

L'évolution du contexte de la responsabilité  
et  
ses conséquences pour les DPF et les AFS

Notes pour une allocution

de

James R. Mitchell

au

Symposium 2007 de l'IGF

Ottawa

Le 29 novembre 2007

L'allocution prononcée fait foi

- Merci pour cette très gentille présentation, Sue, et merci, mesdames et messieurs, de m'avoir invité à prendre la parole devant vous ce matin.
- Vous l'entendez sans doute tous les jours, mais je le répète, vous représentez une communauté très importante – tant pour la fonction publique que pour le gouvernement.
- Vos compétences importent plus que jamais. Vos enjeux sont presque inévitablement de gros enjeux, même si les sous-ministres et les ministres ne s'en rendent pas toujours compte tout de suite.
- Je l'ai vu dans mon travail comme conseiller informel du contrôleur général depuis quelques années. Et je l'ai vu, par une autre lorgnette, dans mon rôle au sein de deux des nouveaux comités ministériels de vérification où je siége à titre de membre externe.
- Je suis convaincu que votre sous-ministre est beaucoup plus conscient de votre rôle et de l'importance d'une bonne gestion financière qu'il ne l'était il y a trois ou quatre ans.
- Il y a cinq ans, le terme « dirigeant principal des finances » ne signifiait pas grand-chose au gouvernement – c'était un titre réservé au secteur privé. Il ne désignait certainement pas un emploi comportant des responsabilités bien définies et un rôle précis comme important conseiller du sous-ministre dans la conduite des activités ministérielles.
- Le monde a changé. Nous *vivons* dans un nouvel environnement, un contexte dans lequel les projecteurs ont été braqués sur les obligations des sous-ministres et des cadres supérieurs qui les appuient, non seulement à cause des événements sur la Colline mais aussi à cause des exigences plus larges et à long terme de la gestion efficace au sein du gouvernement.
- C'est de cela dont je veux parler aujourd'hui. Je parlerai du nouveau contexte, surtout le nouveau contexte de la *responsabilité*, et de ses conséquences pour ceux qui font votre travail dans la fonction publique actuellement.
- Dans mes observations d'aujourd'hui, je veux faire valoir trois idées :
  - Premièrement, je soutiendrai que le monde a vraiment subi des changements importants et qu'il ne s'agit pas simplement d'un coup de balancier. Il n'y aura pas de retour du balancier. Nous ne reviendrons pas en arrière; nous irons toujours en avant et c'est à vous de nous orienter dans la bonne direction.
  - Deuxièmement, je soutiendrai que même si le DPF est un important conseiller du sous-ministre et un pilier d'une bonne gestion dans le ministère, son rôle aura toujours un sens différent dans le gouvernement et dans le secteur privé.

- 
- Troisièmement, je parlerai de quelques défis particuliers des DPF et des AFS actuellement au gouvernement, et de ce que vous pouvez faire, selon moi, pour tenter de relever ces défis.

### **Le nouveau contexte**

- La première chose dont nous devons prendre conscience au sujet de ce nouvel accent (que certains qualifieraient d'excessif, voire d'obsessif) mis sur la responsabilité, sur le souci du contrôle financier et sur les résultats et les conséquences de la mauvaise gestion, c'est que ce n'est pas tout à fait nouveau. Cela n'a pas commencé avec le gouvernement actuel. Cela remonte au moins aux années 1970 et, à certains égards, à des décennies auparavant.
- Souvenez-vous, le gouvernement était tellement axé sur les contrôles que, jusque dans les années 1960, toutes les dépenses dans un ministère devaient être approuvées, directement ou indirectement, à l'avance, par un agent des Finances appelé le « contrôleur du Trésor ». Ça, c'était du contrôle!
- Puis il y a eu en 1962 la commission Glassco, qui a dit qu'il fallait « laisser les gestionnaires gérer ». M. Glassco a préconisé un rôle différent pour le Conseil du Trésor et des pouvoirs (et une responsabilité) beaucoup plus grands pour les gestionnaires hiérarchiques.
- Le balancier des pouvoirs s'est éloigné des contrôles centraux pour se diriger là où il doit être – autrement dit, vers les ministres, les sous-ministres et leurs cadres subalternes.
- Cela ne faisait pas toujours l'affaire du Parlement, parce que les parlementaires s'attendaient à pouvoir s'occuper des questions de gestion financière par l'entremise d'un seul interlocuteur, le Secrétariat du Conseil du Trésor.
  - Ils n'étaient pas contents de se faire dire qu'ils devaient demander à tous les sous-ministres des renseignements qui, à leur avis, devaient être centralisés.
  - Ils voulaient un plus grand contrôle central, même si leur propre intérêt pour les questions et problèmes de gestion financière n'a jamais été très élevé.
- En même temps, on reconnaissait de plus en plus la complexité de l'administration gouvernementale et les défis de la gestion financière dans le secteur public fédéral. Les parlementaires s'attendaient à un rendement plus élevé du gouvernement et à plus de renseignements et de réponses claires de la part des fonctionnaires qui comparaissaient devant eux.
- Cette tendance a été accentuée quand les parlementaires ont pris connaissance de cas de mauvaise gestion, voire carrément de fraude, ou de rapports qu'ils jugeaient trompeurs sur les dépenses (comme les coûts du registre des armes à feu).

- Le gouvernement Martin a réagi à ces pressions en adoptant une vague de réformes qui a été poursuivie par le nouveau gouvernement conservateur, lorsqu'il a pris le pouvoir en 2006. La pièce maîtresse de leur train de nouvelles mesures a été la *Loi sur la responsabilité fédérale*, qui, comme vous le savez, a modifié de nombreuses lois touchant d'une façon ou d'une autre à des questions de responsabilité et de contrôle.
- Nous en sommes là actuellement. Nous naviguons sur une vague de réforme administrative, axée sur la gestion et la responsabilité, dont tous les effets ne se font pas encore sentir et où vous êtes les premiers concernés.
- Mais il ne s'agit pas simplement d'un autre « coup de balancier ». Mon ami Ian Clark a parlé de deux « balanciers de gouvernance »<sup>1</sup>: il appelle le premier *centralisation-habilitation* et le second, *propriété-rendement*.
- À l'heure actuelle, nous sommes en plein du côté de la centralisation et de la propriété; avec le temps, l'équilibre se rétablira jusqu'à un certain point.
- Mais dans le contexte de 2007 et d'au-delà, où l'information est très intense, nous devons nous attendre à ce que le Parlement, les médias et le public exigent plus d'information et de l'information de meilleure qualité sur ce que fait le gouvernement et sur la qualité de sa gestion.
- Les attentes au sujet du rendement, de l'efficacité et de la probité ne diminueront pas dans les années qui viennent.
- Reste à déterminer comment ces attentes seront satisfaites et ce qu'elles signifient pour les dirigeants. Mais l'obligation de fournir de la meilleure information et d'avoir des responsabilités plus claires ne disparaîtra pas.

### **Le rôle du DPF**

- À titre de DPF et d'AFS, votre travail consiste à aider votre sous-ministre à s'acquitter de ses responsabilités envers le ministre, envers le Conseil du Trésor, envers le BCP et envers tous les autres centres au sein du gouvernement qui exercent une autorité quelconque sur le sous-ministre.
- Ce n'est pas une nouvelle responsabilité – vos prédécesseurs et vous l'avez toujours fait.
- Une chose qui est nouvelle, c'est votre obligation grandement élargie d'appuyer le sous-ministre lorsqu'ils témoignent devant un comité permanent, tribune où les députés cherchent désormais à obtenir des réponses plus claires et plus approfondies à leurs questions, et généralement une attitude de respect et de sensibilité face à l'intérêt légitime du Parlement de savoir comment les ministères et les organismes exercent leurs activités.

---

<sup>1</sup> Voir Ian D. Clark "Governance Pendulums in Public Sector Reform: Lessons on Downsizing and Modernization from Ottawa and Queen's Park", novembre, 2007.

- Une autre obligation qui vous frappe de plein fouet, c'est celle de produire des états financiers vérifiables à partir de 2008-2009.
- Votre travail, comme celui du DPF dans une société du secteur privé, est crucial pour que le PDG puisse s'acquitter de sa responsabilité de gestion efficace et, en réalité, essentiel au succès de l'entreprise. Mais votre travail n'est pas identique à celui d'un DPF du secteur privé.
- La différence tient en partie au fait que les objectifs du secteur public sont plus complexes et plus variés que ceux d'une organisation du secteur privée, où l'objectif est essentiellement la croissance et le profit.
- Dans le secteur public, en revanche, les objectifs dépendent toujours de facteurs sociaux, politiques et économiques qui sont souvent difficiles à équilibrer et qui sont habituellement impossibles à évaluer avec précision.
- Au gouvernement, des renseignements financiers à jour et exacts sont un important facteur de réussite, mais les résultats financiers ne sont pas le seul but visé. Au gouvernement, le jugement du DPF sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire ne constitue pas le conseil déterminant au sous-ministre ou au ministre. D'autres facteurs – certains politiques, d'autres stratégiques et d'autres encore indépendants de la volonté du ministre ou du sous-ministre – pèsent lourdement dans l'équation.
- Cela ne veut pas dire que le travail du DPF n'est pas vital dans chaque ministère ou organisme, ou qu'il n'exige pas des gens très talentueux et dévoués.
- Cela veut dire plutôt que les réalités et les défis du secteur privé sont fondamentalement différents de ceux du secteur public, ce qui a des implications sur ce à quoi nous nous attendons du DPF.
- Même si la bonne gestion, et surtout la bonne gestion financière, devrait toujours être une priorité des sous-ministres, elle ne sera jamais la plus grande priorité. La principale priorité du sous-ministre sera toujours d'appuyer les objectifs du ministre dans le grand plan d'action du gouvernement. À cet égard, le DPF joue un rôle important, mais rarement le rôle déterminant.

### ***Les responsabilités des DPF et des sous-ministres***

- Alors, vous êtes importants et, même si le sort du monde ne dépend pas de vous, vos responsabilités sont extrêmement complexes :
  - Envers votre profession, et ses normes professionnelles rigoureuses;
  - Envers le contrôleur général;
  - Envers vos collègues dans votre ministère ou organisme;
  - Et envers les sous-ministres que vous servez.

- 
- Permettez-moi de dire quelques mots sur la façon dont vous aidez le sous-ministre à assumer ses responsabilités envers le Conseil du Trésor et envers le Parlement.
    - Vous ne l'aidez pas seulement par votre façon de mener la barque; de préparer les comptes ou de l'informer.
    - Vous ne l'aidez pas seulement par votre brio quand vous témoignez avec le sous-ministre devant un comité.
  - Vous l'aidez surtout par la façon dont vous jouez votre rôle au sein de votre ministère ou organisme :
    - La mesure dans laquelle vous réussissez à élaborer et mettre en œuvre des systèmes modernes d'information et de contrôle;
    - Ce que vous faites pour renforcer la prise des décisions de gestion;
    - Ce que vous faites pour que les cadres supérieurs assument leurs responsabilités en matière de gestion financière.
  - Voilà le rôle plus large du DPF que le système veut que vous jouiez.
  - C'est le rôle que les sous-ministres veulent que vous jouiez.
  - C'est un rôle actif, pas un rôle passif. C'est avant tout un rôle de leadership.

### ***Les défis des DPF actuellement***

- Quels sont les défis auxquels vous êtes confrontés actuellement à titre de DPF? En voici quelques-uns qui viennent immédiatement à l'esprit :
  - Le premier, c'est le renforcement des capacités en gestion financière. Comme le contrôleur général nous le rappelle depuis quelques années, ce besoin est pressant presque partout au gouvernement.
  - Un autre défi consiste à créer dans vos ministères et organismes une culture de gestion qui se fonde sur a) la conscience de l'importance de la gestion financière et b) la compétence des gestionnaires en matière de contrôle et de responsabilité financière.
  - Un autre encore consiste à définir et remplir votre rôle comme DPF ou AFS concrètement, plutôt que selon la théorie, aussi louable soit-elle, du BCG.
  - Et pour en ajouter encore un autre, nous ne devrions pas oublier l'importance de préparer la relève. Comme toutes les autres communautés professionnelles au gouvernement, celle de la gestion financière vieillit.

- 
- Même à l'heure actuelle, nous n'avons pas autant de gestionnaires financiers chevronnés et capables que nous en avons besoin. Nous ne pouvons pas nous permettre de les perdre à cause des départs à la retraite. Renouveler cette communauté est et demeurera une grande priorité du contrôleur général.

### ***Mes conseils aux DPF et aux AFS***

- J'ai trois conseils à vous donner pour bien faire votre travail de DPF et d'AFS dans ce contexte stimulant.
- Premièrement, appropriiez-vous le programme de gestion financière établi par le contrôleur général :
  - Pas seulement dans votre ministère mais aussi dans l'ensemble du gouvernement.
  - Le BCG est fermement convaincu que la communauté financière lui appartient. Le conseil que je vous donne est de *prendre possession du BCG*. Ils ont besoin de votre aide. Ils ont besoin de vos idées et de votre expérience. Ils ont besoin que vous appuyiez leur programme.
  - Dans une très grande mesure, votre succès déterminera le leur.
- Deuxièmement, après avoir affirmé que vous n'êtes pas la personne la plus importante au ministère, je vous rappelle également que vos postes ont certainement une portée plus vaste actuellement – beaucoup plus vaste – que par le passé.
- Vous devez vous voir dans cette perspective plus large.
- Charles-Antoine avait tout à fait raison de vous considérer comme d'importants conseillers du sous-ministre, même si nous ne sommes pas toujours d'accord sur l'ampleur du rôle que vous devriez jouer. Mais un grand rôle ne tient pas seulement au titre. C'est ce que *vous* en faites qui compte.
- Mon troisième message est que si vous voulez examiner avec crédibilité les programmes de votre ministère, vous devez savoir de quoi vous parlez.
- Si vous voulez donner un point de vue critique sur les nouvelles initiatives de dépenses, vous avez intérêt à connaître votre sujet. Une erreur évidente et votre crédibilité peut être entachée pour des années dans votre ministère.
- Que devez-vous faire exactement pour réussir?
  - Vous devez installer et gérer des systèmes financiers et des mécanismes de contrôle de la plus haute qualité et dans lesquels les gens de votre ministère ont confiance.

- 
- Si vous ne parvenez pas à accomplir cette tâche fondamentale pour vous, vous pouvez difficilement vous attendre à ce que les autres vous écoutent quand vous parlez de leurs activités.
  - En ce qui concerne la responsabilité, vous devriez commencer avec les obligations précises de l'administrateur des comptes en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* modifiée. Revoyons un peu ces obligations.
  - Le paragraphe 16.4 (1) de la *LGFP* modifiée rend le sous-ministre « comptable devant les comités compétents du Parlement » :
    - a) des mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
    - b) des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
    - c) de la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des Comptes publics visés à l'article 64;
    - d) de l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale ».
  - Vous jouez un rôle clé pour appuyer votre sous-ministre dans chacun de ces domaines. Si le sous-ministre ne peut pas compter sur vous, il est cuit.
  - Vous constaterez (et beaucoup d'entre vous le constatent déjà) que, dans le nouveau monde de la vérification, c'est le DPF qui passe le plus de temps sous les projecteurs du Comité ministériel de la vérification.
  - Si vous ne pouvez pas livrer la marchandise dans ce nouveau contexte, vous êtes cuits.
  - Mais voyez le beau côté de la médaille – vous avez des emplois importants, il y a de grandes attentes à satisfaire et vous avez l'appui du gouvernement et du Parlement dans ce que vous faites.
  - Que demander de plus?