

*Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de*

**LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE  
CONTRÔLEUR DANS L'ADMINISTRATION  
FÉDÉRALE DU CANADA**



Rapport du Groupe de travail indépendant chargé  
de la modernisation de la fonction de contrôleur  
dans l'Administration fédérale du Canada

N° de catalogue : BT22-52/1997F

ISBN : 0662-82397-4

*Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de*

**LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE  
CONTRÔLEUR DANS L'ADMINISTRATION  
FÉDÉRALE DU CANADA**



---

# **GROUPE DE TRAVAIL INDÉPENDANT CHARGÉ DE LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DU CANADA**

**JEAN-PIERRE BOISCLAIR** — *président du Groupe de travail*  
*Président, CCAF-FCVI Inc.*

**J. DOUGLAS BARRINGTON**  
*Associé directeur général - Services nationaux, Deloitte & Touche, comptables agréés*

**WILLIAM R. C. BLUNDELL**  
*Président du conseil d'administration, Financière Manuvie*

**WILLIAM A. DIMMA**  
*Président du conseil, Monsanto Canada Inc.*

**RAYMOND PROTTI**  
*Président-directeur général, Association des banquiers canadiens*

**KARN D. SANDY**  
*Directrice des opérations, Commission des accidents du travail du Manitoba*

**EDWARD J. WAITZER**  
*Associé, Stikeman, Elliott*

*Michael S. Weir, Secrétaire du Groupe de travail*

## **THÈMES CLÉS FAISANT PARTIE DU MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL :**

- Fonction actuelle de contrôleur— ses caractéristiques, les postulats qui la sous-tendent et les facettes clés de son évolution.
- Les changements survenus dans la façon dont l'Administration exerce ses activités et leur impact potentiel sur l'environnement fonctionnel, sur les risques et sur la fonction de contrôleur.
- La nature et le rôle de la fonction de contrôleur pour s'assurer que celle-ci soit pertinente, rigoureuse et adaptée à l'évolution des conditions et des risques.
- La définition de la fonction de contrôleur pour l'an 2000 et au-delà — et définition d'une finalité raisonnable.
- Les facteurs critiques de succès requis pour moderniser la fonction de contrôleur.
- Les approches face au virage et le plan d'action.

L'examen a été mandaté afin qu'il tienne compte de la fonction de contrôleur à la fois au niveau des organismes centraux du gouvernement et au niveau des ministères opérationnels, mais pas des sociétés d'État ni des autres organismes en lien de dépendance.

---

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	i
<b>SOMMAIRE</b> .....	1
Philosophie et approche nouvelles.....	2
Une nouvelle interprétation de la fonction de contrôleur s'impose.....	4
La valeur qu'apporte une fonction moderne de contrôleur.....	5
Points de repère quant à la modernisation de la fonction de contrôleur.....	5
Leadership assuré par les principaux intervenants.....	5
Conditions à respecter pour moderniser la fonction de contrôleur.....	7
Implantation réussie du changement.....	8
Réaliser des progrès — un plan d'action.....	9
Le rôle du Vérificateur général.....	9
<b>PARTIE I—FONCTION DE CONTRÔLEUR MODERNISÉE</b> .....	13
Quel était le mandat du Groupe indépendant?.....	14
Comment était interprétée la fonction de contrôleur dans le passé?.....	14
Doit-on réévaluer les postulats traditionnels?.....	17
Quels grands facteurs devraient influencer sur la modernisation de la fonction de contrôleur?.....	18
Que signifie une fonction moderne de contrôleur?.....	21
Combien de travail préalable est-il requis?.....	23
<b>PARTIE II—ENRACINER LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS LA MENTALITÉ DE GESTION</b> .....	27
Une façon de penser et un état d'esprit.....	28
Fonction centrée sur la direction.....	28
Une fonction d'intégration.....	30
<b>PARTIE III—NOUVELLE ORIENTATION POUR LA FONCTION DE CONTRÔLEUR</b> .....	33
Certains principes clés.....	34
Responsabilité et capacité des ministères.....	35
Responsabilité et capacité de l'autorité centrale.....	35
<b>PARTIE IV—UN CADRE DE TRAVAIL DÉFINISSANT LES RESPONSABILITÉS LIÉES À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR</b> .....	39
Sous-chefs.....	40
Agents financiers supérieurs.....	49
Vérification interne.....	53
Organismes centraux.....	54
Greffier du Conseil privé.....	55
Conseil du Trésor.....	55
Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada.....	59
Sous-contrôleur général du Canada.....	67
Ministère des Finances.....	69
Commission de la fonction publique.....	69
Receveur général du Canada (Sous-receveur général du Canada).....	69
Le Parlement.....	70
Le vérificateur du Parlement, soit le Vérificateur général du Canada.....	71
<b>PARTIE V—MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR - TRACER LA VOIE</b> .....	73
Mesures de succès.....	74
Conditions à respecter pour moderniser la fonction de contrôleur.....	75
Gestion du changement.....	80
Défenseurs du changement — groupe de travail chargé de la modernisation.....	82
Réaliser des progrès — un plan d'action.....	82
<b>ANNEXES</b> .....	85
Annexe 1. Conseils sur la nature des responsabilités liées à la fonction de contrôleur.....	86
Annexe 2. Plan d'action — sommaire des recommandations.....	91
Annexe 3. Mandat et approche adoptée.....	94
Annexe 4. Organisations et individus ayant contribué aux travaux du Groupe indépendant.....	98

---

## AVANT-PROPOS

Les défis que posent l'affectation des maigres ressources et l'optimisation du retour sur l'argent dépensé amènent le gouvernement à chercher des approches novatrices face à la gestion et à la reddition de comptes. Ces initiatives sont diverses et significatives. Elles comprennent, à titre d'exemple, l'amélioration des rapports présentés au Parlement, de nouvelles approches face à la planification des activités, la modernisation des systèmes d'information financière et de comptabilité, la réorientation du rôle du Conseil du Trésor vers une stratégie de conseil de gestion, l'adoption de modes différents pour la prestation des services, et un investissement considérable pour renouveler la fonction publique et perfectionner les fonctionnaires.

Le gouvernement reconnaît que la modernisation de la fonction de contrôleur constitue une des clés pour améliorer sa performance. Pour aider à amener cette modernisation, le 25 novembre 1996, l'hon. Marcel Massé a annoncé la création du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. Le présent rapport est le fruit du travail de ce groupe indépendant.

Les initiatives mentionnées plus haut, lorsqu'elles porteront fruit, sous-tendront la fonction moderne de contrôleur et ses éléments.

Nous croyons qu'il est de toute nécessité que le gouvernement adopte une approche énergique face à la fonction de contrôleur, qu'il en définisse sa modernisation, qu'il en assure le leadership et qu'il développe une culture et des compétences propices à cette fonction et ce, afin de progresser à grands pas vers l'atteinte des objectifs du gouvernement. Cette approche est essentielle pour permettre aux initiatives ci-dessus de donner un bon retour sur l'investissement. Une fonction de contrôleur qui appuie à la fois l'élaboration des politiques et l'atteinte d'une performance opérationnelle supérieure est la marque de distinction des organisations qui réussissent. Voilà le genre d'appui cité comme l'un

des principaux objectifs du gouvernement dans le document intitulé « Repenser le rôle de l'État ».

Les options variaient significativement. Cependant, il s'agit pour toutes de solutions éprouvées dans des pratiques adoptées par de grandes organisations publiques ou privées, tant au Canada qu'à l'étranger, et qui, dans la plupart des cas, ont été suggérées dans les rapports écrits qui nous ont été transmis.

Nous avons commencé notre travail sans avoir de conclusions prédéterminées. Nous visions un rapport pratique. En déterminant quel plan d'action mettre de l'avant, nous sommes restés ouverts et avons été influencés par les points de vue des nombreuses personnes et organisations consultées quant à la manière la plus efficace de façonner la vision et de la concrétiser.

En général, ces points de vue reflètent la volonté des dirigeants et des professionnels d'un bout à l'autre du système de faire ce qui doit être fait. Ces personnes sont prêtes à aller de l'avant avec la modernisation de la fonction de contrôleur et en comprennent la nécessité. Elles savent qu'il est de leur intérêt d'agir ainsi. Si tentants ou même si traditionnels que puissent sembler des plans d'action qui forcent le virage plutôt que de le diriger, de telles approches ont été rarement privilégiées par les personnes consultées; quant à nous, nous les avons jugés inappropriés.

Nous en sommes venus à la conclusion que la modernisation de la fonction de contrôleur n'est pas une démarche qui doit être imposée aux gens. Sa nécessité est déjà reconnue, et il s'agit plutôt de décider de la meilleure façon de procéder. Cette constatation nous a grandement encouragés.

Il importe de souligner deux aspects de notre rapport.

D'abord, ce qui est proposé est un ensemble intégré de suggestions. Il faut les considérer dans leur ensemble — séparément, elles ne peuvent assurer le succès voulu.

Deuxièmement, nous fondons notre approche sur notre confiance en ce qui suit :

- la bonne foi et les valeurs de base des gestionnaires du secteur public
- la volonté expresse des élus et des représentants nommés de favoriser un gouvernement transparent, responsable, fondé sur les faits et orienté vers les résultats
- l'importance de soutenir et d'améliorer la confiance entre élus et représentants nommés.

Nous pensons que le temps est propice pour que le gouvernement aille de l'avant avec vigueur afin d'atteindre l'excellence dans sa fonction de contrôleur et nous estimons que nos propos respectent l'ensemble des orientations de gestion adoptées par le gouvernement ainsi que les importantes initiatives qu'il a lancées.

Nous croyons que le succès de la modernisation de la fonction de contrôleur contribuera également, en fin de compte, à regagner la confiance des Canadiens et des Canadiennes dans leur gouvernement national.

Durant nos travaux, nous avons bénéficié, par l'entremise de rapports écrits, de l'apport de nombreuses organisations professionnelles et de personnes intéressées. Nous avons consulté des représentants élus, des dirigeants et des professionnels venant de l'Administration fédérale du Canada, du milieu universitaire, des entreprises privées et d'autres ordres de gouvernement tant au Canada qu'à l'étranger — en tout, plus de 230 individus. Tous ont contribué généreusement en temps et en énergie, et nous les remercions de leurs sages conseils. Nous sommes très reconnaissants envers toutes ces personnes et toutes ces organisations, et les remercions de leur contribution.

Malgré qu'il nous soit impossible de nommer toutes les personnes qui nous ont aidés, nous tenons à souligner l'aide précieuse reçue de J. Colin Potts, sous-contrôleur général du Canada, et de ses collègues, ainsi que le soutien du personnel de la FCVI, de la très compétente et

énergétique Viviane Dunn qui a assumé les fonctions d'adjointe administrative du Groupe de travail, et enfin la générosité de L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada. L'appui sans relâche de V. Peter Harder, secrétaire du Conseil du Trésor, a été des plus précieux.

Hugh R. Hanson a apporté une grande contribution à la rédaction anglaise du présent rapport, et Nicole Plamondon est responsable de son excellente traduction.

Nous remercions très sincèrement Michael S. Weir, secrétaire du Groupe de travail, de son soutien continu, de son professionnalisme et de sa bonne humeur tout au long du mandat. Sa contribution à ce rapport est énorme et notre tâche aurait été infiniment plus ardue sans lui.

Enfin, nous tenons à souligner le travail considérable de Suzanne Seebach et de Paul Edwards qui ont fait preuve de créativité en assurant la mise en page du présent rapport.

JEAN-PIERRE BOISCLAIR, PRÉSIDENT

J. DOUGLAS BARRINGTON

WILLIAM R. C. BLUNDELL

WILLIAM A. DIMMA

RAYMOND PROTTI

KARN D. SANDY

EDWARD J. WAITZER

# S O M M A I R E



---

## SOMMAIRE

On présente ici un résumé très condensé des principaux points abordés dans le rapport.

Les idées avancées dans ce rapport découlent des travaux menés par le Groupe indépendant et tiennent compte des commentaires recueillis au cours du vaste processus de consultation avec tout un éventail de cadres dirigeants et de professionnels dans l'Administration fédérale du Canada ainsi que des conseils obtenus auprès des associations professionnelles concernées.

Le Gouvernement du Canada est en train de transformer rapidement et de fond en comble la façon dont il exerce ses activités et dont il choisit de s'administrer. En réponse à ce changement, il a instauré des réformes quant aux façons de gérer ses dépenses. Il continue d'apporter des changements importants dans les domaines de la planification des affaires, de l'affectation des ressources, de la gestion financière et la présentation de l'information tant financière que non financière, du perfectionnement et du renouvellement de ses cadres, et des modes de prestations des services.

Le contrôle ne constitue guère une notion nouvelle pour le gouvernement. Au fil des ans, cette fonction a évolué pour s'adapter à la croissance et à la complexité du gouvernement, à la technologie, à la philosophie et aux outils de gestion, et ainsi de suite.

En règle générale, la fonction de contrôleur dans l'administration gouvernementale a essentiellement porté sur les contrôles financiers et sur la comptabilité. De plus, elle a été perçue, dans l'ensemble, comme l'apanage des spécialistes fonctionnels. Elle consistait à aider la direction à s'acquitter de ses responsabilités, notamment celles de veiller à ce que les dépenses respectent les limites approuvées et les fins auxquelles elles avaient été affectées, et à ce que le recouvrement des recettes soit traité adéquatement.

Un grand nombre des conditions et des postulats

fondamentaux du passé ne s'appliquent plus. La direction a des besoins différents et la fonction de contrôleur doit s'y adapter. Beaucoup de travail a été accompli ou est en train de se faire; néanmoins, la modernisation de la fonction de contrôleur impliquera d'introduire des changements dramatiques additionnels ainsi que de faire un pas de géant.

## PHILOSOPHIE ET APPROCHE NOUVELLES

Le changement fondamental est le message clé de ce rapport.

### *La fonction de contrôleur est une responsabilité de gestion*

La fonction de contrôleur concerne les responsabilités principales des dirigeants et des gestionnaires, du sommet de la pyramide jusqu'à la base. Elle ne peut être déléguée entièrement à des spécialistes.

Il importe de comprendre où se situe la fonction de contrôleur dans le travail et dans les responsabilités de la direction. Le travail de gestion comporte quatre volets : la planification, l'organisation, l'intégration et l'évaluation.

Dans toute l'administration fédérale, les cadres dirigeants et les directeurs généraux, ainsi que les spécialistes et les professionnels qui les secondent, doivent relever des défis dans tous les domaines mentionnés ci-dessus. En particulier, ils citent les points suivants comme étant les domaines qui exigent de plus en plus une excellence en matière de gestion :

- obtenir des résultats réels en ayant recours à de nouveaux modes de prestation et en travaillant avec moins de ressources humaines
- définir les priorités et affecter les ressources en conséquence

- adopter et utiliser de nouvelles approches pour assurer un contrôle cohérent et une bonne reddition de comptes dans leur propre ministère et chez ceux qui assurent la prestation des services lorsque celle-ci est déléguée
- s'assurer que les différents modes utilisés pour la prestation de services s'inspirent d'un système de valeurs appropriées
- gérer, recevoir et utiliser une information valable et fiable sur la performance
- présenter l'information sur les résultats, les processus et les intrants, les expliquer et en être comptable
- allier des approches décisionnelles plus créatives et plus axées sur les clients avec une bonne gestion des risques et un bon système de valeurs
- créer un environnement où les risques, et les conséquences qui en découlent, sont traités en fonction d'un cadre de travail approprié définissant la délégation, les récompenses et les sanctions.

La fonction de contrôleur repose sur un ensemble de principes basés sur une philosophie qui décrit comment la direction souhaite exercer la dimension d'intendance de ses responsabilités envers l'institution et son instance gouvernante. Par conséquent, la fonction doit être incorporée, dans une certaine mesure, dans chacune des activités de gestion.

***La fonction de contrôleur doit s'harmoniser avec l'orientation de gestion générale donnée par le gouvernement***

Le changement le plus important proposé dans le présent rapport consiste à amorcer un virage vers une nouvelle philosophie pour guider la fonction de contrôleur. En termes très généraux, on propose que la philosophie soutenant la fonction de contrôleur abandonne une orientation « commande / contrôle » en faveur d'une orientation plus contemporaine, parfois appelée « serrer / relâcher ». Cette dernière combine un solide engagement face aux normes et aux valeurs de l'autorité centrale ainsi que face à la réalisation

des résultats escomptés avec une flexibilité dans les processus et dans les approches opérationnelles.

***La fonction de contrôleur est un agent d'intégration***

La fonction de contrôleur doit être interprétée et organisée de façon à ce qu'elle contribue un élément important d'intégration dans les diverses responsabilités de la direction concernant les domaines de la présentation de l'information sur la performance tant financière que non financière, de la budgétisation, de l'affectation des ressources, du contrôle et de la gestion des risques.

La fonction de contrôleur implique :

- d'aller chercher et de rassembler des informations provenant de sources différentes et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère
- de regrouper cette information afin qu'elle forme un tout cohérent qui soutiendra l'approche axée sur les résultats qu'a adoptée le gouvernement
- de faire correspondre l'information aux besoins et aux intérêts des différents gestionnaires
- de seconder le sous-chef dans l'acquittement de ses responsabilités concernant la présentation de l'information sur la performance.

L'intégration n'est pas une mince affaire. Elle comporte des difficultés techniques considérables. Elle possède aussi des dimensions comportementales et organisationnelles, et elle peut occasionner un changement dans les attitudes face à l'information et dans la circulation de celle-ci.

***La fonction de contrôleur est centrée sur la direction mais elle devrait également contribuer à une gouverne efficace***

Bien que la fonction de contrôleur soit une responsabilité de gestion, à peu près tous les cadres supérieurs et les professionnels consultés par le Groupe indépendant sont d'avis qu'une fonction efficace de contrôleur devrait également appuyer

---

les intérêts des membres de l'instance gouvernante et les soutenir dans l'acquiescement de leurs responsabilités. Un aspect important du soutien qu'offre la fonction de contrôleur, c'est l'information que les élus reçoivent pour les seconder dans l'acquiescement de leurs responsabilités.

En recueillant l'observation ci-dessus, il nous a toujours été demandé d'être attentif à ne pas envisager le contrôle comme une fonction de gouverner. Le Groupe indépendant appuie fermement cette observation importante.

***La fonction de contrôleur doit être  
incorporée dans la culture de gestion***

La fonction de contrôleur repose sur une philosophie et comporte une dimension culturelle importante. Par conséquent, pour réussir la modernisation proposée, il faut apporter un changement fondamental à la « culture » de l'organisation face à sa fonction de contrôleur. Cela exige l'articulation de cette nouvelle philosophie dans l'énoncé de mission de l'institution, et un engagement de tous les intervenants. Simplement dit, il faut qu'une nouvelle attitude soit profondément ancrée dans la façon dont chaque individu accomplit son travail. On devrait pouvoir s'attendre à ce que chaque gestionnaire ait une attitude favorable à la fonction de contrôleur.

***La fonction de contrôleur doit être  
solide au niveau tant des ministères  
que de l'autorité centrale***

La fonction de contrôleur implique plus que l'implantation d'une nouvelle attitude. Elle nécessite une capacité adéquate et une répartition des responsabilités entre l'autorité centrale et les ministères.

Le Groupe indépendant recommande de renforcer la fonction à la fois au centre et dans les ministères d'exécution. Il estime que, par nécessité, les sous-chefs seront à l'avant-garde du virage vers une fonction moderne de contrôleur. Ce sont eux qui ont la responsabilité de mettre en place les dispositions organisationnelles appro-

priées et d'ancrer l'attitude nécessaire chez les cadres dirigeants, les gestionnaires et les autres employés dans leur ministère. La vraie bataille pour atteindre l'excellence dans ce domaine sera engagée dans les ministères et remportée par eux.

Au centre, le Gouvernement du Canada assure l'orientation générale et le contrôle par l'entremise de plusieurs organismes centraux, chacun d'eux ayant des responsabilités primordiales et distinctes — soit un environnement de partage de responsabilités. Il existe donc un besoin de bien préciser les responsabilités et de posséder la capacité nécessaire dans chacun des organismes centraux. Les responsabilités de cette autorité centrale devraient se concentrer sur les normes et sur l'information sur l'ensemble de l'Administration, et c'est bien là que se situe la force de l'autorité centrale.

**UNE NOUVELLE  
INTERPRÉTATION DE  
LA FONCTION DE  
CONTRÔLEUR S'IMPOSE**

Une fonction moderne de contrôleur comporte quatre éléments clés, dont :

- l'information sur la performance financière, non financière, historique et future
- la gestion des risques
- les systèmes de contrôle
- une éthique, des pratiques d'éthique et un système de valeurs (au-delà d'une focalisation sur la conformité aux règles).

Lorsque pris ensemble, ces éléments constituent l'attitude nécessaire mentionnée précédemment au sujet de la fonction de contrôleur. Cela signifie que les cadres dirigeants et les employés du gouvernement sont :

- réfléchis — ils se focalisent sur la mission et les objectifs
- motivés par l'information — ils se fondent sur des faits et sur de solides projections
- responsables dans leur utilisation des ressources — ils réfléchissent comme des

- propriétaires ou des contribuables
- sensibilisés aux risques — ils peuvent non seulement cerner les risques mais aussi les gérer
- orientés vers l'action — ils effectuent des analyses et offrent des conseils qui influencent les mesures à prendre
- agents d'intégration — ils rassemblent l'information nécessaire pour soutenir les prises de décisions
- consciencieux — ils font preuve d'intégrité et de probité.

### **LA VALEUR QU'APPORTE UNE FONCTION MODERNE DE CONTRÔLEUR**

Une fonction moderne de contrôleur du type décrit ci-dessus offre un avantage essentiel : l'accroissement de l'efficacité de l'Administration dans l'accomplissement de sa mission et dans l'atteinte de ses objectifs. Une fonction moderne se traduit par une meilleure gestion, ce qui donne lieu à :

- une excellence équilibrée entre l'élaboration et l'administration de la politique
- une meilleure capacité d'adopter de nouvelles approches pour mener les activités du gouvernement
- une meilleure capacité de réaliser le plan d'action du gouvernement — de définir des buts et de les atteindre
- une meilleure capacité administrative pour servir le bien public
- un soutien donné aux élus pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités de gouverner.

### **POINTS DE REPÈRE QUANT À LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

Dans le cadre de son mandat, le Groupe indépendant a dû évaluer comment déterminer si on a bel et bien réussi la modernisation de la fonction de

contrôleur. Il faudrait considérer ce qui suit comme trois points de repère qui indiqueraient quand la modernisation a lieu.

- les décideurs reçoivent et acceptent comme crédibles une information rigoureuse et exhaustive sur la performance et un soutien en matière de règlements de problèmes
- l'établissement de normes — concernant l'information sur la performance, la budgétisation et le contrôle — pouvant être adaptées aux besoins des ministères et implantées de façon à répondre à leurs activités et à leurs circonstances — *une force sans rigidité*
- les gestionnaires et les professionnels disposent de centres d'excellence pour développer et maintenir leur capacité de composer efficacement avec les principaux aspects de la fonction de contrôleur.

Voici deux autres critères servant à indiquer si la modernisation voulue a eu lieu :

- les décideurs de tous les échelons acceptent et adoptent des attitudes et des valeurs propres à la fonction de contrôleur et ils considèrent qu'il est important d'étayer leurs décisions par de bonnes informations et analyses — un climat favorisant l'efficacité de la fonction de contrôleur a été créé
- les spécialistes et les professionnels qui participent à des activités liées à la fonction de contrôleur comprennent parfaitement les programmes et les services de leur ministère et saisissent bien les rouages administratifs.

### **LEADERSHIP ASSURÉ PAR LES PRINCIPAUX INTERVENANTS**

La fonction de contrôleur est plus qu'un état d'esprit. Des dispositions organisationnelles appropriées doivent être instaurées pour veiller à ce qu'il existe un cadre de travail solide favorisant la fonction de contrôleur. Un vaste éventail d'intervenants se partagent les responsabilités. À cet égard, voici les principales recommandations du Groupe indépendant :

---

## **SOUS-CHEFS**

Les sous-chefs doivent être à l'avant-garde de la modernisation de la fonction de contrôleur. L'autorité centrale a des responsabilités précises dont celles des normes et de l'information à l'échelle de l'Administration. La vraie bataille pour atteindre l'excellence dans la fonction de contrôleur, toutefois, sera engagée dans les ministères et remportée par eux. En tant que gestionnaires responsables de la performance de leur organisation, ils devraient :

- créer un environnement favorable à la fonction de contrôleur
- s'organiser pour assurer une fonction efficace de contrôleur
- faire rapport sur la fonction de contrôleur
- faire rapport — avec une rigueur suffisante pour réussir l'épreuve d'une vérification — sur la performance tant financière que non financière, selon une formule intégrée et consolidée.

Les sous-chefs devraient pouvoir compter sur un soutien solide de la part de l'autorité centrale, surtout en ce qui concerne ce qui suit :

- des normes bien articulées, adaptables aux circonstances et aux activités propres à leur ministère
- des attentes raisonnables quant au respect de ces normes
- une orientation cohérente de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor
- d'excellents conseils qui tiennent comptes des circonstances particulières
- un centre d'excellence pour les seconder ainsi que pour aider leur équipe de direction et les professionnels qui les secondent à maintenir la capacité nécessaire.

## **GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ**

Ce haut fonctionnaire devrait :

- insister sur la fonction de contrôleur dans la sélection et dans le processus d'établissement des tâches des cadres dirigeants occupant les postes les plus élevés dans l'Administration

- évaluer la performance dans ce domaine et récompenser ou sanctionner, le cas échéant, les parties concernées.

## **MINISTRES DU CONSEIL DU TRÉSOR**

Afin d'assurer le leadership et le soutien nécessaires, les ministres du Conseil du Trésor doivent :

- créer une demande soutenue pour l'intégration de l'information sur la performance et offrir des stimulants pour que cette information soit produite
- créer un véritable lieu de débats où l'on peut résoudre les différends entre les intervenants qui se partagent des responsabilités liées à la fonction de contrôleur
- évaluer périodiquement l'adéquation des dispositions organisationnelles et leur respect
- faire rapport annuellement au Parlement sur l'état de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

## **SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR ET CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

La modernisation de la fonction de contrôleur et le soutien de son excellence à l'échelle de l'Administration fédérale exigent un défenseur — le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada. Ce haut fonctionnaire devrait :

- établir des normes appropriées (et des cadres référentiels clés) pour la présentation de l'information tant financière que non financière et la budgétisation pour l'ensemble de l'Administration fédérale
- établir des normes appropriées pour la fonction de contrôleur dans l'ensemble de l'Administration fédérale
- savoir dans quelle mesure les normes citées ont été respectées à l'échelle de l'Administration fédérale
- prendre les mesures nécessaires pour veiller à la préservation des normes citées, le cas échéant

- donner des conseils efficaces aux ministères pour les aider à respecter les normes et à atteindre leur mission
- mettre sur pied un centre d'excellence pour aider les ministères à maintenir la capacité nécessaire
- produire une information sur la performance tant financière que non financière de l'ensemble de l'Administration.

## **MINISTÈRE DES FINANCES**

Le rôle de ce ministère dans la fonction de contrôleur consiste principalement à :

- établir le cadre fiscal global
- participer aux décisions concernant l'affectation des ressources
- influencer les transactions qui ont des implications sur l'ensemble de l'Administration
- s'acquitter de la responsabilité qu'il partage avec d'autres pour les normes de comptabilité.

## **LE PARLEMENT**

Le Parlement et ses comités occupent une position importante pour exiger et utiliser une information exacte, exhaustive et actuelle sur la performance, et pour créer un environnement favorisant l'adoption de saines pratiques de fonction de contrôleur.

## **CONDITIONS À RESPECTER POUR MODERNISER LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

La réussite exige qu'on modifie la mentalité des gens — il ne s'agit pas de leur offrir une « formation technique ». Selon le Groupe indépendant, les conditions suivantes doivent être respectées si le gouvernement veut réaliser la modernisation et tirer profit des retombées :

### *Leadership dans les ministères et à l'autorité centrale*

Les personnes des échelons supérieurs, tant de la direction que de la politique, doivent reconnaître la nécessité du changement, comprendre les avantages qui en découlent, lui donner leur plein appui et assurer une cohésion en matière de leadership et de parrainage pendant toute la période où s'effectuera ce changement.

Après diverses consultations, le Groupe indépendant est convaincu qu'il existe une acceptation généralisée de la nécessité d'amorcer un virage et une volonté de donner des avantages aux échelons supérieurs de l'Administration.

L'étendue du virage et la vitesse de sa mise en œuvre laissent entendre qu'il faudra plusieurs années pour atteindre l'excellence envisagée. Certaines des recommandations faites dans le présent rapport tiennent compte de cette réalité et sont donc formulées de façon à fournir un leadership constant et cohérent durant cette période de transition.

### *Responsabilités claires et bien comprises*

Le Groupe indépendant a défini les responsabilités dans un cadre de travail qui permet aux représentants élus, aux cadres dirigeants, aux spécialistes et aux professionnels d'assurer la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

### *Compétences et capacité adaptées aux besoins*

Il faudra évaluer la capacité des personnes internes au système qui sont associées à la fonction de contrôleur et il faudra accepter de faire les investissements nécessaires.

La modernisation de la fonction de contrôleur commande qu'on porte attention aux compétences et à la capacité à la fois des gestionnaires hiérarchiques et des experts fonctionnels. Comme le Greffier du Conseil privé l'a souligné, la performance vient des personnes et non des systèmes. Pour adopter de nouvelles méthodes de travail, il faudra assurer le perfectionnement des compétences requises et ce, aussi bien en salle de classe que, plus important encore, en milieu de travail.

---

Au cours des consultations du Groupe indépendant, les cadres dirigeants et les professionnels ont souligné que la capacité actuelle varie énormément d'un ministère à l'autre. Il importe donc que le développement de la capacité nécessaire fasse partie de l'effort de modernisation à tous les échelons.

### *Stimulants*

Dans le présent rapport, on aborde certains privilèges qui pourraient accompagner l'excellence de la fonction de contrôleur, une fois qu'elle est atteinte. Mais à part cela, il existe un besoin de fournir des stimulants à ceux qui devront diriger le virage au cours des prochaines années. Ces stimulants devraient constituer une partie importante de la stratégie de changement du gouvernement. Les suggestions suivantes encourageraient l'excellence dans cette facette de la responsabilité de gestion qui revient au sous-chef :

- des liens précis avec un cheminement de carrière
- des liens avec la rémunération
- une latitude d'opérer avec moins de surveillance et d'intervention de la part de l'autorité centrale
- un soutien venant de l'autorité centrale lorsqu'un pépin survient dans une organisation autrement bien rodée
- une vérification et des méthodes de surveillance qui reconnaissent l'excellence.

Les sous-chefs devraient aussi avoir droit aux avantages qui découlent de l'excellence qu'ils ont atteinte au sujet de la fonction de contrôleur dans leur propre ministère et ce, particulièrement dans les domaines de la budgétisation et de la présentation de l'information sur la performance tant financière que non financière. De même, lorsque la performance au sujet de la fonction de contrôleur est inférieure aux normes acceptables, des sanctions devraient être prises.

De même, des privilèges et des stimulants appropriés devraient être prévus pour le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada.

## **IMPLANTATION RÉUSSIE DU CHANGEMENT**

Pour amener le genre de changement envisagé il faut trois catalyseurs clés : un impératif convaincant de changement, un ensemble bien articulé de but et des mesures quant au progrès à faire, et une motivation soutenue de la part de la haute direction. Si le gouvernement accepte le défi posé par le Groupe indépendant, la haute direction devra jouer le rôle qui lui revient.

Voici les facteurs déterminants qui assureront la réussite :

- l'acceptation complète par les politiciens des implications de ce qui est proposé et des exigences d'une fonction moderne de contrôleur
- l'engagement soutenu et visible de la part du Greffier du Conseil privé pour qu'il appuie l'initiative et tienne les sous-chefs comptables de l'acquiescement de leurs responsabilités en matière de fonction de contrôleur
- la patience et la tolérance — tout en exerçant des pressions pour le changement — de ceux qui jugent la performance
- l'acceptation par les sous-chefs de leurs responsabilités en matière de fonction de contrôleur et leur participation aux mécanismes de modernisation proposés dans le présent rapport
- une bonne communication efficace avec toutes les personnes touchées par les changements
- l'application visible de stimulants et de sanctions concernant la performance des individus et une plus grande liberté de gestion accordée à la direction lorsque la performance de celle-ci est bonne
- le respect des objectifs intermédiaires établis pour la mise en œuvre de l'effort de modernisation, et l'évaluation de la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints
- la stabilité dans le leadership et dans le patronage concernant la période initiale de mise en œuvre.

Tout ce qui précède est prévu dans le plan d'action recommandé.

---

## **RÉALISER DES PROGRÈS — UN PLAN D'ACTION**

Pour implanter une fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada, le Groupe indépendant recommande que :

### **LES MINISTRES DU CONSEIL DU TRÉSOR**

- approuvent et adoptent une interprétation moderne de la fonction de contrôleur
- approuvent les propos du présent rapport quant à la répartition et à la description des responsabilités
- assurent le leadership nécessaire pour la modernisation de la fonction de contrôleur et fassent rapport au Parlement sur l'état de la fonction de contrôleur.

### **LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ**

- mette l'accent — dans les processus de sélection, d'attribution des mandats et d'évaluation — sur les compétences en matière de fonction de contrôleur que doit posséder tout sous-chef et tout aspirant à ce poste

### **LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR ET CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

- prépare et mette en œuvre un plan pour amener le progrès, incluant le projet d'établissement d'un groupe de ministères directeurs pour lancer l'effort de modernisation
- établisse et dote les centres d'excellence pour soutenir le développement des capacités et les besoins de consultation des ministères
- élabore, de concert avec les ministères directeurs, des normes appropriées pour la fonction de contrôleur ainsi que pour la budgétisation et pour la présentation de l'information tant financière que non financière
- établisse un groupe de travail chargé de la modernisation, un conseil consultatif sur la normalisation et un conseil pour la fonction de contrôleur

## **LES SOUS-CHEFS**

- acceptent les responsabilités qui leur incombent concernant la modernisation de la fonction de contrôleur
- évaluent leur environnement actuel de fonction de contrôleur ainsi que leurs structures, leurs processus et leurs ressources humaines par rapport à la vision présentée dans le présent rapport, à leurs priorités stratégiques et à d'autres ministères
- formulent des priorités particulières à leur ministère en ce qui concerne la fonction de contrôleur
- obtiennent l'engagement de leurs groupes de haute direction face à des plans d'action et à des échéanciers pour la modernisation de la fonction de contrôleur
- communiquent leurs priorités et leurs plans concernant la modernisation de la fonction de contrôleur au Conseil du Trésor, au Vérificateur général et au comité permanent parlementaire concerné
- exécutent la modernisation et fassent rapport sur les progrès.

## **LE RÔLE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

La responsabilité de la gestion et de la présentation de l'information ainsi que la responsabilité de la modernisation de la fonction de contrôleur reviennent à l'Administration. Néanmoins, le Groupe indépendant considère le Vérificateur général comme le défenseur naturel de la fonction moderne de contrôleur. En tant que vérificateur du Parlement, le Vérificateur général du Canada est le défenseur tout indiqué d'une fonction efficace de contrôleur dans tout l'éventail des activités de l'Administration fédérale. Son travail s'est fréquemment concentré sur ce secteur d'activité et ses consultations avec le Groupe indépendant ont réaffirmé son intérêt continu pour ce secteur et son intérêt à contribuer à l'avancement de la modernisation de la fonction de

---

contrôleur. Le Vérificateur général peut soutenir les élus dans l'acquittement de leurs responsabilités de gouverne et de surveillance en fournissant au Parlement une assurance sur :

- la fiabilité et l'exhaustivité de l'information préparée par les cadres dirigeants en matière de performance; et
- la réalisation de progrès au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur.

*Partie I*

**F O N C T I O N   D E   C O N T R Ô L E U R  
M O D E R N I S É E**



*La plupart des changements que nous pensons voir dans la vie résultent des vérités  
qui ont obtenu ou perdu la faveur.*

**ROBERT FROST**

*Changez l'environnement; n'essayez pas de changer l'homme.*

**RICHARD BUCKMINSTER FULLER**

*Service au Canada ainsi qu'aux Canadiennes et aux Canadiens... Les fonctionnaires doivent  
constamment renouveler leur engagement de servir les Canadiennes et les Canadiens en améliorant la  
qualité du service, en s'adaptant aux nouveaux besoins et en augmentant la productivité.*

**JOCELYNE BOURGON, GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET SECRÉTAIRE DU CABINET.**

---

## Partie I

### FONCTION DE CONTRÔLEUR MODERNISÉE

Dans cette partie du rapport, on :

- explique les principales questions sur lesquelles on a demandé au Groupe indépendant de se pencher
- explique comment la fonction de contrôleur a été interprétée dans le passé
- présente une évaluation sur l'interprétation traditionnelle de la fonction de contrôleur, si elle doit être réexaminée aujourd'hui et pourquoi
- suggère trois grands facteurs sur lesquels devraient reposer une interprétation moderne de la fonction de contrôleur ainsi que toute approche moderne à son égard
- propose ce à quoi la fonction de contrôleur devrait être associée et ce qu'elle devrait soutenir
- établit le contexte pour le reste du rapport, lequel porte sur les questions relatives à la gestion et à l'organisation
- dresse un portrait comparant l'état actuel de la fonction avec la vision proposée.

#### QUEL ÉTAIT LE MANDAT DU GROUPE INDÉPENDANT ?

Le 25 novembre 1996, le président du Conseil du Trésor, Marcel Massé, annonce la création du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale au Canada.

M. Massé explique dans un communiqué de presse qu'on met « ce groupe de travail sur pied parce que l'administration fédérale est en période de transformation profonde tant au niveau de son fonctionnement qu'à celui des ressources dont elle dispose face aux défis, aux risques et aux possibilités

que l'avenir lui réserve. Le gouvernement doit fournir aux Canadiens une fonction de contrôleur moderne pour gérer les ressources du pays ».

Voici les principales questions sur lesquelles a dû se pencher le Groupe indépendant :

*Y a-t-il eu des changements ou une évolution dans la façon dont l'Administration exerce ses activités laissant supposer que les postulats traditionnels doivent être remis en question ou modifiés ?*

*Quels sont, d'après les suppositions de ce qui précède, les besoins de l'Administration fédérale du Canada en matière de fonction de contrôleur ?*

*Quels sont les facteurs essentiels au succès de la modernisation de la fonction ?*

Le mandat du Groupe indépendant ainsi que la description de sa méthode de travail sont reproduits à l'annexe 1.

#### COMMENT ÉTAIT INTERPRÉTÉE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS LE PASSÉ ?

La première tâche du Groupe indépendant était de comprendre en quoi consiste la fonction actuelle de contrôleur et le pourquoi de son évolution.

Le contrôle ne constitue guère une notion nouvelle pour l'Administration fédérale du Canada. Au fil des ans, cette fonction a évolué pour s'adapter à la croissance et à la complexité du gouvernement, à la technologie, à la philosophie de gestion, et ainsi de suite.

En règle générale, la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada a essentiellement porté sur les contrôles financiers et sur la comptabilité. De plus, elle a été perçue dans l'ensemble comme l'apanage des spécialistes

#### *Moderniser*

*Moderniser v.tr. Rendre moderne; organiser d'une manière conforme aux besoins, aux moyens modernes.*

LE NOUVEAU PETIT ROBERT,  
DICTIONNAIRE DE LANGUE  
FRANÇAISE

## Fonction de contrôleur au Canada

### CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS

- 1931** Le gouvernement centralise l'administration financière, crée le poste de Contrôleur du Trésor pour contrôler les engagements et pour vérifier les factures.
- 1951** *Loi sur l'administration financière* (aujourd'hui renommée *Loi sur la gestion des finances publiques*) visant à promouvoir la prudence et la probité dans les dépenses.
- 1962** La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) conclut que les méthodes jugées efficaces pour la gestion de l'organisation relativement compacte de l'avant-guerre ne peuvent, sans subir de modifications substantielles, assurer le contrôle du vaste complexe qu'est devenue l'administration gouvernementale au cours des deux dernières décennies. Elle recommande que les ministères obtiennent l'autorisation financière nécessaire et soient tenus comptables de la gestion efficace des ressources financières mises à leur disposition (de laisser les gestionnaires gérer).
- 1966** Séparation du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances.
- 1969** La *Loi sur l'administration financière* est modifiée pour attribuer aux sous-chefs des ministères et des organismes la principale responsabilité du contrôle des finances, des budgets et des comptes. Le Bureau du contrôleur général est aboli. L'émission des chèques et le paiement des factures sont attribués au Receveur général.
- 1969** Le Conseil du Trésor met en œuvre le *Système de rationalisation des choix budgétaires* (RCB) afin d'établir un lien entre les dépenses et les résultats et entre les dépenses et les buts, d'instaurer un instrument de reddition de comptes dans les ministères et envers le Parlement et de créer un cadre de travail pour un cycle triennal de gestion des dépenses.
- 1976** Le Vérificateur général conclut que le Parlement, et donc le gouvernement, a perdu ou est en train de perdre le contrôle des finances publiques. Le gouvernement crée la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert).
- 1977** Le gouvernement crée le Bureau du vérificateur général du Canada.
- 1977** Le gouvernement modifie la *Loi sur le vérificateur général* et élargit l'étendue de la vérification pour y inclure les questions touchant l'économie et l'efficacité, ainsi que la mesure de l'efficacité.
- 1978** Le gouvernement publie des normes de vérification interne.
- 1979** La Commission Lambert dépose son rapport contenant plus de 160 recommandations. Seulement certaines d'entre elles seront mises en application. Le rapport mentionne que la croissance du gouvernement exerce une forte pression sur le système de gestion et affaiblit la reddition de comptes.
- 1979** Le gouvernement met en place le *Système de gestion des secteurs de dépenses* pour remplacer la RCB.
- 1981** La *Partie III du Budget des dépenses* est ajoutée pour offrir au Parlement une meilleure information sur les ministères.
- 1981** Le gouvernement établit les *Lignes directrices relatives à l'évaluation des programmes*.
- 1985** Le Groupe de travail Nielsen effectue un examen des programmes pour s'assurer de leur pertinence, de leur efficacité et de leur efficacité.
- 1986** Le gouvernement lance l'initiative *Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres* qui réduit le niveau de détail des règles et des préautorisations pour augmenter la reddition de comptes.
- 1989** Le Gouvernement annonce le lancement de *Fonction publique 2000* — initiative visant le renouveau de la fonction publique.
- 1989** Modification du *Cadre de planification opérationnelle*, lequel décrit comment les ministères et les organismes procèdent à l'affectation des ressources.
- 1993** Le Bureau du contrôleur général est combiné avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.
- 1994** *L'Examen des programmes* est lancé pour confirmer la pertinence et l'accessibilité des programmes ainsi que la pertinence des mécanismes d'exécution. Cet examen s'articule autour de six critères de base, exprimés sous forme de questions :
- Le programme étudié sert-il encore l'intérêt public?
  - Est-il légitime et indispensable que ce soit le gouvernement qui l'exécute?
  - Le rôle du gouvernement central est-il justifié ou le programme doit-il être repensé en fonction des provinces?
  - Le gouvernement devrait-il remplir son rôle de concert avec le secteur privé ou avec le secteur bénévole?
  - Comment pourrait-on restructurer le programme en question pour le rendre plus efficace?
  - Est-il abordable par rapport à la capacité financière du gouvernement?
- 1994** Nouveau *Système de gestion des dépenses* pour assurer un meilleur contrôle des dépenses, une meilleure focalisation sur les plans à long terme du ministère, et une meilleure information à l'intention du Parlement
- 1997** Le gouvernement annonce que le Conseil du Trésor sera dorénavant un « conseil de gestion ». Il s'agira notamment de mettre l'accent non plus sur les transactions individuelles mais sur des questions plus larges, comme

fonctionnels. Elle consistait à aider la direction à veiller à ce que les dépenses respectent les limites approuvées et les fins auxquelles elles avaient été affectées, et à ce que le recouvrement des recettes soit traité adéquatement. Voilà un avantage important que la direction ne veut pas perdre.

Pendant bien des années, c'est une démarche motivée par les règles et axée sur les processus qui, dans l'ensemble, a caractérisé ces activités. Les organismes centraux ont joué un rôle dominant dans l'élaboration des processus détaillés et dans l'administration des contrôles.

**LISTE PARTIELLE DES  
RAISONS DE CET ÉTAT DE  
CHOSSES DANS LE RÔLE DE LA  
FONCTION DE CONTRÔLEUR  
AU COURS DE CES ANNÉES :**

- un degré relativement élevé de stabilité dans les structures de gestion, dans la main-d'œuvre, et dans le niveau et le type de services offerts par le gouvernement
- le fait de prendre pour acquis que des seuils à faibles risques sont souhaitables, sinon essentiels, que la fonction de contrôleur serait exercée dans un environnement comportant un faible taux de risques et qu'elle devrait favoriser un tel environnement
- un postulat semblable touchant la gestion des risques, selon lequel la fonction de contrôleur serait exercée dans un milieu ayant intégré verticalement décideur, prestataire de services et chargé de la réglementation
- la disponibilité de personnel pour maintenir les systèmes de contrôle dont la force est caractérisée par une approche hiérarchique face au contrôle des transactions à tous les échelons
- un environnement où l'excellence en matière de formulation des politiques constituait la responsabilité principale à l'échelon du sous-ministre
- un environnement dans lequel les mêmes règles s'appliquent, essentiellement, à tous les intervenants du système, quelle que soit leur performance.

Dans ces circonstances et jusqu'à récemment, on estimait en général, si pas universellement, que cette vision du rôle de la fonction de contrôleur

répondait aux besoins du gouvernement. En effet, dans certains champs d'activité, comme la présentation de l'information financière et les politiques connexes, le Canada a été perçu comme un chef de file sur la scène internationale.

De récentes initiatives associées à la fonction de contrôleur remettent en question la vision traditionnelle de ce rôle. À titre d'exemple, la tendance actuelle amène la fonction de contrôleur à devoir examiner la performance en termes d'informations tant financières que non financières. Le regroupement de l'information financière et non financière répond non seulement au besoin de comprendre le passé, mais répond aussi, ce qui est plus important encore, au besoin de soutenir des décisions portant sur l'avenir. À mesure que la fonction de contrôleur s'oriente dans cette direction, elle engage nécessairement les praticiens dans des domaines où le niveau de précision auquel ils sont accoutumés de travailler n'existe plus et ce, à la fois en raison des incertitudes de l'avenir et en raison du fait que les conventions pour mesurer les aspects non financiers de la performance ne sont pas aussi perfectionnées que celles pour les aspects financiers. Dans ces circonstances, l'accent est mis sur la pertinence de l'information plutôt que sur l'exactitude de celle-ci, car tout ce qui compte ne se prête par forcément à la mesure, et tout ce qui se prête à la mesure ne compte pas forcément.

*Pour être judicieux, le contrôleur doit abandonner son rôle de rapporteur du passé pour jouer un rôle de visionnaire d'un avenir qui apparaît comme de moins en moins linéaire.*

**VICE-PRÉSIDENT DES FINANCES  
ENTREPRISE PRIVÉE**

En même temps, on constate une tendance à adopter des contrôles centraux plus généralisés et à avoir des attentes plus élevées envers les ministères et envers les organismes en ce qui concerne l'acquiescement de leurs responsabilités de contrôle. Bref, on s'éloigne de l'utilisation de règles détaillées, de processus venant du centre et

---

d'une approbation centrale des transactions individuelles qui composaient alors la pierre angulaire d'une fonction de contrôleur efficace.

## **DOIT-ON RÉÉVALUER LES POSTULATS TRADITIONNELS ?**

Le Gouvernement du Canada est en train de transformer rapidement et de fond en comble la façon dont il exerce ses activités et choisit de s'administrer.

Plusieurs raisons expliquent cette transformation, et les compressions budgétaires constituent les plus évidentes et peut-être les plus importantes parmi celles-ci. D'autres raisons, dont certaines sont liées aux compressions budgétaires, comprennent :

- une grande résistance du public pour toute augmentation d'impôts
- une perte de confiance du public dans la capacité du gouvernement à répondre aux besoins perçus aussi adéquatement que dans le passé
- une évolution démographique — et des besoins qui en découlent
- une interdépendance accrue entre les différents ordres de gouvernement
- une évolution de la structure économique
- des occasions qu'offre la nouvelle technologie et des défis qu'elle pose.

Dans un récent discours, le Président du Conseil du Trésor utilise, entre autres, les points suivants pour décrire sa vision de l'avenir du gouvernement. Ce gouvernement sera :

- de plus petite taille
- axé sur les orientations, les valeurs et les résultats
- un bâtisseur de consensus et un communicateur d'une vision nationale qui tient compte de l'intérêt public
- axé sur le client, le citoyen et le contribuable
- un partenaire plus efficace.

Dès le départ, le Groupe indépendant a pu constater que le gouvernement a nettement dépassé le stade d'une discussion sur la nécessité d'apporter des changements — la transformation est bel et bien amorcée. Il ne s'agit pas de changements marginaux mais bien d'un virage important qui aura un impact profond sur l'administration publique fédérale. À titre d'exemple, le gouvernement :

- a déjà réduit la taille de son administration; celle-ci compte moins d'employés pour répondre à une demande toujours très élevée en matière de services et pour satisfaire les attentes des Canadiens et des Canadiennes
- a recours à la diversification des modes de prestation de ses services
- a modifié la façon de gérer ses dépenses et a obtenu des résultats réels et encourageants
- a investi énormément d'énergie dans l'évaluation des programmes afin de déterminer s'ils doivent être poursuivis et financés et quelles devraient être leurs orientations
- a dû appliquer, en raison de ce qui précède, des décisions importantes et difficiles au sujet des programmes et des fonctionnaires.

Tous ces facteurs et bien d'autres encore — comme la démographie même de la fonction publique — ont amené le gouvernement à adopter des réformes dans la gestion tant de ses recettes que de ses dépenses et à lancer des initiatives afin de s'assurer d'avoir la capacité de gestion nécessaire pour répondre aux besoins de la société actuelle et future. Une telle initiative parmi les plus éminentes et les plus importantes est *La Relève*, dont le Greffier du Conseil privé entreprend la mise en œuvre et qui vise à assurer la force continue des cadres dirigeants dans la fonction publique.

Aucune des personnes consultées n'a omis de mentionner l'importance, à court comme à long terme, des questions abordées ci-dessus. Les fonctionnaires comprennent tout à fait que ces changements peuvent amener de nouvelles occasions et modifier les risques auxquels le gouvernement est exposé. À mesure que la nature des risques change, les outils nécessaires à leur gestion doivent être plus sophistiqués. Les ges-

tionnaires savent bien que pour pouvoir gérer dans le contexte actuel de l'administration il faudra adopter une nouvelle approche énergique. Les conditions et les postulats fondamentaux du passé ne s'appliquent plus. La direction a des besoins différents et la fonction de contrôleur doit s'y adapter.

L'évolution dans les circonstances et dans les besoins de la direction a convaincu le Groupe indépendant que la fonction de contrôleur doit maintenant être interprétée bien différemment.

L'adoption et l'intériorisation d'une interprétation moderne de la fonction de contrôleur, suivies d'un cheminement solide pour lui donner vie, aideront le gouvernement, ses dirigeants et ses employés à bien gouverner, à bien gérer et à atteindre leurs buts et leurs objectifs. Plus important encore, cela les aidera à servir efficacement les intérêts des Canadiens et des Canadiennes, et à regagner à l'aube d'un siècle nouveau la confiance du public dans un gouvernement national, organisation bien différente de celle du passé.

### **QUELS GRANDS FACTEURS DEVRAIENT INFLUER SUR LA MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR ?**

Après la conclusion qu'une transformation importante a eu lieu, laquelle justifie une réévaluation de la façon dont nous assurons une fonction de contrôleur, le point suivant examiné par le Groupe indépendant consistait à cerner les questions auxquelles cette fonction devrait répondre ou bien celles qui devraient la motiver. D'après les consultations menées par le Groupe indépendant, voici les trois facteurs qui devraient motiver la fonction de contrôleur :

- les valeurs
- les impératifs de la direction
- le soutien des instances gouvernantes.

Chacun de ces facteurs est abordé brièvement ci-après, et chacun a été incorporé dans l'opinion qu'exprime le Groupe indépendant au sujet des questions qui devraient être associées à une fonction moderne de contrôleur.

### **VALEURS**

La fonction de contrôleur est d'abord et avant tout une responsabilité de gestion, et comme toute responsabilité importante en gestion, elle doit être tempérée par les valeurs fondamentales qu'adopte l'organisation en question pour elle-même, pour sa direction et pour ses employés. La fonction doit réagir à ces valeurs et les respecter dans l'exercice de ses activités.

Dans son Quatrième rapport annuel au Premier Ministre, le Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet résume ces valeurs.

Ces valeurs font appel aux notions suivantes :

- obligation de rendre compte
- qualité et efficacité du service
- adaptation aux changements
- intendance et confiance du public
- principes d'équité dans toute activité touchant le public.

La mise en œuvre de toutes ces valeurs dépend aussi bien des ressources humaines que de l'information dont on dispose pour s'acquitter de ses responsabilités. Une fois l'accent mis sur l'information, la fonction de contrôleur devrait contribuer à l'application de ces valeurs.

### **IMPÉRATIFS DE LA DIRECTION**

Dans toute l'administration fédérale, les cadres dirigeants et les directeurs généraux, ainsi que les spécialistes et les professionnels qui les secondent, doivent relever des défis dans tous les domaines mentionnés ci-dessus. En particulier, ils citent les points suivants comme étant les domaines qui exigent de plus en plus une excellence en matière de gestion :

- obtenir des résultats réels en ayant recours à de nouveaux modes de prestation et en travaillant avec moins de ressources humaines

EXTRAIT DU  
**QUATRIÈME RAPPORT ANNUEL**  
*présenté au*  
**PREMIER MINISTRE**  
*sur la*  
**FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**  
PAR JOCELYNE BOURGON, GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET SECRÉTAIRE DU CABINET  
LE 3 FÉVRIER 1997

Il faudra veiller à continuer de bien servir l'intérêt public. Le service à la population et l'appui à la démocratie parlementaire resteront toujours au cœur de la mission du secteur public. Autant que dans le passé, ces valeurs seront l'assise du secteur public de demain.

*Le respect de l'intérêt public tel que défini par le gouvernement dûment élu.* Aider les ministres, conformément à la primauté du droit, à travailler au bien public. Cela implique le respect des valeurs démocratiques fondamentales telles que l'obligation de rendre des comptes aux ministres et, par leur entreprise, aux citoyens du Canada, l'appui au gouvernement au pouvoir et le respect de la primauté du droit.

*Le service au Canada et aux Canadiens.* Il s'agit des valeurs telles que l'excellence, la compétence professionnelle, la recherche de la qualité et l'efficacité. Les fonctionnaires doivent constamment renouveler leur engagement à servir les Canadiens en rehaussant la qualité des services offerts, en s'adaptant aux nouveaux besoins et en améliorant la productivité.

*Les valeurs morales telles que l'honnêteté, l'intégrité et la probité.* Bien que ces valeurs se retrouvent aussi dans d'autres secteurs de la société, elles prennent un sens particulier dans la fonction publique, où elles se traduisent par la capacité de remplir une charge publique et de faire passer le bien commun avant les intérêts privés ou particuliers.

*Les valeurs humaines telles que l'impartialité et l'équité.* En démocratie, tous les citoyens ont des droits et des obligations; la fonction publique a donc pour principe de traiter tout le monde équitablement et sans favoritisme. Trouver le juste équilibre entre les intérêts des citoyens et leurs droits constitue un devoir essentiel de la fonction publique.

- définir les priorités et affecter les ressources
- adopter et utiliser de nouvelles approches pour assurer un contrôle cohérent et une bonne reddition de comptes dans leur propre ministère et chez ceux qui assurent la prestation des services lorsque celle-ci est déléguée
- s'assurer que les différents modes utilisés pour la prestation de services s'inspirent d'un système de valeurs appropriées
- gérer, recevoir et utiliser une information valable et fiable sur la performance
- présenter l'information sur les résultats, les

---

processus et les intrants, les expliquer et en être comptable

- allier des approches décisionnelles plus créatives et plus axées sur les clients avec une bonne gestion des risques
- créer un environnement où les risques et les conséquences qui en découlent sont traités dans un cadre réfléchi de délégation, de récompenses et de sanctions.

Chacun des points ci-dessus revêt un intérêt primordial pour la direction. En fin de compte, ces questions intéresseront également les ministres et le Parlement. Si la fonction de contrôleur se veut pertinente et utile, elle doit véritablement contribuer aux efforts que déploie la direction pour composer avec ces questions.

Un tel sujet — celui portant sur les risques et leur gestion — s'avère particulièrement important. Des dirigeants et bien d'autres ont cité les points suivants comme étant des questions comportant, à des degrés divers, un risque et avec lesquelles ils doivent composer.

- Est-ce que la capacité et l'aptitude à gérer les risques à tous les échelons vont de pair avec une diminution des règles et un accroissement du pouvoir discrétionnaire au niveau opérationnel?
- Y a-t-il forcément un risque plus élevé associé à la prestation des services lorsque le gouvernement n'est pas le prestataire direct de ces services?
- Quels nouveaux risques la nouvelle technologie amène-t-elle dans la façon dont les employés effectuent leur travail, posent des jugements et prennent des décisions?
- Quels nouveaux risques sont soulevés par les limites imposées au chapitre de la disponibilité des ressources humaines, des ressources fiscales ou des biens d'infrastructure?
- Quels risques, le cas échéant, la restructuration et la réduction des effectifs présentent-elles au niveau des valeurs et des comportements de ceux qui travaillent au gouvernement ou pour celui-ci?

- Les décisions concernant le désinvestissement ont-elles tendance à comporter un risque plus élevé (en termes de défaillance des produits, des programmes ou des services et de l'inaptitude à atteindre les objectifs de mission et à satisfaire les attentes du public) que celles concernant l'investissement?
- Est-ce que la vitesse d'implantation des changements et les pressions exercées à cet égard augmentent sensiblement les risques?

## **SOUTIEN DES INSTANCES GOUVERNANTES**

Bien que la fonction de contrôleur soit une responsabilité de gestion, à peu près tous les cadres supérieurs et les professionnels consultés par le Groupe indépendant sont d'avis qu'une fonction efficace de contrôleur devrait également appuyer les intérêts des membres de l'instance gouvernante et les soutenir dans l'acquiescement de leurs responsabilités. Un aspect important du soutien qu'offre la fonction de contrôleur, c'est l'information que les élus reçoivent pour les seconder dans l'acquiescement de leurs responsabilités.

En recueillant l'observation ci-dessus, il nous a toujours été demandé d'être attentif à ne pas envisager le contrôle comme une fonction de gouverner. Le Groupe indépendant appuie fermement cette observation importante.

D'après la documentation examinée, il émerge cinq responsabilités clés pour les instances gouvernantes d'organisations de tout genre. Elles sont présentées dans le contexte de l'Administration fédérale du Canada et, au cours des consultations, elles ont fait l'objet d'un consensus général. Les voici :

- s'assurer que les politiques tiennent bien compte des besoins des Canadiens et des Canadiennes et que les modes d'exécution des programmes et de prestation des services sont appropriés
- s'assurer de posséder un niveau approprié de ressources et de leadership pour mettre en œuvre la politique et gérer les activités du gouvernement

- comprendre les risques que comportent le type, le niveau et la qualité des services que le gouvernement décide de fournir (ou renonce à fournir), soit directement ou indirectement, et s'assurer que les moyens adéquats sont en place pour gérer ces risques
- expliquer aux Canadiens et aux Canadiennes ce que le gouvernement a visé à accomplir, ce qui a été accompli ainsi que les choix qui ont été faits et pourquoi
- s'assurer que les activités du gouvernement sont gérées avec un soin et un contrôle appropriés et selon un code de déontologie et un système de valeurs adéquats.

Dans notre système, le Parlement, le Cabinet et ses comités, les ministres et les hauts fonctionnaires ont des responsabilités distinctes.

Le rôle du Parlement consiste à légiférer et à tenir l'administration comptable; les ministres ont la responsabilité de gouverner; les fonctionnaires conseillent les ministres et exécutent leurs ordres. Donc, en termes généraux, les ministres déterminent ce qui doit être fait, et les fonctionnaires décident de la façon d'y arriver.

Dans ce contexte, il est inévitable et souhaitable que convergent les intérêts des fonctionnaires et ceux de l'instance gouvernante, et qu'une certaine interdépendance se développe entre les deux parties. Il ne s'agit pas ici de l'ingérence d'une partie sur les responsabilités distinctes de l'autre, mais plutôt d'une prise de conscience de la nécessité d'établir une collaboration et une confiance pour tout ce qui concerne les questions d'intendance.

Dans la mesure où ils estiment que le fait de gouverner inclut les éléments mentionnés ci-dessus, les membres des instances gouvernantes ne démontreront pas seulement un intérêt pour ces questions, mais ils voudront également s'assurer qu'ils se sont acquittés de leurs responsabilités avec la diligence voulue. Une fonction moderne de contrôleur doit être en mesure d'appuyer les intérêts de l'instance gouvernante mentionnés ci-dessus.

## **QUE SIGNIFIE UNE FONCTION MODERNE DE CONTRÔLEUR ?**

La documentation renferme non pas une seule définition de la fonction de contrôleur, mais elle en contient plusieurs. Les concepts et les méthodes concernant la fonction de contrôleur et le contrôle varient et évoluent. Comme a déjà dit un des plus éminents comptables agréés du Canada, le regretté J.R.M. Wilson, en parlant de comptabilité «...la comptabilité, contrairement à une science, ne possède aucune règle qui relève d'une vérité fondamentale... le jugement professionnel s'impose à chacune des étapes ».

Le Groupe indépendant a abordé la fonction de contrôleur selon le point de vue de la « demande », travaillant à partir des besoins des hauts fonctionnaires, des ministres et du Parlement. Il a été influencé par les déclarations tirées des rapports écrits qu'il a reçus, lesquelles déclarations, dans l'ensemble, s'accordaient sur ce que devrait comprendre la fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

Les intérêts des hauts gestionnaires et ceux des gouverneurs coïncident sur la nécessité d'établir un esprit de confiance — confiance dans l'efficacité et dans l'intégrité des systèmes utilisés pour administrer les programmes, de même que dans l'exactitude et l'exhaustivité de l'information présentée sur cette administration. Le rôle de la fonction de contrôleur consiste justement à favoriser cette confiance.

D'une façon ou d'une autre, toutes ces opinions à propos de la fonction moderne de contrôleur établissent son lien avec les valeurs importantes, les impératifs de la direction et les responsabilités des instances gouvernantes que l'on a mentionnés précédemment. Qui plus est, toutes les personnes consultées ont exprimé des points de vue similaires. Elles estiment en outre que c'est en appuyant ces responsabilités que l'on réussit à obtenir une réelle valeur de l'investissement fait dans la fonction de contrôleur.

*...la fonction de contrôleur a évolué d'une fonction axée sur le contrôle financier à une fonction centrée sur le contrôle de la performance... dotée en plus de la responsabilité de veiller sur tout un éventail de questions touchant l'intendance, la gestion des risques, la mesure de la performance et la reddition de comptes.*

**INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS**

*La fonction de contrôleur... devrait servir de principal mécanisme d'intégration grâce auquel l'intérêt est porté non seulement sur les contrôles, mais également sur une stratégie rigoureuse de gestion.*

**ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX AGRÉÉS DU CANADA**

*La fonction de contrôleur fait référence aux capacités que doit posséder une organisation pour être en mesure de fournir une information exacte, pertinente, intelligible et actuelle, information qu'on peut utiliser pour se faire une opinion, faire rapport et offrir des conseils sur ce qui suit :*

- sa situation financière;
- les résultats obtenus en contrepartie des coûts engagés; et
- la gestion et la diminution des risques connexes touchant les finances et les opérations.

**BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

*La fonction de contrôleur, telle qu'elle est exercée actuellement, peut être interprétée comme un concept plus large que la connotation qu'on lui a donnée il y a quelques décennies, soit un contrôle axé sur l'information financière et les règlements .*

**LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA**

*Nous définissons la fonction de contrôleur dans son sens large... comme le processus permettant d'acquérir les ressources et de les utiliser efficacement et avec efficience pour atteindre le but et les objectifs de l'organisation.*

**LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA**

*La fonction de contrôleur, effectuée dans le cadre d'un processus exhaustif de gestion stratégique, offre une approche de valeur ajoutée et soutient à la fois l'alignement de l'organisation et l'efficacité de son processus décisionnel. Le processus de gestion stratégique permet de définir l'orientation voulue, de favoriser l'engagement et l'intériorisation, d'établir les objectifs stratégiques, de mettre au point un plan d'action fondé sur la nécessité d'obtenir des résultats, de fournir des mesures pour les fiches de performance et pour les indicateurs de performance, et d'assurer la reddition de comptes nécessaires.*

**ASSOCIATION DES GESTIONNAIRES FINANCIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*La fonction de contrôleur est synonyme de régie éclairée des ressources publiques, de normes d'éthique rigoureuses et de supervision adéquate du Parlement.*

**L'HON. MARCEL MASSÉ, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA  
DANS « REPENSER LE RÔLE DE L'ÉTAT »**

Les cadres supérieurs comme les représentants élus reconnaissent et apprécient tous la contribution faite par la fonction de contrôleur au chapitre de l'intégrité de l'administration financière. Ils ne veulent pas perdre cela. En même temps, on constate une volonté générale de la part des cadres supérieurs et des professionnels de transformer la fonction de contrôleur pour qu'elle les aide à atteindre leurs objectifs de gestion et de mise en œuvre. Ce changement constitue la valeur ajoutée que tant de gens veulent obtenir.

Le présent rapport ne vise aucunement à prescrire ni à définir tous les aspects d'une fonction moderne de contrôleur. Pour cela il faudrait énumérer des centaines, voire des milliers, de tâches, d'activités et de responsabilités, ce qui rendrait flou le portrait que l'on veut dresser de la fonction de contrôleur. Aussi, en agissant de la sorte on irait à l'encontre de l'opinion populaire voulant que ce dont on a besoin, c'est un cadre de travail et non un manuel d'instruction. On reconnaît ainsi la réalité, à savoir qu'il existe des différences entre les diverses unités organisationnelles de l'Administration et leurs activités. Il importera que la fonction puisse s'adapter aux circonstances propres à chaque unité ou activité.

**Le Groupe indépendant estime que la fonction moderne de contrôleur consiste à veiller à ce :**

- que la direction, dans son processus décisionnel, puisse compter sur une information rigoureuse, exhaustive et intégrée portant sur la performance financière, non financière, historique et future, ainsi que sur des conseils, des analyses et des interprétations appropriés à l'égard de cette information
- que les représentants élus soient appuyés dans l'acquittement de leurs responsabilités aux chapitres de la surveillance, de l'obligation de rendre compte et des rapports publics par une information rigoureuse, exhaustive et intégrée portant sur la performance tant financière que non financière

- qu'un solide environnement de gestion des risques soit créé et maintenu
- que des systèmes de contrôle répondent aux besoins de la direction et qu'ils tiennent compte des risques
- qu'il existe une éthique, des pratiques d'éthique et un système de valeurs (au-delà d'une focalisation sur la conformité aux règles).

Pour mettre en œuvre l'approche proposée face à la fonction de contrôleur, il faut d'abord et avant tout comprendre et accepter les implications que comporte une telle approche. Il y a deux implications principales. L'une porte sur la façon dont est perçue la fonction de contrôleur, et l'autre sur son organisation.

**Mentalité de la direction.** À bien des égards l'approche proposée exigera une nouvelle façon de penser. Le contrôle du genre que l'on propose se manifestera une fois que les dirigeants, les gestionnaires et le personnel de tous les échelons auront adopté des « attitudes propres à la fonction de contrôleur » — lorsqu'une telle mentalité sera bien ancrée dans le système et lorsqu'elle deviendra un mode de vie. Il ne s'agit pas de « mettre en œuvre un système », mais d'amorcer un virage dans la façon de penser. Dans la Partie II du présent rapport, on aborde trois considérations touchant la gestion, qui revêtiront une importance toute particulière :

- voir la fonction de contrôleur comme une façon d'agir basée sur une attitude bien définie et profondément ancrée
- voir la fonction de contrôleur comme une activité centrée sur la direction
- voir la fonction de contrôleur comme une fonction d'intégration.

**Dispositions organisationnelles pour l'attribution des responsabilités liées à la fonction de contrôleur.** Pour parvenir à mettre sur pied le genre de fonction de contrôleur proposée, il faut aussi s'assurer de mettre au point un cadre de travail approprié où sont définies les responsabilités et leur attribution aux personnes compétentes. Le cadre de travail doit faire référence aux rôles et

aux capacités respectifs des ministères et des organismes centraux.

Dans la Partie III, on définit les principales responsabilités à associer à la fonction de contrôleur et on présente le point de vue du Groupe indépendant sur l'attribution de ces responsabilités entre l'autorité centrale et les ministères. Enfin, dans la Partie IV, on traite des attributions et de certains aspects de ces responsabilités.

## COMBIEN DE TRAVAIL PRÉALABLE EST-IL REQUIS ?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, plusieurs initiatives ont été lancées. Elles portent sur divers champs d'activité, dont le contrôle financier et le contrôle de gestion, l'information sur la performance et les rapports sur celle-ci, la budgétisation et le budget des dépenses, l'informatique, la gestion des immobilisations, la gestion des contrats et sur d'autres domaines, y compris la gestion des ressources humaines. Une liste de certains de ces éléments est présentée dans l'encadré à la page suivante.

Chacune de ces initiatives aura une incidence sur la fonction de contrôleur au Gouvernement du Canada. Chacune d'entre elles peut contribuer de façon importante à la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration. Chacune fait partie intégrante de la fonction moderne de contrôleur et devra être implantée avec succès. En effet, il est juste de dire que si ces initiatives n'avaient pas déjà été lancées, on aurait proposé dans le présent rapport la mise en œuvre d'un grand nombre de ces nouveaux systèmes et procédures. On admet aussi qu'il faudra relever de nombreux défis d'importance. Certains d'entre eux concernent des domaines qui ont traditionnellement fait partie de la fonction de contrôleur, comme la comptabilité analytique (qui commence de nouveau à revêtir une certaine importance dans le contexte du lancement des initiatives concernant les frais d'utilisation), ou le recours accru au jugement professionnel au sujet de la proposition d'adopter la comptabilité d'exercice.

QUELQUES  
INITIATIVES  
IMPORTANTES EN  
COURS

*Transparence et ouverture de  
l'Administration*

- Projet d'amélioration des rapports destinés au Parlement
- Rapport annuel au Parlement sur les résultats de la gestion et sur la reddition de comptes
- Indicateurs de performance de l'Administration

*Amélioration des services aux citoyens*

- Diversification des modes de prestation des services
- Méthodes intégrées de prestation des services
- Initiative du service de qualité et normes de service

*Amélioration des prises de décisions*

- Examen des programmes
- Nouveau système de gestion des dépenses
- Examen réglementaire

*Gestion des intrants et des processus*

- Stratégie d'information financière
- Gestion de l'informatique

*Gestion des ressources humaines*

- « La Relève »

aux nouvelles responsabilités. Le défi à relever consistera à développer la capacité de la direction, et celle des professionnels, à accepter de nouvelles responsabilités et à faire preuve de maturité dans l'acquittement de ces responsabilités.

Avec toutes ces améliorations en cours, comment s'y prendre pour définir la nature des progrès qu'il reste à faire? Le but visé sera-t-il atteint par la simple mise en place de ces initiatives? Selon le Groupe indépendant, cela ne suffira pas. Un pas de géant s'impose.

Ce pas en avant sera surtout centré sur la réalisation concrète de la notion d'une fonction de contrôleur axée sur la direction, laquelle fonction devra être accompagnée d'un engagement face

*Partie II*

**ENRACINER LA FONCTION DE  
CONTRÔLEUR DANS LA MENTALITÉ  
DE GESTION**



---

## *Partie II*

### **ENRACINER LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS LA MENTALITÉ DE GESTION**

Pour arriver à mettre en place le genre de fonction de contrôleur proposée dans le présent rapport, il faudra d'abord l'implanter dans la mentalité de gestion. Voici les trois points d'ancrage pour une fonction moderne de contrôleur dans le Gouvernement du Canada :

- voir la fonction de contrôleur comme une façon d'agir basée sur une attitude bien définie et profondément ancrée
- voir la fonction de contrôleur comme une activité centrée sur la direction
- voir la fonction de contrôleur comme une fonction d'intégration.

#### **UNE FAÇON DE PENSER ET UN ÉTAT D'ESPRIT**

Comme tant d'autres choses, la fonction de contrôleur pourrait être décrite à la fois comme un art et comme une science. Avant tout, il s'agit d'une fonction humaine, et en tant que telle, elle pourrait également être caractérisée comme une attitude bien définie et profondément ancrée. Elle sous-entend un engagement chez les dirigeants et chez bien d'autres non seulement de chercher à obtenir l'information nécessaire et à tolérer ainsi qu'à encourager le défi, mais aussi d'agir en fonction du dénouement, une fois ce défi relevé. Cette volonté d'agir est aussi importante pour le succès d'une fonction de contrôleur que tout autre aspect.

#### *Conseil et défi*

La fonction de contrôleur va plus loin que la simple production d'informations et d'analyses. Elle comprend aussi la consultation pour arriver à la meilleure interprétation possible de l'information et, le cas échéant, de ses limites.

L'introduction dans les processus décisionnels de gestion des genres d'informations envisagés ci-

dessus facilitera grandement l'examen et l'évaluation constructifs des propositions de la direction. Fondés sur une information fiable, de tels défis peuvent provenir en partie de ceux qui fournissent l'information et en partie des membres de l'équipe de direction qui reçoit l'information. Peu importe la façon dont ces défis sont soulevés, leur raison d'être est de veiller à ce que les meilleures décisions soient prises et à ce que les organisations s'emploient continuellement à améliorer la performance. Il va de soi qu'il est essentiel d'avoir un environnement où de tels défis sont perçus comme étant normaux et utiles si l'on veut tirer profit de l'investissement dans l'information et dans la fonction de contrôleur.

#### **FONCTION CENTRÉE SUR LA DIRECTION**

*La fonction de contrôleur concerne les responsabilités principales des dirigeants et des gestionnaires, du sommet de la pyramide jusqu'à la base.*

La fonction de contrôleur ne peut être déléguée entièrement à des spécialistes.

Il importe de comprendre où se situe la fonction de contrôleur dans le travail et dans les responsabilités de la direction. Le travail de gestion comporte quatre volets : la planification, l'organisation, l'intégration et l'évaluation.

La fonction de contrôleur repose sur un ensemble de principes basés sur une philosophie qui décrit comment la direction souhaite exercer la dimension d'intendance de ses responsabilités envers l'institution et son instance gouvernante. Par conséquent, la fonction doit être incorporée, dans une certaine mesure, dans chacune des activités de gestion.

Le changement le plus important proposé dans le présent rapport consiste à amorcer un virage vers

une nouvelle philosophie pour guider la fonction de contrôleur. En termes très généraux, on propose que la philosophie soutenant la fonction de contrôleur abandonne une orientation « commande / contrôle » en faveur d'une orientation plus contemporaine, parfois appelée « serrer / relâcher ». Cette dernière combine un solide engagement face aux normes et aux valeurs de l'autorité centrale ainsi que face à la réalisation des résultats escomptés avec une flexibilité dans les processus et dans les approches opérationnelles.

Au cours des années, plusieurs dirigeants et autres au fédéral ont exprimé des points de vue similaires à ceux que nous venons de citer, et la politique du gouvernement en a tenu compte.

Il est à la fois intéressant et significatif que ces points de vue aient été exprimés dans le contexte d'une interprétation beaucoup plus étroite de la fonction de contrôleur. Cette interprétation était tellement étroite qu'à toutes fins utiles elle pourrait être — et l'était effectivement — attribuée aux seuls spécialistes des finances et de l'examen.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a exprimé un ensemble de valeurs et une vision pour lui-même. La nature des questions avec lesquelles doit composer la fonction de contrôleur s'attache à réaliser la vision du gouvernement, et par conséquent, elle concerne les responsabilités premières de ses dirigeants à tous les échelons.

La conception de la fonction de contrôleur décrite dans le présent rapport dépasse de beaucoup l'interprétation étroite qui prévalait jadis. Elle influe sur tout l'éventail des responsabilités de gestion.

Même sans les pressions découlant des compressions budgétaires, les valeurs et la vision que le gouvernement a adoptées pour lui-même suggèrent que la fonction de contrôleur est à tous égards une fonction importante centrée sur la direction. Tant les directeurs généraux que les spécialistes auront un rôle de premier plan à jouer et devront étroitement collaborer.

*Comment les personnes qui travaillent dans l'environnement actuel de la fonction de contrôleur peuvent-elles ne pas avoir peur d'être remerciées de leurs services parce qu'elles ont suivi un code d'éthique ou appliqué des principes d'intégrité, une politique ou des normes à des situations de travail ?*

**ASSOCIATION DES GESTIONNAIRES FINANCIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Le contrôle incombe essentiellement aux gestionnaires; néanmoins, ils ont besoin de l'aide des spécialistes de l'examen et du rendement, de même que de leurs collègues de la gestion financière.*

**L'HON. MARCEL MASSÉ, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR  
DANS « REPENSER LE RÔLE DE L'ÉTAT »**

*Les gestionnaires de tous les échelons... sont responsables de veiller à ce qu'il y ait une saine fonction de contrôleur dans leur secteur de responsabilité.*

**ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX AGRÉÉS DU CANADA**

*Dès qu'on se met à élargir notre vision de la fonction de contrôleur, celle-ci commence à engager les sous-ministres. Ceux-ci doivent mesurer les liens entre les moyens et les ressources, évaluer et interpréter les indicateurs en fonction du contexte à long terme, et recommander des changements dans les stratégies.*

**ENTREVUE AVEC L'HON. MARCEL MASSÉ**

### ***Convergence des compétences en matière de gestion et de disciplines professionnelles***

Un corollaire d'une fonction de contrôleur axée sur une stratégie centrée sur la direction est que les dirigeants et les gestionnaires de tous les échelons auront besoin non seulement d'être exposés aux disciplines des spécialistes appelés à soutenir ou à exécuter certaines facettes de la fonction de contrôleur mais également de les comprendre.

De plus, il est vrai que pour être utiles et efficaces, les spécialistes devront acquérir une bonne connaissance des questions et des programmes avec lesquels doivent composer les gestionnaires hiérarchiques.

*La fonction de contrôleur doit être incorporée, dans une certaine mesure, dans chaque activité de gestion*

Une des questions soulevées lors de bien des consultations consiste à savoir où se situent les limites

de la fonction de contrôleur au sein de la direction. À vrai dire, aucune réponse simple n'existe à cet égard. Il a été avancé que la fonction de contrôleur soutient tout un éventail de responsabilités de gestion importantes. Comme c'est le cas pour d'autres activités importantes de gestion, les nombreuses interrelations et interdépendances entre elles font qu'il est difficile de les délimiter du reste. Bien que certains fonctionnaires puissent travailler exclusivement à titre de contrôleurs ou avoir la responsabilité d'assumer divers éléments de la fonction de contrôleur, le concept et les nombreuses tâches relevant de cette fonction n'appartiennent pas à un seul individu dans une organisation — ces tâches et ces responsabilités sont partagées par tous.

Il convient de faire ici une distinction avec la prise de décision touchant les opérations ou les programmes. La fonction de contrôleur aide les gens à prendre des décisions, à gérer les risques et à rendre des comptes, mais ce n'est pas elle qui prend les décisions, qui assure la planification stratégique, qui établit les politiques et ainsi de suite.

## **UNE FONCTION D'INTÉGRATION**

Une partie de la réponse à la question ci-dessus réside dans la caractérisation de la fonction de contrôle comme une fonction d'intégration — une fonction qui cherche à rassembler de l'information générée ou obtenue de sources multiples, tant au sein de l'organisation qu'à l'extérieur de celle-ci. Elle devrait rassembler l'information

## **ON A UNE FONCTION EFFICACE DE CONTRÔ- LEUR LORSQUE :**

- les décideurs de tous les échelons acceptent et adoptent des attitudes et des valeurs propres à la fonction de contrôleur et qu'ils considèrent qu'il est important d'étayer leurs décisions par de bonnes informations et analyses
- les spécialistes et les professionnels qui participent à des activités liées à la fonction de contrôleur comprennent parfaitement les programmes et les services de leur ministère et saisissent bien les rouages administratifs

dans un ensemble intelligible et la communiquer à tous ceux qui en ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Elle devrait aussi s'assurer que les lacunes et les faiblesses informationnelles sont cernées et corrigées. Peu d'organisations dont les « processus décisionnels sont motivés par l'information » ont atteint ce stade sans avoir appris à intégrer et à communiquer l'information sur la performance.

*Les agents financiers doivent être perçus par les gestionnaires hiérarchiques comme des gens qui comprennent réellement les opérations, qui aident les opérateurs à accomplir leur travail et qui font le lien entre les dollars et les résultats — et non pas seulement comme les gens qui les retiennent.*

**ÉNONCÉ RÉPÉTÉ  
FRÉQUEMMENT AU COURS  
DES CONSULTATIONS  
MENÉES AVEC LES AGENTS  
FINANCIERS**

*Partie III*

**NOUVELLE ORIENTATION POUR LA  
FONCTION DE CONTRÔLEUR**



## Partie III

### NOUVELLE ORIENTATION POUR LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

*Tout individu ou toute collectivité qui participe au processus décisionnel d'une organisation quant à l'affectation des ressources pour atteindre des objectifs exerce une fonction de contrôleur.*

LA SOCIÉTÉ DES  
COMPTABLES EN  
MANAGEMENT DU CANADA

*La responsabilité à l'égard du virage d'une fonction de contrôle à une fonction de contrôleur n'appartient pas seulement aux spécialistes des finances, elle est partagée avec les autres spécialistes et les gestionnaires hiérarchiques.*

CGA CANADA

*Les personnes constituent rarement le problème. Ce sont les systèmes et la culture organisationnelle les encadrant qui établissent et encouragent comportements et résultats.*

LA SOCIÉTÉ DES  
COMPTABLES EN  
MANAGEMENT DU CANADA

Avant d'en revenir à l'attribution des responsabilités liées à la fonction de contrôleur, il importe d'abord de cerner les principes clés gouvernant une fonction moderne de contrôleur et ensuite de discuter de la répartition appropriée de ces responsabilités et de la capacité nécessaire. Cette répartition doit se faire entre les ministères d'exécution et l'autorité centrale, ainsi qu'à l'intérieur de celle-ci.

#### CERTAINS PRINCIPES CLÉS

La modernisation de la fonction de contrôleur aura un impact sur tous les intervenants ainsi que sur toutes les personnes concernées par l'affectation des ressources et par la gestion dans l'Administration fédérale du Canada. En tant que parties intéressées, ils seront tous touchés directement ou indirectement.

Les parties les plus directement concernées sont les gestionnaires hiérarchiques et le personnel professionnel des ministères et des organismes centraux. La modernisation de la fonction de contrôleur influera sensiblement sur la culture dans laquelle ils travaillent, sur les attentes en fonction desquelles leur rendement sera évalué, ainsi que sur les outils et les techniques qu'ils sont appelés à utiliser quotidiennement.

L'intensité des efforts déployés pour moderniser la fonction de contrôleur, tout comme le succès de ces efforts, seront profondément influencés par la

façon dont les supérieurs directs — les élus et les hauts fonctionnaires — adoptent les principes clés suivants identifiés par le Groupe indépendant.

- **Leadership** — créer et maintenir un climat qui favorise une fonction efficace de contrôleur
- **Normes** — établir, appliquer et maintenir des normes et des cadres de travail bien articulés, adaptables et axés sur la performance — et de les adapter pour qu'ils tiennent comptes des circonstances particulières — pour la mise en place d'une fonction acceptable de contrôle, pour la présentation de l'information sur la performance tant financière que non financière, et pour la budgétisation
- **Présentation de l'information** — faire rapport officiellement sur l'acquittement des responsabilités liées à la fonction de contrôleur et sur la performance tant financière que non financière
- **Responsabilités bien articulées** — bien comprendre et bien respecter les responsabilités de l'autorité centrale et celles des ministères et des organismes
- **Capacité** — acquérir la capacité de gestion et la capacité professionnelle nécessaires, développer ces capacités, les maintenir et les utiliser
- **Reconnaissance de la performance** — faire correspondre la délégation d'autorité à la capacité de la fonction de contrôleur
- **Prise de mesures** — prendre les mesures qui s'imposent quant aux écarts constatés entre la performance réelle et les attentes.

Sur le plan de l'organisation, le défi consiste à envisager l'ensemble des responsabilités à attribuer aux principaux intervenants, et non pas à se limiter à regarder individuellement les unités.

Diverses options existent quant à la conception d'un régime pour la fonction de contrôleur. Ces options concernent les forces, l'influence et les relations établies entre les différents intervenants dans les systèmes. Il n'existe pas une seule approche qui conviendrait à toutes les circonstances. Les grandes organisations ont adopté différents modèles avec succès. Le choix du modèle dépend largement de la philosophie de gestion et de la culture organisationnelle de l'entité.

L'essentiel est que la responsabilité et la capacité de la fonction de contrôleur aillent de pair, et qu'elles soient bien comprises. Le Groupe indépendant vise l'établissement d'une force centrale ainsi qu'une solide fonction de contrôleur dans les ministères d'exécution et ce, afin que chacune des parties puisse contribuer pleinement selon sa propre capacité à la mise sur pied d'une fonction moderne de contrôleur. La nécessité de posséder une force et une capacité considérables en ce qui concerne une fonction de contrôleur à la fois à l'autorité centrale et dans les ministères d'exécution est conforme à la vision organisationnelle du gouvernement.

## **R E S P O N S A B I L I T É E T C A P A C I T É D E S M I N I S T È R E S**

*Nous nous sommes concentrés sur la capacité des ministères à avoir une fonction de contrôleur car c'est là, selon nous, que réside le besoin le plus grand d'avoir cette capacité et c'est là qu'elle doit être développée.*

**LETTRÉ DE TRANSMISSION  
ACCOMPAGNANT LE  
RAPPORT DESTINÉ AU  
GROUPE DE TRAVAIL PAR  
LE VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU CANADA**

L'environnement où s'exercent actuellement les opérations ainsi que les exigences d'un gouvernement moderne rendent nécessaire la mise en place d'une forte capacité d'assurer une fonction de contrôleur dans les ministères d'exécution et dans les organismes.

La décentralisation de l'autorité, tout comme des relations plus étroites avec les citoyens, exerce une

pression considérable sur le gouvernement pour qu'il produise et rende disponible de l'information sur la performance, des techniques de gestion des risques, et bien d'autres types d'instruments quantitatifs et analytiques visant à établir et à atteindre des objectifs centrés sur les besoins du citoyen. À mesure que le pouvoir décisionnel est transféré vers la ligne de front, la capacité d'assurer une fonction de contrôleur devrait accompagner ce pouvoir pour obtenir les niveaux nécessaires de cohérence, de contrôle et de reddition de comptes.

À moins de posséder les compétences et les moyens nécessaires pour rendre efficace la fonction de contrôleur dans les divers ministères, il est peu probable, voire impossible pour le gouvernement, d'aspirer à la mise en place du niveau global de fonction de contrôleur visé.

Une fonction efficace de contrôleur exige que l'on comprenne bien tous les aspects des programmes et des activités en question. Les divisions opérationnelles possèdent déjà une telle connaissance; il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que l'autorité centrale ait ce même niveau de connaissances.

Les ministères, et en particulier leurs sous-ministres, devraient avoir la latitude et la capacité nécessaires de décider comment s'acquitter de leurs principales responsabilités liées à la fonction de contrôleur.

## **R E S P O N S A B I L I T É E T C A P A C I T É D E L ' A U T O R I T É C E N T R A L E**

Il faut avoir également une force centrale. Cela est nécessaire pour répondre aux besoins organisationnels du gouvernement, pour avoir des normes s'appliquant à l'ensemble du gouvernement, et pour aider ce dernier à maintenir une vue d'ensemble sur l'affectation et l'utilisation des ressources pour poursuivre les objectifs de sa politique officielle. Les responsabilités générales de l'autorité centrale consistent à :

*Le même principe s'applique au sein des ministères... Les gestionnaires de tous les échelons... sont responsables de veiller à ce qu'il existe une saine fonction de contrôleur dans leurs centres de responsabilités.*

**CGA CANADA**

- faire des recommandations au Cabinet sur l'affectation des ressources
- établir des normes et des politiques administratives s'appliquant à l'ensemble du gouvernement
- établir et surveiller un cadre de travail en matière de contrôle et de reddition de comptes
- offrir des conseils sur l'appareil gouvernemental.

La fonction de contrôleur fait partie intégrante de chacune de ces responsabilités centrales.

*Une autorité centrale est nécessaire pour établir des cadres de travail en matière de gestion financière ainsi que pour contrôler à la fois les dossiers qui touchent l'ensemble de l'Administration et les activités concernant plus d'un ministère... une vue d'ensemble est requise pour pouvoir rehausser le processus général de gestion... et les pouvoirs attribués à cette entité devraient tenir compte du niveau de risque qu'elle doit gérer.*

CGA CANADA

*Une délégation d'autorité plus grande et plus significative des organismes centraux aux ministères et au sein de ceux-ci constitue un exercice de partage du pouvoir. Parce que celui-ci touche directement les individus d'une organisation, toute modification de la chaîne de commandement peut bénéficier de l'appui d'une entité objective et indépendante.*

LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA

La fonction de contrôleur devrait être centrée sur la direction; la responsabilité de veiller à ce que, dans tout le système, la direction possède la capacité nécessaire repose sur l'autorité centrale. Assumer la responsabilité d'établir des normes significatives et d'appuyer une amélioration continue dans toute l'administration gouvernementale exige de l'autorité centrale qu'elle possède une forte capacité et des niveaux élevés d'expertise pour être en mesure de contrôler les ministères, de les conseiller et de répondre à leurs besoins. Enfin, les responsabilités des élus à l'é-

gard de l'administration de l'ensemble du gouvernement dépendent de l'appui qui ne peut être fourni que par l'autorité centrale.

#### **LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ET DE LA CAPACITÉ PARMILS LES ORGANISMES CENTRAUX**

Le Gouvernement du Canada assure l'orientation et le contrôle de l'administration, par l'entremise de plusieurs organismes centraux, chacun de ceux-ci possédant des responsabilités critiques et distinctes — bref, il s'agit d'un environnement central de partage de responsabilités à l'égard de la fonction de contrôleur. Un tel environnement peut s'avérer efficace lorsque :

- les responsabilités distinctes sont claires pour tout un chacun
- les responsabilités distinctes donnent lieu à un ensemble significatif
- les responsabilités distinctes et les compétences de chacun sont respectées par les autres
- des moyens convenables sont en place pour mettre au point des solutions intégrées afin de régler les conflits et d'atténuer les tensions.

*Le Cabinet doit reconnaître le Contrôleur général comme son principal conseiller en matière de politiques de contrôle et il doit soutenir l'autorité du Contrôleur général, surtout en ce qui concerne les autres sous-ministres.*

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS

Certains des conseils reçus par le Groupe indépendant consistaient à consolider certaines des responsabilités incombant aux organismes centraux. Ce genre de conseils étaient habituellement offerts pour régler les tensions perçues entre les organismes centraux, les imprécisions quant à leur obligation de rendre compte et les écarts dans les orientations qu'ils donnent parfois. Bien que de telles tensions existent, elles ne sont pas forcément malsaines, et de toute façon elles

---

sont probablement inévitables dans toute organisation humaine. Par contre, ces tensions, lorsqu'elles sont bien menées, offrent une occasion additionnelle de questionnement sur les décisions importantes.

Il est possible d'atteindre les résultats décrits ci-dessus sans avoir à déléguer l'autorité centrale à un seul organisme ou à avoir recours à un remaniement majeur des responsabilités entre ces organismes.

Si, d'une part, il est nécessaire d'avoir une grande capacité d'assurer une fonction de contrôleur dans les ministères d'exécution, dans les organismes et dans l'autorité centrale, il est indispensable, d'autre part, d'avoir des responsabilités claires et une capacité efficace qui soit similaire dans chacun des organismes centraux pour que ceux-ci puissent s'acquitter de leurs responsabilités liées à la fonction de contrôleur.

\* \* \* \* \*

En pratique, les sous-ministres et le Secrétaire du Conseil du Trésor collaborent étroitement à l'établissement des normes, à la mise en place de mécanismes pour aider les ministères à respecter ces normes et aux processus de présentation et d'acceptation d'informations et de conseils. Dans ces circonstances, les responsabilités et l'obligation de rendre compte de chacun pourraient se confondre lorsqu'elles sont examinées en fonction des relations entre les cadres de l'autorité centrale et ceux des ministères, de la surveillance exercée par le Parlement et de l'attention des médias et du public.

*Partie IV*

**U N C A D R E D E T R A V A I L D É F I N I S S A N T  
L E S R E S P O N S A B I L I T É S L I É E S À L A  
F O N C T I O N D E C O N T R Ô L E U R**



---

## Partie IV

# UN CADRE DE TRAVAIL DÉFINISSANT LES RESPONSABILITÉS LIÉES À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

*...la fonction de contrôleur fait partie des responsabilités de tout gestionnaire, et l'ultime responsabilité du contrôle de la qualité et de la fonction de contrôleur dans une organisation revient au chef de la direction.*

INSTITUT CANADIEN DES  
COMPTABLES AGRÉÉS

*Bien que différentes dispositions organisationnelles soient possibles, le sous-chef doit toujours être tenu comptable de la capacité de la fonction de contrôleur dans son ministère ou son organisme.*

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU  
CANADA

*Chaque sous-ministre doit estimer que la fonction de contrôleur fait partie de ses responsabilités.*

SOUS-MINISTRE M. CAPPE

Dans la présente partie du rapport, on décrit une série de responsabilités, imbriquées les unes dans les autres mais distinctes, qui incombent aux principaux individus et groupes organisationnels. Cette série de responsabilités représente, pour le Groupe indépendant, un cadre de travail permettant aux élus, aux dirigeants, aux spécialistes et aux professionnels d'assurer une fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. Dans certains cas, on propose de nouvelles dispositions et dans d'autres cas on propose qu'un nouvel accent soit mis sur des responsabilités existantes.

On décrit aussi certains des résultats ou des dénouements auxquels on est en droit de s'attendre de l'exercice de ces responsabilités, et leurs implications pour le système. En effet, la fonction de contrôleur est décrite par rapport aux responsabilités axées sur les résultats.

Il a fallu poser des choix pour chacun des domaines. Ce que propose le Groupe indépendant c'est un cadre de travail compact, conçu pour réaliser la vision globale décrite dans la partie précédente du

présent rapport. On a cerné les responsabilités des individus ou groupes suivants :

### *Leadership ministériel :*

- les sous-chefs
- les agents financiers supérieurs affectés à un ministère
- la vérification interne

### *Leadership central :*

- le Greffier du Conseil privé
- les ministres du Conseil du Trésor
- le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada
- le Sous-contrôleur général du Canada
- le ministère des Finances
- la Commission de la fonction publique du Canada
- le Receveur général du Canada et le Sous-receveur général du Canada

### *Leadership parlementaire :*

- le Parlement
- le vérificateur du Parlement, soit le Vérificateur général du Canada.

En se penchant sur les responsabilités à attribuer pour assurer une fonction de contrôleur, le Groupe indépendant devait décider du niveau de détail avec lequel composer. Comme ce fut le cas dans la description de la fonction de contrôleur, on a estimé qu'il ne serait vraisemblablement pas utile ni même possible de tenter d'articuler à tous les échelons les responsabilités relatives à la gestion et au professionnalisme. Il est reconnu que tous les gestionnaires et tous les spécialistes, de même que tous les fonctionnaires, participent à la gestion des ressources. Vu la diversité dans leur participation, il serait à la fois peu pratique et peu sage de tenter de déterminer les responsabilités à un autre niveau que celui de l'échelon supérieur.

## S O U S - C H E F S

Le principe énoncé dans chacune de ces citations n'est guère nouveau pour un régime visant la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale au Canada. Compte tenu du sens plus large donné à cette fonction dans le présent rap-

port, toutefois, ce principe devra dorénavant être appliqué d'une façon sensiblement différente. Même si elle exigera la participation de bien des personnes au ministère, la fonction de contrôleur est une activité que les sous-ministres devront s'attendre à voir effectuer par leurs collègues dirigeants, y compris leur agent financier supérieur, travaillant ensemble à la table de la haute direction. Tandis que les sous-chefs auront à veiller à ce qu'une personne assume la coordination de l'ensemble, une éthique dans la fonction de contrôleur devra imprégner toute l'organisation et les processus décisionnels de celle-ci —, il incombe au sous-chef d'assurer ce leadership.

Les sous-chefs consultés par le Groupe indépendant ont fortement appuyé ce point de vue et le jugent comme un élément essentiel de toute modernisation de la fonction de contrôleur. Certains même ont déjà commencé à établir des pratiques de gestion visant à appliquer cette vision dans leur ministère, mais ils sont conscients que beaucoup de travail reste à faire et que parfois le progrès n'est pas aussi rapide que souhaité.

Le Groupe indépendant estime que les responsabilités suivantes dans la fonction de contrôleur devraient incomber aux sous-chefs.

- créer un environnement favorable à la fonction de contrôleur
- s'organiser pour assurer l'efficacité de la fonction de contrôleur
- présenter, d'une façon intégrée et consolidée, l'information sur la performance tant financière que non financière
- faire rapport sur la performance de la fonction de contrôleur.

En s'acquittant de ces responsabilités, les sous-chefs feront avancer sensiblement l'administration et la reddition de comptes, et ils contribueront grandement à une gestion efficace et à une saine gouverne.

*Le Groupe indépendant estime que les sous-chefs devraient avoir le droit de gérer les activités de leur organisation avec une intervention minimale de l'autorité centrale. Ils doivent être encouragés à faire preuve de créativité dans leur gestion, à adopter de nouveaux mécanismes dans les opérations et dans la prestation des services et à cerner de même qu'à assumer les risques associés au fonctionnement, tout en disposant de moins de ressources et en ayant recours à ces nouveaux mécanismes. En fait, il est axiomatique que les sous-chefs ont besoin d'une plus grande latitude. Cette plus grande liberté d'action accordée aux sous-chefs constitue une mesure de la confiance qu'ils ont inspirée à ceux qui leur délèguent des pouvoirs.*

*Nous adoptons le point de vue que l'acquittement efficace par les sous-chefs des responsabilités liées à la fonction de contrôleur aidera le gouvernement à accorder cette plus grande latitude aux sous-chefs — c'est-à-dire qu'elle offrira la base justifiant la confiance qui leur est manifestée.*

#### **CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

Les sous-chefs ne sont pas experts (ni ne devraient l'être) dans toutes les disciplines et dans tous les champs d'activité qui entrent en jeu pour assurer une fonction efficace de contrôleur. Comme c'est le cas pour tous les autres aspects importants de la gestion, cependant, les sous-chefs devraient être responsables et comptables de donner le ton à partir du sommet de la pyramide. Ce sont eux qui créent la culture et l'environnement favorables pour que la fonction de contrôleur puisse contribuer positivement à la planification stratégique et opérationnelle, à la gestion des risques, au contrôle et à la présentation de l'information sur la performance.

Il ne s'agit pas là d'une responsabilité qui peut être déléguée.

Donner le ton à partir du sommet de la pyramide commence dans la manière dont la réaction, le comportement et la conduite d'un sous-chef sont perçus par ses collègues et finalement par tous les échelons des gestionnaires et des employés.

Les questions abordées dans l'encadré à la page 42 aident à faire la lumière sur la façon de donner le ton à partir de l'échelon supérieur sur une base quotidienne.

## **DONNER LE TON À PARTIR DE L'ÉCHELON SUPÉRIEUR**

Est-ce que le sous-chef encourage un environnement où l'on questionne les décisions prises sur la meilleure façon de s'acquitter de la mission et des politiques du ministère? L'absence de tout questionnement constitue-t-elle une préoccupation? À quel stade du processus décisionnel exige-t-on des analyses? Autrement dit, la fonction de contrôleur est-elle intégrée au processus décisionnel?

Qui le sous-chef invite-t-il à la table de discussion? Demande-t-on aux fournisseurs d'information sur la performance tant financière que non financière d'interpréter et d'analyser cette information et de contribuer au processus décisionnel, ou bien sont-ils absents de la table de discussion?

Est-ce que les individus sont pénalisés lorsqu'ils présentent de mauvaises nouvelles?

Comment, le cas échéant, le sous-chef inscrit-il à l'ordre du jour les questions touchant l'information sur la performance, la reddition de comptes et l'administration, et quelle importance leur accorde-t-on?

Quel genre de questions un sous-chef pose-t-il à ses collègues? Le sous-chef fait-il preuve d'ouverture lorsqu'il discute des risques, qu'il les évalue et les traite?

La délégation de pouvoirs constitue-t-elle une condition pour l'excellence de la fonction de contrôleur et de la reddition de comptes? Le sous-chef insiste-t-il pour que celle-ci soit respectée?

Le sous-chef crée-t-il des occasions permettant aux directeurs généraux d'acquérir les connaissances nécessaires dans les disciplines des divers spécialistes qui soutiennent la fonction de contrôleur du ministère?

Crée-t-il aussi des occasions permettant aux spécialistes qui soutiennent cette fonction d'obtenir une expérience générale dans la gestion de l'exécution des programmes et d'acquérir une bonne connaissance des activités du ministère?

Comment le sous-chef réagit-il au rendement qui ne répond pas aux attentes ou qui les dépasse?

Comment le sous-chef donne-t-il l'exemple à son ministère qu'on peut apprendre de ses erreurs?

### **S'ORGANISER POUR ASSURER L'EFFICACITÉ DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

*Déterminer le meilleur moyen de respecter les normes établies pour l'ensemble de l'administration fédérale*

En ce qui concerne la fonction de contrôleur, les sous-chefs devraient avoir le droit d'établir le régime qui répond le mieux aux besoins et aux circonstances de leur organisation, tout en respectant les normes établies pour l'ensemble de l'administration fédérale, et ils devraient avoir l'obligation d'en rendre compte. Aussi seraient-ils en droit de s'attendre à ce que l'autorité cen-

trale établisse des normes en tenant compte du fait qu'on ne les respecte pas toujours de la même manière partout — un seul modèle ne convient pas à toutes les circonstances.

*Adopter un plan, suivre son exécution et veiller à sa pertinence continue*

On sait que les ressources humaines dont dispose un ministère ne sont jamais statiques, et que ni l'environnement dans lequel le personnel fonctionne, ni les activités ne le sont non plus. Donc, ce qui peut avoir bien fonctionné avec une équipe de gestion pourrait s'avérer moins efficace lorsqu'une nouvelle équipe prend la relève.

## DEUX ÉLÉMENTS IMPORTANTS DU PLAN DU SOUS-CHEF

*Type d'organisation.* Voici la stratégie générale concernant l'attribution de la responsabilité à l'égard de la fonction de contrôleur et l'intégration de celle-ci dans les processus quotidiens du ministère, dans les interactions entre dirigeants et personnel, et dans les processus de décision et de surveillance.

À titre d'exemple, à la lumière des circonstances propres à chaque ministère et à leur évaluation des forces de leur équipe de haute direction, certains sous-chefs voudront jouer un rôle plus prépondérant à l'égard des aspects de la fonction de contrôleur qui concernent l'extension du pouvoir ou les processus de questionnement afin de déterminer si on a fait preuve de diligence raisonnable dans les propositions touchant les opérations et les activités.

Encore d'autres, se basant sur une évaluation des circonstances, voudront faire effectuer plusieurs aspects importants de la fonction de contrôleur par le bureau du sous-chef et ce, essentiellement en formant un groupe constitué d'eux-mêmes et des membres les plus chevronnés de leur équipe de haute direction et en adoptant une approche d'équipe où tous et chacun agissent collectivement.

Il n'existe pas de bonne ou de mauvaise solution. Cependant, le plan devrait aboutir sur un examen approfondi de ce qui fonctionne le mieux à un moment donné. Le plan du sous-chef aborde-t-il ce point?

### *Enrichissement mutuel en ce qui concerne la capacité de gestion et la capacité professionnelle.*

On reconnaît que pour certaines facettes de la fonction de contrôleur il faudra faire appel à des spécialistes pour seconder les gestionnaires de tous les échelons. Pour que les directeurs généraux soient en mesure de travailler efficacement avec les spécialistes, ils devront posséder une certaine connaissance de la discipline de ces derniers. De même, pour que les spécialistes puissent bien seconder l'équipe de direction et qu'ils en fassent véritablement partie, ils doivent bien saisir le fonctionnement du ministère et posséder une certaine expérience de gestion. Il est primordial au succès de la fonction de contrôleur de s'assurer que les directeurs généraux et les spécialistes possèdent bien ces compétences.

La mise au point des plans de carrière, qui d'une part permettent aux directeurs généraux d'acquérir une certaine expérience dans des champs spécialisés et d'autre part offrent aux spécialistes un certain perfectionnement dans le domaine de la gestion, constitue un des facteurs les plus déterminants à long terme de la réussite d'une fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. Le plan du sous-chef prévoit-il ce genre de perfectionnement?

Voilà donc pourquoi les sous-chefs devraient préparer un plan à court terme ainsi qu'un autre à long terme pour une fonction de contrôleur la mieux adaptée à la réalité de leur ministère.

Qui plus est, les sous-chefs devraient savoir dans quelle mesure leurs plans sont respectés et quels

résultats en découlent. Ils devraient pouvoir rassurer leur ministre et, le cas échéant, les comités parlementaires, que les stratégies sont adaptées aux nouvelles circonstances et aux conditions de leur ministère et qu'elles donnent les résultats escomptés.

---

### *S'attacher les personnes compétentes*

Parmi leurs responsabilités dans l'organisation d'une fonction de contrôleur au sein de leur ministère, les sous-chefs devraient avoir le dernier mot sur la sélection et sur la nomination des principaux intervenants à qui on attribuera des responsabilités particulières liées à cette fonction, y compris des spécialistes supérieurs qui feront partie de l'équipe de direction et qui seconderont leurs collègues de la gestion.

En revanche, les sous-chefs devraient être tenus comptables de la réussite de ces personnes à rencontrer les exigences de la fonction de contrôleur dans leur ministère. À titre d'exemple, ces individus pourraient comprendre le « contrôleur du ministère » ou l'« agent financier supérieur » ainsi que le vérificateur ou l'examineur en chef, quel que soit leur titre officiel.

Les sous-chefs devraient avoir le droit de recevoir des conseils sérieux de la part de l'autorité centrale ainsi que des conseils sur la nature générale des compétences et des qualités nécessaires pour répondre aux circonstances particulières, lorsqu'ils en font la demande. Ils devraient aussi s'attendre à ce que l'autorité centrale puisse identifier les personnes les plus susceptibles de posséder ces compétences et ces qualités.

De même, les sous-chefs devraient être en droit de s'attendre à ce que l'autorité centrale établisse des programmes de perfectionnement correspondant aux compétences générales indispensables aux spécialistes et aux directeurs généraux pour s'acquitter des responsabilités liées à la fonction de contrôleur.

### *L'habilitation et la fonction de contrôleur*

La plupart des dirigeants consultés ont mentionné l'importance de créer et de maintenir un climat favorable à la créativité, à la prise de risques et à l'habilitation du personnel chargé de l'exécution des programmes à tous les échelons. On a fréquemment mentionné que l'administration gouvernementale actuelle possède moins d'échelons de gestion qui contrôlent les opérations et les transactions à l'aide de règles et de mécanismes axés sur les processus. Ces dirigeants estiment

que la prise de risques est importante pour une administration moderne et qu'elle constitue un élément essentiel à l'atteinte des objectifs de la politique du gouvernement dans un environnement caractérisé par des ressources limitées.

Tous ceux qui ont exprimé de tels points de vue pensent que l'encouragement à l'égard de la prise de risques et de la créativité ne doit pas se faire les yeux fermés, car on introduirait ainsi un niveau de risques allant à l'encontre des responsabilités des fonctionnaires en matière d'administration des ressources. Ils estiment que l'habilitation et la décentralisation de l'autorité ainsi que l'encouragement de la prise de risques exigent que les personnes investies de l'autorité possèdent une connaissance des risques acceptables et une capacité d'évaluer les plans d'action proposés à l'égard de ces risques. Une fonction de contrôleur s'impose.

### **FAIRE RAPPORT SUR LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

L'approche proposée face à la fonction de contrôleur repose sur l'hypothèse que, dans un premier temps, l'autorité centrale sait dans quelle mesure les normes établies pour l'ensemble de l'administration fédérale sont respectées et que, dans un second temps, les sous-chefs savent dans quelle mesure on respecte ces normes dans leur propre ministère.

Dans la pratique, cette responsabilité de l'autorité centrale à l'égard de l'ensemble de l'administration et la responsabilité des sous-chefs à propos de leur propre ministère s'entrecroisent et sont liées.

Afin de servir efficacement les intérêts des deux parties et de minimiser l'intervention de l'autorité centrale dans les opérations des ministères, on propose que les sous-chefs aient la responsabilité de préparer des déclarations périodiques, probablement une fois par année, pour exprimer dans quelle mesure ils estiment que la norme établie pour l'ensemble de l'administration au sujet de la fonction de contrôleur a été respectée dans leur propre ministère. Cette déclaration devrait être transmise au ministre responsable du ministère ou de l'organisme ainsi qu'à l'autorité centrale.

Pour être particulièrement utiles, ces déclarations ne devraient pas être uniquement axées sur la vérification de la conformité. On devrait plutôt accepter de déclarer des écarts par rapport aux normes, en présumant que ces écarts étaient intentionnels et appropriés. De même, les sous-chefs devraient être encouragés à offrir des suggestions sur l'amélioration des normes et sur le moment opportun de le faire.

Les déclarations devraient être rigoureuses, fondées sur des faits et transparentes quant aux critères et aux réalisations qui les sous-tendent. Il s'agit en fait de déclarations semblables à celles préparées par les dirigeants de grandes entreprises privées et qui sont conformes aux tendances similaires constatées dans le secteur public en général. Le plus approprié serait peut-être de préparer cette déclaration conjointement avec la finalisation des comptes financiers annuels du ministère ou avec la préparation et la présentation de son plan d'exploitation.

Il faudrait comprendre l'aptitude à faire une telle déclaration comme la suite logique d'une approche cohérente face à l'acquiescement des responsabilités administratives des dirigeants du gouvernement. Il s'agit en outre d'un instrument clé grâce auquel les sous-chefs peuvent aider leur ministre à focaliser ses responsabilités à cet égard, et cela sans s'embourber inutilement dans la gestion et le fonctionnement quotidiens du ministère.

#### **RAPPORT CONSOLIDÉ ET INTÉGRÉ SUR LA PERFORMANCE**

Ce que l'on propose comme élément de la pierre angulaire, c'est de renforcer les responsabilités traditionnelles incombant aux sous-chefs à l'égard de la présentation d'informations sur la performance tant financière que non financière en leur attribuant la charge — et en leur donnant les moyens de s'acquiescer de cette responsabilité — de produire un rapport annuel consolidé et intégré sur cette performance.

Par la préparation d'un tel rapport rigoureux et impartial et par sa présentation au ministre et au Conseil du Trésor, les sous-chefs auront accompli simultanément deux tâches importantes :

*Il est raisonnable pour un sous-ministre de rassurer son ministre et les ministres du Conseil du Trésor :*

- *que le ministère exerce son action dans le champ d'activité dans lequel il est supposé le faire*
- *que le cadre de travail en matière de politique est suffisant pour bien orienter l'administration et les opérations*
- *que les risques liés à la prestation des services sont connus et gérés raisonnablement*
- *qu'il y a une inspection et une validation suffisantes*
- *que les systèmes sont adéquats pour soutenir les opérations*

#### **CITÉ D'UNE ENTREVUE AVEC UN SOUS-MINISTRE**

- ils auront assuré un soutien plus rigoureux dans la planification des affaires, dans l'affectation des ressources et dans l'évaluation des réalisations grâce à la synergie que produit la comparaison de ces deux types de performances
- ils auront procuré une certaine assurance à l'égard du bon fonctionnement des systèmes de contrôle et d'informations sur lesquels il est nécessaire de se baser.

Plusieurs questions d'importance entourent une telle approche face à la présentation de l'information. Il s'agit :

- de l'intégration de l'information sur la performance non financière à celle sur la performance financière
- de la consolidation des exigences en matière de présentation d'informations
- de la concordance entre les cycles d'activité et la présentation de l'information sur la performance
- de la validation
- du rôle que joue le sous-chef dans la présentation de l'information.

#### **INTÉGRATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE NON FINANCIÈRE À CELLE SUR LA PERFORMANCE FINANCIÈRE**

L'information sur la performance est des plus utiles lorsqu'elle porte à la fois sur les aspects financiers et les aspects non financiers (sur la per-

formance tant passée que future) et qu'elle établit les liens entre les deux. Son utilité augmente encore lorsque l'information est présentée dans le contexte de la vision du ministère, de sa mission, de ses objectifs et de l'orientation de ses programmes et activités.

Une telle présentation de l'information aidera la haute direction à fournir une orientation adéquate à tous les employés et favorisera chez eux une compréhension des activités du ministère.

*Vous saurez que vos documents sur le budget des dépenses répondent à ce besoin lorsqu'ils élimineront la nécessité de produire le cahier d'information du cabinet du ministre.*

**TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC  
UN SOUS-MINISTRE**

*Si vous produisiez un rapport d'entreprise comme on fait un budget des dépenses, vous feriez chuter vos actions. Nous n'avons pas bien communiqué et cela a réduit la valeur de la franchise.*

**TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC  
UN SOUS-MINISTRE**

Fait important, ce type de présentation de l'information permettra aux sous-chefs d'engager la discussion avec leurs collègues ainsi qu'avec leur ministre et avec les organismes centraux sur des questions concernant la planification des activités et l'affectation des ressources. En fin de compte, ce genre de rapport appuiera les ministres dans leurs communications avec le public au sujet du travail et des réalisations effectués dans leur portefeuille.

Une information cohérente et intégrée sur la performance devrait favoriser la compréhension sans avoir recours à une simplification excessive, devrait interpréter l'ensemble de l'information présentée sur la performance tant financière que non financière ainsi que celle sur les coûts, et devrait faire le lien entre cette information et ce qui suit :

- les autres moyens disponibles pour s'acquitter de la mission du ministère
- les attentes à l'égard de la performance et des résultats, attentes établies dans le plan d'exploitation et dans le plan stratégique ou dans d'autres instruments de planification
- une vision prospective qui peut contribuer aux décisions futures sur la politique et la planification stratégique et éclairer la capacité continue de l'organisation à maintenir les niveaux visés de performance

- l'information tant interne qu'externe pour faciliter (lorsque possible) la comparaison avec d'autres organisations ayant des programmes, des activités ou des mécanismes de prestation similaires.

#### **CONSOLIDATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION**

Les ministères et les organismes doivent satisfaire de nombreuses exigences en matière de présentation de rapports sur différentes fonctions et politiques concernant l'ensemble de l'administration. Une des caractéristiques de la fonction moderne de contrôleur devrait consister à permettre aux dirigeants, aux gestionnaires et aux professionnels de passer la plupart de leur temps à gérer les activités de leur ministère.

Dans ce contexte, et tout en reconnaissant l'importance de présenter une information cohérente sur les réalisations dans des champs d'activité distincts, le Groupe indépendant estime que l'occasion se présente ici de consolider les instruments servant à la présentation de l'information.

Les avantages qui en découleraient se situent à deux niveaux.

- D'abord les dirigeants et les professionnels auraient le temps nécessaire à consacrer aux rapports intégrés proposés ci-dessus.
- Ensuite, les divers éléments des différents rapports préparés actuellement, et habituellement destinés aux organismes centraux, pourront bénéficier de la synergie créée dès le moment où leur présentation tient compte des autres aspects importants des activités, du fonctionnement, des réalisations et des choix du ministère ou de l'organisme en question. Bref, on pourrait en broser un tableau plus cohérent.

La majorité des cadres supérieurs consultés estime que la consolidation des exigences actuelles en matière de production de rapports est possible et nécessaire si on veut les voir adopter le genre de présentation intégrée de l'information mentionné ci-dessus. Le Groupe indépendant appuie fortement ce point de vue.

*Nous nous acquitterons sur le plan professionnel des exigences qui nous sont imposées, mais... pour que les rapports soient cohérents, nous devons prendre le temps de bien les préparer et d'éviter de miser sur la forme plutôt que sur le fond. Cela dit, ces rapports ne peuvent être ajoutés à ceux qui nous sont déjà imposés, nous n'avons simplement pas le temps de préparer encore d'autres rapports.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE MENÉE AVEC UN SOUS-MINISTRE

*L'élimination des chevauchements et des duplications en matière de rapports serait une grande amélioration.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE MENÉE AVEC UN SOUS-MINISTRE

À propos d'un rapport intégré sur la performance tant financière que non financière, il serait peut-être souhaitable d'étendre l'application des suggestions ci-dessus au plan d'exploitation du ministère, ou bien d'inclure celui-ci dans le processus ou encore de faire l'inverse. Cela constituerait une occasion additionnelle de bénéficier de la synergie qui a lieu lorsqu'on présente une information portant à la fois sur la performance et les activités réelles et anticipées et de réduire ainsi le nombre d'instruments requis pour la présentation d'informations.

#### **CONCORDANCE ENTRE LES CYCLES D'ACTIVITÉ ET LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE**

L'information sur la performance tant financière que non financière correspond souvent à des cycles uniques d'activités dont la durée varie d'un cycle à l'autre : quelques heures, quelques jours, quelques mois, voire une ou plusieurs années.

Dans certains cas, l'information sur la performance ne pourrait être cohérente que si on la compare aux résultats visés à long terme. Dans d'autres cas, il sera important de présenter l'information sur les coûts, sur les risques et sur les bénéfices anticipés en l'associant à de nouvelles

initiatives. L'information concernant les résultats au début d'une telle période peut ne pas être un indice de l'impact réel.

L'information sur la performance doit être utile à ses destinataires. Pour être des plus cohérentes, elle doit correspondre à ce qui se passe réellement à l'intérieur d'une période donnée. Il importe surtout de définir d'abord les délais correspondant aux réalisations prévues. Il est aussi essentiel que la formule utilisée pour la présentation du rapport n'engendre pas une trop grande quantité d'informations pour les destinataires.

Un rapport annuel sur la performance ne doit pas, chaque année, porter sur toutes les dimensions de la performance. Il faudra faire preuve de jugement pour déterminer quand il convient de faire rapport sur les différents aspects des activités du ministère et sur sa performance tant financière que non financière. Les ministères et l'autorité centrale devraient collaborer étroitement afin de déterminer le moment opportun de faire rapport sur les différents aspects des activités du ministère.

Certains aspects de la performance mentionnés dans l'encadré à la page 48 se prêtent mieux que d'autres à un rapport annuel. Parmi ces aspects figurent les résultats financiers, l'information sur les coûts et la productivité, et les questions portant sur la capacité de l'entité à prévoir le changement et à s'y adapter. L'information sur d'autres points — comme la mesure dans laquelle l'entité a atteint ses objectifs, la pertinence continue des programmes ou des activités par rapport aux besoins du public, et l'à-propos des moyens utilisés par l'entité pour la prestation des services — gagnerait, pour plus de cohérence, à être présentée au terme d'un plan d'exploitation pluriannuel. Enfin, pour d'autres aspects, il conviendrait de présenter l'information à un moment opportun qui se situe entre les deux.

De toute façon, il faudrait reconnaître l'unicité de chaque ministère, et c'est pourquoi son cycle de

*Le problème de la surabondance d'information et de la façon de la déchiffrer est une question sur laquelle nous souhaitons attirer particulièrement l'attention.*

« BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE » - RAPPORT DU SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS

## CADRE DE TRAVAIL POUR LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Il faut prendre plusieurs points en considération lorsqu'on considère la performance d'un ministère. Il sera nécessaire d'examiner ces points dans leur ensemble afin de broser un tableau global de la performance. Voici certains de ces points :

- la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints et les résultats inattendus qui en ont découlé
- la pertinence continue des programmes et des activités par rapport aux besoins et aux intérêts du public
- l'à-propos des moyens utilisés par l'organisation pour fournir soit directement soit indirectement ses services et le degré de satisfaction des prestataires ou des personnes touchées par ces services ou par ces programmes
- la qualité de l'orientation de la direction et de son contrôle
- les résultats financiers et les facteurs touchant à la productivité et aux coûts
- la capacité de l'entité à anticiper le changement et à s'y adapter

présentation de l'information devrait être déterminé en fonction de ses besoins en matière de rapport annuel consolidé et intégré.

### LA VALIDATION

Lorsqu'ils font rapport sur la performance, les sous-chefs devraient pouvoir obtenir l'assurance que leurs rapports rencontrent des normes appropriées. Les sous-chefs devraient avoir à leur disposition, des informations probantes qui convaincraient les destinataires du respect de telles normes dans les rapports et de la fiabilité de l'information présentée.

Le régime proposé implique que les organismes centraux devront plus que jamais se fier à l'information fournie par les ministères d'exécution et par les organismes. Il est donc primordial de procurer aux ministres et aux dirigeants de l'autorité centrale un avis probant sur la fiabilité de l'information provenant de ces sources.

Par conséquent, le Groupe indépendant adopte le point de vue que ces rapports importants devraient être préparés avec rigueur et ils devraient démontrer cette rigueur.

Ils devraient se prêter à une vérification fondée sur les Principes de vérification généralement reconnus et utilisés dans le cadre des services de certification offerts par les professionnels de la vérification.

Le régime devrait prévoir une vérification périodique, au moins une fois dans un intervalle de quelques années. Des vérifications plus fréquentes pourraient avoir lieu à la discrétion du sous-chef ou lorsqu'un tel examen est jugé nécessaire par l'autorité centrale.

*Les rapports sur le rendement sont des auto-évaluations, ce qui peut s'avérer un inconvénient, car les auteurs seront toujours tentés de montrer les choses sous un jour favorable en n'insistant pas sur les difficultés et les lacunes.*

« BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE » - RAPPORT DU SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS

### LE RÔLE DU SOUS-CHEF DANS LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION

*Peut-être devriez-vous adopter le point de vue que lorsqu'il s'agit d'une information ministérielle véritablement utile aux ministres du Conseil du Trésor pour leur planification d'activités, c'est habituellement le genre d'information que seul un sous-ministre peut produire.*

CONSEIL DONNÉ AU GROUPE INDÉPENDANT

Ce conseil est important pour considérer l'information sur la performance comme la pierre angulaire d'une fonction moderne de contrôleur. Presque tous les cadres supérieurs consultés ont manifesté une certaine inquiétude à l'égard de cette question.

Cette question implique que les sous-chefs (et leur équipe de haute direction), en raison de leur expérience et de leur positionnement face au point de convergence de tous les aspects clés des activités de leur ministère, sont les plus aptes à interpréter l'information sur la performance et à la communiquer. Cela est particulièrement important pour s'assurer de la pertinence du jugement sur la sélection des mesures et des indicateurs de performance, sur leurs limites et sur leurs implications.

Cela ne sous-entend pas que les fonctionnaires à tous les échelons n'ont pas des responsabilités primordiales dans la production et dans la présentation de l'information sur la performance. Cependant, cela suggère que, même si on peut en déléguer une grande partie, finalement ce travail constitue une priorité à assumer directement par les sous-chefs.

*Nous, dans la bureaucratie actuelle, avons beaucoup de travail à faire pour rendre intelligible notre performance au Parlement... nous devons transformer la nature et la formule de nos rapports.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE MENÉE AVEC UN SOUS-MINISTRE

## AGENTS FINANCIERS SUPÉRIEURS

Les commentaires reçus, et l'expérience du Groupe indépendant, suggèrent fortement qu'il n'existe pas une façon unique qui soit la meilleure pour s'acquitter des responsabilités ci-dessus, chaque ministère étant différent.

Une décision clé qui incombe au sous-chef, et qui sera vraisemblablement déterminante pour l'acquiescement de ses responsabilités, consiste à sélectionner l'agent financier supérieur, parfois aussi appelé le contrôleur (ces termes sont utilisés

comme synonymes dans le présent rapport) et de lui attribuer ses tâches.

L'Institut Canadien des Comptables Agréés recommande ce qui suit :

*...les principales responsabilités du contrôleur consistent à :*

- *conseiller le sous-ministre sur la structure globale du contrôle à exercer sur le ministère, en ce qui concerne les questions tant financières que non financières*
- *assurer la gestion financière au sein du ministère et veiller à ce que l'on tienne compte des implications financières de toutes les décisions et de toutes les mesures prises*
- *mettre au point et recommander au sous-ministre toute politique ministérielle touchant au contrôle complétant celles des organismes centraux*
- *établir et maintenir les systèmes, les processus et les procédés servant à :*
  - *mettre en œuvre les normes établies pour l'ensemble du gouvernement touchant le contrôle et la fonction de contrôleur*
  - *traduire les objectifs financiers et les objectifs de performance du ministère, d'abord en termes d'objectifs s'appliquant aux différents gestionnaires d'activité et ensuite en termes d'indicateurs de performance qui permettent de mesurer l'atteinte des objectifs et le suivi de la performance en fonction de ces mêmes objectifs*
  - *identifier, évaluer et gérer les risques liés à l'atteinte de chacun des objectifs*
  - *produire l'information tant financière que non financière pour soutenir le processus décisionnel du ministère et la reddition de*

*Souvent, toutefois, c'est à un cadre dirigeant, habituellement l'agent financier supérieur, que l'on délègue la responsabilité générale de veiller à la mise en place dans toute l'organisation des systèmes et des procédés appropriés pour produire l'information exhaustive et fiable nécessaire à la prise de décision et à la reddition de comptes, pour mesurer la performance et pour gérer les risques. Dans le présent rapport, ce cadre dirigeant est appelé le contrôleur.*

*Bien que ce soient les sous-ministres qui assument la responsabilité ultime de veiller à l'efficacité du contrôle et de la fonction de contrôleur dans leur ministère, ils peuvent déléguer certaines responsabilités aux contrôleurs ministériels.*

INSTITUT CANADIEN DES  
COMPTABLES AGRÉÉS

*comptes, tant à l'intérieur du ministère qu'à l'extérieur de celui-ci*

- *faire rapport périodiquement au sous-ministre et au contrôleur général sur la conformité aux normes établies pour l'ensemble du gouvernement*
- *contrôler et évaluer l'efficacité des contrôles tant financiers que non financiers dans tout le ministère par le biais de moyens comme la surveillance, l'évaluation de programme, la vérification interne et l'auto-évaluation*
- *assurer la formation des gestionnaires de programme en matière de contrôle et de gestion des risques.*

*L'organisation de la fonction de contrôleur et sa dotation au sein de chaque ministère et de chaque organisme dépendent des besoins et des circonstances propres à chacun d'eux.*

**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU  
CANADA**

Le Groupe indépendant est d'accord avec les grandes lignes des propos contenus dans le rapport que lui a soumis l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Il comprend que les détails de l'implantation d'une fonction de contrôleur varieraient vraisemblablement d'un ministère à l'autre, et peut-être même au sein d'un même ministère au fil des ans. C'est sur l'agent financier supérieur que devrait se fier le sous-chef pour :

- l'intégration de l'information tant financière que non financière, des budgets et des rapports sur la performance
- une interprétation, une analyse et des conseils sur l'ensemble des transactions ainsi que sur chacune d'elles
- l'établissement, la communication et la mise à jour des normes du ministère avec celles de l'autorité centrale
- la gestion de la capacité de contrôleur du ministère et de sa performance sur une base quotidienne, et le dépôt d'un compte rendu à ce sujet.

Bien que chaque ministère et chaque sous-ministre soient uniques, il peut être utile de reconsidérer ces responsabilités pour mieux définir les attentes du contrôleur et les qualités requises de lui.

## **UN AGENT D'INTÉGRATION**

L'intégration de l'information constitue un rôle clé de toute fonction de contrôleur ainsi qu'une responsabilité fondamentale de tout agent financier supérieur. Elle implique :

- d'aller chercher et de rassembler des informations provenant de sources différentes et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère
- de regrouper cette information afin qu'elle forme un tout cohérent qui soutiendra l'approche axée sur les résultats qu'a adoptée le gouvernement
- de faire correspondre l'information aux besoins et aux intérêts des différents gestionnaires
- de seconder le sous-chef dans l'acquiescement de ses responsabilités concernant la présentation de l'information sur la performance.

À cette fin, les budgets et les plans doivent se rapporter à une performance réelle, et l'information tant financière que sur les coûts doit se rapporter à des résultats concrets qui peuvent être compris par les gestionnaires et dont ceux-ci peuvent se sentir responsables. Étant donné qu'il est impossible de produire une information parfaite, il faut comprendre qu'elle comportera des lacunes et des limites, dont les implications doivent être communiquées aux décideurs. Il faut trouver le juste milieu entre la pertinence et l'actualité de l'information, d'une part, et son exactitude et son exhaustivité, d'autre part.

L'intégration n'est pas une mince affaire. Elle comporte des difficultés techniques considérables. Elle possède aussi des dimensions comportementales et organisationnelles, et elle peut occasionner un changement dans les attitudes face à l'information et dans la circulation de celle-ci. La manière dont l'agent financier supérieur respecte l'information sur la performance et les questions connexes en matière de contrôle aura une incidence sur les attitudes des employés, incidence tout aussi grande que celle des réactions et du comportement du sous-chef.

*Rien n'oblige la fonction de contrôleur d'être localisée à un endroit bien précis. En fait, puisqu'elle exige une expertise des finances ainsi que des mesures de résultats, il est bien probable que les membres de son personnel se retrouvent un peu partout dans l'organisation.*

**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

*...en dépit de l'insistance sur la réduction des frais généraux, et en dépit de la valeur évidente qu'offre la consolidation, il existe encore trop d'unités de gestion des ressources au sein des directions opérationnelles qui sont libres de fonctionner en marge du paysage global.*

**P. GAUVIN, ANCIEN SOUS-MINISTRE ADJOINT PRINCIPAL, TRANSPORTS CANADA**

*Nous ne voulons toujours pas rapporter les mauvaises nouvelles.*

**SYMPOSIUM DES CONTRÔLEURS MINISTÉRIELS (SOUS-MINISTRES ADJOINTS - SERVICES MINISTÉRIELS)**

*En raison du processus détaillé et des exigences informationnelles des systèmes de gestion des ministères, les implications comportementales d'une fonction efficace de contrôleur sont particulièrement importantes.*

**LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA**

Cela dit, la fonction d'intégration exige donc un mélange de compétences techniques et d'entre-gent.

#### **CONSEILLER ET ANALYSTE**

*Toute transaction, qu'elle soit complexe ou simple, est essentiellement une transaction financière impliquant des ressources.*

**P. GAUVIN**

La fonction de contrôleur implique la remise en question des façons de penser et des idées pré-conçues. Le but visé ici n'est pas de freiner les gestionnaires, ni de s'ingérer dans leurs processus décisionnels, ni même de les restreindre indûment. La fonction de contrôleur se donne plutôt pour tâche de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités, de leur fournir une information sur de meilleures façons d'exercer leurs activités, ou sur une meilleure utilisation de ressources limitées.

La fonction de contrôleur exige un bon jugement technique tempéré par l'expérience ainsi qu'une compréhension de l'environnement de gestion. C'est seulement dans de rares cas que les contrôleurs devraient estimer nécessaire d'outrepasser les décisions d'un gestionnaire fonctionnel ou de les amener en appel devant une autorité supérieure. À part ces cas, ils travaillent avec les gestionnaires, les éduquent et les convainquent, en faisant preuve de grand jugement quant au degré de persuasion à utiliser.

Les citations ci-dessus, et les autres informations probantes recueillies, laissent entendre que les gestionnaires comprennent de plus en plus la nécessité d'un tel questionnement constructif, mais qu'il y a encore une certaine distance à franchir avant que cette forme de questionnement ne s'implante dans les pratiques quotidiennes. Les contrôleurs ministériels, dans les relations quotidiennes qu'ils entretiennent, tout comme dans leurs plans de développement à plus long terme, jouent un rôle essentiel dans le développement des compétences et des attitudes requises.

#### **RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE CONTRÔLE**

Les sous-chefs doivent disposer d'une évaluation continue de l'efficacité des mécanismes de contrôle utilisés dans leur ministère. Pour cette éva-

*Les exigences extraordinaires soulevées par la pluralité de clients et de groupes d'intérêts obligent les contrôleurs à faire preuve de jugement politique, en plus de fournir des analyses de qualité.*

**LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA**

*Plus souvent qu'à son tour, la fonction de contrôleur offre son appui de façon « opportuniste » et avec une grande « finesse ». Son rôle s'adapte en fonction des différentes situations et de ce qui est permis par le sous-ministre.*

**SYMPOSIUM DES CONTRÔLEURS MINISTÉRIELS (SOUS-MINISTRES ADJOINTS - SERVICES MINISTÉRIELS)**

luation, ils devraient s'adresser aux agents financiers supérieurs.

*C'est au contrôleur ou à la fonction de vérification interne, selon leur disponibilité et leur compétence, que les entreprises attribuent la responsabilité d'établir et de maintenir le processus d'évaluation ainsi que de conseiller le chef de la direction au sujet des questions de contrôle.*

INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS

Il s'ensuit donc que l'agent financier supérieur doit être en mesure d'accomplir ce qui suit :

- adopter une approche sophistiquée pour assurer l'équilibre entre les systèmes de contrôle et les systèmes d'information
- évaluer objectivement le fonctionnement de ces systèmes
- déterminer si les difficultés sont liées au personnel ou à la conception du système
- prendre les mesures qui s'imposent.

Les références aux mécanismes de contrôle évoquées ci-dessus devraient refléter l'interprétation contemporaine donnée au contrôle — interprétation qui dépasse les limites des contrôles financiers internes. L'Institut Canadien des Comptables Agréés a depuis quelques années entrepris énormément de travail et a assuré un leadership important dans l'élaboration d'une définition contemporaine du contrôle. Le Groupe indépendant estime que c'est cette interprétation qui devrait être prise en compte dans les évaluations mentionnées ci-dessus.

#### **ASSURER ET DÉVELOPPER LA CAPACITÉ DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

Le travail de tout fonctionnaire cadre comporte des aspects inhérents à une fonction de contrôleur, et l'agent financier supérieur joue un rôle de premier plan pour préparer les gestionnaires à s'acquiescer de ces responsabilités. L'agent doit non seulement être un expert, mais il doit également être capable de partager son expertise (et le vouloir) avec d'autres à travers le ministère. Cela

#### **DÉFINITION QUE DONNE L'ICCA AU CONTRÔLE**

Le contrôle est un concept très vaste. Il englobe tous les éléments de l'organisation — les ressources, les systèmes, les processus, la culture, la structure et les tâches — qui, collectivement, aident les individus à réaliser les objectifs de l'organisation. Le contrôle ne se limite pas au contrôle interne traditionnel de l'information financière, de la conformité aux autorisations et de la protection de l'actif.

TIRÉ DE « RECOMMANDATIONS SUR LE CONTRÔLE », OUVRAGE PUBLIÉ EN 1995 PAR L'INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS

peut se réaliser au travers de normes ministérielles et de leur communication par l'éducation et la formation ainsi que par l'affectation de spécialistes de la fonction de contrôleur à des équipes de gestion.

#### **EXEMPLE DES COMPÉTENCES QUE DOIT POSSÉDER L'AGENT FINANCIER SUPÉRIEUR**

L'agent financier supérieur doit avoir acquis dans plusieurs domaines une bonne expérience qui lui a permis d'atteindre le degré d'expertise indispensable pour jouer le rôle de leader décrit précédemment. Voici une liste partielle de ces domaines d'expertise :

- comptabilité de gestion
- gestion des risques
- budgétisation
- gestion, planification et analyse financières
- comptabilité financière
- présentation de l'information sur la performance non financière.
- planification des affaires

## ACCEPTATION DE RESPONSABILITÉS ADDITIONNELLES

On peut faire appel aux agents financiers supérieurs pour effectuer une variété de tâches, internes et externes au ministère, qui ne sont pas liées aux responsabilités inhérentes à la fonction de contrôleur. Leur formation et leur expérience les rendent aptes à assumer de telles responsabilités.

Un nombre trop élevé de tâches additionnelles pourrait créer un conflit au niveau des priorités ou même réduire la perception de l'objectivité du contrôleur. Pourvu que ces autres responsabilités ne l'éloignent pas de façon significative de sa responsabilité première à l'égard de l'intégrité de l'information et de la pertinence des systèmes de gestion, aucune raison ne l'empêche d'accepter de telles affectations.

*À l'extérieur du ministère, l'agent financier supérieur devrait agir comme défenseur du ministère dans les négociations lors de l'approbation des propositions avec les autorités externes, ou bien il devrait représenter les intérêts du ministère dans les négociations avec le secteur privé concernant des initiatives où le coût constitue le dénominateur commun, bien après avoir résolu les différences de politique et de programmes.*

P. GAUVIN

## VÉRIFICATION INTERNE

La vérification interne a un long historique dans l'Administration fédérale du Canada pendant lequel on l'a associée à la fonction de contrôleur.

La vérification interne, comme les autres éléments de la fonction de contrôleur décrits dans le présent rapport, est une fonction nécessaire de gestion et ce, tant à l'autorité centrale que dans chacun des ministères.

Plusieurs facteurs détermineront sa valeur aux yeux de la direction, mais trois d'entre eux revêtent une importance particulière : un rôle bien défini, l'atteinte d'une norme, et les ressources humaines. Ces facteurs s'appliquent au service de vérification interne à l'autorité centrale et au service dans les différents ministères, le cas échéant.

**Rôle bien défini.** Le rôle premier de la vérification interne, comme de son produit, dans le cadre d'une fonction moderne de contrôle devrait porter principalement sur la certification — c'est-à-dire une assurance à la fois sur l'information en matière de performance financière et non financière utilisée par la direction et sur le contrôle. (Voir encadré précédent où l'on définit le contrôle dans la section traitant des agents financiers supérieurs.)

La certification sera décisive surtout dans un environnement rigoureux de présentation de l'information sur la performance comme celui suggéré dans le présent rapport. Les sous-chefs et bien d'autres auront besoin d'obtenir une assurance sur l'exactitude de l'information qu'ils utilisent et qu'ils présentent — la confiance et l'élément de crédibilité qui découlent d'une telle certification de l'information seront de première importance lorsque les sous-chefs feront rapport à leurs ministres et au Conseil du Trésor sur la performance et sur la fonction de contrôleur.

La vérification interne, de par sa nature et son rôle premier, est bien placée pour fournir des avantages additionnels à la direction. Ces avantages découlent habituellement des observations faites par les vérificateurs internes et des connaissances qu'ils acquièrent durant leur travail. Ces dernières peuvent donner lieu à des changements qui augmentent l'efficacité et l'efficacé.

La vérification interne ne peut ni ne devrait être vue comme une panacée — on devrait se concentrer sur son rôle premier, décrit précédemment. Le Groupe indépendant recommande que l'on distingue clairement la vérification interne des autres processus qui visent l'analyse des programmes dans l'optique de faire rapport sur leurs résultats. Cette dernière activité constitue en fait une forme de comptabilité (quoique souvent une

---

comptabilité non financière en termes d'étendue et de critères de mesure).

De la même manière que la comptabilité financière n'est pas considérée comme une activité de vérification interne, cette forme de mesure et de présentation de l'information ne devrait pas l'être non plus. Bien que les deux constituent des responsabilités et des fonctions importantes de gestion, la direction devrait reconnaître et prévoir séparément leurs différences. Dans le premier cas, l'intervenant est un certificateur qui nécessite un certain degré d'indépendance face aux responsabilités gestionnelles et fonctionnelles, et dans l'autre cas il s'agit d'un fournisseur d'information dont le succès dépend d'une intégration étroite des responsabilités gestionnelles et fonctionnelles.

Le Groupe indépendant reconnaît que dans le passé on a eu tendance à regrouper ces fonctions. Néanmoins, il recommande de faire à l'avenir les distinctions requises afin d'assurer la clarté des objectifs et l'efficacité pour atteindre ceux-ci.

*Atteinte d'une norme d'excellence.* La vérification interne, comme toute fonction, fait appel au jugement professionnel et à la discipline. Ces derniers doivent s'inscrire dans un cadre clairement normalisé et doivent respecter ces normes. Bien que cela puisse sembler simpliste, les deux ingrédients fondamentaux d'une vérification interne efficace consistent en de bonnes normes et en des personnes compétentes ayant la capacité nécessaire pour respecter ces normes.

La forme de fonction moderne de contrôleur présentée soulève un défi de taille pour tous les intervenants, dont les vérificateurs internes. À la lumière à la fois d'une interprétation sensiblement différente de la fonction qui est proposée et à la fois de l'approche à adopter face à cette fonction, il est recommandé que le gouvernement revoie ses normes de vérification interne afin de s'assurer de leur pertinence par rapport à l'approche proposée en matière de la fonction de contrôleur.

*Ressources humaines.* Quant aux ressources humaines affectées à la vérification interne, le Groupe indépendant estime que l'approche pro-

posée face à la fonction de contrôleur amènera la nécessité et l'occasion de faire un réexamen des compétences requises et de la dotation du service. On devrait se pencher sur la réorganisation des fonctions de vérification interne; ces fonctions doivent être perçues non pas comme des points de destination d'une carrière, mais plutôt comme des étapes dans une progression de carrière, étapes où les gestionnaires fonctionnels les plus compétents et les plus brillants peuvent, pour un certain temps, se joindre à des vérificateurs chevronnés pour seconder la direction et chercher à atteindre l'excellence en vérification et en gestion.

Le Groupe indépendant estime que — comme pour les autres domaines de gestion — il n'existe pas une solution qui s'appliquerait à tous les ministères et à tous les organismes. Les priorités et besoins de chacun détermineront ce qui est nécessaire et ce qui est raisonnable compte tenu des circonstances. Quant à l'autorité centrale, elle doit avoir la capacité d'établir des normes, de fournir des conseils et de valider les rapports.

## **ORGANISMES CENTRAUX**

Le régime proposé pour la fonction de contrôleur comporte d'importantes implications pour les organismes centraux. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ni le Groupe indépendant ni les personnes consultées n'estiment souhaitable ou même utile d'attribuer la responsabilité exclusive pour la fonction de contrôleur à un seul organisme central.

Il est évident que certains organismes centraux seront plus actifs que d'autres, et que la participation de plusieurs d'entre eux soulèvera des tensions inévitables qui, comme cela s'est vu dans le passé, devront être elles-mêmes gérées pour assurer un tout cohérent.

Néanmoins, l'approche face à la fonction de contrôleur qui sera utile au gouvernement et aux Canadiens est une approche fondée sur le principe de partager entre les organismes centraux la responsabilité d'assurer une fonction de contrôleur.

Dans la présente section, on propose un cadre de responsabilités conçu pour tirer profit des forces des divers organismes centraux et pour cerner les rôles principaux qui soutiennent une fonction efficace de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

## **G R E F F I E R   D U C O N S E I L   P R I V É**

Les sous-chefs sont à la fois les principaux bénéficiaires d'une fonction moderne de contrôleur bien rodée et les principaux moteurs de son efficacité. Il s'ensuit donc que les sous-chefs, avec leur intérêt pour un leadership soutenu dans ce domaine et leur capacité à l'assurer, constituent les éléments déterminants dans le succès de la fonction de contrôleur.

On ne peut ni dicter ni imposer la présence et le maintien de cette aptitude chez les sous-chefs.

Il s'agit ici d'une question de capacité et d'un facteur humain, deux aspects qui renvoient aux valeurs citées par le Greffier du Conseil privé comme l'assise du secteur public. (Voir extrait du Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la Fonction publique du Canada dans l'encadré de la page 19.)

Le Greffier du Conseil privé a l'importante responsabilité de gérer les échelons les plus élevés des cadres dans la fonction publique. Dans ce contexte, l'organisation globale de la fonction publique et ses valeurs dépendent d'un leadership crucial de la part de ce bureau. Sur une base permanente, la recherche, le recrutement et le perfectionnement des sous-ministres constituent une responsabilité majeure pour le Greffier, tout comme le sont l'attribution de tâches, l'évaluation, l'avancement et la planification du cheminement de carrière des cadres supérieurs.

Dans ces deux domaines, le Groupe indépendant s'attend à ce que le Greffier du Conseil privé et le bureau du Conseil privé aient, comme dans tellement d'autres domaines, une influence importante sur l'implantation et le maintien d'une fonc-

Selon le mot du Greffier du Conseil privé : « Les Canadiens et leurs élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques au monde. »

La priorité et l'attention accordées à ce domaine font actuellement l'objet d'une initiative continue visant à veiller au renouvellement des ressources humaines et à la compétence des hauts fonctionnaires.

« La Relève » est une initiative conçue en fonction de l'attente mentionnée ci-dessus.

tion moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

Le Groupe indépendant estime que les responsabilités suivantes incombent au Greffier du Conseil privé :

- insister sur la fonction de contrôleur dans la sélection et dans le processus d'établissement des tâches des cadres dirigeants occupant les postes les plus élevés dans l'Administration
- évaluer et récompenser, ou bien sanctionner, la performance à cet égard.

L'importance de ces responsabilités est démontrée par la longue tradition de la tenue de consultations entre le Greffier du Conseil privé et le Secrétaire du Conseil du trésor et contrôleur général du Canada sur des questions touchant à la capacité de gestion connexe.

## **C O N S E I L   D U   T R É S O R**

Le Conseil du Trésor est un important comité du Cabinet et il joue un rôle particulier en ce qui concerne la fonction de contrôleur. Un précédent existe depuis très longtemps pour ce rôle, qui, sous la supervision du Conseil, est largement attribué au Secrétaire du Conseil du Trésor et au

---

Secrétariat sous sa direction ainsi qu'au Contrôleur général; le gouvernement a également assigné la responsabilité de ce poste-ci au Secrétaire du Conseil du Trésor.

### **UN VIRAGE IMPORTANT S'EFFECTUE — DE LA TRANSACTION AU PLAN D'EXPLOITATION**

Le 11 juin 1997, alors qu'il annonçait la création de son Cabinet, le Premier ministre du Canada a signalé un changement fondamental dans le système décisionnel : le Cabinet se concentrera davantage sur les priorités en matière de dépenses. Dans la même annonce, il a indiqué que la fonction du Conseil du Trésor sera renforcée et que celui-ci jouera dorénavant un rôle de conseil de gestion auprès du gouvernement.

Le Président du Conseil du Trésor et ses hauts fonctionnaires ont caractérisé ce virage comme une démarche visant à décharger les ministres du Conseil du Trésor de l'approbation des transactions individuelles et à leur permettre de se pencher davantage sur l'orientation, sur les priorités et sur la performance du gouvernement au moyen d'instruments comme les plans d'exploitation des ministères et des organismes. Ce virage est déjà bien amorcé, et le Conseil traite aujourd'hui beaucoup moins de questions axées sur les transactions.

Le Groupe indépendant comprend que ce virage devrait avoir un impact profond et bénéfique sur la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale. L'importance de ce changement a été signalée par un sous-ministre qui a déclaré que « le vrai indicateur de la modernisation réussie de la fonction de contrôleur sera la réduction du nombre de propositions soumises à l'approbation des comités du Cabinet pour ce qui concerne les demandes de fonds relativement modestes pour des initiatives ou des transactions individuelles ».

Le Groupe indépendant est conscient que le simple fait de vouloir une fonction solide de contrôleur n'est pas suffisant. Il faut avoir une clientèle — les ministres — qui acceptera de recevoir et d'utiliser efficacement le produit d'une saine fonction de contrôleur. Ce produit est, dans une

très large mesure, une information qui aidera les ministres à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine de la gestion des ressources publiques.

Il est axiomatique qu'à mesure que les ministres du Conseil du Trésor se concentrent sur les plans d'exploitation des ministères, ils créeront, peut-être pour la première fois, une demande durable pour une information intégrée, rigoureuse et cohérente sur la performance tant financière que non financière.

Face à une telle demande, le Groupe indépendant s'attend à une réponse positive de la part des cadres supérieurs à travers tout le système, surtout si les décisions du Conseil reflètent sa confiance dans l'information fournie.

### **CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

La création d'un environnement favorisant une fonction moderne de contrôleur est entre les mains, mais pas exclusivement toutefois, des ministres et surtout des ministres du Conseil du Trésor.

Dans la liste de contrôle qui suit, les questions portent sur les principales composantes d'un tel environnement.

Plusieurs des points ci-dessus revêtent un caractère essentiel dans le cadre d'un effort réel et durable déployé pour moderniser la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

### **LA NÉCESSITÉ DE STIMULANTS**

Les ministres du Conseil du Trésor ont l'occasion de faire preuve de leadership en offrant aux cadres supérieurs des stimulants pour qu'ils fournissent une information qui rencontre les besoins et les intérêts du Conseil.

Le Groupe indépendant favorise fortement une approche qui préconise que les sous-chefs fournissant une bonne information et assurant un contrôle efficace aient droit à une plus grande latitude et fassent l'objet d'un examen moins minutieux et d'une orientation moins poussée de la part de

# CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

## CERTAINES QUESTIONS CLÉS

### *Connaissance des programmes*

Les programmes du gouvernement sont-ils bien compris et est-ce que ses objectifs ont été clairement énoncés et internalisés par tous? Ces connaissances se situent-elles à un niveau suffisant pour aider les ministres à déterminer avec confiance si l'information présentée par la direction couvre tous les facteurs à prendre en considération dans processus décisionnels?

### *Leadership*

Les cadres dirigeants considèrent-ils que les efforts qu'ils déploient à l'égard de l'information sur la gouverne sont appréciés par le Conseil et lui sont utiles?

### *Entente entre le Conseil et la direction*

Est-ce qu'il existe une entente claire entre les cadres dirigeants et le Conseil du Trésor qui établit les fondements des rapports afin que ceux-ci répondent aux besoins du Conseil du Trésor et qu'ils tiennent compte des impératifs de la direction.

### *Principes de présentation de l'information*

Le Conseil du Trésor a-t-il adopté un ensemble approprié de principes pour la présentation de l'information sur la performance, ensemble qui permet à la fois aux membres du Conseil, en tant que destinataires de l'information, et à la direction, à titre de fournisseur, de juger de la pertinence, de l'utilité, de l'exhaustivité et de l'impartialité de l'information? Est-ce que ces principes offrent une souplesse, tout en assurant quand même que chaque écart avec le résultat escompté est signalé et expliqué convenablement?

### *Énoncé sur les degrés de réalisation visés*

A-t-on énoncé *a priori* les degrés de performance voulus ou acceptables?

### *Utilisation équitable de l'information*

Comment l'information est-elle utilisée? Lorsque la performance n'est pas conforme aux résultats prévus ou souhaités, est-ce qu'on prend les mesures qui s'imposent? Les mesures prises reposent-elles sur une évaluation de la performance antérieure de la direction et des risques raisonnables associés aux programmes ou aux initiatives en question?

### *Stimulants*

Le Conseil du Trésor mène-t-il ou participe-t-il à la création de stimulants (ou de sanctions, le cas échéant) appropriés pour les cadres dirigeants à l'égard de la production et de la présentation d'une information globale sur la performance? Est-ce que ces stimulants tiennent compte de la possibilité d'inclure, en récompenses de la présentation d'une information utile, l'accroissement du pouvoir discrétionnaire de la direction qui a gagné la confiance du Conseil?

### *Continuité*

Est-ce que l'information constitue un élément permanent et important du processus et de la culture de gestion du gouvernement? A-t-on pris des mesures pour éviter la non-utilisation du système, suivie de l'inévitable « réinvention de la roue » avec tous les coûts que cela représente?

### *Évaluation et examen réguliers*

Le Conseil entreprend-il régulièrement une évaluation de l'information présentée de même que des processus et des mécanismes utilisés pour la produire et la communiquer?

### *Validation*

Le Conseil prévoit-il la validation cohérente, objective et rigoureuse de l'information qu'il reçoit sur la performance tant financière que non financière?.

---

l'autorité centrale. De même, lorsque l'information produite ne satisfait pas aux besoins du Conseil, le système devrait permettre à ce dernier de répondre par un examen et une surveillance plus étroite et, le cas échéant, d'intervenir.

L'établissement d'un régime fonctionnel de stimulants pose un défi de taille — mais sa mise en œuvre sera essentielle à l'implantation d'une fonction moderne de contrôleur.

#### **CONSENSUS ET COORDINATION**

À un autre niveau, le Conseil peut renforcer la fonction de contrôleur en créant des comités restreints orientés vers un but unique — but qui lui permette d'exercer un rôle important d'intégration — et auxquels siègeraient des ministres des principaux organismes centraux — dont le ministère de Finances et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux — ainsi que d'autres ministres.

La position qu'occupe le Conseil lui permet d'agir comme véritable lieu de débats et comme organe décisionnel pour résoudre les différends légitimes quant aux points de vue des intervenants qui se partagent des dimensions de la fonction de contrôleur.

Il est proposé de donner au Conseil le rôle de traiter ce genre de cas, particulièrement lorsqu'ils concernent l'application des principes de présentation de l'information, financière ou non, et l'utilisation des instruments connexes en matière de planification opérationnelle et budgétaire.

#### **CYCLES DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION**

À mesure que les ministres du Conseil du Trésor se pencheront sur les plans d'exploitation, ils acquerront une connaissance de plus en plus solide des programmes, des services et des principales stratégies adoptées par les ministères. Ils seront ainsi les mieux placés pour déterminer ce que pourrait comporter le cycle de présentation de l'information le plus approprié pour chaque ministère.

#### **EXAMEN PÉRIODIQUE**

Comme dernier point, le Groupe indépendant estime qu'il n'est pas nécessaire que des mesures législatives soient adoptées pour implanter un régime efficace de fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. Le régime choisi devrait être suffisamment souple pour permettre à la fonction de s'adapter à l'évolution des besoins. Ce point est particulièrement important pour l'attribution de responsabilités précises et pour l'articulation des compétences requises chez les individus comme le Contrôleur général.

Selon le point de vue du Groupe indépendant, cette souplesse dans le régime l'emporte sur les risques possibles d'incohérence et de différence de niveaux dans le leadership et dans les réalisations à l'égard de la fonction de contrôleur. Dans ces circonstances, le Groupe indépendant juge approprié pour le Conseil du Trésor, sous la direction de son Président, d'effectuer des examens périodiques sur l'adéquation des dispositions organisationnelles inhérentes à la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada et de faire rapport des résultats de ces examens au Parlement.

#### **PRÉSENTATION RÉGULIÈRE DE L'INFORMATION**

Il y a trois ans, le Président du Conseil du Trésor a adopté la pratique de présenter un rapport annuel au Parlement sur l'état de performance, d'information et d'examen. Cette pratique représente un pas essentiel vers la reddition de comptes au Parlement sur cet important domaine de gestion gouvernementale. Le Groupe indépendant estime que cette approche peut et devrait être élargie pour couvrir toutes les responsabilités importantes de la fonction de contrôleur attribuées au Conseil du Trésor et, par l'entremise de celui-ci, à son Secrétaire et contrôleur général du Canada. Ces responsabilités sont abordées dans la section suivante.

Pour assurer le leadership nécessaire, les ministres du Conseil du Trésor devraient donc :

- exiger une information intégrée sur la performance, et offrir des stimulants pour que cette information leur soit fournie
- servir de lieu de débats et d'organe décisionnel pour permettre la résolution des différends entre les intervenants se partageant des responsabilités liées à la fonction de contrôleur
- établir des cycles de présentation de l'information sur les différents aspects de la performance
- examiner et évaluer régulièrement l'adéquation des dispositions organisationnelles et leur respect.

Le Président du Conseil du Trésor devrait présenter tous les ans au Parlement un rapport sur l'état actuel de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

## **S E C R É T A I R E   D U C O N S E I L   D U   T R É S O R E T   C O N T R Ô L E U R G É N É R A L   D U   C A N A D A**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes centraux se partagent des responsabilités importantes à l'échelle de toute l'Administration fédérale en matière de fonction de contrôleur. Ces responsabilités peuvent être divisées en deux catégories :

- l'orientation et le leadership requis pour maintenir une norme appropriée pour la fonction de contrôleur dans toute l'administration
- la satisfaction des exigences des ministères et du Parlement en ce qui concerne l'information consolidée et intégrée sur la performance tant financière que non financière de l'ensemble de l'administration.

Parallèlement à sa manière d'envisager les ministères opérationnels, le Groupe indépendant est d'avis que la grande organisation diversifiée qu'est l'Administration fédérale du Canada a besoin d'un point central pour exercer les types de responsabilités ci-dessus. Il faudrait prendre en compte les considérations suivantes.

## **DISPOSITIONS ORGANISATIONNELLES**

En 1978, le Parlement a promulgué une loi établissant la fonction de Contrôleur général du Canada et a nommé à ce poste un haut fonctionnaire qui occupait un poste de niveau similaire à celui du Secrétaire du Conseil du Trésor. Ce haut fonctionnaire relevait directement du Président du Conseil du Trésor. Diverses considérations doivent être prises en compte dans la sélection de ce mode de présentation de l'information, y compris la volonté d'attribuer au Contrôleur général une certaine indépendance face aux responsabilités traditionnellement exercées par le Secrétaire du Conseil du Trésor.

Depuis ce temps, les gens et les circonstances ont changé. Au cours des dernières années, le poste de Contrôleur général du Canada a existé dans la législation mais c'est le Secrétaire du Conseil du Trésor qui occupe cette fonction et qui détient le titre de Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada.

Cela explique pourquoi au début des travaux du Groupe indépendant la question a été soulevée de savoir si une fonction distincte de Contrôleur général du Canada n'était pas essentielle pour assurer le régime de la fonction de contrôleur qui répondrait aux besoins actuels et futurs du Canada.

Le Groupe indépendant en est arrivé à la conclusion que les dispositions actuelles ne nuisent pas à la capacité du titulaire occupant à la fois le poste de Secrétaire du Conseil du Trésor et celui de Contrôleur général du Canada à fournir le leadership nécessaire et à s'acquitter de ses fonctions. En effet, de telles dispositions peuvent contribuer à un niveau plus élevé de leadership, de focalisation et de soutien pour les questions de fonction de contrôleur que ne le ferait l'attribution de ces deux rôles à des personnes différentes.

Seulement dans un des rapports écrits qu'a reçus le Groupe indépendant, a-t-on suggéré un retour à un poste autonome pour la fonction de Contrôleur général — un avertissement est donc justifié. Les dispositions actuelles peuvent donner lieu à une fluidité un peu plus grande dans l'accent à mettre éventuellement sur les ques-

---

tions de fonction de contrôleur que ce ne serait le cas s'il y avait un poste autonome de contrôleur général. L'expérience de gestion, les attitudes et les intérêts du titulaire déterminent l'accent que celui-ci mettra sur l'aspect contrôleur du poste.

Ce qui importe dans la nomination du titulaire de ce poste c'est de s'entendre sur l'accent à mettre sur la fonction de contrôleur.

### **COHÉRENCE FACE AUX MINISTÈRES ET AUX ORGANISMES**

Un grand nombre de membres du personnel du Conseil du Trésor et presque tous les fonctionnaires cadres consultés ont caractérisé un régime de fonction moderne de contrôleur comme un régime grâce auquel le Conseil du Trésor présenterait une cohérence face aux organismes et ministères opérationnels.

Depuis des années, le Secrétariat du Conseil du Trésor est organisé selon les axes fonctionnels qui reflètent ses diverses responsabilités. Voilà pourquoi les ministères et les organismes ont eu droit à des interventions et à des sources d'orientation multiples. Cela a imposé un fardeau énorme pour les ministères et a soulevé la question de savoir si on leur a fourni une orientation cohérente et régulière — orientation qui s'adapte et qui satisfait à toutes les circonstances des ministères.

Le Secrétariat prend actuellement des mesures pour établir une approche unificatrice qui met l'accent sur les ministères plutôt que sur une fonction ou sur une discipline. Cette transition représente un défi mais elle est primordiale à une fonction moderne de contrôleur. Le Groupe indépendant encourage fortement le Secrétariat du Conseil du Trésor à continuer dans cette voie.

### **REDDITION DE COMPTES**

Une fonction efficace de contrôleur se caractérise par une définition claire des responsabilités et par une réelle reddition de comptes à tous les échelons dans l'Administration fédérale.

Cela signifie qu'il doit exister un point central pour l'ensemble de l'Administration. Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada devrait constituer ce point central.

Les responsabilités liées à ce poste sont distinctes de celles attribuées aux autres sous-ministres. Les responsabilités et l'obligation de rendre compte du Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devraient être axées sur l'ensemble de l'Administration.

Pour s'acquitter de cette obligation de rendre compte, le titulaire de ce poste devrait déclarer annuellement au Président du Conseil du Trésor dans quelle mesure les normes établies pour la fonction de contrôleur continuent d'être pertinentes et dans quelle mesure elles sont respectées à l'échelle de l'Administration.

### **RESPONSABILITÉS**

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada devrait être responsable de ce qui suit et en rendre des comptes :

- établir une norme appropriée (et des cadres référentiels clés) pour la présentation de l'information tant financière que non financière et la budgétisation pour l'ensemble de l'Administration fédérale
- établir une norme appropriée pour la fonction de contrôleur dans l'ensemble de l'Administration fédérale
- savoir dans quelle mesure les normes citées ont été respectées à l'échelle de l'Administration fédérale
- prendre les mesures nécessaires pour veiller à la préservation des normes citées dans l'ensemble de l'Administration lorsqu'on constate une détérioration
- donner des conseils efficaces aux ministères pour les aider à respecter les normes et à atteindre leur mission de la façon la plus efficace possible
- fournir au Conseil du Trésor, aux autres organismes centraux et au Parlement de l'information sur la performance tant financière que non financière de l'ensemble

## **PETITS ORGANISMES - UN EXEMPLE DE LA DIVERSITÉ**

Le gouvernement abrite plusieurs conseils et organismes qui exercent un rôle de réglementation, un rôle d'enquête ou un rôle quasi judiciaire. Leur taille (et leurs budgets) relativement petite est trompeuse lorsqu'on considère l'impact qu'ils ont sur :

- la santé, la sécurité et la qualité de vie des Canadiens
- la façon dont les Canadiens voient leur gouvernement, et sur leurs recours lorsqu'ils perçoivent une iniquité ou une partialité à leur égard
- la compétitivité de l'industrie canadienne et des organisations commerciales.

De tels organismes posent certains défis au niveau de la gouverne, de la gestion et de la fonction de contrôleur. Ces défis découlent de l'interaction et de la tension entre les facteurs ci-dessous :

- la taille relativement petite de ces organismes — une opération de 10 millions \$ peut facilement « se perdre » dans une enveloppe de 1 milliard \$
- la nature de leurs opérations, qui comprend souvent :
  - un équilibre délicat entre l'élaboration et la promulgation de normes, la mise à exécution, l'éducation, et le règlement de conflits
  - un haut niveau de spécialisation, avec une mobilité restreinte pour le personnel entre les organismes et le reste du gouvernement
- la nomination d'un chef d'organisme à un poste relativement éloigné du ministre pour protéger l'indépendance de la fonction et la nécessité de maintenir une cohérence entre les orientations de l'organisme et les autres parties du gouvernement
- la nécessité d'accorder une liberté administrative tout en observant les normes collectives de gestion du gouvernement et du ministère où est localisé l'organisme.

Les techniques et les approches qui peuvent soutenir une fonction de contrôleur dans les ministères plus larges peuvent ne pas bien fonctionner dans ces organisations. À titre d'exemple :

- les mécanismes administratifs, comme la lettre de mandat du sous-ministre et l'évaluation de la performance par le Greffier du Conseil privé sont fréquemment non disponibles ou peu pratiques
- le format normalisé pour les rapports et les mécanismes d'affectation des ressources impose un fardeau important de paperasse, sans nécessairement questionner ni traiter de l'équilibre dans les activités, ou de l'impact (résultats) de l'organisme
- il est difficile — et peut-être non approprié — pour les dirigeants du ministère d'évaluer la performance, ou de questionner (même si c'est fait positivement) les décisions des personnes nommées par le Gouverneur en conseil, dont beaucoup relèvent directement du Parlement.

de l'Administration, information qui correspond aux responsabilités de chaque destinataire.

Chacune des responsabilités mentionnées ci-dessus est parfaitement explicite. Cependant, lors de nos consultations, plusieurs questions ont fréquemment été soulevées et méritent d'être traitées à ce stade-ci. On aborde ces questions ci-dessous.

### **NORMES**

#### LES RÉSULTATS C. LES PROCESSUS

Par normes, on entend l'établissement et la satisfaction d'attentes raisonnables visant à aider les dirigeants, les gestionnaires et tout le personnel à atteindre les objectifs de leur organisation, c'est-à-dire sa réussite. Généralement parlant, les normes ne devraient pas créer d'obstacles à la prise de

---

mesures raisonnables ou à l'acceptation de risques raisonnables — surtout si elles mettent l'accent sur les résultats et non pas sur les moyens.

L'établissement de normes à l'échelle de l'Administration pour l'information tant financière que non financière constitue une fonction primordiale. Les normes, si on les veut cohérentes et pertinentes, doivent être promulguées à un échelon suffisamment élevé afin de tenir compte de la diversité des opérations, des programmes et des unités organisationnelles de l'Administration.

Un régime de fonction moderne de contrôleur devrait se caractériser, du moins en partie, par l'existence d'un nombre relativement peu élevé de normes générales autres que des orientations axées sur les processus.

En même temps, les normes devraient être suffisamment rigoureuses pour assurer que ses principes fondamentaux sont évidents pour ceux qui sont appelés à les respecter. Un virage vers une approche axée davantage sur les normes exigera des ministères et des organismes de posséder la capacité nécessaire pour les interpréter et pour les appliquer efficacement. Il s'agit d'une approche un peu plus exigeante que celle orientée vers les processus qui a caractérisé dans le passé la fonction de contrôleur.

#### OBLIGATION DE PRUDENCE ET DE DILIGENCE

Il est également probable que l'établissement de normes globales comportera un travail plus exigeant pour les chargés de la normalisation.

Dans certains cas, les normes peuvent être propres à l'Administration fédérale et dans d'autres cas, il peut s'agir de normes conçues par des organismes externes et adoptées par l'Administration pour des sujets précis. Quelles que soient leurs sources, il sera primordial d'établir des normes correctes.

Le Conseil du Trésor devra s'assurer qu'il possède la capacité continue, à mesure que s'amorce le virage, de mettre au point des normes et d'évaluer objectivement celles qu'il envisage

d'adopter d'ailleurs. Un régime moderne et rigoureux pour la fonction de contrôleur devra permettre à l'Administration de démontrer avec crédibilité qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable et qu'elle a fait les meilleurs choix dans l'établissement des normes qui jalonnent sa présentation de l'information tant financière que non financière, ainsi que tous ses systèmes et toutes ses stratégies de gestion connexes.

À ce stade-ci de l'évolution de la fonction de contrôleur, il serait peut-être souhaitable de mettre sur pied un petit, mais hautement compétent, conseil consultatif sur la normalisation composé de personnes possédant l'expérience nécessaire et venant de l'extérieur de l'Administration fédérale. Le rôle de celui-ci ne consisterait pas tellement à se pencher sur les aspects techniques des normes mais plutôt à soutenir le gouvernement par des conseils indépendants sur les choix disponibles et à faciliter le processus d'établissement des normes.

#### PARTICIPATION DES MINISTÈRES

Le fait de reconnaître que la responsabilité d'établir des normes appropriées appartient à l'autorité centrale n'exclut pas la participation des dirigeants et des professionnels chevronnés des ministères opérationnels. En effet, une approche moderne face à la fonction de contrôleur se caractérise aussi par une méthode qui fait appel à l'expertise et aux conseils des ministères opérationnels dans le processus centralisé visant l'élaboration et l'adoption des normes.

Il existe tout un historique en matière de consultation entre l'autorité centrale et les ministères opérationnels par le truchement de divers comités et mécanismes. Ce qu'il faut maintenant c'est d'établir un conseil pour la fonction de contrôleur auquel siègeraient des agents financiers supérieurs issus des ministères directeurs, soit les ministères choisis pour amorcer la modernisation. Présidé par le Sous-contrôleur général, ce conseil présenterait des avis sur les normes au Contrôleur général. Il serait aussi un lieu de débat où l'on discuterait des meilleures pratiques, de la rétroaction sur les progrès et des leçons tirées de l'expérience acquise.

---

De plus, on comprend que de temps en temps les ministères et l'autorité centrale veuillent compléter les normes avec certaines pratiques communes en matière d'exploitation pour des sujets ou des champs d'activité précis. La création d'outils nécessaires pour soutenir des telles pratiques communes en matière d'exploitation peut exiger des ressources dont l'autorité centrale ne dispose pas. Il peut être possible de soutenir l'autorité centrale en demandant au conseil de mettre au point ces outils; cette approche favoriserait en revanche une plus grande acceptation et une meilleure répartition du fardeau imposé en matière d'efforts et de ressources.

#### CONTRAINTES

Il y aura sans doute certains champs d'activité pour lesquels le gouvernement choisira de restreindre la latitude de ses employés; il se réserve le droit d'émettre des directives. Ces directives peuvent porter sur des interdictions quant à certains actes ou comportements, ou sur des exigences précises pour accomplir certaines tâches.

Il est à espérer que ces directives ne devront pas être trop nombreuses. Cependant, si c'est le cas, on doit s'attendre à ce que l'autorité centrale fournisse des directives claires et les fassent respecter. Une fonction moderne de contrôleur tient compte de la nécessité d'une discipline dans le système.

#### **PARTAGE DE RESPONSABILITÉ**

Dans d'autres parties du présent rapport, on aborde les champs d'activités pour lesquels il y a un partage de responsabilité dans l'établissement de cadres référentiels ou d'approches précises associées à la fonction de contrôleur. À titre d'exemple, citons le ministère des Finances et la présentation de la situation financière historique et des résultats des opérations de l'Administration.

Le cadre comptable, le cadre fiscal et le budget étant interreliés, il serait inapproprié de proposer un système dans lequel le ministère des Finances et le Conseil du Trésor ne s'en partageraient pas la responsabilité.

Dès l'adoption d'une norme, il faut clairement préciser à qui revient la responsabilité première d'interpréter son application dans les transactions et dans les activités quotidiennes de l'Administration fédérale.

Pour la présentation de l'information tant financière que non financière, cette responsabilité devrait revenir au Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général. Une telle approche comble le besoin de veiller à l'existence d'une séparation raisonnable entre, d'une part, les personnes compétentes qui détiennent la responsabilité première d'établir des objectifs budgétaires pour l'ensemble de l'Administration et, d'autre part, celles qui sont principalement responsables de présenter l'information sur les résultats.

En pratique, la comptabilité et la budgétisation — même à l'échelon le plus large — sont liées. Il est donc à la fois souhaitable et réaliste de s'attendre à ce que ceux qui établissent les budgets se préoccupent non seulement du type de normes et de formules de présentation adoptées pour la comptabilité, mais se penchent aussi de temps en temps sur la façon la plus appropriée d'appliquer ces cadres comptables et ces normes aux différentes transactions.

Cela n'entrave en rien la fonction moderne ou efficace de contrôleur — en fait, cela peut même la renforcer — pourvu que chacun respecte le niveau d'expertise de l'autre dans ces questions et que l'obligation de rendre compte de chaque partie soit claire. Lorsque surviennent des différences d'opinions, le Conseil du Trésor, comme proposé ci-dessus et compte tenu de sa composition, possède les compétences nécessaires pour examiner ces questions.

Quant à l'obligation de rendre compte, on suggère que le Contrôleur général du Canada obtienne de son agent le plus haut gradé chargé des rapports tant financiers que non financiers (en l'occurrence, le sous-contrôleur général) une déclaration précisant dans quelle mesure il estime que, d'une part, les normes de reddition de comptes sont appropriées et que, d'autre part, ces rapports ont été préparés par l'autorité centrale conformément à ces normes.

---

## COMMUNICATION

Dans le contexte d'une fonction efficace de contrôleur, l'établissement des normes devrait comprendre leur communication à ceux qui doivent les appliquer et à ceux dont les responsabilités peuvent être affectées par leur application.

Parce que la fonction de contrôleur s'étend aux questions qui touchent à l'essentiel des responsabilités à la fois de la direction et des autres gestionnaires, le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait s'assurer de posséder la capacité nécessaire pour communiquer ces normes et pour orienter les dirigeants, les gestionnaires et les fonctionnaires de tous les échelons.

De plus, ces normes devraient aussi être communiquées aux ministres et au Parlement ainsi qu'aux organismes externes qui examinent ces questions en se prononçant sur la performance tant financière que non financière de l'Administration.

## CONTRÔLE DES NORMES VISANT À L'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION

Pour que le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général puisse veiller au respect des normes dans toute l'Administration, il doit posséder à la fois l'aptitude de juger la performance globale en fonction de la norme et la capacité d'agir si cette performance tombe en dessous des seuils acceptables ou s'il constate qu'une tendance se dessine dans ce sens. Il faut tenir compte de plusieurs considérations.

## RÉCEPTION DES RAPPORTS

Au chapitre de l'acquittement des responsabilités de surveillance, les déclarations annuelles que l'on propose aux sous-chefs de produire sur l'état actuel de la fonction de contrôleur dans leur organisation constitueront un ajout rigoureux aux impressions acquises par le biais des interactions et des observations quotidiennes. (La nécessité de fournir de telles déclarations dans le cadre d'une fonction moderne de contrôleur est abordée sous la rubrique des responsabilités des sous-chefs.) C'est donc sur ces rapports, ainsi que sur

le rapport annuel sur la performance financière et non financière qui peut être et est l'objet d'une vérification périodique, que se basera le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général pour évaluer dans quelle mesure les normes visant l'ensemble de l'Administration sont respectées dans chacun des ministères.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada devrait donc pouvoir se fier à ces rapports. Cependant, l'utilisation de ces rapports ne peut se faire à l'aveuglette et doit reposer sur une évaluation rigoureuse de leur contenu lorsqu'ils sont reçus. Qui plus est, le Contrôleur général devrait veiller à posséder la capacité d'obtenir une assurance supplémentaire à l'égard de l'exactitude de ces rapports et ce, si les sous-chefs n'ont pas fourni des mesures de certitude quant à leur validité ou encore si les évaluations des sous-chefs vont à l'encontre de ce qui est déjà connu. Cette assurance supplémentaire devrait être obtenue, mais pas exclusivement lorsqu'on doute de la rigueur avec laquelle les rapports ont été préparés.

*On ne propose pas ici une évaluation ou un examen, soit annuel soit lors de leur préparation, de ces rapports pour obtenir une assurance additionnelle. On a déjà abordé l'établissement d'un cycle adapté aux besoins de chaque ministère dans une section précédente du présent rapport.*

Veiller à posséder une telle capacité signifie deux choses. D'abord, il faut préciser la nature de l'assurance que le Contrôleur général estime adéquate. Cela dépend :

- du niveau de certitude requis
- des seuils d'importance relative utilisés
- des normes qui guident les personnes devant fournir une telle assurance.

Ces normes porteraient sur les compétences des personnes qui effectuent le travail, sur leur indépendance et leur objectivité, sur leur liberté de choisir l'étendue de leur travail, et sur d'autres questions qui, en grande partie, déterminent la confiance que l'on peut accorder à une telle assu-

---

rance. Si les sous-chefs entreprennent de joindre une telle assurance à leurs rapports, ils devraient avoir la certitude que ces normes sont respectées.

Deuxièmement, si une telle assurance n'est pas annexée aux rapports, le Contrôleur général devra soit posséder la capacité nécessaire au sein de son bureau pour valider les rapports, soit être en mesure d'obtenir les services de certification nécessaires provenant d'autres sources.

#### INTERVENTION CORRECTIVE OU PRÉVENTIVE

Bien qu'il soit impossible d'anticiper toutes les situations dans lesquelles le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait intervenir directement dans les ministères, ou toutes les circonstances particulières qui nécessiteraient de telles interventions, le Groupe indépendant estime qu'il y a deux types d'interventions :

- les interventions correctives
- les interventions préventives.

La nécessité d'une intervention corrective, qui somme toute est plutôt rare, peut survenir lorsqu'un ministère ou un organisme dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard de la fonction de contrôleur ne respecte pas les normes établies par l'autorité centrale et que ce manquement nuit de façon importante à l'atteinte d'une norme raisonnable à l'échelle de l'Administration. Dans de tels cas, le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait, après consultation avec ses collègues de l'organisme central et du Conseil du Trésor, demander de prendre des mesures correctives ou les entamer, le cas échéant, afin de corriger la situation.

Il peut y avoir intervention préventive quand le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général, ayant donné des conseils au sous-chef des opérations, est convaincu qu'il existe une tendance manifeste et que celle-ci nécessitera éventuellement de prendre des mesures rectificatives.

Dans l'un ou l'autre des cas précédents, le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait rendre des comptes sur l'identi-

fication du besoin d'intervention et sur la pertinence des mesures correctives demandées. De même, le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait être tenu comptable de sa non-intervention lorsque l'intégrité des normes visant l'ensemble de l'Administration est compromise. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'obligation de rendre des comptes sur la performance inférieure d'un ministère justifiant une intervention devrait appartenir au sous-chef.

#### RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DU PERFECTIONNEMENT

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada devrait être responsable non seulement de prescrire les normes mais également de soutenir les besoins et les intérêts des sous-chefs et des autres personnes en contribuant de façon positive à leur aptitude à respecter ces normes.

Bien que les sous-chefs et leurs collègues de la direction dans les ministères doivent être tenus responsables d'une fonction efficace de contrôleur, y compris de disposer des ressources humaines nécessaires pour soutenir cette fonction, on leur reconnaît également le besoin d'obtenir de l'autorité centrale le soutien nécessaire dans plusieurs secteurs.

Le perfectionnement et le maintien des ressources humaines constituent un de ces secteurs où le soutien de l'autorité centrale est nécessaire. Les directeurs généraux doivent faire appel à des professionnels de diverses disciplines pour les aider dans l'acquiescement de leurs responsabilités concernant la fonction de contrôleur. Pour être efficace et durable, celle-ci doit pouvoir compter sur les capacités de ces professionnels, capacités qui doivent être appropriées, et pas uniquement au moment de leur entrée dans le système. Il faut donc assurer le perfectionnement des professionnels pour leur permettre de répondre à la demande à mesure que les jugements deviennent plus difficiles, que les dossiers apparaissent plus sensibles et que les impacts se montrent plus grands.

---

L'analyse et l'interprétation de l'information, ainsi que la formulation et la communication de jugements solides sont des compétences qui peuvent être apprises par une combinaison appropriée de formation en salle de classe et de formation acquise au travail. À mesure que ces personnes montent dans la hiérarchie, elles auront besoin de ces compétences; dans une large mesure, le succès de la fonction de contrôleur en dépend. Il ne suffit pas de leur donner simplement des règles ou des processus à suivre.

Il importe de former les individus de manière à ce que ceux qui le méritent puissent, s'ils le désirent, avancer dans leur carrière et accéder aux échelons élevés de la direction générale. Il appartient à l'autorité centrale d'investir massivement dans ce perfectionnement et de soutenir le professionnalisme des professionnels. Dans les consultations menées par le Groupe indépendant, on a proposé plusieurs façons dont le Conseil du Trésor pourrait encourager le perfectionnement de ces individus.

Une de ces manières est de mettre sur pied au sein du Conseil du Trésor un centre d'excellence où les professionnels des ministères opérationnels pourraient suivre un ou plusieurs stages au cours de leur carrière. Pendant ces stages, les professionnels pourraient non seulement apporter à l'autorité centrale leur expertise acquise dans leur ministère, mais aussi tirer profit de l'expertise accumulée par l'autorité centrale pour perfectionner leurs propres compétences.

On a aussi proposé que le Conseil du Trésor offre de manière continue des forums pour favoriser les échanges entre pairs. Ces forums permettraient de mettre les professionnels en contact avec d'autres professionnels, y compris avec des organismes professionnels et avec des centres de recherches, ainsi qu'avec leurs homologues d'autres pays. Le fait d'exposer les professionnels aux solutions adoptées par d'autres professionnels ou par d'autres organismes pour résoudre des problèmes similaires, permet d'avancer significativement vers le genre de perfectionnement requis.

Il pourrait s'avérer utile de fournir des occasions de perfectionnement semblables aux dirigeants et

aux gestionnaires. Cela augmenterait leur aptitude à optimiser l'utilisation de la fonction de contrôleur et des professionnels pertinents.

On a aussi proposé que le Conseil du Trésor reconnaisse les titres et offre des stimulants — entre autres financiers — pour encourager le maintien des titres professionnels. Cet aspect se révélera particulièrement utile lorsque les organismes professionnels qui accréditent ces professionnels offriront des programmes de perfectionnement à leur intention.

### **CONSULTATION**

Les sous-chefs sont en droit de demander des conseils pour arriver à répondre aux normes de l'autorité centrale et à atteindre ainsi leurs objectifs et la mission de leur ministère.

On peut prévoir que les ministères auront besoin d'une telle aide devant un jugement à poser particulièrement complexe ou devant des solutions de rechange ou des ambiguïtés pour lesquelles aucune réponse ne semble appropriée. Qui plus est, bon nombre de sous-chefs chercheront des conseils si leur ministère ne dispose pas du niveau d'expertise nécessaire.

Une des plus importantes responsabilités du Secrétaire du Conseil du Trésor devrait être de maintenir sa capacité de répondre efficacement aux demandes de conseils des ministères opérationnels.

Plusieurs méthodes existent pour répondre à cette demande. Les conseils peuvent provenir directement des membres supérieurs du Secrétariat ou bien on peut faire appel à une source externe fiable pour éclairer les cadres dirigeants des ministères opérationnels.

Le Groupe indépendant comprend que l'établissement de normes et l'offre de conseils soulèvent un certain conflit d'intérêt ou une grande tentation d'outrepasser les limites de la consultation et de prescrire la solution. En moyenne, toutefois, la valeur qu'offre une consultation rigoureuse et de qualité supérieure dépasse de beaucoup le potentiel de conflits. De plus, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'autorité centrale se discipline et

ne transforme pas l'offre de conseils en des exigences ou en des pressions pour faire adopter des solutions ou des processus particuliers.

Une fois ce genre d'avis donné, tant le Secrétariat du Conseil du Trésor que les bénéficiaires des conseils devraient comprendre que c'est toujours au ministère opérationnel que reviennent fondamentalement la responsabilité et l'obligation de rendre compte du respect des normes de l'autorité centrale en matière de fonction de contrôleur. Quant au Secrétariat du Conseil du Trésor, il devrait être tenu responsable et comptable de la qualité des conseils qu'il a donnés.

#### **PRODUCTION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE DE L'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION**

Sous la rubrique *Responsabilités des sous-chefs* de ce rapport, on aborde plusieurs questions touchant la présentation aux sous-chefs d'abord et ensuite par ceux-ci à l'autorité centrale d'une information intégrée et consolidée sur la performance tant financière que non financière.

Ces questions, qui portent sur certains des attributs contenus dans une telle information sur la performance, s'appliquent également à la réflexion que la responsabilité du Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada doit fournir une information sur la performance tant financière que non financière de l'ensemble de l'Administration.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général détient la responsabilité de fournir au Conseil du Trésor, au Parlement et aux autres organismes centraux une information sur la performance tant financière que non financière dans l'ensemble de l'Administration.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général peut et devrait être perçu comme l'intégrateur général de l'information sur la performance tant financière que non financière de l'Administration.

À ce titre, les responsabilités suivantes lui appartiennent :

- préparer les états financiers du gouvernement
- établir la formule de consolidation des budgets d'exploitation du gouvernement et les consolider (le budget des dépenses).

Il lui incombe aussi de consolider l'information sur la performance non financière et d'assurer son regroupement à un niveau utile au processus décisionnel dans toute l'Administration. Cela peut se faire de plusieurs manières. Une façon est de consolider l'information sur les politiques qui sont administrées par plus d'un ministère ou d'un organisme. Une autre façon est de produire et de présenter une information qui brosse un tableau de la performance en fonction d'objectifs et d'attentes encore plus larges et d'un niveau très élevé.

À mesure où le Conseil du Trésor se réorientera pour jouer un rôle du type « conseil de gestion » en se penchant davantage sur les plans d'exploitation, les priorités et les orientations, la disponibilité d'une telle information s'avérera de plus en plus importante.

La modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de la disponibilité d'une telle information. Le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général ainsi que ses collègues du Secrétariat ont récemment mis l'emphase sur ce type d'information, et ils devraient être encouragés à continuer de le faire vigoureusement.

#### **S O U S - C O N T R Ô L E U R G É N É R A L D U C A N A D A**

Le Sous-contrôleur général joue un rôle spécial dans le système.

Pour l'acquittement de plusieurs de ses responsabilités liées à la fonction de contrôleur, le Contrôleur général se fie en grande partie à l'expertise financière du Sous-contrôleur général. À titre d'exemple, dans un des secteurs traditionnels de contrôle, le Contrôleur général est tenu personnellement responsable (conjointement avec le Sous-ministre des Finances et le Sous-receveur

---

général) de l'intégrité des Comptes publics. En pratique, le Sous-contrôleur général étant le spécialiste le plus haut placé au Conseil du Trésor, c'est à son jugement professionnel que se fient toutes les personnes qui utilisent ces comptes.

De même, dans l'intégration de l'information tant financière que non financière, le Sous-contrôleur général offre une expertise et des conseils professionnels au Contrôleur général.

En tant qu'agent d'intégration du système, en interaction avec la gestion financière, la vérification et la présentation de l'information sur la performance dans l'Administration, ainsi qu'avec la politique régissant les différents types de dépenses (immobilisations et contrats), le Sous-contrôleur général constitue le point de référence de tout soutien professionnel au sujet des normes, des politiques et des stratégies touchant à la fonction de contrôleur.

#### **SOUTIEN DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS L'ADMINISTRATION**

Traditionnellement, on a associé le Bureau de Contrôleur général avec le leadership professionnel donné aux agents financiers, aux vérificateurs et aux évaluateurs de performance dans l'Administration. Les finances, la vérification et la mesure de la performance constituent des fonctions qui contribuent significativement à l'élargissement de la fonction de contrôleur, comme décrite précédemment. Le Sous-contrôleur général détient aussi des responsabilités dans les secteurs de la gestion des immobilisations et de la prestation extérieure de services. Ce sont des secteurs importants qui sont liés à la fonction de contrôleur.

#### **EXCELLENCE PROFESSIONNELLE ET LEADERSHIP**

C'est au Sous-contrôleur général que devrait revenir la responsabilité de mettre sur pied et de maintenir des centres d'excellence et d'expertise chargés de suggérer au Conseil du Trésor quelles sont les normes appropriées ainsi que de procurer des conseils à la demande des sous-chefs.

En tant que leader de plusieurs groupes professionnels de spécialistes, le Sous-contrôleur général a un rôle important à jouer dans la création et dans le maintien des réseaux professionnels qui les soutiennent. Ces groupes incluent, à titre d'exemple, des agents financiers, des vérificateurs internes, des évaluateurs et des spécialistes en gestion des immobilisations. On doit s'attendre à ce que leur rôle comprenne l'établissement de la liste des individus et le contrôle de leur performance, de leur carrière et de leur perfectionnement. L'accent mis actuellement sur le recrutement et sur la formation initiale devrait être élargi aux postes plus élevés dans la hiérarchie.

#### **CONSEILS ET AVIS**

Le Sous-contrôleur général joue un rôle particulier de conseiller auprès des sous-chefs et des agents financiers supérieurs qui s'adresse au Contrôleur général pour obtenir des conseils techniques sur les responsabilités, sur les approches et sur les nominations touchant leur fonction de contrôleur.

Comme c'est le cas dans toute consultation, la personne à la recherche de conseils a le droit — et la responsabilité — d'accepter ou de rejeter les avis reçus. Quant au conseiller — en l'occurrence le Sous-contrôleur général —, il n'a ni le pouvoir décisionnel ni le droit de chercher à l'avoir, et il est responsable de la qualité des conseils donnés à la lumière des faits exposés. Une telle relation exige une bonne dose de respect mutuel, de retenue et de confiance.

#### **RESPONSABILITÉS À L'ÉCHELLE DE L'ADMINISTRATION**

En tant que chef comptable du Conseil du Trésor, le Sous-contrôleur général devrait jouer un rôle de premier plan par rapport aux membres du Conseil en particulier, et par rapport à ceux de l'administration en général pour ce qui concerne l'intégration, l'analyse et l'interprétation de :

- l'information sur les budgets et la performance financière, et des rapports subséquents
- l'information tant financière que non financière.

Comme mentionné précédemment, le Contrôleur général se fie au Sous-contrôleur général pour s'acquitter de ses responsabilités. Par conséquent, le Sous-contrôleur général devrait faire rapport officiellement chaque année au Contrôleur général du Canada sur son degré de satisfaction par rapport aux Comptes du Canada et par rapport à l'information sur la performance de l'ensemble de l'Administration.

## **MINISTÈRE DES FINANCES**

Le rôle du ministère des Finances à l'égard des cadres de travail pour la comptabilité et la budgétisation — deux éléments importants de la fonction de contrôleur — est mentionné ci-dessus.

Le rôle de cet important ministère dans la fonction de contrôleur consiste principalement à :

- établir le cadre fiscal global
- participer à l'affectation des ressources aux ministères
- influencer les transactions qui ont des implications sur l'ensemble de l'Administration
- s'acquitter de la responsabilité qu'il partage avec d'autres pour les normes de comptabilité.

## **COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La Commission de la fonction publique possède certaines responsabilités dans le recrutement et dans la dotation de postes qui contribuent aux différents aspects de la fonction de contrôleur dans l'Administration. À titre d'exemple, la Commission de la fonction publique, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères, met au point des profils de compétences qui influenceront ultimement sur la sélection des personnes pour occuper des postes de spécialistes ou des postes de cadres intermédiaires.

Son rôle important dans la sélection des personnes à ces postes devrait être pris en considération dans tout régime visant la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

## **RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA (SOUS- RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA)**

Le gouvernement a décidé d'attribuer certaines des responsabilités qui font partie des responsabilités de l'autorité centrale au Receveur général du Canada et, par son entremise, au Sous-receveur général du Canada. Il s'agit des responsabilités suivantes :

- maintenir un fonds consolidé du revenu (comptes de banque), recevoir les dépôts au nom du gouvernement, et effectuer les paiements
- enregistrer toutes les transactions financières du gouvernement conformément au système de classification des comptes établi par le Conseil du Trésor.

Ce faisant, ils produisent l'information financière à la fois sur les ministères et sur l'ensemble de l'Administration, information qui apparaît dans les Comptes publics du Canada (basée sur la nomenclature des comptes déterminée par le Secrétariat du Conseil du Trésor).

Le Sous-receveur général du Canada constitue aussi l'une des trois parties — les deux autres étant le Sous-ministre des Finances et le Secrétaire du Conseil du Trésor — qui préparent une déclaration de la direction stipulant qu'elles acceptent la responsabilité de préparer les Comptes publics du Canada.

Les responsabilités du Receveur général du Canada et celles du Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sont assumées par une seule et même personne. Le poste de Sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et celui de Sous-receveur général du Canada est attribué à une même personne.

En raison de ses responsabilités, le Receveur général du Canada fait fonctionner de vastes systèmes informatiques (systèmes qui desservent également d'autres aspects des opérations du Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux). La prestation de ces services est assez semblable à celle assurée par un bureau externe.

De plus, compte tenu de ces responsabilités, le Receveur général du Canada fournit un autre niveau de conseil et d'orientation aux ministères qui doivent faire l'encodage.

Il y a un certain temps, avec l'arrivée des systèmes comptables informatisés (habituellement des macro-ordinateurs centralisés), le Receveur général du Canada est aussi apparu comme le principal concepteur des systèmes financiers et le principal conseiller du gouvernement à cet égard.

Avec l'évolution de l'Administration et de la technologie, certains ministères assument maintenant une part plus importante de responsabilité et de capacité de conception et ils font fonctionner les systèmes dont ils ont besoin; le rôle du Receveur général du Canada s'adapte à ce changement. Ce bureau et le Conseil du Trésor ont lancé les initiatives suivantes parmi d'autres :

- un examen de leur manière de travailler ensemble
- une Stratégie d'information financière conçue pour soutenir les besoins actuels et futurs du gouvernement en matière de comptabilité.

Dans toutes ces initiatives, la tendance est similaire aux propos du présent rapport : que les ministères opérationnels aient à la fois la responsabilité et la capacité de composer efficacement avec les activités clés inhérentes à la fonction de contrôleur — ici, il s'agit du traitement des transactions et de la comptabilité. À titre d'exemple, les ministères devront traiter leurs propres transactions jusqu'à l'étape du bilan de vérification, fonction assumée jusqu'ici par le Receveur général du Canada. La capacité d'effectuer cette tâche efficacement signifiera en fin de compte que les ministères peuvent produire leurs propres états financiers.

Malgré les conseils reçus par certains de consolider la fonction de contrôleur dans un seul organisme central, le Groupe indépendant considère que l'existence de cet organisme central et de ses responsabilités n'est pas en soit un obstacle ni à une fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale, ni à son efficacité.

Le Groupe indépendant reconnaît l'importance du Receveur général du Canada comme un fournisseur de services clés. Son obligation de rendre compte devrait porter sur la qualité et sur le coût des services qu'il fournit aux ministères et à l'Administration en général plutôt que sur la discipline qu'il pourrait autrement établir dans le système.

Il faudrait plutôt attribuer cette dernière responsabilité au Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'ensemble de l'Administration, et aux sous-chefs pour les ministères individuels.

À mesure que les ministères développent leur capacité de préciser et de satisfaire leurs propres exigences, une occasion se présentera à la fois pour le Receveur général du Canada et pour le Secrétariat du Conseil du Trésor d'ajuster leur tir afin de veiller à être des partenaires stables dans un régime favorisant une fonction moderne de contrôleur.

## LE PARLEMENT

*...il faut prendre des mesures radicales pour que les Canadiens reprennent confiance en leur Chambre des communes. Une amélioration à la procédure entourant l'étude des crédits doit faire partie intégrante de ces efforts... [L]e gouvernement a apporté des changements significatifs à son système de gestion des dépenses et de présentation de l'information financière au Parlement, ouvrant ainsi la voie à un examen plus approfondi des crédits. Les Canadiens, quant à eux, s'attendent à ce que le Parlement fasse pleinement usage de ces nouvelles possibilités.*

« BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE » - RAPPORT DU  
SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS

---

Le Parlement et ses comités exercent des responsabilités importantes au niveau de la surveillance.

Les membres du Parlement ne font pas que partager un intérêt pour une gouverne et pour une gestion efficaces des activités, mais ils occupent aussi une position importante pour influencer les conditions propices à l'obtention d'une meilleure valeur des produits de la fonction de contrôleur et, ainsi, de créer un environnement favorable.

Plusieurs de ces conditions ont été citées dans l'encadré précédent intitulé *Création d'un environnement favorable à la fonction de contrôleur* — Certaines questions clés. Ces mêmes considérations sont aussi justifiables dans les processus et les comités de surveillance du Parlement. L'incorporation de ces considérations aidera à favoriser un environnement propice à une fonction durable et cohérente de contrôleur.

## **LE VÉRIFICATEUR DU PARLEMENT, SOIT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

Le Vérificateur général du Canada est responsable, en vertu de son mandat législatif, de soutenir le Parlement en lui fournissant, par le biais de la vérification, une assurance sur tout un éventail de questions qui sont directement liées à la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada, qui en découlent ou encore qui en sont touchées.

La *Loi sur le Vérificateur du général*, à titre d'exemple, oblige le Vérificateur à exprimer une opinion professionnelle sur les états financiers du Gouvernement (les Comptes publics du Canada). Ailleurs dans cette législation, on oblige le vérificateur du Parlement à certifier l'exactitude de certaines facettes des systèmes financiers et des systèmes de gestion générale du gouvernement, dont ceux utilisés pour la présentation de l'information sur la performance non financière ainsi que sur les questions portant sur les dépenses autorisées.

En tant que vérificateur du Parlement, le Vérificateur général du Canada est le défenseur tout indiqué d'une

fonction efficace de contrôleur dans tout l'éventail des activités de l'Administration fédérale.

Il est évident que pendant bien des décennies, le Vérificateur général du Canada a démontré de l'intérêt pour le régime de contrôleur de l'Administration et a exercé sur celui-ci une influence importante. Le Groupe indépendant le considère comme l'un des principaux intervenants qui aura une action prépondérante sur la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada. Au cours de ses consultations avec le Vérificateur général, celui-ci a confirmé son grand intérêt pour cet aspect de l'Administration et sa volonté d'être le défenseur de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada.

Ce rapport, comme nous l'avons indiqué au début, repose sur le principe d'une gestion de bonne foi. Le Groupe indépendant considère comme pleinement sincères les intentions des fonctionnaires dirigeants d'aller de l'avant et de moderniser la fonction de contrôleur. En même temps, il comprend que, comme c'est le cas dans toute grande organisation, les individus et les circonstances évoluent au fil du temps. Les philosophies, les priorités et les styles de gestion privilégiés aujourd'hui peuvent très bien être différents demain. Pourtant, lorsqu'il s'agit de la fonction de contrôleur, il faut s'assurer d'une cohérence au fil des années.

Le Vérificateur général occupe une position privilégiée pour surveiller cette cohérence dans le temps et pour en faire rapport au Parlement.

L'approche proposée par le Groupe indépendant donnera lieu à des rapports plus rigoureux à la fois sur la performance et sur l'état même de la fonction de contrôleur. Le Vérificateur peut soutenir les élus dans l'acquiescement de leurs responsabilités de gouverne et de surveillance en fournissant au Parlement une assurance sur :

- la fiabilité et l'exhaustivité de l'information préparée par les cadres dirigeants en matière de performance; et
- la réalisation de progrès au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur.

*Partie V*

**MODERNISATION DE LA FONCTION DE  
CONTRÔLEUR - TRACER LA VOIE**



---

## Partie V

### MODERNISATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR - TRACER LA VOIE

Dans cette partie du présent rapport, on décrit le travail effectué par le Groupe indépendant pour cerner les facteurs critiques de succès, les actions et les mesures permettant d'amener le progrès et de le mesurer.

#### MESURES DE SUCCÈS

##### SUCCÈS À LONG TERME

La modernisation de la fonction de contrôleur est moins un objectif unique à atteindre qu'une entreprise visant l'acceptation d'une discipline en constante évolution et son implantation dans la culture de l'Administration gouvernementale.

Pour définir la fonction de contrôleur, le Groupe indépendant a établi son lien avec les principales responsabilités de la direction et les intérêts des instances gouvernantes, et il a souligné les résultats plutôt que les processus dans la discussion de ces responsabilités. Le succès peut être envisagé d'une façon similaire — en termes de l'impact qu'aurait la modernisation réussie de la fonction de contrôleur sur la gestion et sur la gouverne.

En d'autres termes, le gouvernement aura réussi à moderniser la fonction de contrôleur lorsqu'on observera les résultats suivants :

- La gestion des risques, la production et la présentation de l'information sur la performance, les valeurs éthiques, le contrôle, ainsi que la gestion et la protection des éléments d'actif sont ancrés dans la culture de gestion de l'administration publique et ils y prospèrent.
- On fournit aux décideurs une information rigoureuse, exhaustive et pertinente sur la performance tant financière que non financière, et ils l'acceptent comme une information crédible.
- On donne un appui significatif aux cadres dirigeants et aux autres personnes concernées pour le règlement de problèmes

dans les domaines de la planification, de la reddition de comptes ainsi que de l'acquisition et de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

- Il existe une solide capacité d'utiliser efficacement le type d'information ci-dessus dans les processus décisionnels.

##### OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES

Pour déterminer si ce qui précède a été accompli, il devrait être possible de répondre par l'affirmative aux questions suivantes :

- Est-ce que le Conseil du Trésor a établi des normes pour la fonction de contrôleur qui sont suffisamment souples pour être respectées de diverses manières dans des situations différentes, mais suffisamment rigides pour inciter à l'action?
- Est-ce que les systèmes de reconnaissance et de récompenses offrent des stimulants suffisants pour justifier l'effort que demande la modernisation de la fonction de contrôleur?
- Est-ce que le personnel du Conseil du Trésor offre des centres appropriés d'excellence pour seconder et pour conseiller les sous-chefs dans l'introduction de la fonction de contrôleur?
- Est-ce que les sous-chefs respectent l'excellence des conseils offerts par le centre?
- Est-ce que les sous-chefs ont évalué leur situation actuelle et ont mis en place les ressources humaines, les plans et les processus nécessaires pour moderniser la fonction de contrôleur dans leur ministère?
- Est-ce que les sous-chefs et les ministres ont une confiance justifiable dans le fait :
  - que les gestionnaires à travers tout le système comprennent leurs responsabilités dans la fonction de contrôleur et « pensent comme des propriétaires et des contribuables »?

- que l'information qu'ils — et les gestionnaires dans tout le système — reçoivent pour les seconder dans l'acquiescement de leurs responsabilités de gestion des ressources est pertinente, raisonnable, fiable et utile?
- que la délégation d'autorité à la fonction de contrôleur est directement liée à la capacité et à la performance de celle-ci?
- les risques sont bien cernés, évalués et traités?
- les extraits sont chiffrés afin de faciliter les comparaisons et les décisions?
- Est-ce que les sous-chefs fournissent à leur ministre et au Conseil du Trésor des rapports intégrés et factuels sur la performance financière et non financière de leur ministère?
- Est-ce que les sous-chefs font rapport à leur ministre et au Conseil du Trésor sur leur respect des normes concernant la fonction de contrôleur?
- Est-ce que les rapports de la direction ont été certifiés par un vérificateur?
- Est-ce que l'information communiquée est utilisée dans les processus de décisions et de surveillance?
- Est-ce que le Président du Conseil du Trésor fait rapport au Parlement sur l'état de la fonction de contrôleur dans l'ensemble de l'Administration fédérale?

## CONDITIONS À RESPECTER POUR MODERNISER LA FONCTION DE CONTRÔLEUR

L'étendue du virage, et la vitesse de sa mise en œuvre, envisagé dans le présent rapport, ainsi que l'implantation d'une fonction moderne de contrôleur dans la culture de la fonction publique — pour que les personnes interagissent et se fassent confiance les unes aux autres — ne seront pas réalisées rapidement ni facilement, ni en adoptant des moyens purement techniques.

*En tenant compte du but visé par le gouvernement — créer une culture de gestion fondée sur les faits, axée sur les résultats, ouverte et comptable —, l'efficacité de la fonction de contrôleur exercée par les organismes centraux pourrait être jugée en fonction de l'efficacité avec laquelle ces organismes :*

- *communiquent les contraintes financières s'échelonnant sur plusieurs années*
- *communiquent les changements dans les priorités*
- *repèrent et corrigent les incohérences dans les objectifs et dans les résultats*
- *prennent les mesures qui s'imposent pour corriger les incohérences entre l'enveloppe budgétaire, les objectifs et les priorités*
- *gèrent les interactions et les initiatives dans l'ensemble de l'Administration*
- *enrichissent le système de gestion du gouvernement pour offrir des occasions d'améliorer la performance individuelle et collective*
- *évaluent et font rapport, de façon intégrée, sur l'efficacité des politiques et des pratiques relatives à la [fonction de contrôleur]*
- *gèrent, à l'échelle de l'administration fédérale, un programme d'amélioration continue à l'aide d'analyses comparatives.*

*L'efficacité de la fonction de contrôleur dans chacun des ministères peut être jugée en fonction des mêmes critères... en tenant compte du contexte en question. Une préoccupation plus sérieuse au sujet de la « perspective du client » est une question fondamentale pour les gestionnaires dans les ministères.*

LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA

Les conditions abordées ci-dessous devront être satisfaites pour que l'on puisse moderniser la fonction de contrôleur.

## SOUTIEN ET LEADERSHIP

Les personnes des échelons supérieurs, tant de la direction que de la politique, doivent reconnaître la nécessité du changement, comprendre les avantages qui en découlent, lui donner leur plein appui et assurer une cohésion en matière de leadership et de parrainage pendant toute la période où s'effectuera ce changement.

Après diverses consultations, le Groupe indépendant est convaincu qu'il existe une acceptation généralisée de la nécessité d'amorcer un virage et une volonté de donner des avantages aux échelons supérieurs de l'Administration.

*Le développement de ces capacités [de fonction de contrôleur] représente la mise au point et l'application de techniques. C'est « faisable », malgré les divers degrés dans l'effort requis, s'il existe une volonté suffisante. Cependant, sans un soutien adéquat du sommet de la pyramide, tant sur le plan politique que bureaucratique, seulement une amélioration technique marginale sera réussie, soit au niveau de la gestion financière, soit à celui de la mesure des résultats des programmes. Nous avons défini les enjeux comme un ensemble de capacités. Toutefois, si ces capacités ne sont pas intégrées dans le contexte d'une culture de gestion qui les exige et qui les appuie, leur niveau de développement sera irrégulier et insatisfaisant.*

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

*Une partie de ce facteur de succès a donc été rencontrée, bien que, comme un sous-chef l'a fait remarquer, le diable se cache dans les détails.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC UN SOUS-MINISTRE

Par conséquent, le Groupe indépendant recommande plusieurs mécanismes pour assurer un leadership cohérent et constant venant du centre.

#### SOUTIEN CENTRAL

Le soutien central comporte deux aspects qu'il importe d'examiner. Le premier porte sur la façon dont le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor effectue son travail, et l'autre aspect concerne les domaines dans lesquels celui-ci appuiera les ministères.

En réorientant son rôle — de l'examen des transactions individuelles à une stratégie axée sur l'orientation, sur les résultats et sur la reddition de comptes —, le Conseil du Trésor a créé un besoin reconnu de compétences diverses au sein de son secrétariat, et d'utilisations différentes de ces compétences. Le fardeau de la preuve fourni au Groupe indépendant laisse entendre que ce besoin est reflété dans les pratiques quotidiennes, bien que cela se fasse plus lentement que prévu.

Donc, la clé de l'implantation, c'est la façon dont le personnel du Conseil du Trésor exerce ses principales responsabilités en tant qu'organisme de normalisation, en tant que centre de soutien et en tant que superviseur de la fonction de contrôleur dans toute l'Administration fédérale. L'exemple qu'il donne comme agent d'intégration et comme principal contrôleur pour l'ensemble de l'Administration est d'une importance égale.

La création d'un cadre cohésif définissant les responsabilités inhérentes à la fonction de contrôleur, comme discuté précédemment, demande à la fois de la retenue — pour ne pas s'ingérer dans la responsabilité des sous-chefs de trouver la meilleure ligne à suivre pour leur ministère —, et de la discipline — pour maintenir une cohésion et répondre aux attentes raisonnables en matière de conduite. Le Conseil du Trésor doit élaborer les normes requises, développer la capacité de seconder les sous-chefs lorsqu'ils en font la demande, et mettre au point les outils et les moyens nécessaires pour faire respecter ces normes.

Les commentaires recueillis auprès des sous-ministres et de leur personnel suggèrent qu'ils accepteraient volontiers — et qu'ils s'attendraient même à en recevoir — des conseils d'experts dans les secteurs d'activité suivants :

- les techniques de gestion des risques
- les analyses comparatives et la mesure de la performance
- la comptabilité financière et l'application appropriée des principes comptables
- le maintien d'une reddition de comptes par l'entremise de contrats
- l'application des techniques de mesure et d'évaluation de la performance dans des organisations de plus petite taille
- la comptabilité de gestion et des coûts
- la conception des systèmes d'information.

Les hauts fonctionnaires des ministères ont insisté pour que ces services soient fournis sur une base de consultation et de demande, et non pas comme une façon polie de leur dire quoi faire sans en assumer l'obligation de rendre des comptes. Ils ont aussi reconnu la tentation de simplement déléguer vers

le haut les responsabilités ministérielles, sous prétexte de conseils. Ils ont insisté sur le fait qu'ils s'attendraient à recevoir des conseils de la part d'experts reconnus et chevronnés.

#### RÉSEAUTAGE EFFICACE ET PARTAGE DES MEILLEURES PRATIQUES.

Les gestionnaires et les professionnels consultés par le Groupe indépendant ont insisté sur l'importance du rôle que joue l'autorité centrale lorsqu'elle les réunit pour discuter de philosophie, de préoccupations communes, de réussites et des leçons tirées de l'expérience acquise. Une telle communication officieuse et de tels échanges jouent un rôle vital pour transmettre des connaissances, pour considérer des solutions de rechange et pour accélérer la mise en œuvre.

*Le Conseil du Trésor devrait assumer un rôle de leader en ce qui concerne la fonction de contrôleur dans toute l'Administration et devrait fournir des séances de formation et de sensibilisation à l'extérieur. Il faudrait qu'il organise des occasions de perfectionnement. Il a déjà été très homogène, mais à présent qu'il a changé, il doit y avoir des occasions d'échanges.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC UN SOUS-MINISTRE

Une panoplie d'occasions de réseautage et de partage de connaissances devrait être offerte et encouragée.

#### PARRAINAGE ET SOUTIEN POLITIQUES

Les sous-chefs de chaque ministère, et le Contrôleur général, auront besoin du parrainage et du soutien de leurs ministres, et particulièrement de la part des ministres du Conseil du Trésor, pour créer et pour soutenir un environnement favorable au changement.

Comme reflété dans les nombreux encadrés de ce rapport, les représentants nommés répondent au système politique dans lequel ils exercent leurs activités — système parfois massivement caractérisé par des impératifs partisans. Pour cette rai-

son, le Groupe indépendant recommande une série de mesures conçues pour créer un environnement plus favorable à une fonction moderne de contrôleur.

Si l'on veut une véritable demande pour de l'information de contrôle et pour son utilisation constructive, un leadership politique sera nécessaire afin d'établir les règles de base pour aborder de façon positive les interactions entre les élus et les hauts fonctionnaires.

#### CAPACITÉ GESTIONNELLE ET PROFESSIONNELLE

Il faudra évaluer la capacité des personnes dans le système qui sont associées à la fonction de contrôleur et il faudra accepter de faire les investissements nécessaires.

La modernisation de la fonction de contrôleur commande qu'on porte attention aux compétences et à la capacité à la fois des gestionnaires hiérarchiques et des experts fonctionnels. À tous les échelons de la direction, tant les élus que les représentants nommés, ainsi que les experts fonctionnels, doivent aller de l'avant en partageant la même compréhension, la même vision et le même engagement, sinon le changement apporté sera marginal et la modernisation visée échouera ou n'atteindra pas le niveau possible et requis.

Cela s'explique par le fait que, comme le Greffier du Conseil Privé l'a souligné, la performance vient des personnes et non des systèmes. De nouvelles façons de travailler commandent le perfectionnement des compétences et ce, tant en salle de cours qu'en milieu de travail. La plupart des apprentissages se font par la formation sur le tas et par l'interaction en milieu de travail.

La capacité actuelle — tant gestionnelle que professionnelle — varie grandement d'un ministère à

*Tous les jours, à 14 h, les membres de l'instance gouvernante et la direction se réunissent.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC UN SOUS-MINISTRE

*Les changements qui sont en voie de réalisation... devraient... resserrer les liens entre les fonctionnaires et les comités. [L]es députés et les fonctionnaires doivent recevoir certains conseils quand ces derniers témoignent devant les comités. Ce genre de lignes directrices... paverait la voie à une relation constructive.*

« BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE » - RAPPORT DU SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS

l'autre. Même les ministères qui ont enregistré le plus de progrès reconnaissent qu'ils ont encore beaucoup de chemin à faire, et un défi de taille à relever. Les groupes professionnels et les experts fonctionnels consultés admettent aussi la nécessité d'améliorer les techniques et les outils utilisés et de développer de meilleures compétences organisationnelles ainsi que d'être sur la même longueur d'onde que les gestionnaires des opérations.

Le personnel des organismes centraux consultés a lui aussi reconnu la nécessité d'exercer différemment ses activités et de développer ainsi de nouvelles compétences, approches et habitudes de travail.

*Une évaluation de ce que les employés affectés à la fonction de contrôleur devraient savoir, en fonction de leurs compétences et de la place qu'ils occupent maintenant, peut nécessiter un investissement considérable dans des situations d'apprentissage. Si l'on veut instaurer une culture d'amélioration continue, il faudra investir dans le perfectionnement des ressources humaines et dans le renouvellement des structures, des rôles et des processus tels que la mesure de la performance, les récompenses et les pénalités, ainsi que le recrutement et la sélection.*

ASSOCIATION DES GESTIONNAIRES FINANCIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Groupe indépendant insiste sur le besoin de développer la capacité nécessaire dans les ministères. Malgré une capacité latente au sein du système pour accomplir plus en créant des attentes plus élevées, autant les cadres supérieurs que les experts fonctionnels admettent que cette capacité est limitée. Dans l'encadré, on explique comment cette question touche les agents financiers.

#### R É M U N É R A T I O N

Toute discussion sur le développement des capacités, et surtout sur les mesures qui s'imposent face à la performance de la fonction de contrôleur, doit prendre en considération les niveaux et les structures de rémunération.

Le Gouvernement du Canada est en compétition avec d'autres ordres de gouvernement et avec le secteur privé pour s'attacher les spécialistes nécessaires. Ses échelles salariales ne se rapprochent pas de celles des gestionnaires et des professionnels de l'échelon supérieur dans l'entreprise privée. La structure des échelles salariales a tendance à récompenser ceux qui dirigent le plus d'employés plutôt que ceux qui atteignent plus avec la même quantité, ou moins de ressources, ou encore ceux qui contribuent efficacement aux objectifs organisationnels par le travail d'équipe.

Toute la question des niveaux et des structures de rémunération fait déjà l'objet d'un examen dans le cadre de l'initiative intitulée La Relève. Le Groupe indépendant souligne l'importance de ce travail pour moderniser la fonction de contrôleur. Il s'agit d'un élément essentiel au maintien de la capacité de la fonction publique à assurer le bien du pays. Le Groupe indépendant a aussi reflété ces considérations dans ses suggestions sur l'acquisition et sur le déploiement des compétences spécialisées. [Voir encadré ci-dessous.]

#### O B T E N I R L E S O U T I E N D ' E X P E R T S

Les possibilités d'embauche — surtout pour les spécialistes chevronnés — sont limitées ou contraintes par les écarts dans les échelles salariales. De plus, la vitesse à laquelle le changement s'opère, comme nous en avons discuté ci-dessus, nécessitera une expertise et ce, plus rapidement que le perfectionnement à long terme ne pourra le fournir.

Une approche utilisée ici et dans d'autres juridictions, et préconisée par le Groupe indépendant pour des cas bien particuliers où la capacité interne est en développement, consiste à recourir à des programmes d'échanges et à des ententes contractuelles avec le secteur privé pour obtenir l'expertise nécessaire.

## LES AGENTS FINANCIERS DANS L'ADMINISTRATION

Le cas des agents financiers dans l'Administration sert à illustrer le défi posé aux professionnels affectés à la fonction de contrôleur. Les agents financiers sont depuis longtemps étroitement — voire exclusivement — associés à la fonction de contrôleur dans l'Administration.

Les données les plus récentes à ce sujet (1992) montrent que les agents financiers dans l'Administration regroupent approximativement 3 000 hommes et femmes à travers tous les ministères. Presque la moitié d'entre eux détiennent un titre de comptable professionnel. Une analyse démographique montre que l'âge moyen s'élève à plus de 45 ans et ce, à tous les échelons sauf à l'échelon inférieur.

Le gouvernement aura un grand besoin d'assurer la formation et le perfectionnement des professionnels du secteur des finances dans la modernisation de la fonction de contrôleur.

L'introduction de la *Stratégie d'information financière* du gouvernement posera des défis considérables. À titre d'exemple, cette stratégie introduira la méthode de la comptabilité d'exercice qui commande aux agents financiers d'exercer un jugement professionnel encore plus aigu sur les allocations, les estimations et les évaluations. De même, l'introduction d'une politique de tarification des services accroîtra l'utilisation des systèmes d'établissement des coûts et de facturation et donc aussi le besoin d'expertise dans ce domaine. L'application uniforme et la communication claire de jugements hautement professionnels seront essentielles pour garder la discipline et maintenir l'intégrité dans le système. Bien que la capacité à poser de tels jugements soit inhérente à la formation des comptables professionnels, l'insistance mise par le gouvernement sur la comptabilité de caisse offre très peu d'occasions pour l'exercice de ces compétences. Il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure celles-ci ont été atrophiées, et dans quelle mesure elles sont toujours disponibles, mais sous forme latente.

Par ailleurs, en implantant véritablement les responsabilités d'une fonction de contrôleur dans le travail des gestionnaires, on modifie fondamentalement la nature des activités des agents financiers. Il faudra percevoir la comptabilité davantage comme une fonction exercée pour seconder les gestionnaires, et moins comme un procédé qu'ils ont à subir. Les systèmes de soutien et l'information doivent constituer des outils conviviaux pour les directeurs généraux, ainsi que pour les comptables. Dans les domaines de l'autorité, de la reddition de comptes et des systèmes de contrôle, on devra commencer à considérer les gens différemment, c'est-à-dire à les traiter d'après la façon dont ils exercent leurs responsabilités face à la fonction de contrôleur. Les professionnels des finances devraient collaborer plus étroitement avec l'équipe de direction, plutôt que d'agir comme des « marqueurs de points ».

La nouvelle vision de la fonction de contrôleur influera profondément sur les experts en finances, et c'est bien ainsi qu'ils perçoivent cet impact. Les experts en finances auront besoin de compétences différentes — et même d'un professionnalisme et d'une intégrité accrues — pour équilibrer le soutien qu'ils donnent aux gestionnaires avec un souci de veiller à l'intégrité du système dans un environnement où on leur offre beaucoup plus d'occasions de poser des jugements.

Les consultations tenues avec les agents financiers, et avec leur syndicat, nous ont permis de constater que ces agents acceptent la nécessité de changer et qu'ils ont la volonté d'amorcer ce changement. Leur appui a été teinté d'une certaine appréhension à l'égard de ce qui suit :

- l'accessibilité à une formation adéquate, surtout en ce qui concerne les compétences nécessaires en matière d'entretiens et de communications pour travailler efficacement avec les gestionnaires
- le niveau de soutien, et la reconnaissance, pour la valeur des conseils professionnels et des analyses objectives.

Ce qui contribue à ces inquiétudes, et ce qui les sous-tend, c'est que, en raison de leur cheminement professionnel, les agents financiers sont plus limités dans leur exposition au mode des opérations et sont étiquetés comme des spécialistes. Leur réputation de spécialisation étroite et de compréhension partielle des activités de l'organisation les a handicapés pour poser des jugements, pour communiquer efficacement avec les gestionnaires et pour les seconder véritablement en tant que professionnels. Ce préjugé est perçu comme une limite à leur ascension dans la hiérarchie.

On prend actuellement des mesures pour évaluer le besoin de fournir et de développer des compétences précises dans la profession d'agents financiers. Ce qui reste encore difficile, toutefois, c'est de savoir quoi faire pour bâtir et pour maintenir une connaissance des affaires, d'une part, et pour soutenir un niveau approprié de professionnalisme, d'autre part, dans la profession d'agents financiers.

---

## **STIMULANTS**

Des stimulants appropriés devraient exister pour l'excellence dans la fonction de contrôleur.

Peu de stimulants pécuniaires sont disponibles pour récompenser une fonction de contrôleur améliorée. Il existe par contre plusieurs stimulants non pécuniaires qui, selon le Groupe indépendant, devraient être utilisés pour promouvoir le changement.

- des liens précis avec un cheminement de carrière
- des liens avec la rémunération
- une latitude d'opérer avec moins de surveillance et d'intervention de la part de l'autorité centrale
- un soutien venant de l'autorité centrale lorsqu'un pépin survient dans une organisation autrement bien rodée
- une vérification et des méthodes de surveillance qui reconnaissent l'excellence.

Les sous-chefs devraient aussi avoir droit aux avantages qui découlent de l'excellence qu'ils ont atteint au sujet de la fonction de contrôleur dans leur propre ministère et ce, particulièrement dans les domaines de la budgétisation et de la présentation de l'information sur la performance tant financière que non financière. De même, lorsque la performance au sujet de la fonction de contrôleur est inférieure aux normes acceptables, des sanctions devraient être prises.

De même, des privilèges et stimulants appropriés devraient être prévus pour le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada. Ce haut fonctionnaire devrait être en droit :

- de pouvoir compter sur l'appui des ministres pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités en matière de fonction de contrôleur
- d'avoir accès à un lieu de débats pour traiter et résoudre les différends entre ses collègues
- d'avoir quelque clarté quant à l'obligation de rendre des comptes sur la qualité de la fonction de contrôleur.

## **G E S T I O N D U C H A N G E M E N T**

### **CRÉDIBILITÉ DE L'INITIATIVE DU CHANGEMENT**

Les initiés et — de manière toute aussi importante — les principaux professionnels et autres groupes externes devraient voir la modernisation comme crédible et nécessaire. L'effort sera crédible que s'il est déployé à tous les échelons de l'Administration fédérale.

Dans une large mesure, la crédibilité résulte du leadership discuté précédemment et de l'établissement par le gouvernement de priorités et de cibles précises pour la modernisation de la fonction de contrôleur.

La modernisation engagera des coûts qui devront être absorbés. Ces coûts comprennent la rareté du temps de la direction pour fournir le leadership nécessaire et les ressources requises pour développer la capacité gestionnelle et professionnelle.

### **MÉCANISMES FAVORISANT LE CHANGEMENT**

Ce que propose le Groupe indépendant, c'est un changement et une modernisation qui résisteront à l'épreuve du temps. Il faudrait clairement préciser et uniformiser l'orientation en matière de changement.

De nombreuses initiatives — dans les secteurs public et privé — manquent de souffle ou bien se figent trop rapidement dans des structures rigides. Voilà pourquoi l'approche énoncée dans le présent rapport cherche à fournir une continuité grâce à des ressources humaines, à des communications et à une visibilité, plutôt que par un changement législatif.

### **COMMUNICATIONS**

Les communications joueront un rôle primordial dans la modernisation de la fonction de contrôleur.

Le simple fait de communiquer les responsabilités une seule fois ne suffira pas. Il faudra adopter des mesures de mise en œuvre pour renforcer et pour expliquer le message, de manière cohérente au fil

## MÉCANISMES — L'UTILISATION DE LA LÉGISLATION

De nombreux répondants ont préconisé la législation comme mécanisme approprié pour préciser les responsabilités de fonction de contrôleur qui incombent aux principaux intervenants dans le système. Ils ont signalé l'utilisation de la législation dans d'autres juridictions et, selon eux, seule la législation :

- pourrait donner un signal clair et durable de la nécessité d'un changement
- établit les responsabilités d'une façon suffisamment claire et visible pour éviter des variations indues dans les approches face à la fonction de contrôleur qui impliquent des changements de personnel
- épaulé suffisamment ceux qui pourraient constater que leurs responsabilités de fonction de contrôleur entrent en conflit avec d'autres priorités ou d'autres impératifs.

La modernisation de la fonction de contrôleur, cependant, ne devrait pas nécessiter une loi ni en attendre la promulgation. Compte tenu du niveau de reconnaissance mentionné ci-dessus, et vu l'uniformité des recommandations pour l'orientation générale d'un changement dans la gestion et d'un renouvellement dans l'Administration, le Groupe indépendant a accepté les conseils des cadres dirigeants voulant que des moyens administratifs, surtout ceux portant sur la sélection, la formation, la reconnaissance et la récompense des individus et ceux portant sur la présentation, la validation et l'utilisation de l'information fournissent l'impulsion et la focalisation suffisantes.

du temps. Voici certaines des suggestions reçues par le Groupe indépendant pour la communication des responsabilités de la fonction de contrôleur dans tout le système :

- inclusion dans les codes de conduite, confirmés sur une base annuelle
- inclusion dans les séances de formation, dans les nominations à un poste ou comme condition de délégation.

### PROGRÈS À COURT ET À LONG TERME

Il devrait y avoir subséquemment une mise en œuvre à un rythme accéléré avec le soutien et le partenariat de groupes et de professionnels externes.

Dans toute initiative visant le changement, il existe un besoin d'en établir le rythme : suffisamment rapide pour profiter de l'impulsion et de la focalisation et pour garder les participants intéressés; et suffisamment lent pour permettre le soin requis et pour établir des attentes réalistes. Surtout lorsqu'il s'agit d'un projet à long terme comme la modernisation de la fonction de contrôleur, les attentes devraient être reflétées dans des étapes à franchir à la fois claires, concrètes et intéressantes et qui rendent le progrès visible et durable.

Le gouvernement devrait viser — au cours d'une période triennale — la réalisation d'importants progrès vers l'atteinte des objectifs décrits ci-dessus. L'obtention de résultats intermédiaires concernant la présentation de l'information représente une vérification du progrès axé sur les résultats. Si on peut obtenir ces résultats dans la fonction de contrôleur, alors on aura réussi dans l'instauration des mesures intermédiaires décrites ci-dessus.

*Le problème réside dans le fait que la plupart des gestionnaires pensent que la fonction de contrôle fait partie du travail d'un autre.*

TIRÉ D'UNE ENTREVUE AVEC  
UN SOUS-MINISTRE

*La performance des gestionnaires dans la fonction publique devrait s'attaquer l'utilisation économique des ressources.*

LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES  
EN MANAGEMENT DU CANADA

*Vu la nécessité d'élargir le rôle de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale, il est impératif de prendre des mesures pour rehausser l'image et la sensibilisation au rôle primordial que peuvent jouer les employés affectés à la fonction de contrôleur. Le gestionnaire non financier doit mieux comprendre ce rôle et doit avoir accès à des séances de sensibilisation ou d'orientation.*

ASSOCIATION DES  
GESTIONNAIRES FINANCIERS  
DE LA FONCTION PUBLIQUE

---

**DÉFENSEURS DU  
CHANGEMENT —  
GROUPE DE TRAVAIL  
CHARGÉ DE LA  
MODERNISATION**

Dans le présent rapport, on a insisté sur l'importance d'un leadership cohérent et continu afin de moderniser la fonction de contrôleur. Deux étapes sont primordiales à la modernisation de cette fonction : signaler l'engagement personnel et institutionnel face à ces objectifs et ensuite bâtir et maintenir l'impulsion.

À cette fin, le Groupe indépendant recommande que le Conseil du Trésor crée un groupe de travail chargé de la modernisation. Le but premier de ce groupe de travail consisterait à fournir le leadership et l'impulsion nécessaires pour amorcer le virage. Ce groupe surveillerait les progrès et, au besoin, suggérerait des changements quant à l'orientation, à la vitesse et aux priorités. Il relèverait du Conseil du Trésor par l'entremise de son président.

Ce groupe de travail devrait regrouper un très petit nombre de sous-ministres, y compris l'actuel Secrétaire du Conseil du Trésor. Pour assurer la continuité nécessaire, ces individus une fois nommés devraient compléter leur mandat, même si leur poste change au sein de l'Administration. Selon le Groupe indépendant, il serait souhaitable que le Vérificateur général du Canada et qu'une ou deux personnes externes à l'Administration siègent à ce groupe de travail.

**RÉALISER DES  
PROGRÈS — UN PLAN  
D'ACTION**

Pour implanter une fonction moderne de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada, le Groupe indépendant recommande que :

**LES MINISTRES DU CONSEIL DU TRÉSOR**

- approuvent et adoptent une interprétation moderne de la fonction de contrôleur

- approuvent les propos du présent rapport quant à la répartition et à la description des responsabilités
- assurent le leadership nécessaire pour la modernisation de la fonction de contrôleur et font rapport au Parlement sur l'état de la fonction de contrôleur.

**LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ**

- mette l'accent — dans les processus de sélection, d'attribution des mandats et d'évaluation — sur les compétences en matière de fonction de contrôleur que doit posséder tout sous-chef et tout aspirant à ce poste

**LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU  
TRÉSOR ET CONTRÔLEUR GÉNÉRAL  
DU CANADA**

- prépare et mette en œuvre un plan pour amener le progrès, incluant le projet d'établissement d'un groupe de ministères directeurs pour lancer l'effort de modernisation
- établit et dote les centres d'excellence pour soutenir le développement des capacités et les besoins de consultation des ministères
- élabore, de concert avec les ministères directeurs, des normes appropriées pour la fonction de contrôleur ainsi que pour la budgétisation et pour la présentation de l'information tant financière que non financière
- établit un groupe de travail chargé de la modernisation, un conseil consultatif sur la normalisation et un conseil pour la fonction de contrôleur

**LES SOUS-CHEFS**

- acceptent les responsabilités qui leur incombent concernant la modernisation de la fonction de contrôleur
- évaluent leur environnement actuel de fonction de contrôleur ainsi que leurs structures, leurs processus et leurs ressources humaines

---

par rapport à la vision présentée dans le présent rapport, à leurs priorités stratégiques et à d'autres ministères

- formulent des priorités particulières à leur ministère en ce qui concerne la fonction de contrôleur
- obtiennent l'engagement de leurs groupes de haute direction face à des plans d'action et à des échéanciers pour la modernisation de la fonction de contrôleur
- communiquent leurs priorités et leurs plans concernant la modernisation de la fonction de contrôleur au Conseil du Trésor, au Vérificateur général et au comité permanent parlementaire concerné
- exécutent la modernisation et fassent rapport sur les progrès.

#### **LE RÔLE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

La responsabilité de la gestion et de la présentation de l'information ainsi que la responsabilité de la modernisation de la fonction de contrôleur reviennent à l'Administration. Néanmoins, le Groupe indépendant considère le Vérificateur général comme le défenseur naturel de la fonction moderne de contrôleur. En tant que vérificateur du Parlement, le Vérificateur général du Canada est le défenseur tout indiqué d'une fonction efficace de contrôleur dans tout l'éventail des activités de l'Administration fédérale. Son travail s'est fréquemment concentré sur ce secteur d'activité et ses consultations avec le Groupe indépendant ont réaffirmé son intérêt continu pour ce secteur et son intérêt à contribuer à l'avancement de la modernisation de la fonction de contrôleur. Le Vérificateur général peut soutenir les élus dans l'acquittement de leurs responsabilités de gouverne et de surveillance en fournissant au Parlement une assurance sur :

- la fiabilité et l'exhaustivité de l'information préparée par les cadres dirigeants en matière de performance; et
- la réalisation de progrès au chapitre de la modernisation de la fonction de contrôleur.

# **A N N E X E S**



---

## Annexe 1

### **CONSEILS SUR LA NATURE DES RESPONSABILITÉS LIÉES À LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

Dans la partie IV du rapport, on explique comment composer avec certaines facettes des responsabilités proposées aux divers intervenants.

Ci-dessous, le résumé des propos traités dans le cadre de travail définissant les responsabilités vise à servir de liste de contrôle ainsi que de fondement pour un dialogue à amorcer entre ceux qui assumeront les responsabilités liées à la fonction de contrôleur.

#### **1/ DONNER LE TON À PARTIR DE L'ÉCHELON SUPÉRIEUR**

*« Regarder par la fenêtre d'en haut. C'est par la fenêtre du haut de la pyramide que vous pouvez voir non seulement le cœur de l'entreprise, mais aussi son âme. »* Donald Fullerton, alors président-directeur général de la Banque Canadienne Impériale de Commerce (tiré d'un discours prononcé au Congrès de 1991 de la FCVI)

Donner le ton à partir du sommet de la pyramide commence dans la perception de la réaction et du comportement des dirigeants par leurs collègues et finalement par tous les échelons des employés — en commençant par les membres du Parlement jusqu'au dernier échelon de gestionnaires.

*Est-ce que cette question est traitée adéquatement par le Parlement, par les ministres et par les cadres dirigeants?*

#### **2/ PLANIFIER POUR ASSURER UNE FONCTION EFFICACE DE CONTRÔLEUR**

On n'obtient pas une fonction de contrôleur du jour au lendemain. On sait que les ressources humaines dont dispose un ministère ne sont jamais statiques, et que ni l'environnement dans lequel le personnel fonctionne, ni les activités ne le sont non plus. Ce qui peut avoir bien fonctionné avec une équipe de gestion pourrait s'avérer moins efficace lorsqu'une nouvelle équipe prend la relève.

*Le ministère dispose-t-il d'un plan, et celui-ci est-il tenu à jour?*

#### **3/ AFFECTER ET PERFECTIONNER LES RESSOURCES HUMAINES**

L'excellence en matière de fonction de contrôleur, bien qu'influencée par certaines facettes des services de soutien comme la technologie, dépend des ressources humaines. Il est essentiel que les ministères et l'autorité centrale affectent des personnes compétentes aux postes liés à la fonction de contrôleur et qu'ils développent une solide capacité dans la gestion ainsi que dans le domaine de spécialisation nécessaire.

*Est-ce que les cadres dirigeants et les gestionnaires possèdent une connaissance suffisante des disciplines spécialisées qui les soutienne dans l'acquiescement de leurs responsabilités liées à la fonction de contrôleur? Est-ce que les spécialistes et les professionnels comprennent parfaitement les programmes et les services de leur propre ministère et est-ce qu'ils possèdent des connaissances suffisantes en matière de gestion?*

#### **4/ INTÉGRER L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE FINANCIÈRE À CELLE SUR LA PERFORMANCE NON FINANCIÈRE**

L'information sur la performance est des plus utiles lorsqu'elle porte à la fois sur les aspects financiers et les aspects non financiers (et sur la performance tant passée que future) et qu'elle établit le lien entre les deux. Son utilité augmente encore lorsque l'information est présentée

---

dans le contexte de la vision du ministère, de sa mission, de ses objectifs et de l'orientation de ses programmes et activités.

*Est-ce que le rapport sur la performance favorise la compréhension sans avoir recours à une simplification excessive et est-ce qu'on y interprète l'ensemble de l'information présentée sur la performance tant financière que non financière ainsi que celle sur les coûts?*

*Est-ce qu'on y établit le lien entre cette information et ce qui suit :*

- *les autres moyens disponibles pour s'acquitter de la mission du ministère?*
- *les attentes à l'égard de la performance et des résultats, attentes établies dans le plan d'exploitation et dans le plan stratégique ou dans d'autres instruments de planification?*
- *une vision prospective qui peut contribuer aux décisions futures concernant la politique et la planification stratégique et éclairer la capacité continue de l'organisation à maintenir les niveaux visés de performance?*
- *l'information tant interne qu'externe pour faciliter (lorsque possible) la comparaison avec d'autres organisations ayant des programmes, des activités ou des mécanismes de prestation similaires?*

## **5/ ÉTABLIR UN CADRE DE TRAVAIL POUR LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE**

L'excellence dans la présentation de l'information sur la performance est essentielle à une fonction moderne de contrôleur. L'atteinte de cette excellence exige que l'on s'entende sur ce que doit comporter un bon cadre de travail et sur un ensemble de normes. Il faut élaborer ce cadre de travail de façon à ce qu'il puisse s'adapter aux diverses activités de l'Administration, sans imposer toutefois une formule qui favorise le processus aux dépens des résultats.

*Est-ce que le cadre de travail utilisé par le gouvernement et ses ministères et organismes tient compte des principes suggérés dans le présent rapport?*

## **6/ FAIRE RAPPORT SUR LA FONCTION DE CONTRÔLEUR**

L'approche proposée face à la fonction de contrôleur repose sur l'hypothèse que, dans un premier temps, les sous-chefs doivent savoir dans quelle mesure on respecte les normes gouvernementales et ministérielles dans leur propre ministère ou organisme et que, dans un deuxième temps, l'autorité centrale doit savoir dans quelle mesure les normes établies pour l'ensemble de l'administration fédérale sont respectées dans tout le système.

*Y a-t-il un série de rapports interreliés sur la fonction de contrôleur — rapports de l'agent financier supérieur à son sous-chef, du sous-chef à son ministre et à l'autorité centrale, du Sous-contrôleur général au Secrétaire du Conseil du Trésor, du Secrétaire du Conseil du Trésor au Conseil du Trésor, et enfin du Président du Conseil du Trésor au Parlement?*

## **7/ CONSOLIDER LES RAPPORTS**

Une caractéristique de la fonction moderne de contrôleur est qu'elle aide les cadres dirigeants, les gestionnaires et les professionnels à consacrer un maximum de temps à l'exécution des activités de leur propre ministère. Cette fonction élimine toute exigence quant à des rapports non indispensables ou tout chevauchement dans ceux-ci.

*A-t-on considérablement consolidé les instruments utilisés pour la présentation de l'information?*

*Est-ce que les sous-ministres préparent un rapport annuel qui respecte les conditions énoncées dans le présent rapport?*

---

## **8/ FAIRE CONCORDER LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE AVEC LES CYCLES D'ACTIVITÉ**

L'information sur la performance tant financière que non financière correspond souvent à des cycles uniques d'activités dont la durée varie d'un cycle à l'autre : quelques heures, quelques jours, quelques mois, voire une ou plusieurs années.

*Est-ce que les rapports sur l'ensemble de l'Administration et les rapports annuels des ministères tiennent compte des cycles des divers programmes et initiatives, et en reconnaissant que tous leurs éléments n'ont pas à faire l'objet d'un rapport annuel?*

*A-t-on adopté une approche planifiée face à la présentation de l'information?*

## **9/ RECONNAÎTRE LE RÔLE DU SOUS-CHEF DANS LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION**

Les sous-chefs (et leur équipe de haute direction), en raison de leur expérience et de leur positionnement face au point de convergence de tous les aspects clés des activités de leur ministère, sont les plus aptes à interpréter l'information sur la performance et à la communiquer. Cela est particulièrement important pour s'assurer de la pertinence du jugement sur la sélection des mesures et des indicateurs de performance, sur leurs limites et sur leurs implications.

*Est-ce que le sous-chef participe activement à la préparation des rapports annuels sur la performance tant financière que non financière?*

## **10/ VALIDER LES RAPPORTS**

Les rapports importants mentionnés précédemment devraient être préparés avec rigueur et démontrer cette rigueur. Le régime devrait prévoir une vérification périodique, au moins une fois dans un intervalle de quelques années. Des vérifications plus fréquentes pourraient avoir lieu à la discrétion du sous-chef ou lorsque l'autorité centrale juge qu'un tel examen est nécessaire.

*Est-ce que ces rapports font l'objet d'une vérification périodique?*

## **11/ ÉTABLIR DES NORMES QUE L'ON PEUT ADAPTER AUX BESOINS DES MINISTÈRES**

Il faut que les normes tiennent compte des diverses activités et circonstances des ministères et organismes, qu'elles mettent l'accent sur les résultats escomptés, qu'elles précisent les actions et les comportements à proscrire et qu'elles articulent la marche à suivre. Les normes devraient établir des attentes raisonnables aidant les dirigeants, les gestionnaires et tout le personnel à atteindre les objectifs de leur organisation, c'est-à-dire sa réussite. Généralement parlant, les normes ne devraient pas créer d'obstacles à la prise de mesures raisonnables ou à l'acceptation de risques raisonnables.

*Est-ce que les normes requises ont été élaborées et mises en œuvre de façon à favoriser la force sans rigidité?*

## **12/ FOURNIR LES AVANTAGES DÉCOULANT DE L'EXCELLENCE EN MATIÈRE DE FONCTION DE CONTRÔLEUR**

L'habilitation et la délégation des pouvoirs devraient être accompagnées non seulement de l'exercice d'un jugement rigoureux de la part de ceux qui reçoivent l'autorité, mais également d'une compréhension de ce qui constitue des risques acceptables et d'une aptitude à évaluer les plans d'action proposés à l'égard de ces risques — en bref, l'excellence en matière de fonction de contrôleur.

---

*Est-ce que les personnes qui atteignent l'excellence en matière de fonction de contrôleur reçoivent les avantages qui découlent de la confiance qu'ils ont gagnée?*

*Point à considérer : la progression de la carrière; la rémunération; le degré de latitude donnée aux cadres dirigeants; le degré et la nature de surveillance exercée; la nature et l'étendue de la vérification et la période couverte.*

### **13/ OBTENIR CONSENSUS ET LA COORDINATION AU CENTRE**

Aux chapitres du leadership et de l'orientation, plusieurs organismes centraux joueront un rôle primordial pour moderniser la fonction de contrôleur et pour soutenir son excellence. Ces organismes ne s'entendront pas toujours sur tous les points. Il y aura des différences d'opinion de temps en temps sur des questions importantes concernant divers éléments de la fonction de contrôleur. Le Conseil du Trésor est bien placé pour offrir un lieu de débats et pour aider à résoudre ces différends.

*Le Conseil du Trésor assume-t-il ce rôle important?*

### **14/ PRÉSENTER UNE COHÉRENCE FACE AUX MINISTÈRES ET ORGANISMES**

Un grand nombre de membres du personnel du Conseil du Trésor et presque tous les fonctionnaires cadres consultés ont caractérisé un régime de fonction moderne de contrôleur comme un régime grâce auquel le Conseil du Trésor présente une cohérence face aux organismes et aux ministères opérationnels.

*Est-ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor est cohérent dans ses rapports avec les ministères?*

### **15/ CRÉER DES CENTRE D'EXCELLENCE**

On doit mettre en place des mécanismes appropriés pour permettre aux gestionnaires et aux professionnels de se perfectionner et de maintenir la capacité d'atteindre l'excellence dans les aspects de la fonction de contrôleur qui sont importants pour les ministères et pour l'Administration. À cet égard, des centres d'excellence — où le personnel peut acquérir une formation, et où il peut obtenir des conseils et de l'expertise — constituent des véhicules importants.

*A-t-on mis sur pied de tels centres?*

### **16/ FOURNIR DES CONSEILS**

Les sous-chefs sont en droit de demander des conseils pour arriver à répondre aux normes de l'autorité centrale et à atteindre ainsi leurs objectifs et la mission de leur ministère. Les hauts fonctionnaires des ministères insistent pour que ces avis soient fournis sur une base de consultation. Ils soulignent aussi la tentation de déléguer vers le haut les responsabilités ministérielles, sous prétexte de demander conseil. Ils insistent sur le fait qu'ils s'attendraient à obtenir des conseils de qualité de la part d'experts chevronnés.

*L'autorité centrale possède-t-elle cette capacité?*

### **17/ MINIMISER LES CONTRAINTES INUTILES**

Il y aura inévitablement des domaines où le gouvernement décidera de restreindre la latitude de ses employés. On peut espérer que ces domaines ne seront pas nombreux. Il faudrait interpréter la fonction moderne de contrôleur de telle sorte qu'elle tienne compte de ce potentiel et des raisons qui l'obligent parfois à adopter une orientation axée sur les restrictions.

*Les interdictions nécessaires sont-elles bien articulées et clairement mises en application par l'autorité centrale?*

---

## **18/ PRENDRE UN REcul PÉRIODIQUement POUR EFFECTUER UN EXAMEN**

Le régime de fonction de contrôleur proposé pour l'Administration fédérale du Canada adopte une flexibilité considérable pour que cette fonction puisse s'adapter à l'évolution des besoins. Cette flexibilité résulte du fait que l'attribution des responsabilités distinctes et les exigences en matière de compétences des individus, comme le Contrôleur général, sont assurées par voie administrative plutôt que législative.

C'est par des examens périodiques qu'on s'assure que la fonction s'adapte aux nouveaux besoins, et qu'elle met un accent approprié sur les questions de contrôle.

*Est-ce que le Conseil du Trésor, sous la direction de son Président, entreprend des examens périodiques de l'adéquation des dispositions organisationnelles actuelles qui soutiennent la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada et est-ce qu'il fait rapport de ces constatations au Parlement?*

---

## Annexe 2

### **PLAN D'ACTION — SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

Voici un résumé des principales recommandations contenues dans le rapport du Groupe indépendant.

#### **FONCTION DE CONTRÔLEUR**

La Fonction de contrôleur devrait être interprétée comme une fonction veillant à ce :

- que les processus décisionnels de la direction bénéficient d'une information rigoureuse, exhaustive et intégrée sur la performance tant financière que non financière, et sur la performance passée et future, ainsi que de conseils appropriés sur cette information, sur son analyse et sur son interprétation
- que les élus soient secondés dans l'acquittement de leurs responsabilités concernant la surveillance, la reddition de comptes et la communication de l'information au public par une information rigoureuse, exhaustive et intégrée sur la performance tant financière que non financière
- qu'un environnement sain de gestion des risques soit créé et soutenu
- que les systèmes de contrôle tiennent compte des besoins et des risques de la direction
- qu'une éthique et des pratiques d'éthique imprègnent l'organisation.

La fonction de contrôleur doit être vue comme :

- une responsabilité de gestion incombant à tout gestionnaire et que l'on ne peut déléguer complètement à des spécialistes
- un agent d'intégration, réunissant l'information pertinente, interne et externe à l'organisation
- une fonction qui analyse et interprète l'information, qui comprend les limites de celle-ci, et qui utilise cette information pour remettre en question les plans et les pratiques.

La volonté d'agir à partir de l'information reçue et le résultat logique de ce défi devraient être perçus comme une caractéristique essentielle de la fonction de contrôleur.

#### **LA FONCTION DE CONTRÔLEUR DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DU CANADA**

Tant les ministères opérationnels et les organismes que l'autorité centrale devraient posséder la capacité nécessaire pour assurer une solide fonction de contrôleur.

L'autorité centrale devrait avoir la capacité :

- de faire des recommandations au Cabinet au sujet de l'affectation des ressources
- d'établir des normes et des politiques pour l'ensemble de l'Administration
- de mettre sur pied un cadre de travail pour le contrôle et la reddition de comptes et de le surveiller
- d'offrir des conseils sur l'appareil gouvernemental.

La responsabilité première de l'exercice de la fonction de contrôleur sur une base quotidienne devrait revenir aux ministères opérationnels et aux organismes.

Les ministères, et en particulier leurs sous-chefs, devraient avoir la flexibilité et la capacité nécessaires de décider quelle est la meilleure façon de s'acquitter de leurs principales responsabilités en matière de fonction de contrôleur.

---

Les personnes possédant des responsabilités liées à la fonction de contrôleur devraient être récompensées ou sanctionnées par rapport à leur performance.

Des stimulants devraient être offerts pour encourager la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration.

### **LES SOUS-CHEFS**

Ces fonctionnaires devraient :

- accepter la responsabilité première de la fonction de contrôleur dans leur organisation et créer une culture ainsi qu'un environnement pour permettre à cette fonction de contribuer à la planification stratégique et commerciale, à la gestion des risques, au contrôle et à la présentation de l'information sur la performance
- établir, et être tenus d'en rendre des comptes, le régime de fonction de contrôleur le mieux adapté aux circonstances et aux besoins de leur propre organisation, tout en respectant les normes de l'ensemble de l'Administration
- élaborer des plans tant à court qu'à long terme pour la fonction de contrôleur pour qu'elle réponde aux besoins de leur propre ministère
- produire annuellement, à l'intention de leur ministre et de l'autorité centrale, un rapport consolidé et intégré, pouvant faire l'objet d'une vérification (qui serait effectuée une fois dans un intervalle de quelques années), sur la performance tant financière que non financière de leur organisation
- travailler avec l'autorité centrale pour déterminer un cycle de présentation de l'information sur la performance des différents aspects des activités de l'organisation
- faire rapport annuellement à leur ministre et à l'autorité centrale sur la mesure dans laquelle ils respectent les normes établies pour la fonction de contrôleur dans l'ensemble de l'Administration
- veiller à la rotation appropriée des agents financiers à travers les postes opérationnels et donner l'occasion aux gestionnaires de se familiariser avec les outils des spécialistes de la fonction de contrôleur
- avoir le dernier mot dans la sélection et la nomination des principaux intervenants qui auront des responsabilités particulières liées à la fonction de contrôleur

### **LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ**

Ce fonctionnaire devrait :

- insister sur la fonction de contrôleur dans la sélection et dans le processus d'établissement des tâches des cadres dirigeants occupant les postes les plus élevés dans l'Administration
- évaluer la performance dans ce domaine et récompenser ou sanctionner, le cas échéant, les parties concernées.

### **LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR ET CONTRÔLEUR GÉNÉRAL**

Ce fonctionnaire devrait :

- établir des normes appropriées (et des cadres référentiels clés) pour la présentation de l'information tant financière que non financière et la budgétisation pour l'ensemble de l'Administration fédérale
- recevoir des rapports annuels consolidés et intégrés de la part des ministères sur leur performance et veiller à ce que ces rapports fassent l'objet d'une vérification périodique

- 
- établir des normes appropriées à l'échelle de l'Administration pour la fonction de contrôleur, normes à adapter aux circonstances des différents ministères
  - recevoir les rapports de la part des ministères sur la mesure dans laquelle ceux-ci ont respecté ces normes
  - d'après ces rapports et ses propres observations, savoir dans quelle mesure les normes citées ont été respectées à l'échelle de l'Administration fédérale
  - prendre les mesures nécessaires pour veiller à la préservation des normes citées, lorsqu'il y a preuve de détérioration
  - donner des conseils efficaces aux ministères pour les aider à respecter les normes et à atteindre leur mission de la manière la plus efficace possible
  - fournir au Conseil du Trésor, aux autres organismes centraux et au Parlement l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités sur la performance tant financière que non financière de l'ensemble de l'Administration
  - faire rapport annuellement au Président du Conseil du Trésor sur l'état actuel de la fonction de contrôleur dans l'Administration
  - mettre sur pied et donner des centres d'excellence pour assurer le développement de la capacité des ministères et pour répondre à leurs besoins en matière de consultation
  - établir un conseil pour la fonction de contrôleur, composé de hauts fonctionnaires, pour favoriser une saine fonction de contrôleur dans toute l'Administration
  - choisir un certain nombre de ministères pour lancer l'effort de modernisation de la fonction de contrôleur, et présider un groupe de travail sur la modernisation, auquel siègeront principalement les sous-chefs de ces mêmes ministères.

#### **LE CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA**

Ce comité du Cabinet devrait :

- approuver et adopter l'interprétation de la fonction de contrôleur donnée dans le présent rapport
- approuver l'attribution et la description des responsabilités, proposées dans le présent rapport, et autoriser l'établissement des mécanismes suggérés
- approuver les normes établies pour l'ensemble de l'Administration régissant la présentation de l'information sur la performance, la fonction de contrôleur et la budgétisation
- assurer le leadership dans les efforts déployés pour moderniser la fonction de contrôleur dans l'Administration
- veiller à ce que les ressources nécessaires soient disponibles pour réussir la modernisation de la fonction de contrôleur
- faire rapport au Parlement sur l'état de la fonction de contrôleur dans l'Administration.

---

## *Annexe 3*

### **MANDAT ET APPROCHE ADOPTÉE**

#### **LE MANDAT DU GROUPE INDÉPENDANT**

**L**e Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada (le Groupe indépendant) a été créé pour faciliter le renouvellement et la modification de la fonction de contrôleur. Parmi les questions clés composant son mandat, citons :

- En quoi consiste actuellement la fonction de contrôle dans l'Administration fédérale du Canada (tant en ce qui concerne les organismes centraux que les ministères)? Pourquoi en est-il ainsi? Sur quels postulats repose-t-elle? Comment pourrait-on caractériser la fonction de contrôleur actuelle?
- Y a-t-il eu des changements ou une évolution dans la façon dont l'Administration exerce ses activités laissant supposer qu'il faut remettre en question ou modifier les postulats traditionnels pour nous assurer que la fonction de contrôleur répond aux besoins des gestionnaires et de l'instance gouvernante et qu'elle leur offre une valeur ainsi que l'appui nécessaire? Le secteur public fonctionne-t-il dans un environnement où les risques sont plus élevés aujourd'hui que par le passé?
- Que laisse supposer ce qui précède au niveau des besoins en matière de fonction de contrôleur? Quel rôle la fonction de contrôleur assume-t-elle ou devrait-elle assumer à l'égard de ces questions afin de nous assurer qu'elle est pertinente, rigoureuse et capable de s'adapter aux conditions changeantes et aux risques?
- Comment pourrait-on vouloir caractériser la fonction de contrôleur pour l'an 2000 et les années qui suivent? — comment savoir lorsque nous devrions être satisfaits?
- Quels facteurs critiques de succès faut-il identifier pour réaliser la « modernisation » efficace de la fonction de contrôleur?
- Quelles approches faut-il envisager pour amener le changement qui s'impose? Quelles mesures pratiques le Gouvernement peut-il prendre pour atteindre l'étendue et la qualité souhaitées en matière de contrôle? Quel plan d'action devrait être adopté?

L'examen a été mené de façon à prendre en considération la fonction tant au niveau des organismes centraux qu'à l'égard des ministères opérationnels, mais n'a pas tenu compte des sociétés d'État ni des autres organismes en lien de dépendance.

L'examen a été axé sur la nature de la fonction de contrôleur et non pas sur les moyens organisationnels actuellement en place ou pouvant s'imposer.

---

## LA COMPOSITION DU GROUPE INDÉPENDANT

Voici les membres du Groupe indépendant :

**JEAN-PIERRE BOISCLAIR, FCA, CMC** — *président*

*Président, CCAF-FCVI Inc.*

Jean-Pierre Boisclair est le président de la CCAF-FCVI (anciennement connue sous le nom de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée), organisme national de recherche et d'éducation, à but non lucratif, qui se consacre au développement de concepts pour favoriser une réelle reddition de comptes ainsi qu'une gouverne, une gestion et une vérification efficaces. Monsieur Boisclair dirige les travaux de la Fondation depuis sa création en 1980. Il a déjà été associé d'une firme nationale de comptables agréés et a travaillé pour le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Colombie-Britannique et d'autres institutions du secteur public dans les domaines de la gestion financière, de l'information de gouverne ainsi que des rapports sur le rendement. Dans le secteur privé, il a été premier dirigeant d'une société dans le secteur aérospatial.

**J. DOUGLAS BARRINGTON, FCA**

*Associé directeur général — Services nationaux, Deloitte & Touche, comptables agréés*

Ancien président du conseil du cabinet Deloitte & Touche, M. Barrington occupe actuellement le poste de vice-président du conseil à la CCAF-FCVI Inc. Il a présidé le Groupe de travail sur la vision de la profession du conseil des gouverneurs de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et préside actuellement le Groupe de direction sur la vision de la profession de l'ICCA. Il a obtenu sa maîtrise en administration des affaires à l'Université Harvard en 1966.

**WILLIAM R. C. BLUNDELL, O.C., B.A. Sc.-GÉNIE PHYSIQUE**

*Président du conseil d'administration, Financière Manuvie*

Ancien président directeur général de la société Générale Électrique du Canada et ancien vice-président des Finances de GE Canada, M. Blundell siège actuellement au conseil d'administration de diverses sociétés dont Alcan Aluminum Limitée, la Compagnie des pétroles Amoco Canada Ltée et la Société pour l'expansion des exportations. Il préside également le conseil d'administration de l'hôpital Wellesley, et siège au Forum national sur la santé ainsi qu'au conseil des gouverneurs de l'Université de Toronto.

**WILLIAM A. DIMMA, O.C., GÉNIE PHYSIQUE, DBA**

*Président du conseil de Monsanto Canada Inc., du Canadian Business Media Ltd. et du Home Capital Group Inc.; administrateur du Greater Toronto Airports Authority, de la Fleet Aerospace Corporation, de Sears Canada et de London Life*

M. Dimma a notamment siégé au conseil d'administration des entités suivantes : Canron, Inc., Interlink Freight Systems, Polysar Chemical, Home Oil, Toronto Star Newspapers, La Corporation Trizec Limitée, Union Carbide du Canada inc., Cercle canadien, Conseil économique du Canada, Toronto Hospital for Sick Children, Institut C.D. Howe, Toronto Symphony. Ancien président-directeur général de Royal LePage Limitée et de Torstar Corporation, il a aussi été professeur et doyen de la Faculté des études en administration de l'Université York.

---

**RAYMOND PROTTI**

*Président-directeur général, Association des banquiers canadiens*

Avant de se joindre à l'Association des banquiers canadiens, Monsieur Protti a occupé un poste de cadre supérieur dans le secteur public. Il a été directeur au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et sous-ministre à Agriculture et Agroalimentaire Canada et à Travail Canada. Il a aussi occupé des postes cadres à la Banque du Canada, au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé. Il a obtenu sa maîtrise en Économie à l'Université d'Alberta et a poursuivi ses études au London School of Economics and Political Science.

**KARN SANDY, CMA, FCMA**

*Directrice des opérations, Commission des accidents du travail du Manitoba*

Ancienne directrice générale des Services généraux à la Commission des accidents du travail du Manitoba, Mme Sandy est membre de la direction du Chapitre de Winnipeg du Financial Executives Institute et ancienne présidente du conseil d'administration de la Société des comptables en management du Canada. Elle est membre de l'Institut de la gestion financière et de l'Institut d'administration publique du Canada.

**EDWARD WAITZER, LL.B, LL.M**

*Associé, Stikeman, Elliott*

Président de la Commission de valeurs mobilières de l'Ontario de 1993 à 1996, M. Waitzer a aussi assuré la présidence du Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs de 1994 à 1996. Il a été professeur adjoint à l'Osgoode Hall Law School et vice-président des Inscriptions et distributions à la Bourse de Toronto. Il est associé chez Stikeman, Elliott et a siégé au conseil d'administration de nombreux organismes des secteurs privé et public. Il préside actuellement le Groupe de travail stratégique du Comité international de normalisation de la comptabilité et siège au groupe de travail de l'ICCA sur l'établissement des normes.

**LE TRAVAIL DU GROUPE INDÉPENDANT**

Le Groupe indépendant a adopté une approche itérative et a eu recours à plusieurs méthodes afin d'obtenir l'information nécessaire qui lui permette de poser ses jugements.

Au début, il a obtenu des données sur le statut et le rôle actuels de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale, sur l'évolution de cette fonction et sur les motifs qui ont mené à cette évolution. Le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé une série de documents d'information à l'intention du Groupe indépendant portant sur des questions comme :

- L'étendue de la fonction de contrôleur de l'Administration fédérale, aujourd'hui et dans le passé
- Les fondements dans la législation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada
- Une recherche sur la fonction de contrôleur
- Un inventaire à jour des initiatives lancées en matière de fonction de contrôleur
- La vision actuelle quant aux orientations futures

---

Le deuxième stade de la saisie de données a consisté à obtenir de l'information et des opinions arrêtées afin de permettre au Groupe indépendant de formuler ses jugements. Le Groupe indépendant a invité des organisations et des personnes clés (celles qu'on estimait être bien placées pour le conseiller) à lui donner des conseils sur les grandes questions à l'étude. Les autres ordres de gouvernement ont aussi été invités à présenter des données comparatives et des informations sur les tendances relevées. Le Groupe s'est également rendu à Washington DC pour obtenir des données comparatives additionnelles.

Le troisième stade de la saisie de données consistait à organiser des entrevues individuelles et des tables rondes. Cette démarche a permis au Groupe indépendant non seulement d'obtenir des commentaires et des points de vue additionnels, mais aussi de parfaire ses théories afin de pouvoir tirer des conclusions définitives. Au moins un membre du Groupe indépendant a participé à toutes les entrevues et à toutes les tables rondes.

Le Groupe indépendant a retenu les services de Deloitte & Touche Consulting Group pour obtenir une vérification indépendante de la valeur concrète des recommandations publiées dans le présent rapport. M. Paul Robinson, du bureau d'Ottawa de cette firme, a effectué une évaluation du défi qu'entraînent les changements proposés. Pour ce faire, il a utilisé les critères tirés de la pratique de leur cabinet dans le domaine de la gestion des changements et il les a appliqués à l'approche adoptée par le Groupe indépendant ainsi qu'à une des ébauches du rapport de ce dernier.

Depuis sa première réunion, tenue en mars 1997, jusqu'à la rédaction de son rapport en octobre 1997, le Groupe indépendant s'est réuni six fois. À trois de ces rencontres, des exposés verbaux ont été présentés aux membres pour compléter les rapports écrits ou pour leur donner de nouvelles informations. Le Sous-contrôleur général a assisté à toutes les réunions du Groupe indépendant pour veiller à la transparence du processus et pour promouvoir une présentation efficace et expéditive du rapport définitif.

Le Groupe indépendant a grandement apprécié le temps et les efforts déployés par toutes les personnes qui ont contribué — verbalement ou par écrit — à son travail. Leurs avis et leurs sages conseils ont aidé le Groupe indépendant à élaborer ses opinions et ses conclusions. Le rapport du Groupe indépendant est, toutefois, d'abord et avant tout celui de ses membres, peu importe les consultations qui ont eu lieu et les conseils recueillis.

---

## *Annexe 4*

### **ORGANISATIONS ET INDIVIDUS AYANT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX DU GROUPE INDÉPENDANT**

#### **RAPPORTS ET INFORMATION REÇUS PAR ÉCRIT**

L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique  
Le Vérificateur général du Canada  
L'Institut Canadien des Comptables Agréés  
CGA Canada  
The Fraser Institute  
Paul Gauvin, ancien sous-ministre adjoint principal, Transports Canada  
La Société des comptables en management du Canada  
Le Contrôleur et vérificateur général de l'Australie  
Le Contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni

#### **EXPOSÉS VERBAUX**

V. P. Harder, C. Davis, R. Neville, et A. Winberg  
*Secrétariat du Conseil du Trésor*

L. D. Desautels, R. M. Dubois, M. Barrados, R.C. Thompon, et D. Timmins  
*Bureau du Vérificateur général du Canada*

P. W. Currie  
*Banque royale du Canada*

W. P. Solski et B.R. Wilson  
*Dofasco Inc*

L. D. Desautels  
*Vérificateur général du Canada*

#### **ENTREVUES AVEC UN OU PLUSIEURS INDIVIDUS**

J. Bourgon, *greffier du Conseil privé*  
C. Bowsher, *ancien contrôleur général des É.-U.*  
M. Cappe, *sous-ministre, Développement des ressources humaines Canada*  
M. Catterall, *députée*  
S. Clark, *sous-ministre des Finances*  
I.D. Clark, *ancien secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général*  
W. Crandall, *sous-ministre délégué, Revenu Canada*  
L. D. Desautels, *Vérificateur général du Canada*  
G. E. DeSeve, *contrôleur, Office of Management and Budget, É.-U.*  
D. Dodge, *ancien sous-ministre des Finances*  
R. Emond, *sous-ministre adjoint, Défense nationale*  
L. Fréchette, *sous-ministre, Défense nationale*  
F. Gingell, *député de la Colombie-Britannique*  
D. Good, *sous-ministre adjoint, Développement des ressources humaines Canada*

---

P. Homulos, *sous-ministre adjoint, Patrimoine Canada*  
S. Horn, *député au Congrès, É.-U.*  
R. Hubbard, *présidente, Commission de la fonction publique*  
O. Ingstrup, *commissaire, Service correctionnel Canada*  
H. Labelle, *présidente, ACDI*  
G. Leclerc, *ancien sous-contrôleur général du Canada*  
J. Libbey, *sous-chef de projet, Stratégie d'information financière*  
K. Lynch, *sous-ministre, Industrie Canada*  
L'hon. M. Massé, *président du Conseil du Trésor*  
D. Miller, *secrétaire adjoint, secteur de la gestion des dépenses, Conseil du Trésor*  
G. Osbaldeston, *ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Conseil du Trésor*  
R. Quail, *sous-ministre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*  
M.H. Rayner, *ancien contrôleur général du Canada, et président-directeur général de l'Institut Canadien des Comptables Agréés*  
S. Serson, *sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord Canada*  
J. Smith, *directeur principal, Centre canadien de gestion*  
J. Stobbe, *sous-ministre adjoint, Services opérationnels du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*

## **ATELIERS DE REMUE-MÉNINGS ET SÉANCES DE DISCUSSION**

### **Fonctionnaires affectés aux services d'entreprise, aux finances, à la vérification et à l'évaluation, et à la vérification législative**

**Participants :** A. Armit, Commission de la fonction publique; W. Austin, Affaires indiennes et du Nord; M. Barrados, Bureau du Vérificateur général du Canada; G. Bédard, Bureau du Vérificateur général du Québec; D. Bickerton, Ressources naturelles Canada; J. Callon, Conseil canadien des relations du travail; R. Cameron, Secrétariat du Conseil du Trésor; R. Campbell, Secrétariat du Conseil du Trésor; C. Carter, Bureau du Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse; J. Davidson, Revenu Canada; C. Davis, Secrétariat du Conseil du Trésor; R. M. Dubois, Bureau du Vérificateur général du Canada; L. Edwards, Affaires étrangères et Commerce international Canada; R. M. Emond, ministère de la Défense nationale; R. B. Fadden, Ressources naturelles Canada; Y. Fortin, Statistique Canada; A. Gareau, Commissaire à la magistrature fédérale; M. Gibeault, Développement des ressources humaines Canada; D. Good, Développement des ressources humaines Canada; B. Gorman, Secrétariat du Conseil du Trésor; A. Graham, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation; J. Greenberg, Bureau du Vérificateur général du Canada; P. Gregory, Bureau du Vérificateur général de la Colombie-Britannique; E. Grout-Brown, Bureau du Vérificateur général du Canada; J. Henrichon, Bureau du Vérificateur général du Québec; B. Hirst, Secrétariat du Conseil du Trésor; J. Hitchinson, Bureau du Vérificateur général du Canada; J. Hodgins, Bureau du Vérificateur général du Canada; F. Jaakson, Constats et Vérification Canada; D. Kam, Agriculture et Agro-alimentaire Canada; D. Kingsley, Agence canadienne de développement international; R. Lafleur, Santé Canada; G. Lain, Bureau du Vérificateur général de l'Alberta; L. Lalonde, Bureau du Vérificateur général du Canada; K. Leishman, Bureau du Vérificateur provincial de l'Ontario; A. Lennox, Bureau du Vérificateur général du Canada; J. Libbey, Secrétariat du Conseil du Trésor; W. Lye, Secrétariat du Conseil du Trésor; J. Lynes, Transports Canada; E. MacPherson, Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs; S. Mathieson, Bureau du Contrôleur général de la Colombie-Britannique; E. McAllister, Agence canadienne de développement international;

---

S. McIntosh, solliciteur général; M. McLaughlin, Bureau du Vérificateur général du Canada; H. McRoberts, Bureau du Vérificateur général du Canada; D. Miller, Secrétariat du Conseil du Trésor; P. Morse, Bureau du Vérificateur général du Canada; K. Mosher, Secrétariat du Conseil du Trésor; E. Murphy-Walsh, Environnement Canada; R. J. Neville, Secrétariat du Conseil du Trésor; B. Orsini, Revenu Canada; M. Pawlowski, Conseil national de recherches; E. Peters, Santé Canada; R. Prosser, Ville de Saskatoon; D. W. T. Rattray, Bureau du Vérificateur général du Canada; C. Robertson, Secrétariat du Conseil du Trésor; J. Robins, Citoyenneté et immigration; D. Rogers, Secrétariat du Conseil du Trésor; B. Ruta, Bureau du Vérificateur général du Canada; P. Simeoni, Bureau du Vérificateur général du Canada; B. Sloan, Bureau du Vérificateur général du Canada; J. Stobbe, Travaux publics et services gouvernementaux Canada; C. Swan, Secrétariat du Conseil du Trésor; L. Talbot Allan, Environnement Canada; R. C. Thompson, Bureau du Vérificateur général du Canada; D. Timmins, Bureau du Vérificateur général du Canada; G. Tremblay, Développement des ressources humaines Canada; S. Turner, Travaux publics et services gouvernementaux Canada; M. Ulrich, Secrétariat du Conseil du Trésor; J. Van Adel, Défense nationale; G. Westcott, ministère de la Justice; A. Whitla, Secrétariat du Conseil du Trésor; A. Winberg, Secrétariat du Conseil du Trésor; C. Young, Banque du Canada; M. Zamparo, Industrie Canada.

*Animateurs* : S. Fraser, Caron Bélanger Ernst & Young; Y. Gauthier, Groupe-Conseil KPMG; M. Gosselin, Deloitte & Touche; T. Gow, Thompson Gow & Associates; R. Harris, KPMG; E. Kmiecik, Forum des politiques publiques; P. D. Lafferty, Coopers & Lybrand; D. Moynagh, FCVI-CCAF inc.; G. Post.

### **Vérificateurs législatifs des provinces**

G. Breton - Québec; E. Marshall - Terre-Neuve; G. Morfitt - Colombie-Britannique; W. Murphy - Île-du-Prince-Édouard; E. Peters - Ontario; R. Salmon - Nouvelle-Écosse; J. Singleton - Manitoba; P. Valentine - Alberta.

### **Agents financiers supérieurs à temps plein, dans le cadre d'une réunion organisée par le Conseil du Trésor**

*Participants* (noms donnés par le Secrétariat du Conseil du Trésor) : S. Aghajanian, Sénat du Canada; R. Asselin, Justice Canada; M. Andrecheck, Service canadien du renseignement de sécurité; N. Bainbridge, Industrie Canada; G. Bergeron, Travaux publics et services gouvernementaux Canada; D. Bickerton, ministère des Ressources naturelles; D. Boire, Gendarmerie royale du Canada; W.D. Boston, Revenu Canada; M. Boutin, Bibliothèque du Parlement; E. Boyd, Bureau du Conseil privé; E. Burke, Cour fédérale du Canada; M. Conway, Affaires étrangères et Commerce international Canada; A. Corriveau, Archives nationales et Bibliothèque nationale du Canada; G. D'Aloisio, Conseil de recherches médicales; L. Desroches, Environnement Canada; D. Dickson, Pêches et Océans Canada; M. Dupéré, Commission de contrôle de l'énergie atomique; R. Fauvelle, Statistique Canada; S. Guertin-Paré, Secrétariat du Conseil du Trésor; J. Gregoire, Tribunal canadien du commerce extérieur; K. Ginsberg, ; P. Guitard, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie; G.E. Jarvis, Défense nationale Canada; D. Kam, Agriculture et Agro-alimentaire Canada; D. Kingsley, Agence canadienne de développement international; A. Latourelle, Patrimoine Canada; J. Letang, Conseil national de commercialisation des produits agricoles; J. Lynes, ministère des Transports; B. Manion, Bureau du surintendant des institutions financières; O. Marquardt, Santé Canada; J. McCarthy, Affaires indiennes et

---

du Nord Canada; J. J. McCrea, Chambre des communes; C. Ménard, Tribunal de la concurrence; S. Merrill, Agence de promotion économique du Canada atlantique; G. Métayer, Condition féminine Canada; E. Miller, Commission nationale des libérations conditionnelles; I. O'Connor, Cour suprême du Canada; L. Paquette, Finances Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor; D. Pelchat, Commission canadienne des droits de la personne; C. Pelletier, Commission des relations de travail dans la Fonction publique; L. Ricard, Commission de la fonction publique; R. Richer, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes; J. Robbins, Citoyenneté et Immigration Canada; G. Roberts, Service correctionnel du Canada; P. Sauvé-McCuan, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et Conseil de recherches des sciences sociales et humaines; A. Séguin, Commission de l'immigration et du statut de réfugié; J-P. Thibault, Tribunal de l'aviation civile; J-G. Séguin, Conseil national de recherches; S. Siu, Développement des ressources humaines Canada; L. Tremblay, Centre de coordination des opérations d'urgence du Gouvernement; J. Vézina, Élections Canada

#### **Vérificateurs législatifs, dans le cadre de la réunion annuelle du Réseau des vérificateurs législatifs, organisée par la FCVI-CCAF inc.**

W. Bordne, Ontario; J. Ferguson, Saskatchewan; I. Garvie, Manitoba; P. Gregory, Colombie-Britannique; J. Henrichon, Québec; E. Hopper, Nouveau-Brunswick; C. Janes, Terre-Neuve; G. Lain, Alberta; L. McAdams, Colombie-Britannique; E. Morash, Nouvelle-Écosse; G. Peall, Ontario; E. Price, Colombie-Britannique; N. Ricard, Manitoba; M. Saher, Alberta; P. Simeoni, Canada; W. Strelieff, Vérificateur provincial de la Saskatchewan.

#### **Universitaires en Sciences politiques, en Administration publique, en Administration des affaires, et en Économie**

T. Atkinson, université de Waterloo; L. Brooks, université de Toronto; C.E.S. Franks, université Queen's; J.E. Hodgetts, université Queen's; E. Lindquist, université de Toronto; A. Nakamura, université de l'Alberta; D. Poel, université Dalhousie

#### **Directeurs administratifs de petits organismes, réunion organisée avec l'aide du réseau des petits organismes**

J. Baptiste, Commission canadienne des droits de la personne; J. Callon, Conseil canadien des relations du travail; M. Glynn, Comité du tribunal des droits de la personne; K. Johnston, Bureau de la sécurité des transports du Canada; E. Miller, Commission nationale des libérations conditionnelles; M. Montpetit, Cour canadienne de l'impôt; D. Pelchat, Commission canadienne des droits de la personne; C. Riopel, Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada; P. Simard, Commission canadienne du lait.

#### **Anciens fonctionnaires affectés au Bureau du Contrôleur général du Canada**

J. Q. McCrindell, R. Salmon, D. Wood

#### **Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor**

G. Anderson, sous-ministre, Affaires intergouvernementales; M. Cappe, sous-ministre, Développement des ressources humaines Canada; L. Fréchette, sous-ministre, Défense nationale; D.Q. Glen, sous-ministre, Environnement; S. Hertubois, sous-ministre, Patrimoine Canada;

---

D. Holdsworth, Bureau du Conseil privé; H. Labelle, présidente, Agence canadienne de développement international; S. Jenson, sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord; J. Smith, directrice principale, Centre canadien de gestion; R. G. Wright, sous-ministre, Commerce international; V.P. Harder (président).

Tant de personnes ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à réaliser cette étude que nous ne pouvons pas les citer toutes personnellement. Nous nous en excusons et nous tenons à leur exprimer notre reconnaissance.