabilisation ne contenait pas certains renseignements clés; par exemple, il n'y avait pas d'échéanciers de mise en oeuvre clairs, on ne faisait pas état des résultats des consultations, et il n'y avait pas non plus d'évaluation des principaux risques – L'analyse de rentabilisation portant sur la deuxième phase de mise en oeuvre d'un système d'information ne contenait pas certains renseignements clés, notamment des échéanciers clairs en vue de l'intégration et certains des principaux risques, comme le fait que le personnel ne possédait pas l'expertise nécessaire pour gérer le projet. De plus, le ministère n'avait pas consulté les principaux intervenants, dont le deuxième fournisseur et les utilisateurs finals du système, avant de présenter cette analyse de rentabilisation.</p>
<p><b>L'audit du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEQ), effectué en 2018</b>, a révélé que l'analyse de rentabilisation du Ministère reposait sur des projections déraisonnables, ce qui s'est traduit par des hausses de coûts imprévues. Le Ministère avait estimé que, un an après l'apport des changements au programme, il réaliserait des économies de moins de 1 %; toutefois, il avait substantiellement sous-estimé la participation au programme selon les nouvelles règles d'admissibilité, de sorte que les coûts du programme avaient plutôt augmenté de 20 % après cette première année.</p>	<p>L'analyse de rentabilisation reposait sur des projections déraisonnables et ne tenait pas compte de facteurs externes (par exemple l'augmentation du nombre de demandes) – Le Ministère s'était fondé sur le nombre de demandes au RAFEQ au cours de la dernière année pour établir le coût découlant des nouveaux changements que l'on proposait d'apporter au programme. Il n'avait toutefois pas tenu compte de l'augmentation potentielle du nombre de nouveaux étudiants présentant une demande auprès du RAFEQ, malgré le fait que l'objectif des changements proposés consistait à élargir l'accès à ce dernier pour les étudiants à revenu faible ou moyen.</p>
<p><b>Lors de l'audit de l'Initiative des compteurs intelligents, en 2014</b>, nous avons constaté que cette initiative était assortie de cibles ambitieuses et d'un échéancier serré, sans toutefois faire l'objet d'une planification et d'une surveillance adéquates du Ministère qui, en définitive, devait mettre en place des structures efficaces de gouvernance et de gestion de projet pour en superviser la planification et la mise en oeuvre. Au moment de l'audit, les coûts liés à la mise en oeuvre des compteurs intelligents avaient atteint près de 2 milliards de dollars, et les objectifs de réduction de la demande d'électricité en période de pointe n'avaient pas été atteints.</p>	<p>Absence d'analyse de rentabilisation et d'analyse coûts-avantages – Le ministère n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages ni d'analyse de rentabilisation avant de décider d'installer des compteurs intelligents.</p>

## Annexe 2 : Cycle budgétaire financier du gouvernement de l'Ontario

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor



1. La planification approfondie pour le prochain exercice commence en septembre, lorsque les ministères préparent leurs plans d'activités annuels, qui sont ensuite examinés par le Conseil.

2. Le plan financier provincial – le **budget** – est présenté à l'Assemblée législative en fonction du plan d'activités annuel ainsi que des prévisions économiques et de recettes préparées par le ministère des Finances (le Ministère).

3. Les **budgets des dépenses** sont présentés peu après le Budget.

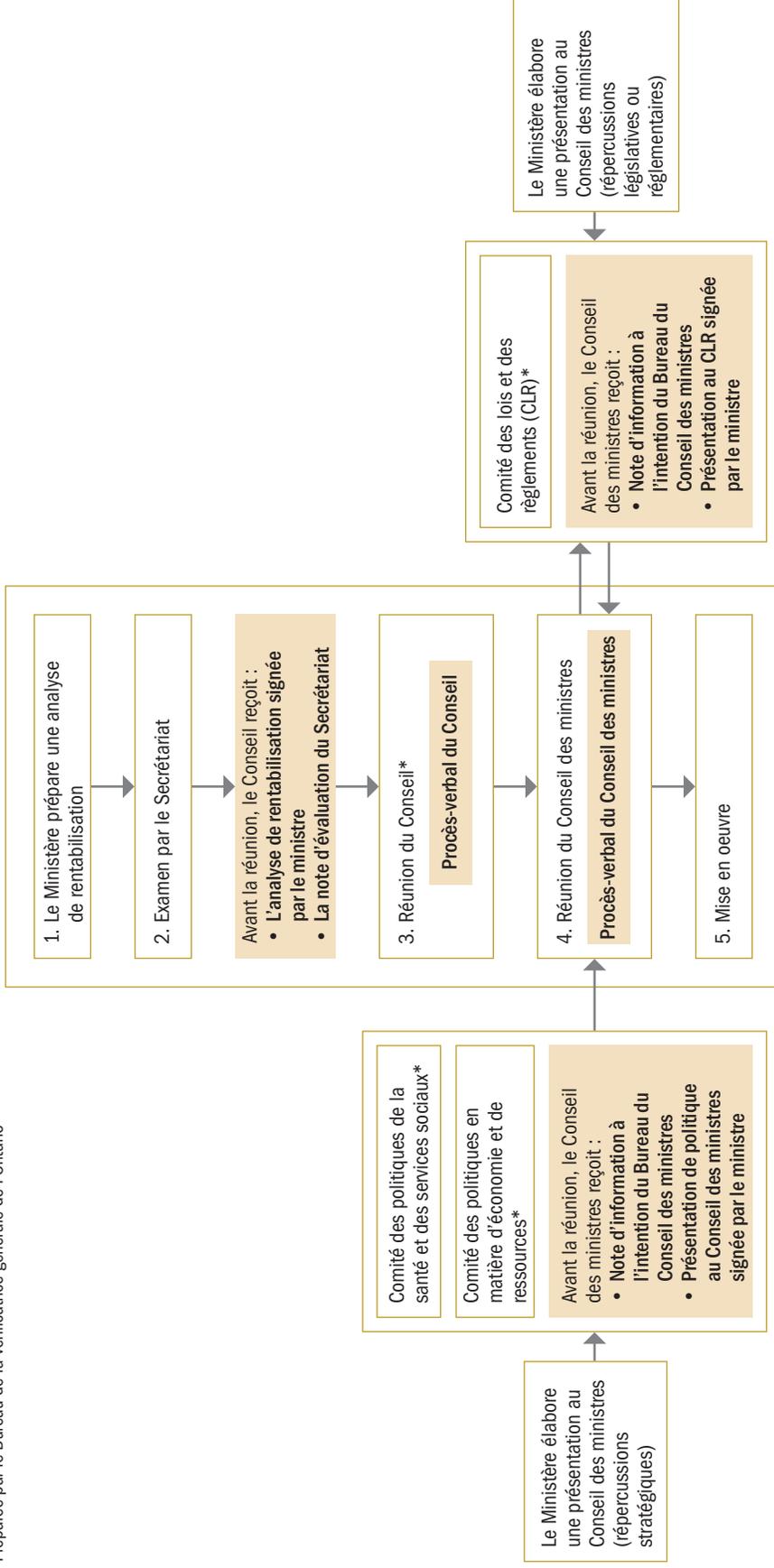
4. Les analyses de rentabilisation en cours d'exercice se poursuivent tout au long de l'année en fonction des besoins des ministères (par exemple, nouveau programme ou dépenses imprévues).

5. Les ministères préparent et présentent des rapports trimestriels au T1, T2 et T3 pour les revenus et les dépenses; le Ministère prépare une mise à jour publique sur le plan financier de l'ensemble du gouvernement par l'entremise des **rappports trimestriels des finances de l'Ontario** et de l'Énoncé économique de l'automne.

6. Une fois l'exercice terminé, les états financiers sont préparés par chaque ministère. Un rapport annuel complet et des états financiers consolidés sont publiés dans les **Comptes publics** avant octobre.

## Annexe 3 : Processus décisionnel du gouvernement – Présentations au Conseil des ministres et analyses de rentabilisation en cours d'exercice

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



### Documents décisionnels

#### Notes :

- Une fois l'approbation stratégique obtenue du Conseil des ministres, le ministre ayant soumis la demande peut recevoir comme instruction de préparer une analyse de rentabilisation à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil) (p. ex. en cas d'incidence financière).
- Une fois l'approbation obtenue du Conseil, le ministre promoteur peut être instruit de préparer une présentation au Conseil des ministres (p. ex. s'il y a des répercussions stratégiques).
- Des précisions sur les étapes 1 à 5 sont présentées à la figure 4.
- Le Comité des politiques de la santé et des services sociaux et le Comité des politiques en matière d'économie et de ressources sont les deux comités du Conseil des ministres qui examinent les présentations stratégiques au Conseil des ministres. Le Comité des lois et des règlements examine les présentations au Conseil des ministres qui ont trait à des lois ou à des règlements nouveaux ou modifiés (appelées présentations au CLR). Il y a à l'heure actuelle trois autres comités du Conseil des ministres qui ne participent pas à l'examen des présentations au Conseil des ministres ou des analyses de rentabilisation à l'intention du Conseil : le Comité des priorités et des politiques, le Comité pour la gestion des situations d'urgence, et le Comité de l'emploi et de la relance.
- Comités du Conseil des ministres.

## Annexe 4 : Critères d'examen

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les ministères, conjointement avec le Secrétariat, élaborent des analyses de rentabilisation qui contiennent des renseignements pertinents, complets et crédibles, notamment sur la surveillance et la mise en oeuvre, et qui sont présentées de façon concise et logique.
2. Des processus sont en place pour veiller à ce que les personnes qui élaborent les analyses de rentabilisation disposent des compétences, de la formation et de l'orientation requises, de concert avec des mécanismes de surveillance appropriés.
3. Le Secrétariat procède à une évaluation critique des analyses de rentabilisation et exerce une diligence raisonnable adéquate, et il présente des recommandations fondées sur des données probantes au Conseil préalablement à la prise des décisions finales.
4. Le Secrétariat dispose de processus et de systèmes d'information lui permettant de fournir aux décideurs l'information dont ils ont besoin et de leur laisser suffisamment de temps pour examiner les analyses de rentabilisation.
5. Les rôles et les responsabilités entourant le processus de présentation d'analyses de rentabilisation en cours d'exercice sont clairement définis, et des exigences redditionnelles sont établies.
6. Des paramètres de mesure du rendement sont établis pour déterminer la qualité et l'actualité des analyses de rentabilisation, ces paramètres font l'objet d'un suivi, les résultats ainsi mesurés sont comparés aux attentes, et les améliorations nécessaires sont déterminées et sont mises en oeuvre rapidement.

## Annexe 5 : Évaluation d'analyses de rentabilisation de ministères par la vérificatrice générale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Critères et sous-critères d'évaluation des analyses de rentabilisation	Exemplaire		Passable		Lacunaire		Préparation insuffisante	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
<b>1. Pertinence</b> : L'analyse de rentabilisation fournit aux décideurs un exposé clair du problème ou de la question à régler et elle contient des renseignements suffisants pour justifier l'intervention du gouvernement.	9	60	6	40	—	—	—	—
a) Objet	14	93	1	7	—	—	—	—
b) Nature et portée du problème ou de la question	11	73	3	20	1	7	—	—
c) Buts/objectifs de la proposition	14	93	—	—	1	7	—	—
d) Résultats attendus	5	33	8	53	1	7	1	7
e) Mise en contexte (p. ex., historique du problème ou de la question, liens avec les priorités du gouvernement ou les programmes existants)	8	53	5	33	2	14	—	—
<b>2. Données probantes</b> : L'analyse de rentabilisation présente des faits et des données quantitatives et qualitatives adéquats pour étayer la demande du Ministère.	5	33	3	20	7	47	—	—
a) Données quantitatives et qualitatives suffisantes à l'appui de l'analyse de rentabilisation	6	40	2	13	7	47	—	—
b) Exposé des lacunes statistiques éventuelles et des raisons pour lesquelles ces lacunes ne revêtent pas une importance essentielle aux fins de la prise de décisions <sup>1</sup>	2	18	1	9	3	27	5	46
c) Conclusions et option privilégiée, à la lumière des données probantes	6	40	2	13	6	40	1	7
d) Justification de l'intervention du gouvernement, reposant sur des faits/données	7	47	2	13	4	27	2	13
<b>3. Intégralité et crédibilité</b> : L'analyse de rentabilisation comprend une analyse impartiale et équilibrée des options, des risques, des coûts, des répercussions financières et environnementales, ainsi que des droits de propriété intellectuelle et des répercussions sur la gouvernance des données, le cas échéant.	—	—	7	47	7	47	1	6
a) Évaluation d'au moins trois options et du maintien du statu quo	2	13	6	40	3	20	4	27
b) évaluation des options au moyen de paramètres de mesure communs	1	7	5	33	4	27	5	33
c) analyse des risques associés à l'option recommandée, y compris dans le cas où l'option n'est pas retenue	—	—	9	60	4	27	2	13
d) Stratégies et plans d'atténuation des risques	—	—	9	60	4	27	2	13
e) Analyses des coûts (p. ex. coûts-avantages, coûts-efficacité) <sup>2</sup>	5	36	2	14	2	14	5	36
f) Répercussions financières à court et à long termes, en incluant le modèle de financement et les considérations comptables pertinentes	10	67	4	26	1	7	—	—
g) Incidence sur l'environnement	2	13	1	7	1	7	11	73
h) Répercussions concernant la propriété intellectuelle ou la gouvernance des données	—	—	—	—	—	—	15	100

Critères et sous-critères d'évaluation des analyses de rentabilisation	Exemplaire		Passable		Lacunaire		Préparation insuffisante	
	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%
<b>4. Consultations :</b> L'analyse de rentabilisation expose clairement les points de vue des intervenants internes et externes, et des utilisateurs finals, et elle montre, avec des données probantes à l'appui, en quoi la demande du ministère concorde ou non avec les opinions des personnes consultées.	3	20	2	13	8	54	2	13
a) Nature, portée et constatations des consultations auprès des intervenants externes et des utilisateurs finals	6	40	4	27	3	20	2	13
b) Nature, portée et constatations des consultations menées à l'intérieur de la fonction publique de l'Ontario	2	13	2	13	9	61	2	13
c) Lien entre les recommandations et les constatations issues des consultations menées auprès des intervenants/utilisateurs finals et à l'intérieur de la fonction publique de l'Ontario	4	27	1	7	2	13	8	53
<b>5. Mise en oeuvre et surveillance :</b> L'analyse de rentabilisation contient un plan adéquat en vue de la mise en oeuvre des mesures proposées et de l'obtention des résultats visés par la présentation, y compris les échéanciers, les rôles et les responsabilités, les principaux jalons, et un plan relatif à la surveillance du rendement, à la reddition de comptes et à l'amélioration continue.	2	13	1	7	7	47	5	33
a) Plan relatif aux prochaines étapes de la mise en oeuvre	7	47	1	7	5	33	2	13
b) Indicateurs de rendement clés pour faire le suivi de la mise en oeuvre	1	7	2	13	2	13	10	67
c) Indicateurs de rendement clés pour surveiller les répercussions sur les intervenants/utilisateurs finals	2	13	1	7	3	20	9	60
d) Plan de surveillance du rendement, y compris les fonctions de surveillance attribuées et l'amélioration continue	2	13	–	–	6	40	7	47
<b>6. Concision et logique :</b> L'analyse de rentabilisation est claire et exempte de jargon et, s'il y a lieu, elle comprend des graphiques pour faciliter la compréhension du contenu; les arguments présentés suivent un enchaînement logique et ils se renforcent mutuellement. Le cas échéant, les annexes et autres pièces jointes doivent engendrer une valeur ajoutée, et il faut expliquer leur pertinence par rapport à des points précis de l'analyse de rentabilisation.	2	13	9	60	4	27	–	–
a) Langage clair et non technique, et exempt de jargon	3	20	5	33	7	47	–	–
b) Utilisation appropriée de tableaux, de graphiques, de pièces jointes et d'annexes	1	7	2	13	12	80	–	–
c) Arguments se renforçant mutuellement	6	40	4	27	5	33	–	–
d) Proportionnalité du contenu et de la décision recherchée	7	47	3	20	4	26	1	7
<b>Évaluation globale</b>	–	–	<b>8</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	<b>47</b>	–	–

Notes : Les cotes de l'échelle d'évaluation sont définies à la figure 6 : Exemplaire, Passable, Lacunaire, Préparation insuffisante.

Nous avons évalué 15 analyses de rentabilisation en utilisant les critères et sous-critères susmentionnés. Ce tableau présente les résultats cumulatifs selon chaque critère et sous-critère. Lorsqu'un critère a été jugé sans objet (p. ex., analyse coûts-avantages), la chose a été consignée et le critère a été supprimé de la ligne correspondante du tableau.

1. Sans objet dans le cas de quatre soumissions, parce qu'il ne semblait pas y avoir de cas flagrants de données ou d'autres informations qui soient manquantes dans les soumissions.
2. Sans objet dans le cas d'une soumission, parce que la demande visait à obtenir une approbation préliminaire pour mener des travaux comprenant entre autres des analyses portant sur les coûts.

## Annexe 6 : Évaluation des notes d'évaluation du Secrétariat par la vérificatrice générale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Critères et sous-critères d'évaluation des notes d'évaluation	Exemplaire		Passable		Lacunaire		Préparation insuffisante	
	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%
<b>1. Priorité relative :</b> La note d'évaluation établit correctement la priorité ou l'importance relative de la demande du ministère dans le contexte du programme global du gouvernement.	4	27	9	60	2	13	—	—
a) Évaluation des besoins, des échéanciers et de la concordance avec les priorités du gouvernement	4	27	9	60	2	13	—	—
<b>2. Évaluation des risques :</b> La note d'évaluation contient des conseils clairs concernant la question de savoir si le ministère a suffisamment examiné et atténué les principaux risques associés à sa demande pour en justifier l'approbation.	—	—	1	7	13	86	1	7
a) Formulation de conseils sur les principaux risques et leur cote, y compris le risque à prévoir si l'on ne donne pas suite à la demande du ministère	—	—	7	47	7	47	1	6
b) Évaluation des stratégies et des plans ministériels d'atténuation des risques	—	—	1	7	4	27	10	67
<b>3. Contexte financier :</b> La note d'évaluation présente un niveau adéquat d'analyse financière afin de déterminer si la demande du ministère est viable sur le plan financier, reflète une gestion financière prudente et donne lieu à la prestation de services publics de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible.	4	27	6	40	5	33	—	—
a) Analyse de l'incidence financière de la demande du ministère, y compris les éléments de coût et les hypothèses relatives aux dépenses et aux revenus	5	33	5	33	4	27	1	7
b) Évaluation du modèle de financement, de l'incidence sur la dette provinciale et des aspects comptables pertinents	4	26	3	20	7	47	1	7
<b>4. Faisabilité, mise en oeuvre et surveillance :</b> La note d'évaluation présente un examen adéquat de la faisabilité de la demande du ministère et de la capacité du ministère ou de l'entité qui le représente de produire les résultats attendus.	1	6	1	7	6	40	7	47
a) Évaluation de la faisabilité de l'option proposée par le ministère	3	20	2	13	3	20	7	47
b) Évaluation à savoir si le ministère a mené des consultations suffisantes auprès des intervenants et des utilisateurs finals à l'extérieur et à l'intérieur de la fonction publique de l'Ontario	1	7	2	13	5	33	7	47
c) évaluation du plan de mise en oeuvre du ministère	2	13	1	7	1	7	11	73
d) Évaluation du plan ministériel de surveillance du rendement	1	7	—	—	2	13	12	80
<b>5. Données probantes et crédibilité :</b> La note contient une évaluation équilibrée de la demande du ministère et une justification claire des conseils et des recommandations formulés.	2	13	6	40	7	47	—	—
a) Présentation de données probantes suffisantes pour étayer les positions et les arguments formulés	2	13	2	13	10	67	1	7
b) Les recommandations reposent sur la prudence de la gestion financière et de la prestation des services publics, de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible	3	20	5	33	5	33	2	14
<b>Évaluation globale</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>60</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

Notes : Les cotes de l'échelle d'évaluation sont définies à la figure 6 : Exemplaire, Passable, Lacunaire, Préparation insuffisante.

Nous avons examiné les notes d'évaluation qui accompagnaient les 15 analyses de rentabilisation de notre échantillon en utilisant les critères et sous-critères susmentionnés. Ce tableau présente les résultats cumulatifs selon chaque critère et sous-critère.



## Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530  
Toronto (Ontario)  
M5G 2C2  
[www.auditor.on.ca](http://www.auditor.on.ca)