

doc
CA1
EA
79B12
EXF

M
b 181672X(E)
b 2313042(F)

BACKGROUND DOCUMENTS ON EVALUATION
AND AUDITING

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Department of External Affairs

May 1979

CONTENTS

- . Introduction
- . Role and Workplan of the Comptroller General of Canada
- . Auditor General:
 - Comprehensive Auditing: Extracts from the Auditor General's Annual Report, 1978
 - Letter from the President of the Treasury Board to the Auditor General published in the Auditor General's 100th Annual Report, 1978
 - Extract from the Auditor General Act
- . Evaluating Foreign Policy
- . ICER Inspection Service
- . Audit and Evaluation Committee: Terms of Reference

43-226-389 / 43-256-211

INTRODUCTION

The purpose of this booklet is to give managers in the Department background information on evaluation and auditing and on the roles of the Comptroller General and the Auditor General in preparation for surveys and assessments of this Department which they are undertaking at the present time.

For well over a decade now, the Government has been devoting unprecedented attention to improvements in its organization and operations. During the last few years, it has been devoting particular attention to the quality of management in the public service, with a special emphasis on financial matters. In 1974, a special committee was established to examine the Office of the Auditor General, and its report was instrumental in the enactment of the Auditor General Act of 1977. Just as this new legislation was being enacted, the Government appointed a Royal Commission on Financial Management and Accountability whose recent report is expected to have as far-reaching an impact on management in government as the Glassco Commission of 1962.

The Royal Commission had barely begun its work when the Government announced its intention to establish a new Office of Comptroller General, an office whose creation had been advocated by the present Auditor General.

The actions outlined above reflect, among other things, the high priority attached by the Government to restraining its expenditures and to improving the efficiency and economy of operations in the public service.

Comptroller General

As the papers in this booklet indicate, the Comptroller General is a senior deputy minister who reports to the Treasury Board on certain aspects of management in the public service, with a special emphasis on financial management. At the present time, he and his officials are collaborating with senior management in departments and agencies to develop plans for specific improvements in their management within a specific period - usually several years. These are usually called IMPAC* Action Plans. The Under-Secretary and the Comptroller General have agreed to begin developing such a plan in the immediate future.

The Comptroller General co-ordinates the Government's response to the reports of the Auditor General and thus measures his own performance partly in the light of the nature of the Auditor General's observations on the quality of management in the public service.

Auditor General

Unlike the Comptroller General, the Auditor General is an officer of Parliament whose duty it is to report on deficiencies relating to the management of public funds and related matters - a duty which has led him to examine a very

* Improvements in Management Practices and Controls.

broad range of general management activities (see extracts from the Auditor General Act in this booklet).

Evaluating Foreign Policy

This booklet contains a paper on the evaluation of foreign policy. The paper describes a key planning, resource allocation and evaluation mechanism, the Country Programming System, and identifies some basic problems in evaluating certain aspects of our activities.

ICER Inspection Service

One step in the extension of both our evaluation and audit capabilities has been the decision by ICER to establish a new strengthened Inspection Service to review operations at posts abroad and to collaborate with the Department's audit and evaluation group in reviewing related activities at headquarters. The new Inspector General will have the "document de base" reproduced in this booklet as a guide.

Audit and Evaluation Committee

A new Audit and Evaluation Committee, chaired by the Under-Secretary has been established to ensure that the Department's requirements for auditing and evaluation are fully met. Its terms of reference are reproduced in this booklet.

COMPTROLLER GENERAL

- Speech by the Comptroller General on his Role and on the IMPAC (Improvement in Management Practices and Controls) Workplan



78/74

THE ROLE AND WORK PLAN OF THE COMPTROLLER GENERAL OF CANADA

NOTES FOR AN ADDRESS BY

HARRY ROGERS

COMPTROLLER GENERAL OF CANADA

TO THE

FINANCIAL MANAGEMENT INSTITUTE

OTTAWA, SEPTEMBER 19, 1978

For Immediate Release

Thank you Mr. Chairman for your kind introduction. I am pleased to have this opportunity to address the Financial Management Institute. This is the third opportunity since I assumed my new position last April that I have had to talk in any formal way, with fellow public servants about the work of my office. You will note that I said "fellow public servants". This is the result of the very kind and warm reception that has been extended to me by the many people in the Public Service I have met so far.

I would like to take the next few minutes to explain the functions of the Comptroller General's Office, its objectives and some of our plans for the immediate future. After that, I will be glad to answer your questions about our activities.

When the Prime Minister announced my appointment, he said that I would be,

"...responsible for the assessment and upgrading of financial management programs and financial personnel throughout the Public Service in order to improve both financial control and over-all management."

During the discussion of the legislation that established the office, the Honourable Robert Andras, President of the Treasury Board and my boss, summarized my role as follows: the Comptroller-General is,

"...responsible to the Treasury Board for the quality and integrity of Financial Administration Systems and related practices and procedures in use throughout the Public Service."

The Office of the Comptroller General was formed by the transfer of two branches from the Treasury Board Secretariat. These are the Financial Administration Branch, under Stuart Mensforth, and the Efficiency Evaluation Branch, headed by Timothy Reid. I'd like to describe the principal functions of these two branches to you.

To carry out its responsibilities under the Financial Administration Act as assigned by the Treasury Board, the Financial Administration Branch is organized in three components. First, there is a Financial Policy Division. The work of this Division is visible to you in the Treasury Board's Guide on Financial Administration. Briefly, the

division is responsible for recommending to the Treasury Board new or amended rules of accounting; and for the financial control practices to be followed in the Public Service; for financial reporting by departments and agencies and for the rules covering the preparation of budgets and the exercise of budgetary control by departments and agencies.

The second component of the Financial Administration Branch is the Professional Development Division. This group is concerned with the organization, structure and staffing of the financial function in departments. They are also involved in the assessment of classifications of financial officers in the Public Service. And finally, they play an important role in the development of training programs for financial officers, both for personnel starting their studies and for more senior financial officers concerned with acquiring professional certification.

The Professional Development Division works closely in these matters with the Personnel Policy Branch of the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and the departments involved. In the training areas, there is also close liaison with professional accounting bodies concerning curriculum and examination content.

The third component of the Financial Administration Branch is called the Financial Policy Evaluation Division. It conducts departmental reviews, on a scheduled basis, of the extent and quality of compliance with Treasury Board policies and guidelines. These reviews are based primarily on the Guide on Financial Administration and have as their objective, the establishing with departments of agreement on the actions to be taken where needs for improvement are defined.

The second of the two transferred branches is the Efficiency Evaluation Branch. This branch is responsible for ensuring that departments and agencies are implementing two major Treasury Board policies. One, concerning Performance Measurement, was made policy in 1976, and the other, dealing with Program Evaluation, became policy in late 1977. Our responsibilities are to see that departments have their plans in place to implement these policies across all of the operations and programs for which they have appropriate application. Our concern is primarily with the depth of the departmental plans in relation to the operations and programs

of the department, and that the measurement procedures followed are adequate and objective. I might add, we are also concerned that the practices and procedures followed are economical and efficient, as well as effective. I will be talking more about some of the work of the branch later.

The Treasury Board is now served by two bodies, the Office of the Comptroller General and the Treasury Board Secretariat. There are now two senior deputy ministers, myself and Dr. LeClair, reporting to the President of the Treasury Board.

The Secretariat has the responsibility for the direction, planning, review and control of expenditure plans and their relative priorities; for general administrative policies of government, such as facilities; and government policies and practices in the fields of personnel management and official languages. Dr. LeClair and I share a common view about the relationships between our two organizations. We must be like Siamese twins if the Treasury Board is to fulfil its obligations under the Financial Administration Act.

Our two organizations maintain close and continuous communications in areas of common interest. An example is in the program evaluation area, where the work that the Comptroller General's Office performs in association with departments and agencies bears directly on the work of the Program Branch in the Secretariat.

I thought it worthwhile to describe what I think the relationship between my office and departments ought to be. In practice I feel it should be similar to the relationship that exists in the private sector between a corporate controller and the operating divisions, branches and subsidiaries in a large, highly-decentralized company. This is a consultative process. This process has five basic parts. Like a corporate controller, the Office of the Comptroller General has to, firstly, establish new or revised groundrules in accordance with its mandate from Treasury Board; secondly, effectively communicate these to departments; thirdly, reach agreement with departments on how and when implementation will occur; fourthly, monitor progress against these agreements; and lastly, follow up if there are corrective or further actions required. This five-part process places a premium on effective, two-way communications between the functional, staff organization - mine - and the line, operating

organization - the departments. This effectiveness in communications will be accomplished by being out in the departments, where the work is being done, so that the knowledge base of my organization is as complete as possible. Commitment, and subsequently, accountability - on the part of both parties - flow from agreement. Forging agreement on goals is the very essence of the art of management in any enterprise. If this does not occur, there is no contract between the staff organization and the line organization to accomplish change.

To implement this consultative process, it is necessary for us to know where departments and agencies are now, what their plans are and what further needs to be done to make Treasury Board policies, and their implementation in the areas of financial administration, financial planning and financial control systems, more effective. Such an inventory-taking has to include directly-related areas of operational planning and controls upon which the financial functions are dependent. To obtain this knowledge base, my office is initiating a survey which we have given the acronym of IMPAC, standing for "Improvement in Management Practices and Controls."

This survey will be carried out for 20 major departments of government which account for more than 70 per cent of the total budgetary expenditures and 84 per cent of staff-years. The purpose of the survey is to establish action plans and timetables to accomplish needed improvement. Its objective is to identify areas of the financial functions, and directly-related operational planning functions which are satisfactory, and areas which still need improvement.

IMPAC will have benefits both for departments and for the government. First, from the point of view of departments, the survey information and subsequent discussion of it, will create action plans that will reflect agreement between my office and individual departments. The Office of the Comptroller General will then be in a position to support departments in any examination of their practices and will be able to comment on the quality of present activities and plans. Secondly, action plans and timetables will reflect not only the priorities of the department in question, but will take into account the realities of constraints such as manpower and skills availability. Thirdly, the plans will give deputy ministers and their management committees a resource tool which can be of assistance in monitoring

progress from an agreed starting point against an agreed plan. And fourthly, IMPAC will provide another basis for examining the resource needs of departments in the financial management area, including directly-related operational planning and control activities upon which the financial activities are dependent.

From the government's point of view, the survey and the resulting action plans will enable a balanced, fact-based response to reports such as those of the Auditor General and appropriate portions of the Lambert Commission. We will be able to pinpoint, across the major departments of government, where conditions are satisfactory and where change is needed, as well as where actions plans are under development or in place to achieve the improvements that are recommended in these reports. Where change is needed, priorities and timetables will be known. The capability to provide this kind of response can help to maintain and even increase public confidence in the Public Service. The most important result will be that the Treasury Board will have a set of integrated plans against which progress across government can be monitored. Finally, this survey, and the agreed action plans, will provide further definition of the role of the Office of the Comptroller General in relation to departments and agencies.

The IMPAC survey covers most of the major programs in each of the 20 departments, as defined in the Estimates as well as functions common to all programs. The survey is divided into four major areas: "planning", "organizing and implementing", "controlling" and "internal audit". Each of these four areas has been further divided into a number of subsidiary items. Each subsidiary item will be examined and appraised with reference to a supporting list of three types of questions that relate to policies and practices.

Number one, policies and practices that have been established by the Treasury Board; number two, that are generally accepted by departments - for instance the existence or absence at the departmental level of a program evaluation function; and thirdly, departmental practices measured against the best performance of similar practices found in government today.

Even at this juncture in my experience in the federal government, it is my observation that "the best performance in some departments" is of a very high professional standard indeed. This represents, therefore, an appropriately difficult, but accurate, standard of comparison.

We have developed a questionnaire format as the means of conducting the survey to ensure high quality input, objectivity in conducting the survey and consistency between departments.

We have assigned 35 officers in my department to carry out this survey in conjunction with departmental personnel.

This assignment of officers is just one of the ways I'm trying to minimize workload for the departments involved. To avoid duplication of effort, we are concentrating initially on collecting as much information as we can for the survey from central agency sources such as the Auditor General, the Program Branch of the Treasury Board Secretariat and my own Financial Administration and Efficiency Evaluation Branches.

When information has been collected from central agencies, it will be verified with departmental personnel. Any missing information will be obtained by IMPAC personnel working closely with those of departments. Again, there will be ongoing participation of OCG officers to minimize the demands on departmental staff.

The information in the survey will be used as a basis for a preliminary assessment. Preliminary recommendations will then be formulated concerning priorities and possible solutions. At all times, departmental staffs will have access to the evaluations and the recommendations, as well as the supporting documentation.

After this phase is completed, I will meet personally with the Deputy Minister of the Department in question and with any staff nominated by him. The objective of this meeting will be to review the important findings of the survey, to resolve any disagreements that exist or crystalize any differences in views on the evaluations and priorities of the actions recommended.

The next step will be for the departments and the OCG to prepare plans which will outline how agreed-upon changes are to be accomplished and in what time frame. Finally, on the basis of these agreed-upon departmental plans, officers in OCG will draw up a government-wide action and priority plan. This plan will be implemented only after the Treasury Board Ministers have reviewed and accepted it.

Now, that's the over-all plan; but to test our approach, three volunteer departments - Energy, Mines and Resources, Health and Welfare, and the Post Office - are going to help us test the scope and procedures of the survey, as well as the accuracy of our analysis, before we complete extensive reviews in the other 17 departments.

In our assessment of the results of the survey, we will use a four-point rating system to provide a means of establishing the priority of a particular item. But, the priority will also depend on a number of other factors such as the relative weight given by my office and the department to a particular item or the sequence of tackling problem areas that seems most appropriate.

The survey is not intended to provide a "report card" on departments. It is, rather, the basis for departmental action plans. The only written report from IMPAC will be the agreed-upon action plans with each department.

It's important to remember that the procedures to be followed in the IMPAC survey, and the evaluation methodology to be used, have been designed to ensure consistency between departments, to maintain quality control, and to ensure that we can provide a clear, concise and objective explanation of the results.

I want to stress that this survey is not an audit. The only documented, final result to be reported is the action plan and the timetable to accomplish improvements that have been agreed with the departments. The IMPAC survey is not intended to provide a perfect picture of management practices and controls across government. Its scope, duration, and coverage are designed to give an accurate picture of the situation in those departments responsible for most government spending and staff-years. The survey is the start of a continuing, positive and beneficial consultative process.

Our objective is to complete the IMPAC survey by about the end of this fiscal year. The success of the survey depends entirely on the positive and active support of departments. The results of the survey are a prerequisite for the establishment of the consultative process between my office and departments. There is a need for urgency because both the Public Service and the government must be in a position to provide fact-based evidence of the status of their management practices, and to provide evidence of plans for improvement where a need is indicated.

Now, I would like to outline briefly another related project of my office.

A group within the Efficiency Evaluation Branch is undertaking a study related to the Treasury Board's policy on program evaluation. Branch personnel are being assisted in this work by experienced people from several departments. Their task is to develop a list of small "p" programs within the same departments as the IMPAC survey. Let's call them, "chewable chunks". These chunks are the sections of a department's operations and programs the effectiveness of which are deemed capable of being evaluated as a coherent whole. Once these have been identified they will be divided into three groups. First, those chunks which we judge to be relatively easy to evaluate, for effectiveness; second, those that may be evaluated but with some difficulty; and finally, a group of chunks which are perceived not to be evaluable. Program pieces might appear in this last group because the objectives of the "chunk" have never been clearly stated, or, although the objectives have been clearly stated, there are no known methods for measuring whether they have been achieved.

Next, we will apply a cost and staff-year value to each of the small "p" programs. Finally, departments will be asked to develop their plan for evaluation, using the following criteria:

1. Ease of evaluation;
2. The value of the program in terms of expenditure dollars and staff-years;
3. The expected cost of the evaluation in relation to the size of the program;
4. Departmental or ministerial priority.

This plan will, like the IMPAC priority plan, take into account the realities of available resources and other priorities within the department.

To date, I have reviewed the IMPAC work plans with the Deputy Ministers of over half the departments involved in the survey. I am now in the process of making presentations to their management committees. By early October, I will have completed discussions with all 20 departments. I have been heartened by the positive support which the departments have shown for this project.

I did not go into a lot of detail about the IMPAC survey today but I would be glad to provide a summary write-up to anyone who requests it from my office.

The IMPAC survey and the program evaluation projects are not our only concerns over the next year. We have many more policy areas, but these two will be the major components of the future activities of my office.

I hope that you now have some insight into the operations of the Office of the Comptroller General and can see our activities as a positive move to assist departments to become more effective and more efficient. Thank you.

- - - -

AUDITOR GENERAL

- Chapters 11 and 12 of Auditor General's Annual Report of 1978.
- Letter from President of Treasury Board to Auditor General in Auditor General's Annual Report of 1978.
- Extract from Auditor General Act re his role.

Comprehensive Auditing
(EXTRACT from Auditor General's Annual
Report of 1978)

11

**COMPREHENSIVE AUDITING FOR PARLIAMENT
A NEW CYCLICAL APPROACH**

11.1 In this, the first of two chapters dealing with comprehensive auditing, we outline a new audit approach for the Audit Office. The objective is to provide Parliament with constructive comprehensive evaluations of departments, agencies and Crown corporations on a cyclical basis and to co-ordinate the audit activities of the Office with those of internal and other auditors in these entities. This approach evolves largely from the developments which have occurred in the Office during the last five years.

Background

11.2 Evolution of the Audit Office. Formally, the legislation dealing with the Audit Office had evolved very little from 100 years ago when the position of Auditor General was created, to the introduction of the new legislation in 1977. As with most government institutions, however, the Auditor General's role is defined not only by the letter of the law, but also by tradition and convention. Here there was some evolution, particularly in the area of matters reported to the House of Commons. Early in the 1950s the Auditor General, Mr. Watson Sellar, instructed his staff to be alert to what he termed "nugatory payments". In 1958, he began reporting items of this type in his annual Report as "non-productive payments". His successor, Mr. Maxwell Henderson, continued in this tradition.

11.3 The Independent Review Committee. When I was appointed Auditor General in 1973, I believed there was a need for a fundamental reassessment of the functions of the Office and for a definition of the direction in which it should move in the future. The Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada was commissioned in October 1973 to meet this need. In April 1975 its report, a landmark study, was tabled in the House of Commons. The Government, after considering the Committee's recommendations, incorporated most of them in a new legal mandate for the Office, the Auditor General Act, proclaimed as of August 1, 1977.

11.4 The Auditor General Act. The new Act defines the responsibilities and relationships of the Auditor General. It requires the expression of opinions on financial statements and annual reporting on cases where there is insufficient accounting for and control over public resources and where money has not been expended for purposes intended. In addition, the legislation specifically calls for reporting cases where money has been expended without due regard for economy and efficiency and where procedures established to measure and report effectiveness are unsatisfactory -- the value-for-money issues critical to the Government's management of public resources.

Comprehensive Auditing

11.5 Constructive auditing. Traditionally, parliamentary scrutiny of expenditure control and performance focused on isolated examples of improprieties discovered during field audits based largely on the auditing of transactions. Review of these findings, often long after the event, tended to be time-consuming and controversial and did not necessarily facilitate a broader understanding of the strengths and weaknesses existing in the management and control of public funds or suggest possible remedies for underlying problems. Furthermore, transaction auditing by itself, rather than in the form of specific tests relating directly to identified weaknesses in financial control systems, became largely impractical and non-productive because of the sheer growth in the size of the Government and the volume of its transactions.

11.6 In 1973 we adopted a new form for the annual Report which specifically included, under the "any other case" authority which was in the legislation at that time, items formerly identified as non-productive payments and other matters we thought should be referred to the House of Commons. Further, we recommended appropriate corrective action and included both findings and recommendations in our annual Report. We also invited responses from agencies and departments indicating planned corrective actions for inclusion in the Report.

11.7 The Office also adopted a more contemporary approach to auditing -- the systems-based approach -- and began special studies as a first step in accomplishing the broad-scope audit objectives and providing Parliament with a better understanding of the underlying problems and possible remedies.

11.8 Specifically, constructive auditing means going further than the traditional practice of reporting errors, deficiencies and procedural weaknesses. It means, in addition, recommending methods of rectifying shortcomings. It also means, in significant matters, including both our findings and our recommendations in our Report to the House of Commons. Furthermore, it means including in our Report the response of the concerned agency, department or Crown corporation. Finally, and most important of all from Parliament's standpoint, it enables the Audit Office to follow up and monitor on behalf of Parliament, the implementation of corrective actions agreed upon. This whole approach facilitates greatly the work of the Standing Committee on Public Accounts and has now become a vital and indispensable part of the whole audit and reporting process. Thus, a constructive audit approach generates maximum benefit from the audit effort and contributes to the establishment and maintenance of effective systems for the management and control of public funds.

11.9 Systems-based auditing. Under the systems-based audit approach, the nature, extent and timing of detailed audit procedures, including appropriate selective tests of the validity and integrity of transactions, is based on an organized study and evaluation of controls within a system to determine what reliance can be placed on the system to ensure effective planning and management of resources and to provide accurate information. Although some detailed testing of transactions is necessary to ensure that the identified controls

are effective, this audit approach enables the auditor to concentrate the audit effort in areas where controls to assist in the conduct of government operations do not exist or are not operating properly. At the conclusion of the examination the auditor is in a position to point out the consequences of the weaknesses and recommend possible means of instituting corrective action.

11.10 Special studies. To develop and implement this constructive approach, the Audit Office undertook special studies with teams consisting of staff from within the Office and professionals obtained from the private sector under Executive Interchange agreements or professional service contracts. The first major study was the Financial Management and Control Study (FMCS), conducted in 1975 and 1976. It gave Parliament an overview of government-wide financial management and control systems including the organization of the financial function, the qualifications of financial administrators, the quality and usefulness of information for managerial and financial control purposes, and the effectiveness of internal financial audit. The key recommendation of this study helped to bring about the appointment of the Comptroller General of Canada in early 1978. This study also focused attention on the financial control of and by Crown corporations.

11.11 The second major study, the Computer and Information Systems Evaluation (CAISE) Study, reported in 1977, penetrated more deeply into controls in the electronic data processing environment. In essence an extension of the FMCS, it represented the first in-depth evaluation of computer-based systems by this Office.

11.12 The most recent major government-wide study, the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE), included in this Report, represents an important first step in the area of value-for-money auditing. It points out where significant improvements are required in existing efforts to achieve economy, efficiency and effectiveness in government.

11.13 There have been other important special studies reported in this and previous Reports. Recommendations have been made to improve the quality of financial information for Parliament in the Estimates and in the Public Accounts. Recommendations to enhance the scope, quality and effectiveness of internal audit are included in the next Chapter.

11.14 Current objectives. The special studies have directed specific attention to the policies and procedures established by central agencies since these are fundamental to the effectiveness of systems throughout the Government. The Comptroller General is taking initiatives to provide leadership and assistance to departments so that they may improve in the areas of weak financial management previously reported. These studies have also served to increase the awareness and skills of staff within the Audit Office. As part of their terms of reference, teams carrying out special studies have been required to develop new methodology in their respective areas of interest and expertise.

Comprehensive Auditing

11.15 The objective now is to diminish the reliance on special studies, to capture the concepts and techniques which have already evolved, and to move towards providing Parliament with constructive, comprehensive evaluations of individual departments, agencies and Crown corporations and of the Government as a whole. To maximize the effectiveness of this audit approach, a concept of cyclical reporting, described later in this Chapter, is being implemented. To ensure economical, efficient and effective auditing within the Government, the activities of the Audit Office will be co-ordinated with those of internal auditors wherever the scope and quality of their audit work is appropriate and sufficient.

Comprehensive Auditing

11.16 The FRAME concept. We are using the acronym FRAME to describe, in very simple terms, the methodology being developed for comprehensive auditing. FRAME provides a useful basis for summarizing the legal responsibilities of the Auditor General, the objectives of the comprehensive audit and the nature of the specialized staff resources required to conduct it. The acronym FRAME results from combining the first letters of the following five separate but inter-related facets of the comprehensive audit:

- Financial Controls
- Reporting to Parliament
- Attest and Authority
- Management Controls
- EDP Controls

11.17 Financial controls. Audit examinations will continue, in the manner of the Financial Management and Control Study, to evaluate the controls over revenues, expenditures, assets and liabilities, including the organization of the financial function, and the financial reporting and accounting systems. Considerable progress has already been made in incorporating the related audit methodology into the Office's continuing audits.

11.18 Reporting to Parliament. This module of the comprehensive audit considers the reports prepared both by the Government and by the Audit Office. On the government side, attention will focus on the form and content of submissions and reports prepared for requesting funds and for accounting to Parliament for money received and spent - the Estimates and the Public Accounts respectively. Until recently, the primary interest of the Audit Office in this area has been directed to expressing an opinion on the summary financial statements of the Government included in the Public Accounts. We now intend to place more emphasis on examining the consistency and adequacy of information on departmental programs and activities in both the Estimates and the Public Accounts.

11.19 The other aspect of reporting to Parliament concerns the annual Report of the Auditor General and the responsibility for deciding on principal issues and the appropriate emphasis to be given to each. In developing the comprehensive auditing approach and planning for its application, it will be necessary to plan the broad framework of annual Reports several years in advance. This module will also deal with the detailed reports the Office issues to government managers and which subsequently form the basis for summarized findings and recommendations in the annual Report.

11.20 Attest and authority. This module of the comprehensive audit constitutes the type of auditing traditionally carried out by legislative auditors - the examination of financial authority for government expenditures and related disbursements and the expression of an opinion as to the fairness of the presentation of financial information in accordance with stated accounting policies or, where appropriate, generally accepted accounting principles.

11.21 Management controls. This module deals with the Government's systems, policies and procedures for evaluating and reporting on the effectiveness of programs and for promoting the economic acquisition and efficient use of resources. Essentially it is value-for-money auditing, a development in government auditing that is rapidly gaining increasing emphasis in Canada. The current methodology in this area is still somewhat diffuse. It is really only beginning to emerge and be captured in a body of knowledge. Chapters 2 to 5 of this Report, dealing with our Study of Procedures in Cost Effectiveness, refer to the nature of the audit criteria which must be established as part of the audit methodology. This is a complex area, not only because it is a relatively new field of auditing, but also because effective implementation requires the use of multi-disciplined staff.

11.22 EDP controls. As a one-time study, CAISE accomplished its desired objective of producing an evaluation of the adequacy and effectiveness of controls in the electronic data processing environment of the Government. Methodology for evaluating EDP related controls and applying computer-assisted audit techniques is well developed in Canada, but there are few readily available practitioners with the necessary specialized qualifications. The ultimate objective is to have regular audit teams undertake computer auditing just as for all other facets of the comprehensive audit. In the meantime, this aspect of the audit will be carried out mainly by centrally directed teams of specialists operating in close collaboration with the regular audit teams.

11.23 An integrated approach. Comprehensive auditing does not imply five different audits, each dealing with one of the facets reflected in the FRAME concept. Experience to date, particularly with the special studies, leads us to conclude that, to be most effective, there can be only one audit of each entity. Although the audit criteria established for each module of the audit must be different, a uniform and integrated approach to audit planning, execution and reporting is necessary.

11.24 It would be extremely difficult for any one person to be an expert in all facets of the comprehensive audit. However, the key people in the Office, the management team associated with each audit, will be required to gain a sufficient knowledge of all aspects of the audit so they can identify issues and resource requirements, manage their assignments and assume ultimate responsibility for the reporting of conclusions. Not only will this result in more effective auditing, but it will also, we are certain, be appreciated by the entities we audit. These entities will be able to deal with one or a small number of the members of our senior management group in connection with the audit, not with a frequently changing group of staff assigned from our special study teams.

Cyclical Reporting

11.25 We believe that the reporting of comprehensive audit findings, with both positive and negative observations, for each of the entities we audit will enable Parliament to gain a better understanding than may now be possible of the general effectiveness of their operations and controls systems.

11.26 Careful consideration has been given to the reporting implications associated with our concept of comprehensive auditing. We have concluded that cyclical reporting would be the most effective and appropriate manner in which to report our findings to Parliament. Comprehensive audits conducted and reported annually for all of the entities we audit would not allow for effective reviews by Parliament, would not provide a reasonable interval for managers to demonstrate the effectiveness of actions taken to correct problems previously reported on and would require excessive Audit Office resources. Four years, the anticipated average life of a Parliament, would seem to be an appropriate interval between comprehensive reports designed to enable Parliament to evaluate the general quality of the financial and management control systems within each entity audited and would be a reasonable period over which to assess the trend of improvement, where such has been indicated in an entity.

11.27 The concept of cyclical reporting does not imply that an entity will be audited only once every four years. A minimum level of auditing will be required in all government entities each year to satisfy legal requirements, including the expression of opinions on annual financial statements. In instances where a comprehensive evaluation indicates that an entity falls well below acceptable standards, continuing audit coverage will be required to report on the situation and the nature of corrective actions taken by management. Significant matters arising from our audits will always be reported to Parliament on a timely basis. Furthermore, the reporting on each entity may be the product of auditing efforts extending over two, three or even four years.

Co-ordination with Other Auditors

11.28 **Internal auditors.** As pointed out in the next Chapter of this Report, there is a significant amount of various types of internal auditing in the

Comprehensive Auditing

Government. Co-ordination of these audit activities both within the Government and with the Audit Office can achieve important economies and more effective results by eliminating duplicate and overlapping efforts. Co-ordinated audit efforts would also cause fewer disruptions in the organizations being audited.

11.29 We can place reliance on the work of internal auditors where we conclude that the scope and quality of their examinations are sufficient and appropriate. Unfortunately, the findings of our current review of internal audit preclude us from doing so in many departments at this time. This Report includes recommendations which, if implemented, will assist in establishing internal audit groups capable of carrying out effective, independent, integrated, comprehensive audits. We shall continue to monitor and report on the activities of such groups as part of our own audits and, in due course, we hope to be able to rely on their work to a greater extent.

11.30 **Other auditors.** Our relationship with auditors, other than internal auditors, is not as significant an issue but it does warrant further consideration. First, other auditors have been appointed to audit certain Crown corporations. The Auditor General Act provides that we may rely on these auditors and that we may have access to information in these corporations should it be necessary to fulfil our responsibilities. Second, under the provisions of certain cost-sharing and transfer-payment programs, there are situations where we may find it desirable to rely on the audit work of provincial auditors general and they on the work of our Office. In developing the comprehensive audit methodology, we shall ensure that these relationships are appropriately and satisfactorily defined.

Crown Corporations

11.31 Our 1977 Report indicated that we intended to apply the same audit standards to the audits of Crown corporations and to discharge the same reporting mandate in terms of scope for all other government entities dependent in whole or in part on the public purse. This position has been endorsed by the Standing Committee on Public Accounts. In its Second Report to the House of Commons dated April 11, 1978, the Committee recommended that the standard of audit and accountability for public funds spent by corporations should not be less than that required of the Government itself. We plan to implement the comprehensive audit approach in all Crown corporations which we audit. For those we do not audit, we shall initiate discussions on the scope of audit examinations conducted by their external auditors, with particular reference to the Financial Controls and Management Controls (value-for-money) areas of comprehensive auditing.

Conclusion

11.32 **Advanced Studies in Comprehensive Auditing Methodology.** Significant progress has been made in developing audit methodology. As reported in previous years, the Office has prepared a uniform audit manual and provided extensive

Comprehensive Auditing

training to staff based on the concepts embodied in this manual. The present task involves updating and revising the manual, particularly in the area of value-for-money auditing, to ensure that it is applicable to all aspects of the integrated comprehensive audit. Professional development courses are being expanded and strengthened to provide for advanced studies in comprehensive auditing methodology and its practical application in all aspects of our work. In addition, we are preparing a Guide to Comprehensive Auditing Methodology as Developed and Applied in the Office of the Auditor General of Canada.

11.33 Practice. Integrated comprehensive auditing and cyclical reporting are now being introduced by the Office despite the lack of a complete methodology. The findings, observations and recommendations arising from several exploratory integrated departmental audits conducted during the last year are summarized in Chapters 14 to 19 of this Report. These reports must, however, be regarded more as illustrations than complete examples of the type of comprehensive report we expect to give Parliament in the future as we make further progress towards our ultimate objective of performing the comprehensive audits described in this Chapter.

Comprehensive Auditing

(EXTRACT from Auditor General's Annual Report of 1978)

12

COMPREHENSIVE INTERNAL AUDITING WITHIN GOVERNMENT A RECOMMENDED APPROACH

Introduction

12.1 This Chapter, the second on comprehensive auditing, discusses the need for improvements to enhance significantly the quality of internal auditing in departments and agencies. Internal auditing in departments is separate and distinct from audits carried out by the Audit Office on behalf of Parliament, sometimes described as external auditing. Without the benefit of integrated, comprehensive internal auditing, senior government managers can have no real assurance that they are obtaining value for money and are managing resources effectively. Three actions are needed:

- integration of the wide variety of audit, review, inspection, monitoring and evaluation activities now taking place within departments;
- adherence to generally accepted standards or norms for effective audits; and
- management support and leadership both centrally and within departments.

The government will receive adequate value for the approximately \$50 million departments now spend annually on audit activities only if these improvements are made.

12.2 Because of its size, dispersed operations and delegation of authority to managers, the Canadian government must have an effective internal audit. With all the competing demands on their time, deputy heads cannot themselves guarantee the integrity of their management systems. They need an effective internal audit capable of assisting them in assessing the systems and controls they use to manage the resources for which they are responsible.

12.3 Internal auditing may be defined as an independent appraisal function established within an organization to examine and evaluate its activities as a service to the organization. There are various types of audits but they differ mainly in their scope. All have one thing in common: they are systematic investigations or appraisals of procedures or operations to determine conformity with established and sensible criteria. The criteria may not always be established where auditors venture into newer fields. If not, the first task of the auditor is to establish the scope by identifying the criteria he will use. Without a common understanding on audit criteria the audit findings are likely to be disputed.

12.4 It is important to realize that what we strongly recommend here is a totally new concept of the internal audit function. Until now it has been largely a fragmented function operating at relatively low levels without much recognition by senior management. A comprehensive approach to internal audit, like that outlined in the previous Chapter, when properly organized and led, can be one of the sharpest and most effective tools available to management. In this Chapter, we first examine how the present situation developed and then describe what needs to be done.

Evolution of Auditing Within Government

12.5 **Situation before the Glassco review.** Internal auditing was minimal in the Government of Canada until 1962 when the Glassco Commission reported. Departmental managers apparently saw little to be gained from an internal audit when the Comptroller of the Treasury could "be likened to a policeman patrolling the departments to ensure financial rectitude", as Glassco described it. The relatively few internal audit groups existed only in such departments as National Defence, where operations were decentralized and investigations had revealed weaknesses in controls, or National Revenue, where operations were chiefly financial in nature.

12.6 During the war years, the Comptroller of the Treasury established a Cost Inspection and Audit Division. By the time of the Glassco review in 1961, this unit was called the Audit Services Division (later the Audit Services Bureau) although it continued to be primarily engaged in verifying the accuracy of contractors' records. It also carried out internal audits as a service to some departments.

12.7 **Glassco recommendations and their implementation.** The Glassco Commission saw a greater need for internal audit as a corollary to its proposal to eliminate the independent pre-audit of the Comptroller of the Treasury; it favoured departmental audit groups rather than a central service; and it called for an interdepartmental committee to develop audit personnel and to improve audit standards and procedures.

12.8 In 1966, the Treasury Board, as part of the process of implementing the Glassco Commission recommendations, stated a policy on operational auditing and incorporated it in the Guide on Financial Management. Operational auditing differs from financial auditing in that management controls are examined not just financial controls. This policy was a constructive step, but it began the proliferation of internal audit activities because many departments, in seeking to implement the policy and give internal audit a higher profile, established operational audit groups separate from those conducting financial audits.

12.9 In 1969, Parliament ended the independent pre-audit of the Comptroller of the Treasury and departmental managers became fully responsible for their expenditures. In that same year, amendments to the Financial Administration Act transformed the Comptroller of the Treasury's audit group into a central service, as one of the components of the Services sector of the new Department of Supply and Services. The Audit Services Bureau has expanded greatly since 1971 when cost-recovery was introduced and departments have been able to obtain its services almost on demand, thereby permitting managers to buy auditing off-the-shelf without the necessity of giving careful thought to their real needs.

12.10 **Actions since 1969.** The elimination of the independent pre-audit of the Comptroller of the Treasury removed the principal means by which central agencies such as the Treasury Board ensured compliance with their rules and regulations. No longer could these agencies have any confidence that departmental managers adhered to the financial and other rules that they had prescribed. In the absence of an effective system of sanctions for poor management, the Treasury Board sought other means for evaluating departmental adherence to the Government's policies. Groups within each branch, and often even within divisions of the Treasury Board Secretariat, undertook reviews of departmental compliance with their policies. At the same time, the Treasury Board Secretariat established a new Planning Branch to promote, among other things, performance measurement and the evaluation of program effectiveness.

12.11 The Treasury Board also gave the Planning Branch responsibility for co-ordinating all evaluative efforts, including internal audit which it largely neglected. Because of this neglect, the Guide on Financial Administration, issued by the Administrative Policy Branch in 1973, unlike its 1966 predecessor, dealt only with financial audit (except for a guideline calling for the financial audit to be part of any operational audit or management review function) thereby unnecessarily restricting the scope of auditing previously established.

12.12 **Financial Management and Control Study.** Although Government policy since Glassco recognized internal audit as an important element in the managerial control process, this Office's 1975 Financial Management and Control Study found that: some departments had no internal audit function; internal auditors were often diverted to other duties; coverage was not consistent or comprehensive; and staff was not sufficiently trained or familiar with its responsibilities. The 1975 Report recommended, and the Government accepted, that:

"The central agency of the government responsible for prescribing the standards, scope and coverage of departmental financial audits should give greater emphasis to monitoring departmental internal audits so as to encourage greater adherence to the standards".

Comprehensive Auditing

12.13 In response, the Treasury Board initiated a review of financial audit activities in government departments and the Office of the Comptroller General recently issued a booklet entitled Standards for Internal Financial Audit in the Government of Canada which substantially expands on the direction given in the Board's Guide on Financial Administration.

Purpose of Current Review

12.14 Our 1977 Report announced that the Audit Office would be undertaking a review to assess whether the Government gets value for money in the whole area of auditing within the federal structure. Our interest is twofold:

- To co-ordinate the activities of this Office fully with those of other auditors in the Federal Government, it is necessary to review the scope and quality of their work and to determine the extent to which this work can be relied on, thereby avoiding unnecessary duplication.
- To report significant instances where expenditures are not made with due regard to economy and efficiency and where satisfactory procedures are not in place to measure and report on the effectiveness of government programs, this Office must review internal auditing which is one such procedure. For this reason we reviewed not only the work of groups involved in internal financial audit, but also of those performing a much broader range of auditing, commonly referred to as "operational audits", "management audits" or "cost effective audits".

12.15 Our review began with extensive research into current internal audit practices in both the private and public sectors and was followed by pilot studies in selected departments. The complete review encompassed the auditing activities in 35 government departments and agencies.

Need for Integration of Departmental Audits

12.16 Partly as a result of the varying directions received from the Treasury Board, many departments at the time of our study had several groups involved in unco-ordinated audit activities.

12.17 **Financial audits.** Some departments separate the financial audit from other audits, often placing it under the senior officer responsible for financial administration. Such units are useful in ensuring that financial rules are followed, but they lack, or are perceived to lack, the independence to question the appropriateness of the financial rules themselves, let alone how financial controls

Comprehensive Auditing

relate to other management control systems. Generally, financial audits by departmental auditors and the Audit Services Bureau are undertaken by personnel who have had auditing training.

12.18 The gulf between financial and other audits is even greater when departments engage the Audit Services Bureau to conduct financial audits. When these audits are undertaken by auditors who are not part of the department, such as Audit Services Bureau staff, co-ordination of all audit work as well as reviews of audit findings and departmental follow-up tend to get less attention.

12.19 **Operational audits.** Operational auditors generally have quite varied backgrounds, but do not necessarily have training in auditing as a discipline. The areas they audit depend to a large extent on their skills and interests, as well as the interests of the persons to whom they report. Operational audit groups tend to be established at more senior levels and they sometimes report to deputy ministers even when the financial audit group does not. Although the Audit Services Bureau has established a capability to provide operational audit services to departments, departmental staff conducts most operational audits.

12.20 **Program evaluation.** Resources devoted to planning and evaluation have grown greatly in recent years. With the encouragement of the Treasury Board, most departments have created separate units which combine planning and evaluation activities. We did not review these groups in the same depth as audit units but generally they are staffed with persons who, despite having excellent academic qualifications, have little or no training in auditing. As a result, the policy planning side of their responsibilities receives most attention while evaluation has been spasmodic and the disciplined approach, characteristic of trained auditors, is frequently lacking. It is also questionable whether they can objectively evaluate plans they have been instrumental in creating or reviewing.

12.21 **Use of Audit Services Bureau.** Of the approximately \$50 million departments spend on auditing each year, about \$20 million is contracted out primarily to the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services. The origin of the Bureau was outlined earlier in this Chapter.

12.22 Departmental reliance on the Audit Services Bureau tends to restrict their initiative in integrating all internal audit activities. Although there may be a requirement for a central agency to provide audit services to departments on an occasional basis, we believe that auditing is an inherent responsibility of the department and that each department should establish a well balanced and competent internal audit group capable of carrying out a comprehensive audit.

12.23 A side benefit of auditing can be obtained if the internal audit function is an integral part of departmental operations and is used to expose bright, young staff to the department's operations and to broaden the horizons of middle managers who, through specialization, may have gained only a narrow perspective of management's problems. Use of the Audit Services Bureau limits opportunities for this type of training. Both external and internal auditors in the private sector have found that a fairly high turnover of staff is essential to maintain an effective audit organization by providing room for fresh ideas. Good people are attracted to auditing for the opportunity it gives to obtain an insight into a wide variety of operations, and to develop skills in fact finding, analysis and reporting.

12.24 **Effectiveness of these audits.** All these audit activities subject a line manager to review by many groups who may often be poorly co-ordinated. Each may have a narrow perspective of the nature of management's problems and those to whom they report may have too limited authority to act on the problems identified. Assigning responsibility for all audit activities to a single senior official reporting directly to the deputy head would: attract leaders with appropriate management training; provide a proper balance between specialist and audit skills; and permit management's problems to be addressed in the broadest possible fashion.

12.25 **Other evaluative activities.** Line management of departments carry out monitoring and control activities, such as a review of field operations or of projects under a program to determine needs and subsequently assess adherence to laid down policies and procedures. Central agencies also subject departments to many types of similar reviews. Such activities, which may resemble audit, are not independent and are part of the normal management process. However, a clear distinction is often not made and those being audited feel they are over-audited. This has two unfortunate effects: on the one hand the primary responsibility of line managers to appraise systematically the performance of their programs and subordinates may be obscured; and on the other hand truly independent audit investigations may appear to be unnecessary. More effective and better co-ordinated internal audit would relieve the need for some of the reviews line management now conduct and at the same time provide the benefit of audit objectivity.

Present and Desirable Audit Practices

12.26 In conducting our review, we established certain audit criteria to assess our findings. We developed what we consider are reasonable and feasible standards that internal audit groups should meet, taking into account the "Standards for the Professional Practice of Internal Auditing" recently issued by the Institute of Internal Auditors. The Institute is an international association dedicated to the continuing professional development of internal audit.

Comprehensive Auditing

12.27 The findings of our review have been communicated to departmental management. No department satisfied all the criteria we used. The chapters in Part 2 of this Report dealing with specific departments identify the current internal auditing situation in departments selected for comprehensive reporting to Parliament. In this Chapter we present the criteria or standards used in conducting this year's study, and against which we will evaluate departments in future when conducting comprehensive audits for Parliament. Departments selected for comprehensive reporting are identified where they have taken positive steps to meet what this Office regards as acceptable standards.

12.28 Present and desirable audit practices are described under the main needs:

- broadly defined responsibilities;
- well planned audits;
- proper organizational status;
- competent audit resources;
- professionally performed audit work;
- clearly reported audit findings; and
- effective audit committees.

We first state, in italics, the criteria or standards we would expect and then discuss the remedies needed, with some illustration of what we found.

12.29 *Scope of responsibilities. Internal audit should provide senior management with a continual, independent appraisal of all aspects of a department's activities.*

12.30 Our study leads us to conclude that the internal audit group should examine and evaluate all aspects of a department's activities including systems for ensuring:

- the integrity of financial and other information;
- controls over public property, revenues and expenditures;
- compliance with objectives, policies, plans, procedures, laws and regulations; and
- management with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

In summary, the scope of internal audits should be unrestricted.

Comprehensive Auditing

12.31 The responsibilities of most departmental internal audit groups are not defined and in certain instances the internal auditors do not adequately plan their audits to cover all significant aspects of the department's activities. These circumstances, coupled with staffing and other organizational problems, often lead to inconsistencies in the scope of audits and certain areas are never audited. In some departments the audit scope is consciously restricted.

12.32 As examples of unrestricted scope, three departments, National Health and Welfare, National Revenue - Customs and Excise and the Canada Employment and Immigration Commission, have defined the scope of internal audit well. They are in the process of implementing mandates for their internal auditors which aim at giving senior management an independent objective assessment of: the efficiency, economy and effectiveness of operations; the degree of compliance with financial and administrative policies and procedures established by the ministers and deputy ministers and by central agencies; and the integrity of the information used to acquire public funds and account for their expenditure.

12.33 *Audit planning. Audit planning should ensure that all activities of the department are identified, potential audit areas ranked in order of priority and appropriate audit objectives determined for each area selected for audit.*

12.34 To effect improvements in audit planning:

- a model of the department should be prepared identifying all organizational components, programs and activities, and revenue from outside sources when applicable, as potential audit areas and the audits should be planned to avoid gaps or duplication in audit coverage;
- the model should be updated at least annually;
- all potential audits should be assessed according to defined criteria based on materiality, importance to management and degree of risk or opportunity; and
- the objectives and scope in each area subject to audit should be established and an annual work plan prepared.

12.35 Our study revealed that many departments do not review their operations in sufficient detail to identify all activities that should be subject to audit.

Comprehensive Auditing

12.36 Very few departments pay more than lip service to determining priorities based on materiality, the importance to management and the degree of risk. Frequently, the major audit effort is directed towards activities representing a small proportion of the department's expenditures with the result that audit findings may be of little significance.

12.37 There is a general lack of stated objectives for carrying out audits. In many instances, an area is audited simply because "it has always been done". There is a tendency to choose the easiest thing to audit rather than to venture into complex or sensitive areas requiring high skill levels or representing substantial risk. Consequently, internal audit groups seldom play a constructive role in assisting in the management of departmental resources.

12.38 The Department of National Health and Welfare recently prepared a model which identified and weighed the importance of over 100 auditable units and from this a six-year audit plan was developed, a commendable approach. The ranking process is vital for obtaining value for money in auditing.

12.39 *Organizational status and mandate. The internal audit group should have an organizational status that will permit it to report objectively and effectively on any operation or activity of the department. Its responsibilities should be clearly communicated in a mandate from the deputy head that demonstrates visibly his support.*

12.40 For internal audit to be effective:

- The head of the internal audit group should report directly to the deputy head and thereby be organizationally independent of all operations audited.
- Internal auditors should not plan, design, install or operate systems that they will subsequently audit.
- The internal audit group should have, and be perceived to have, support from the deputy head. The audit mandate should receive wide distribution to demonstrate his visible support. Departmental managers should always be required to respond to internal audit findings on a timely basis.
- All audit activities carried out by or on behalf of the department should be integrated into a single audit group.

Comprehensive Auditing

12.41 The organizational status of the internal audit group in many departments is unsatisfactory. This results in a loss of independence, and as a consequence, a lack of objectivity. The group often has relatively low importance attached to it in the departmental hierarchy, as illustrated by the ease with which operational units establish audit activities on their own. Audit reports, frequently, do not reach the managers who can take corrective action. Frequently, internal audit groups, as a convenient staffing source, have been involved operationally in departmental functions they audit.

12.42 In the Department of National Revenue - Customs and Excise, the Canada Employment and Immigration Commission, the Department of Communications and the Department of Transport the head of the internal audit group now reports directly to the deputy head and the internal audit group's mandate is well communicated to all senior management. This organizational status, which is relatively recent in these departments, should contribute significantly to improving the impact of the internal audit groups and give them the independence which is essential to the effective discharge of their responsibilities.

12.43 *Professional resources. The internal audit group should be professionally competent and have enough resources to carry out its responsibilities.*

12.44 To achieve this end:

- the internal audit group should be given strong leadership by a thoroughly competent professional and be staffed with auditors technically proficient in the variety of disciplines necessary to carry out comprehensive audits; and
- internal auditors should maintain their technical competence through continuing education.

To achieve and maintain consistently high standards of audit, the Comptroller General should monitor the training and development of departmental auditors and should participate in the appointment of auditors at the senior levels.

12.45 Many audit groups now concentrate on audits of a routine financial nature because they are not staffed with auditors capable of performing value-for-money audits or of reviewing complex computer-based systems. Few departments have training plans to develop their staff, and even where there are such plans, insufficient time is devoted to them.

12.46 *Performance of audit work. Appropriate standards of performance must be defined and followed in each audit assignment.*

Comprehensive Auditing

12.47 Improvements in the performance of audit work can be expected if:

- standards are followed that address all aspects of comprehensive auditing;
- appropriate audit methods and procedures are established and documented in an audit manual;
- decisions on the nature, extent and timing of audit tests and procedures are based on an evaluation of the systems of internal control operating in the department; and
- audit working papers clearly document the audit process and substantiate findings.

12.48 Many departments have no assurance that audits are properly carried out because performance standards have not been defined. Frequently, there is no evidence that audit work is supervised and audit working papers are reviewed. Established methods and procedures are seldom used for giving guidance to audit staff. Documentation of audit findings is generally poor; some audit reports reviewed during the study did not have any supporting working papers. Audit files frequently lack a proper indexing system to ensure that all procedures are performed, that information can be retrieved at a later date, and that evidence can be produced if findings are challenged.

12.49 The Comptroller General has provided guidelines for financial audit; these should be extended to cover all aspects of a comprehensive audit.

12.50 *Reporting audit findings. The results of the audit should be documented in a formal report to provide a constructive vehicle for change, be discussed with the managers affected and be presented on a timely basis to the deputy head and his audit committee.*

12.51 Draft audit reports should be discussed with the head of the organization being audited before being finalized and his response should be included in the report.

12.52 Audit reports should be as clear and objective as possible to help management appraise the seriousness of the problems reported. Limitations in the scope of audit should be disclosed. The measurement or evaluation criteria used by the auditor should also be clearly indicated.

Comprehensive Auditing

12.53 Audit reports should be addressed to the deputy head with a covering letter drawing to his attention issues he should consider. Copies should also be sent to members of the audit committee. The internal audit group should systematically follow up their audit findings and advise the deputy head if adequate action is not taken to resolve matters previously reported. This is of special importance to the establishment and maintenance of effective management control by the deputy head and members of the top management team in departments.

12.54 We noted several deficiencies common to many departments in the reporting of audit findings including:

- Reports were issued long after completion of the audit work, making the information of little value. In these cases the reports could hardly be considered a constructive vehicle for change.
- Problems were not adequately identified and their significance was not clearly stated.
- Restrictions in the scope of the audit were not reported. This could leave management with a false sense of security, possibly believing that the scope of the audit had been much greater than it was.
- Reports were addressed to officials other than the deputy head or an audit committee, leaving it uncertain whether all findings were drawn to the attention of the deputy head. Frequently, the addressee had no authority to effect remedial action.
- Audit findings were not systematically followed up to determine what action has been taken.

12.55 Use of audit committees. Audit groups should have the leadership and support of an audit committee composed of senior management and suitably qualified persons from outside the department to provide additional objectivity. Preferably, the deputy head or a person of equivalent stature from inside or outside the public service should chair the audit committee.

12.56 The deputy minister should appoint an audit committee of appropriate senior departmental officials and suitably qualified persons from outside. The committee should provide guidance and support to the audit group by:

- approving audit plans and programs;
- ensuring that all programs and activities of the department are considered when selecting areas for audit;

Comprehensive Auditing

- discussing audit reports and findings and identifying how findings in one area might relate to other areas;
- seeing that corrective or preventive action is taken on audit findings;
- considering matters raised by the Office of the Auditor General;
- assessing the adequacy of resources for the audit activity; and
- advising on the appointment of the head and members of the internal audit group.

This is of particular importance to ensure adequate recognition throughout the organization of the accountability of every manager for the economical, efficient and effective expenditure of public funds. Periodic attendance at audit committee meetings by the Minister or his direct representative, possibly the Parliamentary Secretary, would be a recommended and highly desirable practice. It would help to emphasize the accountability of managers to government, to Parliament and ultimately to the taxpayer for the effective control and good management of public money.

12.57 Some departments have not yet appointed an audit committee. In some departments that have committees, they are not fulfilling their responsibilities. In other instances, terms of reference for the committees are not well defined.

12.58 The Department of Transport recently revised the terms of reference for its audit committee to include all appropriate responsibilities. In addition to including the Deputy Minister, as chairman, and other senior departmental managers, a senior official from another department has been appointed to the committee. Representatives from the Office of the Comptroller General and the Audit Office have an open invitation to attend monthly meetings. The Department of National Revenue - Customs and Excise also recently appointed an audit committee with a sound mandate.

Management Support and Leadership

12.59 Integrated audit groups and better quality audit practices are essential for effective internal auditing. However, improved organizational arrangements and techniques alone are not enough. Until deputy heads and their senior managers appreciate the benefits to be derived from a properly done comprehensive audit, the value obtained from the substantial effort now devoted to internal audit will continue to be unsatisfactory. Internal audits may be perceived as a threat by poor managers, and that cannot be avoided, but good managers should see internal audit as a means of enhancing their own ability to control performance.

Comprehensive Auditing

12.60 At the departmental level. With a few notable exceptions, senior management has failed to appreciate the potential benefits of internal auditing and has paid little attention to the quality of existing auditing in their departments. There has been a corresponding lack of support for and direction to the audit activity. As a result departments have been confused about what auditing is, what auditors do and how the function should be organized to achieve the greatest possible benefits. Most departments have intentionally limited their audit activities to financially-based internal audits that are inadequate for today's needs especially having regard to the much greater emphasis that Parliament has placed on value-for-money auditing through the enactment of the Auditor General Act.

12.61 All too frequently the prevailing attitude toward audit is one of resentment rather than appreciation of the contribution auditing can make in ensuring that government programs are carried out, not just with probity, but with due regard for economy, efficiency and effectiveness. These attitudes generate inevitable reactions among auditors themselves about their proper role and the importance of their work. If objective assessment and constructive criticism are resented, there can be little job satisfaction for the auditors. One result is that better auditors leave. A vicious circle results. Changing the views of management about the audit function will not be an easy task; it will require strong central direction from deputy heads as well as the Comptroller General of Canada.

12.62 A few positive steps have been taken to institute changes for the better. A series of briefing sessions in May and June of this year informed deputy ministers of the progress on this year's audits by our Office. The positive reactions to recommendations to integrate and give greater importance to the internal audit function were encouraging.

12.63 By the Treasury Board. To date, central agency support for internal audit has been spasmodic and often divisive. Early in 1978, I met the Secretary of the Treasury Board to discuss the need for co-ordinating audit and evaluation activities both within the Treasury Board and in departments. No immediate action was taken as it was felt that this issue could best be dealt with by the new Comptroller General. Shortly after his appointment and as part of the Treasury Board Secretariat reorganization, the Comptroller General was given responsibility for the existing Financial Administration Branch, including the evaluation of departmental adherence to the Treasury Board policy on financial administration. Also assigned to him was the former division of the Planning Branch responsible for evaluating departmental adherence to the Treasury Board policies on performance measurement and effectiveness evaluation. We also understand that the Comptroller General will be assuming functional responsibility, on behalf of the Secretary of the Treasury Board, for co-ordinating the evaluation activities of other branches of the Treasury Board Secretariat, including adherence to Treasury Board administrative and personnel policies. Completion of this reorganization and reassignment of responsibilities should establish a sound basis for central direction in carrying out fully integrated comprehensive audits.

Comprehensive Auditing

12.64 The development of a strong, well organized internal audit function, staffed by competent well-motivated individuals and carrying out a comprehensive audit under good leadership and the overall direction of a properly constituted audit committee is of major importance. It is one of the best ways to ensure that the human, physical and financial resources entrusted to Government by Parliament, and to managers by Government, are being managed with due regard to economy, efficiency and effectiveness. It is also important for ensuring that, through good co-ordination and appropriate reliance upon the internal audit function, the work of our Office is carried out economically, efficiently and effectively. Unfortunately, the findings of our current review preclude us from relying on many internal audit groups at this time. Accordingly, in my future Reports to Parliament, this vital aspect of an effective financial management and control system will be given the closest attention.



(EXTRACT from Auditor General's Annual Report of 1978)

October 13, 1978

Mr. J.J. Macdonell,
Auditor General of Canada,
240 Sparks Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0G6

Dear Mr. Macdonell:

I would like to summarize, for publication in your 1978 Report to Parliament, my formal response to the information which you have imparted to my senior officials and myself concerning your forthcoming audit findings and observations.

Primarily, our discussions have centered on the opinions which you have formed as a direct result of the "Study of Procedures in Cost Effectiveness" (SPICE), which your Office conducted over the past two years in Departments and Agencies of the federal public service. There have also been discussions of your views on the future quality and coverage of the internal audit function in Departments and Agencies.

In view of the likely significance of your observations to Parliament, I welcome this opportunity to outline some of the major initiatives relevant to your findings which have already been taken by both the Treasury Board Secretariat and the new Office of the Comptroller General.

With the full support and approval of the Treasury Board Ministers the Comptroller General, in close cooperation with the heads of major Departments and Agencies, has commenced a comprehensive review of their financial administrative and control activities. The twenty Departments which have been selected for the initial review, utilize the major portion (70%) of current budgetary expenditures. The second phase of this review will cover the balance of the organizations which form the Government of Canada's accounting entity.

The scope of this review has been extended to include the operational planning and control activities which I know you agree are so basic to the exercise of good financial control. In this connection, a careful examination will be made of the extent and quality of performance measurement and program evaluation activities carried out by Departments and Agencies in response to Treasury Board directives and guidelines issued in 1976 and 1977.

The purpose of these reviews is to establish agreement, with each Department, on the specific actions which are considered appropriate to accomplish improvements across the spectrum of financial administrative and related operational planning and control practices, wherever the need for such improvements is identified. Such agreements on actions will then be reflected in appropriate plans and timetables for the execution of the necessary work.

In the area of the practices and procedures used for the measurement of efficiency and effectiveness, which has been a major focus of the SPICE Study conducted by your Office, the reviews will result in the establishment of plans with each Department that will provide a detailed understanding for the ultimate extension of such procedures to all those operations and programs of Government where they may appropriately and reasonably be applied. The priorities for this work will be established by application of the following four criteria:

- (1) importance in terms of departmental or ministerial priorities;
- (2) the relative ease of conducting the evaluations, - the easiest programs will be evaluated first;
- (3) the size of the program, - larger value ones will be considered first; and
- (4) the expected cost of the evaluation in relation to the size of the program.

These plans and their timetables, when completed, will be made available to you, and thus to Parliament, as evidence of actions that are responsive to the type of problems in economy, efficiency and effectiveness evaluations that will be identified in your Report. In accordance with the Comptroller General's mandate and responsibility for the further development and maintenance of existing Treasury Board policies and directives in this complex area, his Office will also use these plans and timetables to monitor the improvements that will be accomplished by Departments and Agencies over time.

These reviews will also enable the Treasury Board to approve plans established within each Department for the development of their internal audit capabilities. This planning process will begin in the 1979-80 fiscal year. Such plans will not be restricted solely to the development of internal financial audit capability, but will also include the internal audit coverage of other equally important management functions such as "operational" or "managerial" audit activities and of course, departmental adherence to all Treasury Board policies and guidelines. The adequacy of the total internal audit function will be assessed in terms of its scope, the appropriateness of skills and staff resources available, the professional conduct of such staff, the independence of the audit function and the priorities established in internal audit work programs by Departments. Such plans will be made available to your Office, in the knowledge that they will be of assistance to you in the future planning and scheduling of your audit activities.

On the particular issue of the planning of capital acquisitions, which is another aspect of the SPICE examination, in July 1978 the Treasury Board issued a new policy and guidelines on the management of major crown projects. The essence of this important document will be reiterated in a forthcoming Treasury Board Circular covering the approval of all capital projects. I have also instructed the Treasury Board Secretariat to prepare guidelines on the selection and remuneration of qualified project leaders for major crown projects for further consideration by Treasury Board.

I have noted carefully your comments concerning the desirability of establishing "departmental comptrollers". As you know, I have supported this concept in the past. The task now is to evolve towards such an organizational form and to develop it, so that it may accommodate the particular needs of individual Departments and Agencies.

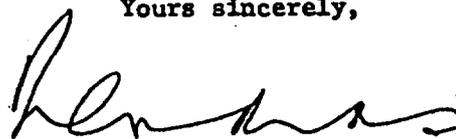
Your discussions have covered a variety of other topics which will be the subject of observations in your forthcoming Report. I would like to comment briefly on the important government-wide issues of the future form of the Estimates, and your comments on the desirability of charging Departments for the accommodation that they occupy.

With respect to the future form of the Estimates, we have discussed the major study of this matter that has been undertaken by the Treasury Board Secretariat. The first objective of this study is to provide an improved communication to Parliament of government expenditure plans and the necessary parliamentary authorities needed for their execution. The second objective is to improve the linkage between the Estimates and the operational plans of program managers. To achieve both objectives satisfactorily is clearly a complex task. Because of this, the study team has been instructed to conduct a comprehensive review of the issue taking into account the views and advice of all major users of the Estimates. The work which has been undertaken by your Office and the reactions of the parliamentarians to the options which you will display to them will therefore be of great assistance to both the study team and the Government in the formulation of its proposals to Parliament on this important issue.

The question of accommodation charges was the subject of intense study by the Executive during 1974 and 1975 and a decision was taken at that time not to implement any internal charging system for accommodation occupied by Departments and Agencies. Instead, it was decided that an improved display of accommodation costs in the Estimates and accounts of both the Department of Public Works and user Departments would improve the control and accountability for accommodation services. Your current comments however, taken in conjunction with those of the Standing Committee on National Finance have led me to request a review of the basis for that decision.

In conclusion, I trust that you will agree that these plans which I have briefly summarized are the most suitable way to effect improvements in the financial and related operational control practices of the federal public service, an objective which I can assure you is fully supported by both the Executive and the operating Departments and Agencies which serve it.

Yours sincerely,



Robert Andras.

BASIC ROLE OF THE AUDITOR GENERAL

Idem

6. The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts, and any other statement that the Minister of Finance may present for audit and shall express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with stated accounting policies of the federal government and on a basis consistent with that of the preceding year together with any reservations he may have.

Report to House of Commons

7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons

- (a) on the work of his office; and
- (b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

Idem

(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that

- (a) accounts have not been faithfully and properly maintained or public money has not been fully accounted for or paid, where so required by law, into the Consolidated Revenue Fund;
- (b) essential records have not been maintained or the rules and procedures applied have been insufficient to safeguard and control public property, to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue and to ensure that expenditures have been made only as authorized;
- (c) money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament;
- (d) money has been expended without due regard to economy or efficiency; or
- (e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

(3) Each annual report by the Auditor General to the House of Commons shall be submitted to the Speaker of the House of Commons on or before the 31st day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the House of Commons shall lay each such report before the House of Commons forthwith after receipt thereof by him or, if that House is not then sitting, on the first day next thereafter that the House of Commons is sitting.

Submission of report to Speaker and tabling in the House of Commons

8. (1) The Auditor General may make a special report to the House of Commons on any matter of pressing importance or urgency that, in his opinion, should not be deferred until the presentation of his annual report.

Special report

(2) Each special report of the Auditor General to the House of Commons made under subsection (1) or 20(2) shall be submitted to the Speaker of the House of Commons and shall be laid before the House of Commons by the Speaker of the House of Commons forthwith after receipt thereof by him, or if that House is not then sitting, on the first day next thereafter that the House of Commons is sitting.

Submission of reports to Speaker and tabling in the House of Commons

9. The Auditor General shall

Idem

(a) make such examination of the accounts and records of each registrar as he deems necessary, and such other examinations of a registrar's transactions as the Minister of Finance may require; and

(b) when and to the extent required by the Minister of Finance, participate in the destruction of any redeemed or cancelled securities or unissued reserves of securities authorized to be destroyed under the *Financial Administration Act*; and he may, by arrangement with a registrar, maintain custody and control, jointly with that registrar, of cancelled and unissued securities.

10. Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of the case to the President of the Treasury Board.

Improper retention of public money

Inquiry and report

11. The Auditor General may, if in his opinion such an assignment does not interfere with his primary responsibilities, whenever the Governor in Council so requests, inquire into and report on any matter relating to the financial affairs of Canada or to public property or inquire into and report on any person or organization that has received financial aid from the Government of Canada or in respect of which financial aid from the Government of Canada is sought.

Advisory powers

12. The Auditor General may advise appropriate officers and employees in the public service of Canada of matters discovered in his examinations and, in particular, may draw any such matter to the attention of officers and employees engaged in the conduct of the business of the Treasury Board.

ACCESS TO INFORMATION

Access to information

13. (1) Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to information that relates to the fulfilment of his responsibilities and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he deems necessary for that purpose.

Stationing of officers in departments

(2) In order to carry out his duties more effectively, the Auditor General may station in any department any person employed in his office, and the department shall provide the necessary office accommodation for any person so stationed.

Oath of secrecy

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department or of a Crown corporation pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by, persons employed in that department or Crown corporation.

Inquiries

(4) The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for

the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

14. (1) Notwithstanding subsections (2) and (3), in order to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada, the Auditor General may rely on the report of the duly appointed auditor of a Crown corporation or of any subsidiary of a Crown corporation.

Reliance on audit reports of Crown corporations

(2) The Auditor General may request a Crown corporation to obtain and furnish to him such information and explanations from its present or former directors, officers, employees, agents and auditors or those of any of its subsidiaries as are, in his opinion, necessary to enable him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

Auditor General may request information

(3) If, in the opinion of the Auditor General, a Crown corporation, in response to a request made under subsection (2), fails to provide any or sufficient information or explanations, he may so advise the Governor in Council, who may thereupon direct the officers of the corporation to furnish the Auditor General with such information and explanations and to give him access to those records, documents, books, accounts and vouchers of the corporation or any of its subsidiaries access to which is, in the opinion of the Auditor General, necessary for him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

Direction of the Governor in Council

EVALUATING FOREIGN POLICY: A DISCUSSION PAPER

EVALUATING FOREIGN POLICY

The government sets national objectives and priorities. These govern all policies, and therefore foreign policy; and all programmes, and therefore the programmes of the Department of External Affairs. To frame policies and programmes as a function of national objectives requires a multiple dialogue between the Department of External Affairs and other government departments, other levels of government, private groups and individual Canadians. This dialogue is continuous. It takes many forms. It is, however, subsumed in a formal process designed to define the basic structure of foreign policy.

The government first establishes national objectives and communicates them to all government departments. The Department of External Affairs then drafts a set of objectives for foreign policy. These constitute the expression in foreign policy of national objectives. In drafting foreign policy objectives, the Department of External Affairs consults a wide range of government departments, working progressively toward a completed statement which has normally in the past been submitted for the approval of Ministers.

The first attempt to set out the objectives of the foreign policy in this formal way was made in 1975. Successive revisions have appeared since, roughly on an annual basis. The latest statement of "Issues and Objectives in Canadian Foreign Policy and External Operations" is dated 30 April 1979 (ICER No. 65). An important comment on an earlier draft was received from the Secretary to the Cabinet. This is contained in a letter of 17 January 1979, which

states in part that this latest statement of objectives in foreign policy "accurately reflects the spirit of Foreign Policy for Canadians as well as the statements of general policy which have evolved over the past few years". The Secretary to the Cabinet confirms that the statement is "an effective revision which is fully consistent with Canadian priorities for the next year".

In short, there is a system in place for formulating foreign policy objectives designed to ensure that they are (a) consistent with national objectives laid down by the Government; (b) prepared in consultation with those principally concerned; (c) approved by the Government; and (d) revised regularly.

All programmes related to foreign policy are designed to serve these objectives. So far as the formulation of programmes is concerned, there exists a formal mechanism designed to create a framework within which manpower resources are allocated for periods of a year at a time. This mechanism is called the country programme.

The country programme is a document established through a process of discussion first at posts abroad and subsequently in Ottawa. Its purpose is to relate all the civil operations of the Canadian Government in a particular foreign country to the foreign policy objectives approved by the Government and to determine the manpower resources needed to carry out a desired level of activity in pursuit of these objectives.

Even the smallest Canadian Government diplomatic or consular post normally serves at least two programmes. The larger the post, the more Canadian Government programmes. Posts range in size from offices with a staff of about 10 Canadians involved in only two programmes to units with 300-odd Canadian employees serving 15 or 20 programmes. But whatever its size, every post is directed by a head of post. He is appointed by the Government and responsible for the totality of the civil operations of the government in the country, or countries, to which he is accredited. The initial draft of the country programme is prepared under his direction. He must ensure that, in the statement he submits to Ottawa, he describes all the activities of the Canadian Government for which he is responsible, relates them coherently to each other, shows how they serve the objectives the Government has laid down, and indicates how the resources that have been put at his disposal are assigned to the various programmes.

Country programmes are drafted initially according to a standard form prescribed in instructions from Ottawa. They are then submitted to headquarters, scrutinized interdepartmentally, revised and approved. Once approved, they constitute the framework within which the post or posts in a particular country may be authorized to operate for periods of up to two years.

After allocations of manpower have been agreed, allocations of other resources should follow logically as a function of the reasonable needs of the people the government has assigned to serve its programmes in a foreign country. Thus, office space, housing, travel funds, representational funds, administrative budgets, etc., ought to be derived from the country programme. In theory, the government seeks to create a gearbox in which programmes are geared to objectives, and budgets to programmes. In practice, budgets are established separately although obviously, efforts are made to establish some kind of sensible relationship between the principal resource deployed - manpower - and the financial and other resources deployed in support of the manpower. It can at least be said, that manpower, the principal and most expensive resource, can only be obtained through the country programme. Just as there is no salvation outside the Church, there is no manpower outside the country programme.

In other words, there is a system in place for ensuring that all resources deployed abroad (a) serve approved government objectives; (b) are mutually consistent and reinforcing in their application; (c) are placed under a single authority abroad, the head of post, who is responsible to the government at large; and (d) are regularly reviewed. Put another way, the government has a system in place designed to inhibit the multiplication of independent inconsistent foreign activities under divided authority and unrelated to approved objectives.

Even in domestic affairs, much of what happens in a country is unpredictable. To a greater or lesser degree, it escapes the influence or control of the government. This is all the more true of what happens abroad. A country's objectives and interests may be quasi-permanent, but the possibilities of reaching these objectives, insofar as they lie outside the country, are subject frequently to uncontrollable change.

There have therefore to be ways of altering programmes and shifting resources from day to day or week to week. Decisions in this sense can be among the most important affecting foreign policy. They can disrupt the tidy dispositions foreseen by the country programme. When decisions of this kind have to be made, policy considerations are involved. These are dealt with within the normal structures of the Department and the government. If a government decision is required, a memorandum for Cabinet is prepared. This goes forward

to the Cabinet - normally although not invariably - through the Cabinet Committee for External Affairs and National Defence. Infrequently, (for example, in the event of a government decision to participate in a major peacekeeping operation abroad) specific parliamentary approval will be sought.

Where in addition policy decisions have resource implications for the principal foreign service departments, or alter their normal operations in some important way, recommendations go forward to Ministers from the Inter-departmental Committee on External Relations, meeting under the chairmanship of the Under-Secretary. It was through ICER and its sub-committees that the principal foreign service departments worked out the implications on foreign operations of the budget cuts decided upon by the government in the summer of 1978. Thus, for example, the government decided in August 1978, that four posts abroad should be closed. This decision was arrived at quite independently of foreign policy considerations. Through the ICER machinery, an interdepartmental process was then set in train which ultimately produced recommendations about which posts, in the light of foreign policy considerations, might best be closed. These recommendations provided a basis for Cabinet discussion. But the final decision about which posts were actually to be closed was a decision of the Cabinet. The implications of this decision, like those of other decisions flowing from the government's economic measures, affect many country programmes. The country programmes affected are now in the course of being revised in this light.

In other words, there is a system for taking account of major intervening adjustments in government priorities that alter plans drawn up through the normal planning cycle.

Ensuring co-ordination and coherence is a characteristic problem of contemporary foreign policy-making. The inter-play of foreign and domestic problems today is more intense than ever before. The number of individual Canadians, private Canadian organizations, provincial and federal government departments with legitimate interests and activities abroad is incomparably greater today than in previous generations. Ensuring that these interests are accommodated within the framework of a coherent foreign policy is a constant preoccupation. The federal government seeks to arrive at satisfactory understandings with individuals, private bodies and with the provincial governments through discussion and negotiation; so far as the federal bureaucracy itself is concerned, the government is in a position to impose certain disciplines. One is to designate a central agency for foreign policy, the Department of External Affairs. Another is to stipulate that recommendations about or relating to

foreign policy be considered and approved according to a procedure designed to ensure coherence. This procedure, in the form of seven propositions, was approved by the Government in 1972.

17. *In short, the Government has instituted a procedure intended to ensure that departments will not be able to put forward foreign policy proposals without consulting all those concerned or outside the framework of agreed policy.*

18. But how good are these systems? How can the taxpayer be sure he is getting value for his money in foreign policy?

19. Some of those best qualified to judge doubt whether there are satisfactory answers to these questions. In a television interview on November 27, 1978, the Secretary of State for External Affairs, the Hon. Don Jamieson, said:

"if I ever do write a book about my years in External, I think the title would be No Bottom Line The difference between this Department and some of the more mundane, in that sense of the word, departments that I've headed before, is that you really can't measure very often the effects or results of your activities here. Well, once in a while, something dramatic occurs, and you get a breakthrough. But basically, foreign affairs is a continuing pursuit and you really don't have any moment in time when you can say that my policy was right or it was wrong."

The Comptroller-General, in a recent article, drew attention to the same problem, quoting a passage from the Wilson Committee report which reads,

".... Many programs defy quantification. For example, how can one translate the purposes of the Department of External Affairs into quantitative terms that permit objective measurement?"

And the Secretary of the Treasury Board, in writing to the Under-Secretary on October 17, 1977 to commend the implementation of the Government's programme evaluation plans, conveyed the same consciousness of limitation when he referred to the Auditor-General's obligation to report to Parliament on procedures "to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures /can/ appropriately and reasonably be implemented".
(emphasis added)

20. Such observations point to a central difficulty about evaluating foreign policy, at least by quantitative techniques. It is true that the metaphor of the private sector is commonly applied to foreign policy: people speak of profit and loss, and of balance sheets, in judging the relative success or failure of the Government's foreign undertakings. But the metaphor is imperfect. In the nature of things, national interests in foreign policy have to be pursued in a foreign environment. At best this environment lies beyond the direct control of national governments; at worst, it is often hostile and unpredictable as well. Policy-makers do what they can to identify Canadian interests clearly, foresee the international context in which these interests will have to be pursued, and work to shape that context in a sense favourable to national interests. But for an indefinite future, the international system will remain based upon the sovereign state; and no country - not even the most powerful, let alone a country like Canada - can at all times be confident of its capacity to identify its interests abroad quickly and clearly, to predict how events will unfold, and to control these events in its own interest. On the contrary, many foreign policy decisions have to be taken on the basis of partial knowledge of a confused present and limited capacity to predict, let alone control, the future. When this happens, there is, as Mr. Jamieson says, no bottom line. Systems that fail to take this into account will themselves fail.

21. Not that national interests can never be identified, nor events foreseen and controlled. Possibilities vary with circumstances. The prompt, clear identification of national interest is an exercise of intellect, imagination, knowledge and judgement. To the extent Canadian policy-makers have these qualities, they will succeed in identifying national interests when it is humanly possible to do so. And while Canada is not the most powerful or influential country in the world, it is far from being the weakest or most disregarded. Canada has powerful assets. Shrewd exploitation of these assets in particular situations can alter such situations in Canada's interest.

22. Foreign policy from this point of view covers a broad spectrum of possibilities. At one extreme lie circumstances where the national interest is clear, Canada's bargaining position is strong, and the desired outcome foreseeable and attainable. In such circumstances, it is essentially a matter of competent management to fix objectives, develop programmes, marshal resources and measure progress towards the objectives sought. At the other extreme lie circumstances

where the national interest is obscure and the desired objective difficult to define or attain. In such circumstances, policy-making contains an element of guesswork and faith. One can hope that the guesswork is inspired and that the faith will be justified. But at the outset, there is no intellectually convincing way of demonstrating that the taxpayer is going to get his money's worth. Sometimes, years may pass before it is possible to judge whether a particular course in foreign policy has been worth the effort expended on it. Several illustrations drawn from the range of national activities in the international environment serve to define the spectrum.

23. Consider immigration policy. In this case, the national interest is clear: Canada has a more-or-less permanent need to admit qualified immigrants and a certain capacity to absorb them. The objective of immigration policy can even be quantified: currently, it is to secure 100,000 qualified immigrants a year, of whom 10,000 are to be refugees. Canada's bargaining position is strong, in that the supply of qualified potential immigrants exceeds the demand; and the international environment in which the immigrants have to be sought is, for the purposes of the immigration programme at least, reasonably predictable and controllable. There can be surprises, upsets and problems, of course. Unexpected political crises may create pressure to admit more refugees than originally planned for. Some countries with desirable pools of potential immigrants may inhibit the Canadian programme by refusing, for reasons of their own, to permit the normal range of immigration activity on their territory. Particular skills may be in short supply. The capacity of the Canadian economy to absorb a certain level of immigration may have been miscalculated. The constant attempts to circumvent the programme may produce administrative nightmares. But in the last analysis, immigration - one of the most important single aspects of Canada's foreign relations - is relatively responsive to classic programming techniques. At the end of the year, it is not impossible to say how close the programme has come to meeting its objectives, and to make adjustments accordingly. There is, in other words, a bottom line of a sort.

24. Or consider fisheries policy. Again, the national interest is clear: to sustain a flourishing fishing industry. Canada's bargaining position today in fisheries matters is strong. This, however, represents a great change from the situation only a few years ago, when foreign fleets were contributing to the depletion of the fisheries off Canada's coasts at an alarming rate, and the fishing industry was near collapse. It took a vigorous marshalling of resources,

and a combination of complementary actions in the national and international spheres to restore the situation: domestic measures to support and strengthen the fishing industry and international measures to acquire a 200-mile fishing zone and re-create entirely the set of bilateral and multilateral agreements which regulate access to the zone by foreign fleets. The result has been in a relatively short space of time to restore the health of the industry. In every one of the Atlantic provinces, fishing is once again an economic leader. The landed value of the catch is at a record high, fishermen's income has risen by 50% in real terms in a few years and Canada has become the world's leading fish exporter. An evaluation of fisheries policies and programmes in 1979 would suggest that the resources expended, in Canada and abroad, to produce these results, have been justified. How do we know this? We judge by the balance sheet of the fishing industry. Once again, there is a bottom line, and it tells us our policies are working.

25. But consider a more ambiguous case, aid policy. The conceptual difficulties are immediately seen to be greater. A quantitative target for official aid flows can be, and has been, set: at the moment, it is 0.7% of GNP. In practice, this target, which is subscribed to by Canada and the other OECD countries, is very much a matter for the long-term. Progress toward reaching the target is uneven. On present performance, it will be years yet before Canada gets there. Meanwhile, the intellectual foundations of the GNP target are open to question; indeed, Canada questioned the validity of the concept for years before finally accepting it. For all that, Canada now accepts the target and agrees that it has some validity as a measure of performance and a basis for international comparison.

26. The effect of adopting the target is to throw up increasing sums of money each year for aid purposes; this is true even in the current period of austerity. How can we be sure that these increasing sums serve their intended purpose? The answer is by no means clear. For example: the largest single aid programme Canada has ever sponsored in the almost 30-year history of official development assistance was the nuclear co-operation programme with India. Over a period of 20 years, this program achieved its objective. Through a major transfer of advanced technology, paid for by the Canadian taxpayer, Canada made a fundamental contribution to the economic development of a large, poor, energy-short country. Yet the price - unintended and unwanted by Canada - was to place India on the margin of acquiring a military nuclear capacity. The programme thereby thwarted one of the fundamental objectives of Canadian foreign policy, which is to prevent the spread of nuclear weapons.

27. How then do we evaluate the nuclear co-operation programme with India? Seen in the perspective of the '70's, it has arguably been a costly disaster. Yet the common judgement ten years ago would have been that it was a brilliant success. Suppose India now decides to go no further with its military nuclear programme, but is seen to be meeting the energy needs of its vast population thanks in good part to nuclear power technology originally given to it by Canada; will the judgement ten years hence be reversed again? Here we seem to be moving towards the speculative end of the spectrum of evaluation. We can quantify what we spent on the Indian nuclear co-operation programme while it was in existence, but who can say whether the resources were wisely invested or not?

28. A last and most extreme example is disarmament policy. Sometimes, specific and limited objectives in this field can be quantified, as for instance, in the Vienna negotiations for Mutual and Balanced Force Reductions in Europe. Even the ultimate disarmament objective - to which Canada subscribes along with all the other members of the UN - is in a sense quantifiable: it is "general and complete disarmament"; that is, a zero quantity - a situation in which no country anywhere in the world holds any arms of any kind whatever, except for purposes of internal security. All the resources which Canada devotes to disarmament are in theory devoted to achieving this objective. It is obvious that a state of general and complete disarmament has never existed in human history. While history abounds in examples of enforced disarmament, and even of voluntary unilateral disarmament, no one can say whether general and complete disarmament by international agreement is, even in the long run, a practicable goal; nor easily conceive how a world of sovereign nations would operate in the state of general and complete disarmament. Therefore more easily realizable intermediate objectives are set. In the past two decades, this has resulted in agreement on a limited number of measures to limit the vertical and horizontal spread of nuclear weapons. The process has brought the super-powers, in 1979, to the verge of an agreement which will for the first time require the actual destruction of a few nuclear weapons. But so far, not a single nuclear-weapon has disappeared from the face of the earth since the advent of the nuclear era as a result of a negotiated disarmament agreement. Moreover - partly because of the priority understandably given to nuclear disarmament - conventional disarmament has been largely ignored in the past generation. There was in fact more conventional disarmament by international agreement between the Wars than there has been since 1945.

29. Against this background, what would a program evaluator have to say about the resources successive Canadian governments have devoted to disarmament in the last 30 years? Has the taxpayer got his money's worth? Or have these resources all been wasted? Should we have spent a hundredth what we have spent on disarmament over the years? Or should we have spent a hundred times as much? There are answers - or at least approaches to answers - to these questions. But the exercise is essentially intellectual. It requires above all a system of judgement appropriate to the nature of the problem. At this end of the spectrum, we are obviously a world removed from MBO, PPBS and the three E's.

ICER INSPECTION SERVICE

(document de base)

2 February 1979

ICER INSPECTION SERVICE (ICERIS)

On behalf of ICER in its role as the Government's advisory body on the full range of foreign operations, ICERIS would carry out systematic evaluations and audits of the operations of Canada's posts abroad. Attached as an Annex are some notes on concepts and terminology used in this paper.

1. OBJECTIVES

- (a) To audit on behalf of ICER the compliance of Canada's posts abroad with established policies, procedures and practices.
- (b) To assess for ICER the effectiveness, efficiency and economy with which Canada's posts abroad meet prescribed objectives.
- (c) To complement the audit and evaluation programs of departments and agencies operating abroad by providing a single integrated inspection service for foreign operations on behalf of ICER.
- (d) To assist ICER in improving the quality of management of foreign operations.

2. MANDATE

- (a) The Head of the ICERIS would operate as an agent of ICER and would report to the Committee through its Chairman, the Under-Secretary of State for External Affairs.

- (b) The Head of ICERIS would receive functional and administrative direction from the Chairman of ICER on behalf of the Committee, which would provide policy guidance.
- (c) The ICERIS would have access to all information and to personnel, including contract staff and consultants of all departments and agencies whose activities are audited and evaluated by the Service.

3. TASKS

(a) General

- (i) Identify issues impeding the effective delivery of services or the use of resources.
- (ii) Develop evaluation and audit plans and procedures, including procedures for following up on recommendations, for approval by ICER.
- (iii) Review the conditions of service at posts and report on the state of morale of all personnel at a post.
- (iv) Undertake such special evaluations and audits as ICER might require from time to time.

(b) Operational/Compliance Audit

- (i) Assess the operational effectiveness of posts, including effectiveness in the delivery of services and in providing service to departments and agencies at headquarters.

- (ii) Assess the efficiency with which all post programs are administered.
 - (iii) Assess the effectiveness of post use and deployment of financial, manpower and other resources.
 - (iv) Perform audits to determine the degree of compliance with established policies, procedures and regulations (e.g., in the areas of financial and personnel management and general administration).
 - (v) Advise on the adequacy of systems and procedures required by posts abroad to ensure effective management control of day-to-day activities and resources, and to facilitate assessments of efficiency and effectiveness.
 - (vi) At the request of ICER, participate in the review of design proposals for major new systems, policies and procedures and for significant changes thereto.
- (c) Program Evaluation
- (i) Review the effectiveness with which programs or activities at posts abroad are contributing to objectives prescribed by ICER.
 - (ii) Consult with the ICER Country Program Review Committee in their annual reviews of Canadian operations abroad.

- (iii) At the request of ICER or of the program department concerned, assess the validity of the programs and activities prescribed for any given post.

4. COMPOSITION

The following are guidelines for the composition of an effective inspection service. To provide a balanced assessment of operations, inspection teams must include staff with experience in service abroad and with complementary analytical and professional qualifications encompassing all of the functional areas of operational audit and program evaluation. The Inspection Service and individual teams must be fully independent.

(a) The Head of ICERIS

- (i) should be selected from senior ranks of Public Service* or private sector;
- (ii) should be of sufficient seniority and demonstrated competence to command the respect of ICER, Heads of Post and of the Offices of the Auditor General and Comptroller General;
- (iii) should be selected by ICER and serve for a term covering at least one complete post inspection cycle (approximately 3 years).

...5

* For the purpose of this section "Public Service" means any element of the Government of Canada.

- (b) The staff of ICERIS should be selected within the following guidelines:
- (i) Without in any way restricting the composition of ICERIS, the main ICER program departments should be represented by senior officers with demonstrated experience in the management of Canada's programs abroad.
 - (ii) Persons assigned to the ICERIS from within the Public Service* should serve fulltime, for a minimum of two years before returning to their home departments or agencies where they would have an assured position
 - (iii) The Head of the ICERIS may recommend to ICER the selection of staff from outside the Public Service, particularly if special expertise not available from within were required. Appointment of such staff would be made in the normal way, under the authority of the Public Service Commission.
 - (iv) Bearing in mind paragraph (b) (i) above, selection of staff and assignment to specific tasks is to conform to the principle that persons undertaking evaluations and audits not have a personal

...6

* For the purpose of this section "Public Service" means any element of the Government of Canada.

interest in their outcome. For example, a foreign service officer is not to inspect a mission with which he/she had recently been associated as a member of the mission itself or as a desk officer, director etc. at headquarters and is not to have such an association shortly after an inspection.

5. PROCEDURES/FUNCTIONS

In the light of the above-mentioned objectives, the Head of ICERIS should have freedom to develop new inspection systems and procedures in consultation with ICER. Nevertheless, it would be desirable that the following form part of these systems and procedures.

- (a) each inspection team is to be headed by a senior officer;
- (b) evaluations and audits are to be made of all recognized programs at a post at least once every three years;
- (c) prior to an evaluation or audit, inspection teams should discuss with appropriate units in departments and agencies concerned, the posts that they plan to inspect. Post-inspection discussions with departments and agencies would be undertaken in accordance with such general policies as ICER might establish;
- (d) evaluations should take place in the light of prescribed objectives;

- (e) plans for audits and evaluations should be closely co-ordinated with corresponding activities of the departments and agencies concerned to ensure the highest possible degree of complementarity in their respective efforts.

6. INSPECTION REPORTS*

The handling of inspection reports is part of the operating procedures, including notably follow-up procedures, which ICER will be required to approve. The following should be reflected in such operating procedures.

- (a) Heads of Post should, normally, be made aware of inspections prior to their taking place. On completion of the team's inspection, the Head of Post should be apprised in general terms of the team's conclusions.
- (b) Evaluation and audit reports should be sent by the Head of ICERIS to the Chairman of ICER, with copies simultaneously to the other ICER deputies and to the Head of Post concerned. Copies for information would be made available to the Auditor General and Comptroller General.
- (c) Other copies would be sent for review, summary, comments and recommendations as regards action to a sub-committee of ICER Assistant Deputy Ministers designated by ICER to perform such a function. (It would be expected that inspection reports would indicate who should take action regarding observations and recommendations.)

*Reports will be prepared in both official languages.

- (d) ICER would then review the sub-committee's comments and recommendations with a view to deciding on required action (e.g., corrective action by ICER, HOP or HQ department or agency).
- (e) Action addressees identified in audit and evaluation reports would be expected to report their response to ICER within 1 month.
- (f) The Head of the ICERIS would chair a special committee comprising senior officers responsible for internal audits of the principal ICER departments for the purpose, among other things, of ensuring a high degree of complementarity in their respective evaluations and audits. This Committee would include participation by a senior representative of the Offices of the Auditor General and Comptroller General, the former attending as an observer or resource person.

7. FINANCIAL AND MANPOWER

The new Service would likely require a minimum total of 16 officer person-years and five support staff and a travel budget of at least \$300,000 to cover all posts every three years on the basis of the proposed terms of reference.

Administrative support for the ICERIS would be provided by the Department of External Affairs in its role as the manager of integrated administrative and support services in the same way as DEA provides such services for the ICER Secretariat.

ANNEX

NOTES ON CONCEPTS AND TERMINOLOGY

Concepts and terminology relating to auditing and evaluation have been evolving rapidly in recent years. The following is a brief statement of the uses made in this paper of such basic concepts and terms.

AUDITING

In practice, auditing establishes compliance or non-compliance with established policies, procedures, authorities, guidelines and practices in various functional areas which, in the Federal Government, typically include financial and personnel management, official languages policies, administrative policies and procedures and procedures governing program evaluation. Auditors are expected to comment on the adequacy of such policies and procedures themselves. To maintain audit objectivity and independence over the long term, and to avoid infringing the prerogatives and responsibilities of managers, auditors refrain from recommending detailed solutions to problems.

PROGRAM EVALUATION

The analytical perspective in program evaluation differs markedly from auditing. The primary thrust is to question objectively and systematically the continued need for

established programs and activities. The evaluator typically challenges the means chosen by managers to achieve prescribed objectives, identifying and examining both intended and unintended effects of the chosen means, and assessing their contribution to achieving the objectives. Either at the request of his principals or on his/her initiative, an evaluator may question the validity of prescribed objectives in specific circumstances. Program evaluation should recommend or propose alternative actions for the consideration of managers and should, if possible, involve the direct participation of those responsible for the area being evaluated to facilitate securing commitment to the findings.

ADVISORY SERVICES TO MANAGEMENT

While the skills and knowledge of the auditor or program evaluator may be highly relevant to solving a particular problem, consultant or operational advice on ways of solving problems is not provided as an output of auditing or program evaluation. Auditing or program evaluation are concerned with "problem identification" only. Work on "problem solving" is independent of audit and program evaluation and must be planned and perceived separately. In practice, particularly in the ICERIS context, the provision of such on-site management advisory services could well be valuable from an

administrative efficiency point of view. Nevertheless, this does not rule out maintaining the distinction of the various roles in principle to the auditing and in the planning of the audit schedules.

AUDIT AND EVALUATION COMMITTEE

(Terms of Reference)

March 29, 1979

AUDIT AND EVALUATION COMMITTEE

TERMS OF REFERENCE

Role

The Audit and Evaluation Committee is responsible for advising the Under Secretary on all matters related to both the audits and evaluations of the Department of External Affairs, safeguarding the independence of the Internal Audit and Evaluation staff, and promoting good management throughout the Department.

Functions

- Reviewing the long-term plans of the Audit and Evaluation Group;
- Approving the annual schedule of the Audit and Evaluation Group;
- Ensuring that all programs and activities of the Department are considered when selecting areas for audit and evaluation;
- Reviewing all internal and external audit and evaluation reports referred to it by the Under Secretary and ensuring appropriate follow-up action;
- Reviewing replies prepared by the Bureaux for adequacy and ensuring that coordinated departmental replies to audit and evaluation reports are prepared in a timely manner;

- Assessing the adequacy of resources for the audit and evaluation activity;
- Evaluating the effectiveness of the audit and evaluation process in respect of scope, scheduling and timeliness.

Revisions

Revisions concerning the role and functions of the Audit and Evaluation Committee must be approved by the Under Secretary of State for External Affairs.

Membership

The Audit and Evaluation Committee consists of;

- Chairman - Under Secretary of State for External Affairs
- Alternate Chairman - Deputy Under Secretary (Administration)
- Permanent Members - Two Assistant Under Secretaries
 - Director General - Finance and Management Services
 - Director General - Personnel
 - Chairman of Policy Planning Secretariat
 - Head of Audit and Evaluation (ex-officio)
 - Secretary

The Chairman may add to the membership of the Committee at his discretion.

DOCUMENTS DE BASE
SUR
L'ÉVALUATION ET LA VÉRIFICATION

Ministère des Affaires extérieures
Mai 1979

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

3 5036 20026292 4

DOCS
CA1 EA 79B12 EXF
Background documents on evaluation
and auditing
43226389


60984 81800

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Rôle et Plan d'action du Contrôleur général du Canada

Vérificateur général:

- Vérification intégrée: extrait du Rapport annuel du Vérificateur général, 1978
- Lettre du Président du Conseil du Trésor au Vérificateur général publiée dans le Rapport annuel du Vérificateur général, 1978
- Extrait de la Loi sur le Vérificateur général

Évaluation de la politique étrangère

Service d'inspection du CIRE

Comité de vérification et d'évaluation: attributions

INTRODUCTION

La présente brochure a pour but de fournir aux gestionnaires du Ministère des renseignements de base sur les activités d'évaluation et de vérification ainsi que sur le rôle du Contrôleur général et du Vérificateur général dans la préparation des études et évaluations du Ministère qu'ils entreprennent actuellement.

Depuis plus de dix ans, le gouvernement a déployé des efforts inégalés pour améliorer son organisation et son fonctionnement. Au cours des dernières années, il s'est attaché plus particulièrement à la qualité des services de gestion au sein de la Fonction publique, notamment dans le domaine financier. En 1974, un comité spécial chargé d'examiner les opérations du Bureau du vérificateur général a vu le jour et son rapport a contribué à l'adoption, en 1977, de la Loi sur le vérificateur général. Au moment même où cette nouvelle loi entrait en vigueur, le Gouvernement instituait la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, dont le rapport publié récemment devrait avoir des répercussions aussi considérables sur la gestion gouvernementale que celles suscitées par la Commission Glassco en 1962.

La Commission royale venait à peine de commencer ses travaux que le Gouvernement annonçait son intention de créer un nouveau Bureau du contrôleur général, organisme dont la création était préconisée par l'actuel Vérificateur général.

Ces différentes mesures prises par le gouvernement traduisent entre autres l'importance prioritaire que ce dernier attache à la limitation de ses dépenses et à l'augmentation de l'efficacité et de la rentabilité des opérations de la Fonction publique.

Contrôleur général

Comme l'indiquent les renseignements contenus dans la présente brochure, le Contrôleur général est un sous-ministre principal qui fait rapport au Conseil du Trésor sur certains aspects de la gestion au sein de la Fonction publique, en particulier dans le domaine financier. À l'heure actuelle, le Contrôleur général et ses adjoints collaborent avec la haute direction des divers ministères et organismes afin d'élaborer certains plans prévoyant des améliorations précises au niveau de la gestion dans un laps de temps déterminé - habituellement plusieurs années -; ces plans sont généralement appelés Plans d'action RPCG.* Le Sous-secrétaire d'État et le Contrôleur général ont convenu d'entreprendre très prochainement l'élaboration d'un tel plan.

Comme il s'occupe de coordonner la réaction du gouvernement aux rapports du Vérificateur général, le Contrôleur général mesure son propre rendement, du moins en partie, d'après la nature des observations formulées par le Vérificateur général sur la qualité des services de gestion au sein de la Fonction publique.

* Réforme des pratiques et contrôles de gestion

Vérificateur général

Contrairement au Contrôleur général, le Vérificateur général est un fonctionnaire du Parlement chargé de faire rapport sur les lacunes au niveau de la gestion des fonds publics et des questions connexes, tâche qui l'a amené à passer en revue une vaste gamme d'activités générales de gestion (voir plus loin les extraits de la Loi sur le vérificateur général).

Évaluation de la politique étrangère

La présente brochure comprend une section sur l'évaluation de la politique étrangère. On y décrit un mécanisme-clé de planification, d'allocation des ressources et d'évaluation, soit le système de programmation par pays, et on y fait état de quelques problèmes fondamentaux concernant l'évaluation de certains aspects de nos activités.

Service d'inspection du CIRE

Au nombre des étapes dans le processus visant à augmenter nos capacités d'évaluation et de vérification, mentionnons la décision du CIRE d'établir un Service d'inspection nouveau et renforcé, chargé de passer en revue les opérations des missions à l'étranger et de collaborer avec le groupe de vérification et d'évaluation du Ministère lors de l'examen des activités connexes de l'administration centrale. Le "document de base", reproduit dans la présente brochure, servira de guide au nouvel Inspecteur général.

Comité de vérification et d'évaluation

Un nouveau Comité de vérification et d'évaluation, présidé par le Sous-secrétaire d'État, a été mis sur pied afin de veiller à ce que les besoins du Ministère en vérification et en évaluation soient pleinement satisfaits. On trouvera plus loin un relevé des attributions du Comité.

Contrôleur général

- Discours du Contrôleur général sur son rôle et sur le plan d'action "RPCG" (Réforme des pratiques et contrôles de gestion)



78/74

LE RÔLE ET PLAN D'ACTION DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA

NOTES POUR UN DISCOURS DE M. HARRY ROGERS,

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA,

À L'INSTITUT DE LA GESTION FINANCIÈRE

À OTTAWA, LE 19 SEPTEMBRE 1978

Merci Monsieur le président de votre aimable présentation. Je suis heureux de l'occasion qui m'est offerte de prendre la parole devant l'Institut de la gestion financière. Depuis que je suis entré en fonction en avril dernier, c'est la troisième fois que je suis appelé à entretenir de façon officielle mes collègues de la Fonction publique des attributions de mon bureau. Remarquez que j'ai dit "collègues de la Fonction publique", en raison de l'accueil chaleureux et amical que m'ont accordé les nombreux fonctionnaires que j'ai rencontrés jusqu'à présent.

Je voudrais prendre les prochaines minutes pour expliquer les fonctions du Bureau du contrôleur général, ses objectifs et certains de nos projets pour l'avenir immédiat. Après cela, je serai heureux de répondre à vos questions au sujet de nos activités.

Lorsque le premier ministre a annoncé ma nomination, il a déclaré que je serais

"... chargé de l'évaluation et de la modernisation des programmes de gestion financière et de l'évaluation du personnel des services financiers de l'ensemble de la Fonction publique, afin d'améliorer le contrôle financier et la gestion générale".

Pendant l'étude de la loi qui a établi ce bureau, l'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor et mon patron, a résumé mon rôle comme suit:

Le contrôleur général,

et je cite encore, "... répond devant le Conseil du Trésor de la qualité et de l'intégrité des systèmes d'administration financière et des pratiques et méthodes connexes utilisées dans l'ensemble de la Fonction publique".

Le Bureau du contrôleur général a été formé par le transfert de deux directions du Secrétariat du Conseil du Trésor, à savoir, la Direction de l'administration financière, dirigée par M. Stuart Mensforth, et la Direction de l'évaluation de l'efficacité, dirigée par M. Timothy Reid. Permettez-moi de vous décrire les principales fonctions de ces deux directions.

Pour s'acquitter des attributions qui lui sont assignées par le Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur l'administration financière, la Direction de l'administration financière est divisée en trois éléments. D'abord, il y a la Division de l'élaboration de la politique financière, qui se signale par le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor. En résumé, la division est chargée de recommander au Conseil du Trésor des règles de comptabilité nouvelles ou modifiées, des méthodes de contrôle financier à appliquer dans la Fonction publique, des rapports financiers des ministères et organismes et des règles régissant la préparation des budgets et de la mise en oeuvre du contrôle budgétaire par les ministères et organismes.

Le deuxième élément de la Direction de l'administration financière est la Division du perfectionnement professionnel. Cette division est chargée de l'organisation, de l'agencement et de la dotation au niveau financier dans les ministères. Elle participe aussi à l'évaluation de la classification des agents financiers dans la Fonction publique. Enfin, elle joue un rôle important dans l'élaboration des programmes de formation des agents financiers, tant pour le personnel qui commence ses études que pour les agents financiers plus avancés qui veulent obtenir un diplôme professionnel.

La Division du perfectionnement professionnel travaille en étroite collaboration sur ces questions avec la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et les ministères concernés. Dans le domaine de la formation, elle a des contacts étroits avec les organismes de comptables professionnels en ce qui concerne le contenu des programmes d'études et des examens.

Le troisième élément de la Direction de l'administration financière s'appelle la Division de l'évaluation de la politique financière. Selon un calendrier établi, la Division tient compte de la mesure dans laquelle les ministères se conforment aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Ces examens sont fondés principalement sur le Guide d'administration financière et ont pour but de s'entendre avec les ministères sur les mesures à prendre lorsqu'on doit apporter des améliorations.

La deuxième des directions transférées est la Direction de l'évaluation de l'efficacité, qui est chargée de veiller à ce que les ministères et organismes mettent en oeuvre les deux principales politiques du Conseil du Trésor. La première, qui concerne la mesure de la performance, a été établie en 1976, et la seconde, qui porte sur l'évaluation des programmes, a été établie à la fin de 1977. Nous devons nous assurer que les ministères sont dotés de plans permettant la mise en oeuvre de ces politiques dans tous les programmes et opérations où leur application est pertinente. Nous nous préoccupons surtout de l'ampleur des plans ministériels par rapport aux rations et aux programmes et de la suffisance et de l'objectivité des méthodes de mesure utilisées. Je pourrais ajouter que nous veillons également à ce que les pratiques et les méthodes utilisées soient économiques, efficaces et efficaces. Je vous entretiendrai davantage de certains aspects du travail de la direction plus tard.

Le Conseil du Trésor est maintenant secondé par deux organismes: le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il y a deux sous-ministres principaux qui relèvent du président du Conseil du Trésor, soit moi-même et le Dr LeClair.

Le Secrétariat est chargé de l'orientation, de la planification, de l'examen et du contrôle des programmes de dépenses et de leurs priorités relatives; des politiques administratives générales du gouvernement, telles que celles concernant les installations; des politiques et des pratiques du gouvernement dans les domaines de la gestion du personnel et des langues officielles. Le Dr LeClair et moi partageons le même point de vue au sujet des rapports entre nos deux organismes. Nous devons être comme des frères siamois si nous voulons que le Conseil du Trésor puisse s'acquitter des obligations qui lui sont assignées en vertu de la Loi sur l'administration financière.

Nos deux organismes entretiennent des communications étroites et continues dans les domaines d'intérêt commun. Citons à titre d'exemple le domaine de l'évaluation des programmes, où le travail accompli par le Bureau du contrôleur général de concert avec les ministères et organismes influence directement sur le travail de la Direction des programmes du Secrétariat.

J'ai pensé qu'il serait bon de signaler ce que devraient être à mon avis les relations entre mon bureau et les ministères. En fait, je crois qu'elles devraient être les mêmes que celles qui existent dans le secteur privé entre le contrôleur et les divisions, les succursales et les filiales d'exploitation d'une grande compagnie fortement décentralisée. C'est une opération consultative qui comprend cinq étapes fondamentales. Comme le contrôleur d'une entreprise, le Bureau du contrôleur général doit, premièrement, établir des règles de base nouvelles ou révisées conformément au mandat du Conseil du Trésor; deuxièmement, les communiquer efficacement aux ministères; troisièmement, s'entendre avec les ministères sur la façon et le moment de leur mise en oeuvre; quatrièmement, contrôler les progrès accomplis par rapport à ces ententes; et enfin, s'assurer que les mesures correctives ou ultérieures nécessaires sont prises. Cette opération en cinq étapes privilégie les communications bilatérales efficaces entre le service fonctionnel, le mien, et le service axial, les ministères. On atteindra cette efficacité dans les communications en visitant les ministères où le travail s'accomplit, afin que les connaissances de mon service soit aussi complètes que possible. Les engagements et, par la suite, la responsabilité des deux parties découlent d'ententes. Le fondement même de l'art de la gestion d'une entreprise est de s'entendre sur les buts à atteindre. A défaut d'entente, aucune convention entre les services fonctionnels et les services axiaux ne les incite à apporter des modifications.

Pour assurer ce processus consultatif, il faut que nous sachions où se situent actuellement les ministères et organismes, quels sont leurs plans et ce qui reste encore à accomplir pour rendre les politiques du Conseil du Trésor et leur mise en oeuvre plus efficaces dans les domaines de l'administration et de la planification financières et des systèmes de contrôle financier. L'établissement de ce tableau synoptique doit comprendre les domaines directement rattachés de la planification et du contrôle des opérations dont dépendent les services financiers. Pour obtenir cette base de connaissances, mon bureau entreprend un examen appelé la RPCG, c'est-à-dire la "Réforme des pratiques et contrôles de gestion".

Cet examen portera sur 20 ministères importants, lesquels répondent de plus de 70 pour cent du total des dépenses budgétaires et de 84 pour cent des années-personnes. L'examen a pour objet d'établir des plans d'action et des calendriers permettant d'effectuer les améliorations nécessaires. Son but est de déterminer les secteurs des services financiers et des services de planification des opérations connexes qui sont satisfaisants, et les secteurs qui nécessitent encore des améliorations.

La RPCG profitera à la fois aux ministères et au gouvernement. D'abord, du point de vue des ministères, les données de l'examen et leur analyse ultérieure engendreront des plans d'action qui témoigneront de l'entente entre mon bureau et chaque ministère. Le Bureau du contrôleur général sera alors en mesure d'épauler les ministères dans l'examen de leurs pratiques et de se prononcer sur la qualité de leurs activités et de leurs plans courants. Deuxièmement, les plans d'action et les calendriers tiendront compte non seulement des priorités du ministère en question, mais aussi des contraintes telles que la disponibilité de la main-d'oeuvre et des compétences. Troisièmement, les plans constituent pour les sous-ministres et leurs comités de gestion un outil de travail qui pourra les aider à contrôler les progrès réalisés à partir d'un point convenu selon un plan convenu. Quatrièmement, la RPCG fournira un autre élément de base pour l'examen des besoins de ressources des ministères dans le domaine de la gestion financière, notamment les activités de planification et de contrôle des opérations qui y sont directement rattachées et dont dépendent les activités financières.

Du point de vue du gouvernement, l'examen et les plans d'action qui en découleront permettront une réaction harmonieuse et fondée aux rapports tels que ceux du vérificateur général et aux parties pertinentes du rapport de la Commission Lambert. Nous serons en mesure de déterminer, dans les principaux ministères, quels sont les endroits où les conditions sont satisfaisantes et ceux où des changements s'imposent, ainsi que ceux où des plans d'action sont en voie d'élaboration ou déjà établis afin de mettre en oeuvre les améliorations recommandées dans ces rapports. Lorsque des changements s'imposeront, nous connaissons les priorités et les calendriers. L'aptitude à fournir ce genre de réaction peut aider à conserver et même à accroître la confiance du public dans la Fonction publique. Le résultat le plus impor-

tant, c'est que le Conseil du Trésor disposera d'un ensemble de plans intégrés au moyen desquels il sera possible de tenir compte des progrès réalisés dans l'administration publique. Enfin, cet examen et les plans d'action convenus préciseront davantage le rôle du Bureau du contrôleur général par rapport aux ministères et organismes.

L'examen concernant la RPCG porte sur la plupart des principaux programmes énumérés dans le Budget des dépenses en rapport avec chacun des 20 ministères, ainsi que sur les fonctions communes à tous les programmes. Il est divisé en quatre parties principales: la planification, l'organisation et la mise en oeuvre, le contrôle, et la vérification interne. Chacune de ces parties a en outre été divisée en un certain nombre d'éléments secondaires. Chaque élément secondaire sera examiné et évalué par rapport à une liste justificative de trois types de questions ayant trait aux politiques et aux pratiques. Premièrement, les politiques et les pratiques établies par le Conseil du Trésor; deuxièmement, celles généralement acceptées par les ministères, par exemple, l'existence ou l'absence au niveau du ministère d'un service d'évaluation des programmes; et troisièmement, les pratiques des ministères évaluées par rapport aux meilleurs résultats des pratiques semblables existant dans l'administration publique aujourd'hui.

Même à ce stade de mon expérience au gouvernement fédéral, j'ai observé que les meilleurs résultats dans certains ministères sont d'un niveau professionnel vraiment très élevé. Ils représentent donc une norme de comparaison nécessairement difficile, mais exacte.

Nous avons mis au point un questionnaire pour nous permettre d'effectuer un examen qui décèlera des données de haute qualité, et qui assurera l'objectivité dans la tenue de l'examen et l'uniformité entre les ministères.

Nous avons affecté 35 agents de mon ministère pour effectuer cet examen de concert avec le personnel des ministères.

Cette affectation des agents n'est que l'une des façons par lesquelles j'essaie de réduire au minimum la charge de travail des ministères concernés. Pour éviter le chevauchement des activités, nous nous attachons d'abord à recueillir pour l'examen autant de données que possible des organismes centraux comme ceux du vérificateur général, la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor et mes propres directions de l'administration financière et de l'évaluation de l'efficience.

Lorsque les données auront été recueillies des organismes centraux, elles seront vérifiées avec le personnel des ministères. Les données manquantes seront recueillies par le personnel de la RPCG en collaboration étroite avec celui des ministères. Encore une fois, les agents du BCG y participeront continuellement afin de réduire au minimum la charge de travail du personnel des ministères.

Les données de l'examen serviront d'élément de base à une évaluation préliminaire. On formulera alors des recommandations préliminaires concernant les priorités et les solutions possibles. Les personnel des ministères pourra prendre connaissance des évaluations et des recommandations ainsi que des documents justificatifs à n'importe quel moment.

Après la fin de cette étape, je rencontrerai personnellement le sous-ministre du ministère en question et le personnel qu'il aura désigné. Cette rencontre aura pour but d'étudier les conclusions importantes de l'examen, de résoudre les désaccords existants ou de résumer les divergences de vues éventuelles au sujet des évaluations et des priorités des mesures recommandées.

L'étape suivante consistera pour les ministères et le BCG à établir des plans décrivant la façon dont les changements convenus devront être mis en oeuvre et dans quel délai. Enfin, en se fondant sur ces plans acceptés par les ministères, les agents du BCG établiront un plan d'action et de priorités à l'échelle du gouvernement. Ce plan ne sera mis en oeuvre qu'une fois que les ministres du Conseil du Trésor l'auront étudié et accepté.

Bien entendu, c'est là le plan général. Mais pour mettre notre formule à l'essai, trois ministères volontaires, celui de l'Energie, des Mines et des Ressources, de la Santé et du Bien-être social et des Postes, vont nous aider à évaluer la portée et les méthodes de notre examen ainsi que l'exactitude de notre analyse avant que nous procédions à l'examen approfondie des 17 autres ministères.

Dans l'évaluation des résultats de l'examen, nous utiliserons un système de notation à quatre points afin d'établir la priorité d'un élément particulier; mais la priorité dépendra aussi d'un certain nombre d'autres facteurs tels que l'importance relative accordée par mon bureau et le ministère à un élément particulier ou l'ordre qui semble le plus approprié pour s'attaquer aux secteurs difficiles.

L'examen n'a pas pour but de fournir un "bulletin" sur les ministères. Il est au contraire l'élément de base de leurs plans d'action. Le seul rapport écrit de la RPCG sera les plans d'action convenus avec chacun des ministères.

Il faut se rappeler que les règles à suivre lors de l'examen concernant la RPCG et les méthodes d'évaluation à utiliser ont été conçues pour assurer l'uniformité entre les ministères, pour maintenir le contrôle de la qualité et pour faire en sorte que nous puissions fournir une explication claire, concise et objective des résultats.

Je veux souligner que cet examen n'est pas une vérification. Le seul résultat définitif à communiquer et faisant l'objet d'un document est le plan d'action et le calendrier des améliorations qui ont été convenues avec les ministères. L'examen concernant la RPCG n'a pas pour but de broser un tableau parfait des pratiques et des contrôles de gestion dans l'ensemble de l'administration publique. Son champ d'action, sa durée et son envergure sont conçus pour donner un tableau exact de la situation dans les ministères qui répondent de la plus grande partie des dépenses et des années-personnes du gouvernement. L'examen est le début d'un processus consultatif continu, positif et avantageux.

Nous prévoyons terminer l'examen concernant la RPCG vers la fin de l'année financière en cours. Son succès dépend entièrement de l'appui positif et actif des ministères. Les résultats de l'examen sont le préalable nécessaire à l'établissement du processus consultatif entre mon bureau et les ministères. Il y a nécessité pressante, car la Fonction publique et le gouvernement doivent être en mesure de fournir une preuve concrète de l'état de leurs pratiques de gestion et de l'existence de plans de réforme nécessaires.

Je voudrais maintenant décrire brièvement un autre projet connexe de mon bureau.

Un groupe de la Direction de l'évaluation de l'efficience entreprend une étude relative à la politique de l'évaluation des programmes du Conseil du Trésor. Des experts de plusieurs ministères prêtent main-forte au personnel de la direction dans l'exécution de cette tâche, qui consiste à établir une liste de petits programmes dans les ministères qui font l'objet de l'examen relié à la RPCG. Appelons-les si vous voulez "bouchées faciles à avaler". Ces bouchées sont les parties des opérations et des programmes d'un ministère dont l'efficacité est jugée évaluable comme un tout cohérent. Une fois qu'elles ont été déterminées, on les divise en trois groupes. D'abord, celles dont on juge que l'efficacité est relativement facile à évaluer; deuxièmement, celle qui peuvent être évaluées au prix de certaines difficultés; et enfin, celles que l'on juge non évaluables. Des parties de programmes peuvent figurer dans ce dernier groupe car les objectifs de la "bouchée" n'ont jamais été clairement énoncés, ou, bien qu'ils aient été clairement énoncés, il n'existe aucune méthode connue permettant de déterminer s'ils ont été réalisés.

Ensuite, nous appliquerons une valeur en coût et en années-personnes à chacun des petits programmes. Enfin, nous prierons les ministères d'élaborer leur plan d'évaluation selon les critères suivants:

1. Facilité de l'évaluation;
2. Valeur du programme sous l'angle du coût en dollars et en années-personnes;

3. Le coût prévu de l'évaluation par rapport à l'ampleur du programme;
4. La priorité fixée par le ministère ou le ministre.

Comme le plan de priorité de la RPCG, ce plan tiendra compte des ressources effectivement disponibles et des autres priorités au sein du ministère.

A ce jour, j'ai examiné les plans de travail de la RPCG avec les sous-ministres de plus de la moitié des ministères qui participent à l'examen. Je suis maintenant en train de faire des observations à leurs comités de gestion. Au début d'octobre, j'aurai terminé les entretiens avec les 20 ministères. J'ai trouvé encourageant l'appui positif que les ministères ont manifesté à l'égard de ce projet.

Je n'ai fait qu'effleurer la question de l'examen concernant la RPCG aujourd'hui, mais je me ferai un plaisir d'en fournir un résumé écrit à quiconque le demandera à mon bureau.

L'examen portant sur la RPCG et les projets d'évaluation des programmes ne sont pas notre seule préoccupation au cours de l'année prochaine. Nous avons de nombreux autres secteurs de politique, mais les deux susmentionnés seront les principaux éléments des activités futures de mon bureau.

J'espère que vous avez maintenant une certaine compréhension des fonctions du Bureau du contrôleur général et que vous vous rendez compte que nos activités sont une démarche positive en vue d'aider les ministères à devenir plus efficaces et efficients. Je vous remercie.

Le Vérificateur général

- Chapitres 11 et 12 du rapport annuel du Vérificateur général, 1978
- Lettre du Président du Conseil du Trésor au Vérificateur général dans le Rapport annuel du Vérificateur général, 1978
- Extrait de la Loi sur le vérificateur général portant sur ses attributions

VÉRIFICATION INTÉGRÉE DESTINÉE AU PARLEMENT - NOUVELLE MÉTHODE CYCLIQUE

11.1 Dans ce chapitre, le premier de deux traitant de la vérification intégrée, nous décrivons une nouvelle méthode de vérification du Bureau de la vérification. L'objectif est de fournir au Parlement des évaluations intégrées et constructives des ministères, organismes et sociétés de la Couronne de façon cyclique et de coordonner les activités de vérification du Bureau et celles des vérificateurs internes et autres vérificateurs de ces entités. Cette méthode découle largement des développements qui se sont produits au Bureau au cours des cinq dernières années.

Données de base

11.2 **Évolution du Bureau de la vérification.** Sur le plan officiel, la législation qui traite du Bureau de la vérification a très peu évolué depuis 100 ans, lorsque l'on a créé le poste de Vérificateur général, jusqu'à l'introduction d'une nouvelle loi en 1977. Toutefois, comme la plupart des institutions gouvernementales, le rôle du Vérificateur général est défini non seulement par la lettre de la loi mais également par la tradition et les conventions. Dans ce domaine, il y a eu une certaine évolution, surtout pour ce qui est des questions présentées à la Chambre des communes. Au début des années 50, le Vérificateur général, M. Watson Sellar, demandait à ses employés d'être vigilants à l'égard des "paiements sans contrepartie" et, en 1958, il a commencé à présenter ce genre de paiements sous le nom de "paiements improductifs" dans son Rapport annuel. Son successeur, M. Maxwell Henderson, a poursuivi la tradition.

11.3 **Le Comité indépendant de révision.** Lorsque j'ai été nommé Vérificateur général en 1973, je croyais qu'une réévaluation fondamentale des fonctions du Bureau et une définition de son orientation future s'imposaient et l'on a accordé en octobre 1973 ce mandat au Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada. Son rapport, qui fait époque, a été déposé à la Chambre des communes en avril 1975. Après avoir étudié les recommandations du Comité, le gouvernement a incorporé la plupart d'entre elles dans le nouveau mandat du Bureau, la Loi sur le vérificateur général proclamée le 1^{er} août 1977.

11.4 **La Loi sur le vérificateur général.** La nouvelle Loi définit les responsabilités et les relations professionnelles du Vérificateur général. Elle prévoit la formulation d'opinions sur les états financiers et un rapport annuel dans les cas où le compte-rendu et le contrôle des ressources publiques sont insuffisants et où des fonds n'ont pas été dépensés aux fins établies. De plus, la Loi indique clairement qu'il faut relever les cas où les fonds ont été dépensés sans égard à l'économie et

Vérification intégrée

au rendement et les cas où les procédés établis pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité sont insatisfaisants - les questions de valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, si importantes dans l'administration gouvernementale des ressources publiques.

11.5 Vérification constructive. L'examen parlementaire du contrôle des dépenses et du rendement s'est traditionnellement porté sur des exemples isolés découverts au cours de vérifications sur place se fondant principalement sur la vérification de transactions. L'analyse de ces découvertes se fait souvent longtemps après coup, prend habituellement beaucoup de temps, est controversée et ne facilite pas nécessairement une meilleure compréhension des forces et faiblesses de la gestion et du contrôle des fonds publics ou n'aide pas à trouver des remèdes possibles pour les problèmes sous-jacents. De plus, la vérification de transactions en soi, plutôt que sous la forme de tests précis se rapportant directement à des faiblesses identifiées dans les systèmes de contrôle financier, est devenue plutôt improductive et incommode en raison de la croissance des opérations gouvernementales et du volume de transactions.

11.6 En 1973, nous nous sommes appuyés sur la clause permettant d'étudier "tout autre cas", contenue dans la loi du temps, pour adopter une nouvelle forme de Rapport annuel qui comprenait de façon précise les articles qu'on avait appelés paiements improductifs et d'autres cas que nous croyions pertinents de porter à l'attention de la Chambre des communes. De plus, nous recommandions des mesures correctives appropriées et notre Rapport annuel comprenait à la fois nos constatations et nos recommandations. Nous demandions également aux organismes et ministères d'indiquer les mesures correctives qu'ils envisageaient pour les inclure dans le Rapport.

11.7 Le Bureau a également adopté une méthode plus moderne de vérification (la méthode fondée sur les systèmes) et a entrepris des études spéciales dans un premier temps pour atteindre les objectifs de la vérification intégrée et permettre au Parlement de mieux comprendre les problèmes sous-jacents et les solutions possibles.

11.8 La vérification constructive vise, plus précisément, à aller plus loin que la méthode traditionnelle de présenter les erreurs, les manquements et les faiblesses des procédés. Elle vise également à recommander des méthodes précises pour corriger les faiblesses. Cela veut également dire que, pour les questions importantes, nous incluons autant nos constatations que nos recommandations dans notre Rapport à la Chambre des communes. De plus, il faut que notre Rapport fasse état de la réaction de l'organisme, du ministère ou de la société de la Couronne en cause. Finalement, ce qui est primordial pour le Parlement, ce procédé permet au Bureau de la vérification de suivre et de contrôler, au nom du Parlement, l'application des mesures correctives convenues. Cette méthode intégrée facilite grandement le travail du Comité permanent des comptes publics et constitue maintenant une partie indispensable et vitale de tout

le processus de vérification et de rapports. Ainsi, une méthode constructive de vérification tire un maximum d'avantages de l'effort de vérification et contribue à l'établissement et au maintien d'un système efficace de gestion et de contrôle des fonds publics.

11.9 Vérification fondée sur les systèmes. Selon la méthode de vérification fondée sur les systèmes, la nature, la portée et l'échéancier des procédés détaillés de vérification, y compris des tests sélectifs de la validité et de l'intégrité des transactions, se fondent sur une étude et une évaluation systématiques des contrôles à l'intérieur d'un système, afin de déterminer si l'on peut se fier à ce système pour faire en sorte qu'il y ait une planification et une administration efficaces des ressources et afin de fournir des renseignements précis. Bien qu'il soit nécessaire de faire un sondage en détail de quelques transactions, afin de s'assurer que les contrôles identifiés soient efficaces, cette méthode de vérification permet de concentrer les efforts dans des domaines où les contrôles qui permettraient de mener d'une façon convenable les opérations gouvernementales, n'existent pas ou fonctionnent mal. À la fin de l'examen, le vérificateur est en mesure de montrer les conséquences des faiblesses et de recommander les moyens possibles d'établir des mesures de correction.

11.10 Études spéciales. Afin d'élaborer et d'appliquer cette méthode constructive, le Bureau de la vérification a entrepris des études spéciales avec des équipes formées d'employés du Bureau et de professionnels du secteur privé obtenus en vertu des ententes de permutation des cadres ou de contrats de services professionnels. La première étude importante était l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (É.G.C.F.) menée en 1975 et en 1976. Cette étude a donné au Parlement un aperçu général des systèmes de gestion et de contrôle financiers à l'échelle de tout le gouvernement, ce qui comprend l'organisation de la fonction financière, la compétence des administrateurs financiers, la qualité et l'utilité des données aux fins du contrôle de la gestion et des finances et l'efficacité de la vérification financière interne. La principale recommandation de cette étude a aidé à la nomination du Contrôleur général du Canada au début de 1978. Cette étude a également concentré l'attention sur le contrôle financier exercé par les sociétés de la Couronne et à l'égard de ces dernières.

11.11 La deuxième étude importante, l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information (É.S.I.I.), a été déposée en 1977 et touchait de façon plus précise les contrôles dans le domaine du traitement électronique des données. Il s'agissait essentiellement d'une extension de l'É.G.C.F. qui était la première évaluation en profondeur, faite par le Bureau, des systèmes automatisés.

11.12 La plus récente étude importante touchant tout le gouvernement, le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (T.R.A.C.E.), faisant partie de ce Rapport, représente un premier pas important dans le domaine de la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Ce travail indique les domaines où il faut apporter des améliorations importantes dans les efforts actuels déployés pour en arriver à plus d'économie, de rendement et d'efficacité au gouvernement.

Vérification intégrée

11.13 On a mentionné d'autres études spéciales importantes dans ce Rapport et dans les Rapports précédents. Des recommandations ont été faites en vue d'améliorer la qualité des données financières destinées au Parlement dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Le prochain chapitre contient des recommandations pour augmenter la portée, la qualité et l'efficacité de la vérification interne.

11.14 Objectifs courants. Les études spéciales accordaient une attention particulière aux politiques et aux procédés établis par les organismes centraux, car ils sont fondamentaux pour l'efficacité des systèmes dans tout le gouvernement. Le Contrôleur général prend des initiatives pour guider et conseiller les ministères, afin de leur permettre d'améliorer les domaines de gestion financière présentant des faiblesses ayant déjà fait l'objet d'un rapport. Ces études ont également servi à augmenter la prise de conscience et la compétence des employés du Bureau de la vérification. Dans le cadre de leur travail, les équipes effectuant des études spéciales ont développé de nouvelles méthodes dans leurs domaines respectifs.

11.15 Notre objectif est maintenant de s'appuyer moins sur des études spéciales, mais de synthétiser les concepts et les techniques qui se sont déjà manifestées et de fournir de plus en plus au Parlement des évaluations complètes et constructives de ministères, organismes et sociétés de la Couronne de même que de tout le gouvernement. On travaille à établir un système de rapports cycliques, décrit plus loin dans ce chapitre, pour maximiser l'efficacité de cette méthode de vérification. Pour faire en sorte que la vérification au sein du gouvernement soit économique, rentable et efficace, les activités du Bureau de la vérification seront coordonnées avec celles des vérificateurs internes chaque fois que la portée et la qualité de leur travail sera suffisante et appropriée.

La vérification intégrée

11.16 Le concept C.A.D.R.E. Le sigle C.A.D.R.E. décrit de façon simplifiée la méthodologie en voie d'élaboration en vue d'une vérification intégrée. C.A.D.R.E. permet de résumer les responsabilités juridiques du Vérificateur général, les objectifs de la vérification intégrée et la nature des ressources humaines spécialisées nécessaires pour la mener à bien. Le sigle C.A.D.R.E. est dérivé des premières lettres des cinq concepts suivants qui sont des facettes distinctes mais liées de la vérification intégrée:

- Contrôles financiers
- Attestation et autorisation
- Direction des opérations
- Rapports au Parlement
- Électronique et contrôles

11.17 Contrôles financiers. Dans la lignée de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, les vérifications se poursuivront pour évaluer les contrôles sur les revenus, les dépenses, l'actif et le passif, y compris l'organisation de la fonction financière, le système de préparation de rapports financiers et le système de comptabilité. On a déjà fait des progrès considérables dans l'intégration de la méthodologie de vérification y reliée aux vérifications courantes du Bureau.

11.18 Attestation et autorisation. Ce module de la vérification intégrée constitue le genre de vérification qui est traditionnellement du ressort des vérificateurs législatifs - l'examen de l'autorisation financière pour les dépenses gouvernementales et les déboursés connexes de même que la formulation d'une opinion sur la justesse de la présentation des données financières par rapport à des conventions comptables établies ou, s'il y a lieu, des principes comptables généralement reconnus.

11.19 Direction des opérations. Ce module vise les systèmes, politiques et procédés d'évaluation et de rapport du gouvernement sur l'efficacité des programmes utilisés à la promotion de l'économie dans l'acquisition et de l'usage rentable des ressources. Essentiellement, il s'agit d'une vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, un développement de la vérification gouvernementale qui prend rapidement de l'importance au Canada. La méthodologie actuelle dans ce domaine est encore vague, car on ne fait que commencer à en élaborer les principes. Les chapitres 2 à 5 de ce Rapport, qui traitent du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, mentionnent la nature des critères de vérification qu'il faut établir dans cette méthodologie. Il s'agit d'un domaine complexe non seulement à cause de sa relative nouveauté, mais également parce que son application efficace nécessite un personnel multi-disciplinaire.

11.20 Rapports au Parlement. Ce module de la vérification intégrée vise à la fois les rapports préparés par le gouvernement et par le Bureau de la vérification. Pour le gouvernement, l'attention se portera sur la forme et le contenu des soumissions et des rapports préparés pour demander des fonds et rendre des comptes au Parlement pour l'argent reçu et dépensé - le Budget des dépenses et les Comptes publics respectivement. Jusqu'à récemment, le Bureau de la vérification concentrait ses efforts dans ce domaine en exprimant une opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement que contiennent les Comptes publics. Nous avons maintenant l'intention de mettre plus d'accent sur l'examen de l'uniformité et de la pertinence des renseignements sur les activités et programmes ministériels, à la fois dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

11.21 L'autre facette des rapports au Parlement touche le Rapport annuel du Vérificateur général et la responsabilité de décider des questions principales et de l'importance qu'il faut donner à chacune. Dans le développement de la méthode de vérification intégrée et la planification de la façon de l'appliquer, il sera

Vérification intégrée

nécessaire de planifier en gros la structure des Rapports annuels plusieurs années à l'avance. Ce module s'attaquera également aux rapports détaillés que le Bureau envoie aux gestionnaires gouvernementaux, qui forme par la suite la base des constatations et recommandations résumées dans le Rapport annuel.

11.22 Électronique et contrôles. Comme étude isolée, l'É.S.I.I. a atteint son objectif qui était de produire une évaluation de l'efficacité et de la pertinence des contrôles de l'emploi du traitement électronique des données (T.E.D.) au sein du gouvernement. La méthodologie pour l'évaluation des contrôles liés à l'informatique et l'application de techniques de vérification informatique est bien développée au Canada mais il y a peu de personnes disponibles qui ont les compétences spécialisées nécessaires. Notre objectif ultime serait d'avoir des équipes de vérification régulières qui puissent entreprendre des vérifications informatiques de même que toutes les autres facettes de la vérification intégrée. Entre temps, cet aspect de la vérification sera accompli surtout par des équipes de spécialistes dirigées par l'administration centrale, qui travailleront en collaboration étroite avec les équipes de vérification régulières.

11.23 Méthode intégrée. La vérification intégrée n'entraîne pas cinq vérifications distinctes dont chacune porte sur l'une des facettes du concept C.A.D.R.E. Notre expérience actuelle, surtout à la lumière des études spéciales, nous amène à conclure que, pour un maximum d'efficacité, il doit n'y avoir qu'une seule vérification de chaque entité. Bien que les critères de vérification établis pour chaque module de vérification doivent être différents, il est nécessaire d'avoir une méthode uniforme et intégrée pour la planification de la vérification, pour son exécution et pour la rédaction des rapports.

11.24 Il serait très difficile pour une seule personne d'être un expert dans toutes les facettes de la vérification intégrée. Toutefois, les personnes clés du Bureau, l'équipe de gestion associée à chaque vérification, devront connaître suffisamment tous les aspects de la vérification afin d'être en mesure de déceler les problèmes et les besoins en ressources, de bien administrer leurs tâches et de pouvoir prendre la responsabilité ultime de rapporter les conclusions. Non seulement ces mesures permettront-elles de faire des vérifications plus efficaces, mais nous sommes certains qu'elles seront également appréciées par les organismes soumis à la vérification. Ils pourront traiter avec un groupe limité ou un seul membre du groupe de la haute direction qui est lié à la vérification et non avec un groupe variable d'employés affectés à nos groupes d'études spéciales.

Rapports cycliques

11.25 Selon nous, les rapports contenant les constatations dans le contexte d'une vérification intégrée, avec des remarques positives et négatives, pour chacune des entités soumises à une vérification, permettront au Parlement d'avoir une meilleure idée qu'actuellement de l'efficacité en général des opérations et des systèmes de contrôle de ces entités.

Vérification intégrée

11.26 On a étudié avec soin les répercussions sur les rapports qu'aura notre concept de vérification intégrée. Nous en sommes arrivés à la conclusion que le système de rapports cycliques serait la façon la plus appropriée et la plus efficace de faire connaître nos constatations au Parlement. Des vérifications intégrées faites et rapportées à chaque année à l'égard de chaque entité soumise à une vérification, ne permettraient pas au Parlement une analyse efficace, ne donneraient pas une période raisonnable aux gestionnaires de démontrer l'efficacité des mesures prises pour corriger les problèmes déjà relevés et demanderaient trop de ressources de la part du Bureau de la vérification. Une période de quatre ans, qui correspond à la moyenne de vie d'un Parlement, semble constituer un intervalle approprié entre des rapports intégrés conçus pour permettre au Parlement d'évaluer la qualité générale des systèmes de gestion et de contrôle financiers à l'intérieur de chaque entité vérifiée et constituerait une période raisonnable pour évaluer la tendance des améliorations où cela était démontré pour une entité.

11.27 Le concept des rapports cycliques ne signifie pas qu'une entité fera l'objet d'une vérification seulement tous les quatre ans. Il faudra un minimum de vérification comptable au sein de chaque entité gouvernementale chaque année pour se conformer aux exigences juridiques, ce qui comprend la formulation d'opinions sur les états financiers annuels. Lorsqu'une évaluation intégrée indique qu'une entité est loin des normes acceptables, il faudra une vérification constante pour faire rapport sur la situation et la nature des mesures correctives prises par la direction. Les questions importantes soulevées par nos vérifications seront toujours présentées de façon régulière devant le Parlement. De plus, le rapport sur chaque entité pourra être le fruit de vérifications s'étendant sur deux, trois ou même quatre ans.

Coordination avec d'autres vérificateurs

11.28 **Vérificateurs internes.** Comme l'indique le prochain chapitre de ce Rapport, il y a un nombre important de vérifications internes de genres variés au sein du gouvernement. La coordination de ces activités de vérification à la fois au sein du gouvernement et au sein du Bureau de la vérification peut permettre d'importantes économies et entraîner des résultats plus efficaces en éliminant le chevauchement des efforts. La coordination des efforts de vérification causerait également moins de dérangement aux organisations soumises à la vérification.

11.29 On peut se fier au travail des vérificateurs internes lorsque nous en arrivons à la conclusion que la portée et la qualité de leurs examens sont suffisantes et appropriées. Malheureusement, les constatations de notre examen en cours de la vérification interne nous empêchent de le faire actuellement dans plusieurs ministères. Ce Rapport comprend des recommandations qui, si elles sont appliquées, aideront à l'établissement de groupes de vérification interne en mesure d'effectuer des vérifications efficaces, indépendantes et intégrées. Nous continuerons à exercer des contrôles et à rédiger des rapports sur les activités de ces groupes dans le cadre de nos propres vérifications et nous espérons pouvoir en venir à nous appuyer dans une plus grande mesure sur leur travail.

Vérification intégrée

11.30 Autres vérificateurs. Nos relations professionnelles avec des vérificateurs autres que les vérificateurs internes ne constituent pas une question aussi importante mais elles méritent d'être étudiées plus en détail. Tout d'abord, d'autres vérificateurs ont été nommés pour vérifier certaines sociétés de la Couronne. La Loi sur le vérificateur général prévoit que nous pouvons nous fier à ces vérificateurs et avoir accès à l'information dans ces sociétés s'il le faut pour s'acquitter de nos responsabilités. Deuxièmement, en vertu des dispositions de certains programmes à coûts partagés et de paiements de transfert, il y a des situations où il pourrait être souhaitable de s'appuyer sur le travail de vérification des vérificateurs généraux provinciaux, de même qu'eux pourraient s'appuyer sur le travail de notre Bureau. Dans le développement de la méthodologie de la vérification intégrée, nous ferons en sorte que ces relations professionnelles soient définies de façon appropriée et satisfaisante.

Sociétés de la Couronne

11.31 Notre Rapport de 1977 révélait notre intention d'appliquer les mêmes normes de vérification aux sociétés de la Couronne et de respecter les mêmes exigences de rapport quant à la portée, à l'égard de toutes les autres entités gouvernementales financées en totalité ou en partie au moyen de deniers publics, position qui a été soutenue par le Comité permanent des comptes publics. Dans son deuxième rapport à la Chambre des communes du 11 avril 1978, le Comité recommandait que les normes de vérification et de responsabilité des fonds publics dépensés par ces sociétés ne soient pas moindres que celles qui s'appliquent au gouvernement lui-même. Nous avons l'intention d'appliquer la méthode de vérification intégrée à toutes les sociétés de la Couronne faisant l'objet de nos vérifications. Quant aux sociétés qui ne sont pas visées par nos vérifications, nous entamerons des discussions sur la portée des vérifications menées par leurs vérificateurs externes, en insistant particulièrement sur les domaines des Contrôles financiers et de la Direction des opérations (valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé) de la vérification intégrée.

Conclusion

11.32 Recherche en vérification intégrée. Il y a eu des progrès notables dans le développement de la méthodologie de la vérification. Comme l'indiquaient des rapports précédents, le Bureau a préparé un manuel de vérification uniforme et donné aux employés une formation poussée se fondant sur les concepts intégrés dans ce manuel. La tâche qui se présente à nous comprend la mise à jour et la révision du manuel, surtout dans le domaine de la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, pour faire en sorte qu'il s'applique à tous les aspects de la vérification intégrée. On est en train d'amplifier et de renforcer les cours de perfectionnement, afin de fournir des cours avancés pour la recherche en vérification intégrée et de son application pratique à tous les aspects de notre travail. De plus, nous préparons un Guide de la méthodologie de la vérification intégrée, ainsi qu'élaborée et appliquée par le Bureau du Vérificateur général du Canada.

Vérification intégrée

11.33 Pratique. Même si la méthodologie n'est pas encore complète, on introduit actuellement au Bureau les méthodes de rapports cycliques et de vérification intégrée. Les constatations, observations et recommandations provenant de plusieurs vérifications préliminaires intégrées de ministères menées au cours de la dernière année sont résumées dans les chapitres 14 à 19 de ce Rapport. Toutefois, il faut plutôt considérer ces rapports comme des illustrations plutôt que des modèles complets du genre de rapport intégré que nous prévoyons présenter au Parlement à l'avenir, à mesure que nous progresserons vers notre objectif ultime de vérification intégrée décrit dans ce chapitre.

VÉRIFICATION INTERNE INTÉGRÉE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - MÉTHODE RECOMMANDÉE

Introduction

12.1 Ce chapitre est le deuxième chapitre traitant de la vérification intégrée, et discute des améliorations nécessaires afin d'améliorer considérablement la qualité de la vérification interne au sein des ministères et organismes. Ces activités portent habituellement le nom de vérification interne au sein des ministères et sont séparées et distinctes de celles qu'exécute le Bureau de la vérification au nom du Parlement, quelquefois décrites comme des vérifications externes. Sans une vérification interne intégrée, les gestionnaires supérieurs du gouvernement ne peuvent avoir la certitude qu'ils aient reçu pleine valeur en contrepartie de l'argent dépensé et qu'ils gèrent efficacement les ressources. Pour ce faire, trois mesures sont nécessaires:

- l'intégration de l'éventail d'activités de vérification, d'examen, d'inspection, de contrôle et d'évaluation qui se déroulent actuellement au sein des ministères;
- le respect des normes généralement reconnues pour les vérifications efficaces; et
- la direction et l'appui de la gestion venant des organismes centraux et de l'intérieur des ministères.

Le gouvernement retirera la juste valeur des quelques \$50 millions que les ministères déboursent annuellement pour des activités de vérification, seulement s'il y a amélioration.

12.2 À cause de son envergure, de l'étalement de ses opérations et de la délégation des pouvoirs aux gestionnaires, le gouvernement canadien a besoin de systèmes efficaces de vérification interne. À cause de demandes qui se rivalisent pour leur temps, les sous-chefs ne peuvent garantir à eux seuls l'intégrité de leur système de gestion. Il leur faut une vérification interne efficace qui les aiderait à évaluer les systèmes et les contrôles qu'ils utilisent pour administrer les ressources dont ils sont responsables.

12.3 On peut définir la vérification interne comme une fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'un organisme pour vérifier et évaluer ses activités à titre de service à l'organisation. Il existe divers genres de vérifications mais elles diffèrent surtout par leur portée. Elles ont une chose en commun: par des enquêtes ou des évaluations systématiques de procédés ou d'opérations.

Vérification intégrée

Elles déterminent la conformité à des critères établis et réalistes. Lorsque les vérificateurs s'aventurent dans de nouveaux domaines, les critères ne sont pas toujours établis et, dans ce cas, la première tâche du vérificateur est d'établir la portée de la vérification en indiquant les critères qu'il utilisera. Si l'on n'est pas d'accord sur les critères de vérification, les constatations de la vérification peuvent être mises en doute.

12.4 Nous devons bien comprendre que nous recommandons fortement l'adoption d'un tout nouveau concept de la fonction de la vérification interne. Jusqu'à maintenant, cette fonction largement fragmentée était exécutée à des niveaux très peu élevés et était à peine reconnue par la haute direction. Une méthode intégrée de la vérification interne, comme celle décrite au chapitre précédent, en autant qu'elle soit bien organisée et bien menée, peut constituer pour la gestion l'outil le plus utile et efficace. Dans ce chapitre, nous examinons d'abord comment on en est arrivé à la situation actuelle pour ensuite décrire ce qui doit être fait.

Évolution de la vérification au sein du gouvernement

12.5 **Situation avant l'enquête Glassco.** Il y a eu très peu de vérifications internes au sein du gouvernement du Canada jusqu'en 1962, année où la Commission Glassco a déposé son rapport. Jusqu'à cette époque, les gestionnaires ministériels considéraient la vérification interne comme très peu utile puisque le Contrôleur du Trésor même était considéré comme "un genre de policier qui patrouillait les ministères pour s'assurer de l'honnêteté financière" ainsi que décrit Glassco. Des groupes de vérification interne, relativement peu nombreux, n'existaient qu'au sein des ministères tel la Défense nationale, où les opérations étaient décentralisées et où les enquêtes avaient révélé des faiblesses de contrôle, ou au Revenu national, où les opérations étaient surtout financières.

12.6 Au cours des années de la guerre, le Contrôleur du Trésor avait établi une Division de vérification et d'inspection des coûts. Au moment de l'enquête Glassco en 1961, cette unité s'appelait la Division des services de vérification (par la suite, le Bureau des services de vérification) même si elle s'occupait surtout de vérifier l'exactitude des registres des entrepreneurs. Elle effectuait également des vérifications internes offerts comme services à certains ministères.

12.7 **Recommandations de la Commission Glassco et leur mise en oeuvre.** La Commission Glassco avait perçu un besoin plus grand de vérification interne comme un corollaire à sa proposition d'éliminer la vérification préalable menée de façon indépendante par le Contrôleur du Trésor; elle favorisait les groupes de vérification ministérielle plutôt qu'un service central et demandait la création d'un comité interministériel qui servirait à la formation d'un personnel de vérification et à l'amélioration des procédés et normes de vérification.

Vérification intégrée

12.8 En 1966, le Conseil du Trésor, lors du processus de mise en oeuvre des recommandations de la Commission Glassco, a énoncé une politique de vérification de gestion qu'il a incorporée au Guide d'administration financière. La vérification d'opération se distingue de la vérification financière, par le fait que l'on examine les contrôles de la gestion en plus des contrôles financiers. Cette politique était un pas vers le progrès et les activités de vérification interne se multiplièrent rapidement puisque plusieurs ministères établirent des groupes de vérification distincts des groupes de vérification financière en tâchant d'implanter cette politique et de rehausser le rôle de la vérification interne.

12.9 En 1969, le Parlement a mis fin à la vérification préalable indépendante du Contrôleur du Trésor et les gestionnaires ministériels prirent l'entière responsabilité de leurs dépenses. Cette même année, des modifications à la Loi sur l'administration financière ont transformé le groupe de vérification du Contrôleur du Trésor en service central, un des éléments du secteur des Services du nouveau ministère des Approvisionnements et Services. Le Bureau des services de vérification a pris beaucoup d'ampleur depuis 1971, année où l'on a introduit le principe du recouvrement des coûts et où les ministères ont pu obtenir les services du Bureau presque sur demande; ceci a permis aux gestionnaires de faire appel à la vérification sans avoir eu à étudier soigneusement leurs besoins véritables.

12.10 **Mesures depuis 1969.** L'élimination de la vérification préalable menée d'une façon indépendante par le Contrôleur du Trésor a enlevé le moyen principal permettant à des organismes centraux tel le Conseil du Trésor de s'assurer que l'on se conformait à leurs directives et règlements. Ces organismes ne pouvaient plus être certains que les gestionnaires ministériels se conformaient aux règles financières et autres règles prescrites. En l'absence d'un système efficace de sanctions pour mauvaise gestion, le Conseil du Trésor a cherché d'autres moyens d'évaluer l'adhésion des ministères aux politiques gouvernementales. Des groupes de chaque Direction, et souvent même au sein des divisions du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont entrepris d'étudier la conformité des Ministères à leurs politiques. En même temps, le Secrétariat du Conseil du Trésor établissait une nouvelle Direction de la planification qui avait pour mandat d'encourager entre autre l'évaluation du rendement et de l'efficacité des programmes.

12.11 Le Conseil du Trésor a également rendu la Direction de la planification responsable de la coordination de tous les efforts d'évaluation, y compris la vérification interne qui a été en grande partie négligée. C'est pourquoi le Guide d'administration financière émis en 1973 par la Direction de la politique administrative, contrairement à l'édition de 1966, ne traitait que de la vérification financière (à l'exception d'une ligne directrice voulant que la vérification financière fasse partie de toute fonction de vérification des opérations ou d'examen de la gestion), réduisant ainsi inutilement la portée des vérifications déjà établies.

12.12 Étude de la gestion et du contrôle financiers. Bien que la politique du Gouvernement reconnaît depuis l'enquête Glassco, que la vérification interne est un élément important dans le processus du contrôle de gestion, l'étude de la gestion et du contrôle financiers que notre Bureau a effectuée en 1975 a révélé: que certains Ministères n'avaient pas de fonction de vérification interne; que des vérificateurs internes se voyaient souvent attribuer d'autres tâches; que les champs d'application n'étaient pas intégrés ou uniformes; et que les employés ne recevaient pas de formation suffisante ou qu'ils n'étaient pas suffisamment familiers avec leurs responsabilités. Le Rapport de 1975 contenait cette recommandation acceptée par le gouvernement:

"L'organisme central du gouvernement chargé de prescrire les normes, la portée et l'ampleur des vérifications financières des ministères devrait insister davantage sur la nécessité qu'il y a de surveiller la vérification interne des ministères en vue de susciter le plus grand respect des normes."

12.13 Le Conseil du Trésor a réagi en amorçant un examen des activités de vérification financière au sein des ministères gouvernementaux et le Bureau du Contrôleur général a publié récemment une brochure intitulée "Normes de vérification financière interne - gouvernement du Canada" qui complète les directives du Guide d'administration financière du Conseil du Trésor.

Objectif de l'examen actuel

12.14 Notre Rapport de 1977 annonçait que le Bureau de la vérification entreprendrait un examen visant à déterminer si le gouvernement recevait une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé dans tous les domaines de vérification au sein de la structure fédérale. Notre objectif est double:

- Afin de coordonner complètement les activités de notre Bureau avec celles des autres vérificateurs du gouvernement fédéral, il est nécessaire d'examiner la portée et la qualité de leur travail et de déterminer dans quelle mesure on peut s'appuyer sur ce travail, ce qui permettrait d'éviter un double emploi; et
- Afin de signaler les cas importants où les dépenses ont été faites sans tenir compte de l'économie et du rendement et où il n'y a pas de procédés satisfaisants pour mesurer et signaler l'efficacité des programmes gouvernementaux, notre Bureau doit examiner la vérification interne qui est l'un de ces procédés. C'est pourquoi nous avons examiné non seulement le travail des groupes s'occupant de vérification financière interne, mais également celui de groupes faisant des vérifications d'une plus grande envergure, que l'on appelle habituellement "vérifications des opérations", "vérifications de gestion" ou "vérifications de coût-efficacité".

Vérification intégrée

12.15 Nous avons commencé notre examen par des recherches importantes sur les pratiques courantes de vérification interne dans les secteurs publics et privés, suivies d'études-témoins dans des ministères choisis. L'ensemble de l'examen touchait les activités de vérification de 35 ministères et organismes gouvernementaux.

Nécessité d'intégrer les vérifications ministérielles

12.16 En partie à cause des directives variées du Conseil du Trésor, plusieurs ministères avaient, au moment de notre étude, plusieurs groupes occupés à des activités de vérification non coordonnées.

12.17 **Vérifications financières.** Quelques ministères séparent la vérification financière des autres vérifications, la mettant souvent sous la responsabilité d'un fonctionnaire supérieur responsable de l'administration financière. Ce genre de division est utile quand il s'agit de s'assurer que l'on se conforme aux règles financières, mais elle n'a pas ou ne semble pas avoir l'indépendance nécessaire pour remettre en question la pertinence des règles financières elles-mêmes, sans parler des relations entre les contrôles financiers et les autres systèmes de contrôle de gestion. En général, les vérifications financières effectuées par le Bureau des services de vérification et les vérificateurs ministériels sont effectuées par des employés qui ont une formation en vérification.

12.18 Lorsque les ministères demandent au Bureau des services de vérification de mener des vérifications financières, il y a une marge encore plus grande entre les vérifications financières et les autres. Dans ce genre de vérification entreprise par des vérificateurs qui ne font pas partie du ministère, tel les employés du Bureau des services de vérification, la coordination de tout le travail de vérification ainsi que l'examen des constatations des vérificateurs et des suivis du Ministère attirent moins d'attention.

12.19 **Vérifications des opérations.** Les vérificateurs des opérations ont en général des antécédents plutôt variés mais ils n'ont pas nécessairement une formation en vérification comme telle. Les domaines qui sont de leur ressort dépendent en grande partie de leurs aptitudes et intérêts, de même que des intérêts des personnes dont ils relèvent. Les groupes de vérification des opérations se situent habituellement aux niveaux supérieurs et ils relèvent quelquefois des sous-ministres, même lorsque le groupe de vérification financière n'en relève pas. Bien que le Bureau des services de vérification ait les ressources pour fournir des services de vérification des opérations aux ministères, la plupart de ces vérifications sont menées par des employés des ministères.

12.20 Évaluation de programme. Au cours des dernières années, on a consacré de plus en plus de ressources à la planification et à l'évaluation. Encouragés par le Conseil du Trésor, la plupart des ministères ont créé des unités distinctes combinant les activités de planification et d'évaluation. Nous n'avons pas fait l'examen de ces groupes avec la même attention que celle donnée aux unités de vérification; cependant, même si des personnes de ces groupes, possèdent une compétence académique, ils ont très peu ou pas du tout de formation en vérification. Il en résulte que l'aspect "planification de la politique" de leurs responsabilités reçoit plus d'attention, que l'évaluation qui se fait beaucoup moins régulière; où que l'on retrouve rarement l'approche disciplinée qui est une caractéristique des vérificateurs professionnels. On peut également se demander si ces personnes peuvent objectivement évaluer des plans lorsqu'elles ont participé à leur établissement ou à leur révision.

12.21 Utilisation du Bureau des services de vérification. Chaque année, les ministères dépensent environ \$50 millions en vérification, dont environ \$20 millions sont accordés par contrat au Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. L'origine de ce Bureau a été décrite au début de ce chapitre.

12.22 Les ministères s'appuyant sur le Bureau des services de vérification démontrent moins d'initiative pour intégrer toutes les activités de vérification interne. Bien qu'il puisse être nécessaire qu'un organisme central fournisse l'occasion des services de vérification aux ministères, nous croyons que la vérification est une responsabilité propre aux ministères et que chacun d'eux devrait établir un groupe de vérification interne bien équilibré et compétent en mesure d'effectuer une vérification intégrée.

12.23 La vérification peut entraîner un avantage marginal lorsque la fonction de vérification interne fait partie intégrante des opérations du ministère et sert à exposer de jeunes employés brillants aux opérations du ministère et à élargir les horizons des gestionnaires de niveau moyen qui, en se spécialisant, peuvent n'avoir acquis qu'une perspective étroite des problèmes de gestion. L'utilisation du Bureau des services de vérification limite les occasions pour ce genre de formation. Les vérificateurs internes et externes du secteur privé se sont rendus compte qu'un roulement plutôt élevé du personnel est essentiel pour conserver l'efficacité d'une organisation de vérification en laissant place aux nouvelles idées. La vérification attire des bons éléments par les occasions qu'elle donne de découvrir une vaste gamme d'opérations et de développer des aptitudes dans les méthodes d'enquête, d'analyse et de rédaction de rapports.

12.24 L'efficacité des vérifications. Toutes ces activités de vérification soumettent un chef de service à un examen par de nombreux groupes qui peuvent souvent être mal coordonnés. Chacun peut avoir une perspective étroite de la nature des problèmes de la direction et ceux dont ils relèvent peuvent avoir des pouvoirs trop limités pour pouvoir s'attaquer aux problèmes décelés. L'attribution

à un seul fonctionnaire supérieur, qui relèverait directement du sous-chef, de la responsabilité de toutes les activités de vérification attirerait des chefs ayant une formation appropriée en gestion; accorderait un équilibre approprié entre les aptitudes de vérification et les aptitudes spécialisées; et permettrait que l'on attaque les problèmes de gestion sur un front plus large.

12.25 Autres activités d'évaluation. La direction hiérarchique des ministères a des activités de contrôle et de surveillance, comme l'examen des opérations détachées ou des projets découlant d'un programme afin de déterminer les besoins et, par la suite à évaluer la conformité aux politiques et méthodes établies. Les organismes centraux assujettissent les ministères à plusieurs genres d'examens semblables. Ce genre d'activité, qui peut ressembler à la vérification, n'est pas indépendant et fait partie intégrante du processus normal de gestion. Toutefois, la distinction n'est pas clairement établie et ceux qui font l'objet des vérifications ont l'impression que celles-ci sont excessives. Ceci a deux effets malheureux: d'un côté, on peut négliger la première responsabilité des chefs de service qui est d'évaluer systématiquement le rendement de leurs programmes et de leurs subalternes et, d'un autre côté, des enquêtes de vérifications vraiment indépendantes peuvent sembler superflues. Une vérification interne plus efficace et mieux coordonnée pourrait éliminer le besoin de certains des examens qu'effectuent présentement les chefs de service et en même temps permettre de retirer les avantages de l'objectivité de la vérification.

Pratiques de vérification actuelles et souhaitables

12.26 Au cours de notre examen, nous avons établi certains critères de vérification pour évaluer nos constatations. Nous avons mis au point ce que nous considérons être des normes raisonnables et réalistes qui devraient s'appliquer aux groupes de vérification interne, en tenant compte des "Standards for the Professional Practice of Internal Auditing" qu'a récemment publiés l'"Institute of Internal Auditors". Il s'agit d'un organisme international qui se consacre au développement professionnel de la vérification interne.

12.27 La direction des ministères a pris connaissance des constatations de notre examen; aucun ministère n'utilisait tous les critères que nous avons utilisés. Les chapitres de la partie 2 de ce Rapport traitant de ministères précis, présentent la situation actuelle de la vérification interne au sein des ministères choisis pour faire l'objet d'un rapport intégré devant le Parlement. Dans ce chapitre, nous présentons les critères ou normes ayant servi à l'étude de cette année. Nous nous en servirons à l'avenir pour évaluer des ministères lors des vérifications intégrées menées pour le Parlement. Les ministères choisis en vue d'une vérification intégrée font l'objet d'une mention, lorsqu'ils ont pris des mesures positives pour adopter ce que notre Bureau considère des normes acceptables.

Vérification intégrée

12.28 Les pratiques de vérification actuelles et souhaitables sont décrites en vertu des principaux besoins de:

- responsabilités définies au sens large;
- vérifications bien planifiées;
- statut hiérarchique approprié;
- ressources de vérification compétentes;
- travail de vérification effectué professionnellement;
- constatations clairement établies dans un rapport; et
- comités de vérification efficaces.

Nous énonçons d'abord en italique les critères ou normes souhaitables et nous discutons ensuite des remèdes nécessaires, avec quelques exemples de nos constatations.

12.29 *Étendue des responsabilités.* La vérification interne devrait fournir à la haute direction une évaluation indépendante et constante de tous les aspects des activités d'un ministère.

12.30 Notre étude nous amène à conclure que le groupe de vérification interne devrait examiner et évaluer tous les aspects des activités d'un ministère, y compris des systèmes visant à assurer:

- l'intégrité des renseignements financiers et autres;
- des contrôles sur les dépenses, revenus et biens publics;
- la conformité aux objectifs, politiques, plans, procédés, lois et règlements; et
- la gestion eu égard à l'économie, au rendement et à l'efficacité.

En résumé, la portée des vérifications internes ne devrait pas connaître de restrictions.

12.31 Les responsabilités de la plupart des groupes ministériels de vérification interne ne sont pas définies et, dans certains cas, les vérificateurs internes ne planifient pas de façon adéquate leurs vérifications pour couvrir tous les aspects importants des activités de leur ministère. Ces situations, en plus des problèmes de dotation et d'organisation, entraînent souvent des manques de conformité dans la portée des vérifications et certains domaines ne sont jamais vérifiés. Dans quelques ministères, on restreint consciemment la portée des vérifications.

Vérification intégrée

12.32 Comme exemples de portée non restreinte, trois ministères, Santé nationale et Bien-être social, Revenu national - Douanes et Accise et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ont bien défini la portée de la vérification interne. Ils travaillent à la mise en oeuvre des mandats de leurs vérificateurs internes qui ont pour but de donner à la haute direction une évaluation objective et indépendante de l'efficacité, de l'économie et du rendement des opérations; du degré de conformité à la politique et aux méthodes financières et administratives établies par les ministres, les sous-ministres et par les organismes centraux; et de l'intégrité des renseignements qui servent à obtenir des fonds publics et à justifier les dépenses.

12.33 *Planification de la vérification.* La Planification de la vérification devrait permettre de repérer toutes les activités du ministère, de classer par ordre de priorité les domaines possibles de vérification et de déterminer des objectifs appropriés de vérification pour chacun des domaines choisis.

12.34 Pour améliorer la planification de la vérification:

- il faudrait préparer un modèle du ministère présentant tous les éléments de l'organisation, les programmes et les activités et, s'il y a lieu, les revenus de source externe, comme domaines possibles de vérification et les vérifications devraient être planifiées pour éviter le double emploi ou les oublis dans la portée de la vérification;
- le modèle devrait être mis à jour au moins une fois par année;
- toutes les vérifications possibles devraient être évaluées en vertu de critères définis se fondant sur l'importance relative, l'importance pour la gestion et le degré de risque ou de pertinence; et
- les objectifs et la portée de chaque domaine soumis à la vérification devraient être établis en vue de la préparation d'un plan annuel de travail.

12.35 Notre étude a révélé que plusieurs ministères n'examinent pas leurs opérations de façon suffisamment détaillée pour relever toutes les activités qui devraient être soumises à une vérification.

12.36 Très peu de ministères font l'effort nécessaire pour déterminer les priorités en se fondant sur l'importance relative, l'importance pour la gestion et le degré de risque. La plus grande partie des efforts de vérification vise souvent des activités qui ne représentent qu'une petite proportion des dépenses du ministère, ce qui fait que les constatations des vérificateurs peuvent revêtir peu d'importance.

Vérification intégrée

12.37 En général, il n'y a pas d'objectifs établis pour mener les vérifications. Dans de nombreux cas, un domaine est soumis à la vérification seulement "parce qu'on l'a toujours fait". On a tendance à choisir la voie la plus facile plutôt que de s'aventurer dans des domaines délicats ou complexes, qui demandent un niveau élevé d'aptitudes ou qui présentent des risques importants. Par conséquent, les groupes de vérification interne jouent rarement un rôle constructif pour aider à la gestion des ressources ministérielles.

12.38 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a récemment préparé un modèle qui indiquait et pondérait l'importance de plus de cent unités susceptibles de vérification et, à partir de ce modèle, on a élaboré un plan de vérification de six ans, approche des plus louables. Ce processus d'échelonnement est essentiel en vérification pour obtenir pleine valeur en contrepartie de l'argent dépensé.

12.39 *Statut hiérarchique et mandat.* Le groupe de vérification interne devrait avoir un statut hiérarchique qui lui permet de déposer des rapports objectifs et efficaces sur toute opération ou activité du ministère. Les responsabilités du groupe devraient être clairement établies dans un mandat du sous-chef faisant clairement état de son soutien.

12.40 Pour que la vérification interne soit efficace:

- le chef du groupe de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef et être ainsi indépendant sur le plan hiérarchique de toutes les opérations soumises à la vérification;
- les vérificateurs internes ne devraient pas planifier, concevoir, implanter ou exploiter des systèmes qu'ils vérifieront par la suite;
- il faudrait que le groupe de vérification interne ait le soutien du sous-chef et que ce soutien soit apparent. Le mandat de vérification devrait être distribué de façon à obtenir un appui évident. Les gestionnaires des ministères devraient toujours être obligés d'indiquer leur réaction aux constatations des vérificateurs internes en temps opportun; et
- les activités de vérification effectuées par le ministère ou en son nom devraient être intégrées dans un seul groupe de vérification.

12.41 Dans plusieurs ministères, le statut hiérarchique du groupe de vérification interne est insatisfaisant. Ceci entraîne un manque d'indépendance et, par conséquent, un manque d'objectivité. Le groupe a souvent peu d'importance au sein de la hiérarchie ministérielle, comme le démontre la facilité avec laquelle les unités opérationnelles établissent d'elles-mêmes des activités de

Vérification intégrée

vérification. Souvent, les rapports de vérification n'atteignent pas les gestionnaires qui pourraient prendre les mesures correctives. Souvent, il arrive également que les groupes de vérification interne servent à des fonctions de réservoir commode de dotation et participent aux opérations des fonctions ministérielles qu'ils sont appelés à vérifier.

12.42 Au ministère du Revenu national - Douanes et Accise, à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, au ministère des Communications, ainsi qu'au ministère des Transports, le chef du groupe de la vérification interne relève maintenant directement du sous-chef et le mandat de ce groupe est bien connu de toute la haute direction. Cette situation hiérarchique, assez récente dans ces ministères, devrait contribuer notablement à augmenter des répercussions du travail des groupes de vérification interne et à leur donner l'indépendance essentielle pour s'acquitter d'une façon efficace de leurs responsabilités.

12.43 **Ressources professionnelles.** *Le groupe de vérification interne devrait être compétent dans sa profession et avoir suffisamment de ressources pour bien s'acquitter de ses responsabilités.*

12.44 Pour en arriver à cette fin:

- un groupe de vérification interne devrait être dirigé par un professionnel hautement qualifié et composé de vérificateurs, ayant les compétences techniques nécessaires afin de répondre à la diversité des disciplines représentées dans les vérifications intégrées; et
- les vérificateurs internes devraient maintenir leur compétence technique à l'aide de l'éducation permanente.

Pour obtenir et conserver des normes de vérification toujours élevées, le Contrôleur général devrait suivre la formation et le perfectionnement des vérificateurs des ministères et participer à la nomination des vérificateurs de niveau supérieur.

12.45 Plusieurs des groupes de vérification se concentrent actuellement sur des vérifications financières de nature courante, car ils n'ont pas de vérificateurs pouvant effectuer des vérifications selon le principe de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, ou d'examiner des systèmes automatisés complexes. Peu de ministères ont des plans de perfectionnement à l'intention de leurs employés et même lorsqu'il y en a, on n'y consacre pas suffisamment de temps.

Vérification intégrée

12.46 Rendement du travail de vérification. Il faut définir des normes appropriées de rendement qui doivent être respectées pour chaque tâche de vérification.

12.47 On peut s'attendre à des améliorations du rendement du travail de vérification si:

- on se conforme à des normes qui touchent tous les aspects de la vérification intégrée;
- on établit des méthodes et procédés appropriés de vérification qui se retrouveront dans un manuel de vérification;
- les décisions sur la nature, le champ d'application et l'échéancier des procédés et sondages de vérification se fondent sur une évaluation des systèmes de contrôle interne dans les ministères; et
- les documents de travail de vérification indiquent clairement le processus de vérification et appuient les constatations.

12.48 Plusieurs ministères ne peuvent être certains que les vérifications s'effectuent de façon appropriée car les normes de rendement n'ont pas été définies. Souvent, rien ne prouve que le travail a été surveillé et que l'on a revu les documents du travail de vérification. On utilise rarement des méthodes établies pour diriger les employés de vérification. En général, les constatations sont mal consignées et certains rapports de vérification examinés lors de l'étude n'avaient aucun document de travail à l'appui. Les dossiers de vérification ont rarement un système de classement permettant de s'assurer que l'on accomplit tous les procédés, que l'on peut récupérer les données ultérieurement et que l'on peut présenter des preuves si les constatations sont mises en doute.

12.49 Le Contrôleur général a donné des lignes directrices pour la vérification financière; il faudrait qu'elles s'étendent à tous les aspects de la vérification intégrée.

12.50 Présentation de rapport sur les constatations de la vérification. Les résultats de la vérification devraient être présentés dans un rapport officiel permettant d'apporter des changements constructifs, être discutés avec les gestionnaires en cause et être présentés au temps opportun au sous-chef et à son comité de vérification.

12.51 Il faudrait discuter les ébauches de rapports de vérification avec le chef de l'organisation en cause avant d'établir la version finale qui devrait contenir ses commentaires.

Vérification intégrée

12.52 Les rapports de vérification devraient être aussi clairs et objectifs que possible pour aider la direction à évaluer l'importance des problèmes rapportés. Il faudrait divulguer les limites de la portée de la vérification. Il faudrait également indiquer clairement les critères de mesure ou d'évaluation utilisés.

12.53 Il faudrait adresser les rapports de vérification au sous-chef avec une lettre d'accompagnement attirant son attention sur les questions les plus importantes. Il faudrait également en faire parvenir des copies aux membres du comité de vérification. Le groupe de vérification interne devrait systématiquement faire le suivi des constatations de vérification et en aviser le sous-chef si l'on ne prend pas des mesures adéquates pour résoudre les cas ayant déjà fait l'objet d'un rapport. Ceci est particulièrement important pour établir et maintenir un contrôle efficace de la gestion par le sous-chef et les membres de la haute direction des ministères.

12.54 Dans le rapport sur les constatations de la vérification, nous avons relevé plusieurs lacunes communes à de nombreux ministères, y compris ce qui suit:

- des rapports étaient publiés longtemps après la fin du travail de vérification, ce qui enlevait beaucoup de valeur aux renseignements. Dans ces cas, les rapports peuvent difficilement contribuer à des changements constructifs;
- des problèmes n'étaient pas indiqués de façon adéquate et leur importance n'était pas clairement énoncée;
- des restrictions affectant la portée de la vérification n'étaient pas déclarées, ce qui pouvait donner un faux sens de sécurité à la gestion en laissant croire que la vérification avait eu beaucoup plus de portée qu'elle n'en avait eu;
- des rapports étaient adressés à des fonctionnaires autres que le sous-chef ou le comité de vérification, et on était incertain que les constatations soient parvenues au sous-chef. Souvent, le destinataire n'avait pas le pouvoir de prendre des mesures correctives; et
- des constatations des vérificateurs n'étaient pas suivies systématiquement afin de déterminer quelles avaient été les mesures prises.

Vérification intégrée

12.55 **Utilité de comités de vérification.** Les groupes de vérification devraient pouvoir faire appel à la direction et au soutien d'un comité de vérification composé de cadres supérieurs et de personnes suffisamment compétentes de l'extérieur du ministère pour apporter encore plus d'objectivité. De préférence, le sous-chef ou une personne de semblable importance, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique devrait présider le comité.

12.56 Le sous-ministre devrait nommer un comité de vérification comprenant des cadres supérieurs et des personnes de l'extérieur ayant les compétences voulues. Ce comité pourrait guider et soutenir le groupe de vérification, c'est-à-dire:

- approuver les plans et programmes de vérification;
- s'assurer que l'on envisage tous les programmes et toutes les activités du Ministère lors du choix des domaines de vérification;
- discuter des rapports et des constatations des vérificateurs et déterminer comment appliquer les constatations d'un domaine à un autre;
- voir à ce que l'on prenne des mesures correctives ou préventives selon les constatations de la vérification;
- examiner les questions que soulève le Bureau du vérificateur général;
- évaluer si les ressources sont adéquates pour les activités de vérification; et
- donner des conseils sur la nomination du chef et des membres du groupe de vérification interne.

Ceci est particulièrement important afin que, dans toute l'organisation, soit reconnue l'imputabilité de chaque gestionnaire visant la dépense économique, de bon rendement et efficace des fonds publics. Une pratique recommandée et hautement souhaitable serait la présence à intervalle aux réunions du comité de vérification du Ministre ou de son représentant immédiat, peut-être son secrétaire parlementaire. Ceci démontrerait l'importance de l'imputabilité des gestionnaires vis-à-vis le gouvernement, le Parlement et en fin de compte vis-à-vis les contribuables du contrôle efficace et de la saine administration des deniers publics.

12.57 Certains ministères n'ont pas encore mis sur pied un comité de vérification. Dans certains ministères où ces comités existent, ils ne s'acquittent pas de leurs responsabilités et, dans d'autres cas, leur mandat est mal défini.

Vérification intégrée

12.58 Le ministère des Transports a récemment révisé le mandat de son comité de vérification afin d'inclure toutes les responsabilités appropriées. En plus du sous-ministre comme président et d'autres gestionnaires supérieurs du Ministère, on a nommé un cadre supérieur d'un autre ministère sur le comité. Des représentants du Bureau du contrôleur général et du Bureau de la vérification sont invités à assister à n'importe quelle réunion mensuelle. Le ministère du Revenu national Douanes et Accise a également nommé récemment un comité de vérification avec un solide mandat.

Soutien et orientation de la direction

12.59 Pour une vérification interne efficace, il est essentiel d'avoir des groupes de vérification intégrés et des pratiques de vérification de meilleure qualité. Cependant, l'amélioration des structures d'organisation et des techniques seules ne suffit pas. La valeur des efforts substantiels déjà consacrés à la vérification interne continuera d'être insatisfaisante jusqu'à ce que les sous-chefs et leurs gestionnaires supérieurs apprécient les avantages à être tirés d'une vérification intégrée bien faite. Des gestionnaires peu compétents pourraient percevoir la vérification interne comme une menace, ceci ne peut être évité, mais les bons gestionnaires devraient voir cette vérification comme moyen d'augmenter leurs aptitudes à contrôler le rendement.

12.60 **Au niveau des ministères.** À quelques exceptions importantes près, la haute direction n'a jamais apprécié les avantages possibles de la vérification interne et a porté peu d'attention à la qualité de la vérification qui existe au sein de leurs ministères. En corollaire, il y a eu un manque de soutien et de direction dans les activités de vérification. Il en résulte une certaine confusion dans les ministères sur la nature de la vérification et du travail des vérificateurs et sur la façon d'organiser le groupe pour en tirer le plus grand profit. La plupart des ministères ont intentionnellement limité leurs activités de vérification à des vérifications internes financières qui sont inadéquates dans le contexte actuel, surtout si l'on considère l'accent beaucoup plus grand que le Parlement a placé sur la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé par l'adoption de la Loi sur le vérificateur général.

12.61 L'attitude prédominante envers des vérifications en est souvent une de ressentiment plutôt que l'appréciation de la contribution que peut apporter la vérification, afin que les programmes du gouvernement soient accomplis non seulement avec honnêteté mais également en tenant compte de l'économie, de l'efficacité et du rendement. Ce genre d'attitude entraîne chez les vérificateurs eux-mêmes des réactions inévitables sur leur rôle et l'importance de leur travail. Si une évaluation objective et les critiques constructives sont mal accueillies, le travail des vérificateurs peut difficilement les satisfaire et il en résulte que les meilleurs vérificateurs s'en aillent. Il en résulte un cercle vicieux. La tâche de modifier les opinions de la gestion quant à la fonction de vérification sera difficile; et il faudra des directives centrales fermes des sous-chefs ainsi que du Contrôleur général du Canada.

12.62 On a déjà fait quelques pas afin d'améliorer la situation. En mai et en juin de cette année, une série de séances d'information eut lieu pour renseigner les sous-ministres du progrès des vérifications effectuées cette année par notre Bureau. Les réactions affirmatives à ces recommandations d'intégrer et d'augmenter l'importance de la fonction de vérification interne sont encourageantes.

12.63 **Par le Conseil du Trésor.** Jusqu'à maintenant, le soutien de l'organisme central pour les vérifications internes a été sporadique et souvent contradictoire. Au début de 1978, j'ai rencontré le Secrétaire du Conseil du Trésor, afin de discuter du besoin de coordonner les activités de vérification et d'évaluation à la fois au sein du Conseil du Trésor et des ministères. On n'a pris aucune mesure immédiate car on considérait que cette question était plutôt du ressort du nouveau Contrôleur général. Peu après sa nomination et dans le cadre de la réorganisation du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Contrôleur général a été rendu responsable de la Direction de l'administration financière, responsabilité qui comprend l'évaluation de la conformité des ministères à la politique du Conseil du Trésor sur l'administration financière. On lui a également affecté l'ancienne division de la Planification responsable de l'évaluation de la conformité des ministères aux politiques du Conseil du Trésor sur la mesure du rendement et l'évaluation de l'efficacité. Nous croyons savoir également que le Contrôleur général aura à cause de sa fonction la responsabilité au nom du Secrétaire du Conseil du Trésor, de la coordination des activités d'évaluation de d'autres directions du Secrétariat du Conseil du Trésor, y compris la conformité aux politiques du Conseil du Trésor sur l'administration et le personnel. À la fin de cette réorganisation et de cette réaffectation des responsabilités, il devrait y avoir une base solide permettant d'obtenir des lignes directrices de l'organisme central pour effectuer des vérifications complètement intégrées.

12.64 Il est primordial de mettre au point une fonction de vérification interne bien organisée et solide, ayant des employés compétents et motivés qui effectueraient une vérification intégrée sous les ordres d'un bon chef et qui seraient guidés par un comité de vérification constitué de façon adéquate. C'est l'une des meilleures façons de s'assurer que les ressources financières, matérielles et humaines confiées au gouvernement par le Parlement et aux gestionnaires par le gouvernement soient bien administrées, compte tenu de l'économie, de l'efficacité et du rendement. Il est également important de s'assurer qu'au moyen d'une bonne coordination et d'une confiance appropriée envers la fonction de vérification interne, le travail de notre Bureau se fait de façon économique, efficace et avec un bon rendement. Malheureusement, les constatations découlant de notre examen nous empêchent de nous fier actuellement à plusieurs groupes de vérification interne. Dans mes prochains Rapports au Parlement, cet aspect vital d'un système efficace de gestion et de contrôle financiers sera donc examiné de très près.



(EXTRAIT du Rapport annuel du Vérificateur
général, 1978)

le 13 octobre 1978

Monsieur J.J. Macdonell
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur le Vérificateur général,

Aux fins de la publication du Rapport de 1978 au Parlement, j'aimerais résumer ma réponse officielle aux constatations que vous avez communiquées à mes fonctionnaires supérieurs et à moi-même au sujet des conclusions et des observations de votre vérification qui seront rendues publiques sous peu.

Nos entretiens ont porté principalement sur les conclusions auxquelles vous êtes arrivé à la suite du "Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité" (TRACE) effectué par votre Bureau, au cours des deux dernières années, dans les ministères et organismes de la Fonction publique fédérale. Il y a eu également des entretiens au sujet de votre avis sur la qualité et l'étendue futures des attributions de la vérification interne dans les ministères et organismes.

En raison de l'importance de vos constatations faites au Parlement, je profite de l'occasion pour souligner quelques mesures importantes déjà prises conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par le nouveau Bureau du Contrôleur général, à la suite des conclusions auxquelles vous êtes arrivé.

Avec l'appui et l'approbation des ministres du Conseil du Trésor, le Contrôleur général, en étroite collaboration avec les dirigeants des ministères et organismes les plus importants, a entrepris un examen exhaustif de leurs activités dans le domaine de l'administration et du contrôle financiers. Les vingt ministères choisis pour l'examen initial dépensent 70% du budget actuel. La deuxième étape de l'examen portera sur les autres organisations qui forment l'entité comptable du gouvernement du Canada.

La portée de cette étude a été étendue afin d'inclure les activités opérationnelles de planification et de contrôle qui, vous en convenez avec moi, sont essentielles à un bon contrôle financier. A ce propos, l'étendue et la qualité des activités dans les domaines de la mesure de la performance et de l'évaluation des programmes menées par les ministères et organismes à la suite des directives et des lignes directrices émises par le Conseil du Trésor en 1976 et en 1977, feront l'objet d'un examen attentif.

Ces examens ont pour but d'établir une entente avec chacun des ministères au sujet des mesures particulières qu'il y a lieu de prendre pour améliorer la gamme des pratiques d'administration financière et de planification et contrôle opérationnels, lorsque de telles améliorations sont nécessaires. Les ententes sur les mesures à prendre se traduiront par des plans et des calendriers pertinents à l'exécution du travail.

Pour ce qui est des pratiques et procédures utilisées pour mesurer l'efficacité et l'efficacités, qui ont fait le principal objet de l'étude TRACE effectuée par votre Bureau, les examens amèneront l'établissement, dans chacun des ministères, de plans qui assureront une compréhension détaillée de l'application définitive de ces procédures à la totalité des opérations et des programmes du gouvernement, pour autant que la chose est pertinente et raisonnable. Les priorités à cet égard seront fixées en fonction des quatre critères suivants:

- 1) l'importance sur le plan des priorités du ministre ou du ministère;
- 2) la facilité relative avec laquelle ces évaluations peuvent être menées: les programmes les plus faciles seront évalués en premier;
- 3) l'étendue du programme: les programmes les plus importants feront l'objet d'études en premier;
- 4) le coût prévu de l'évaluation, compte tenu de l'importance du programme.

Une fois terminés, ces plans et calendriers seront mis à votre disposition et à celle du Parlement à titre de preuve qu'on a pris les mesures voulues pour résoudre le genre de problèmes d'évaluations d'économie, d'efficacité et d'efficacités qui seront signalés dans votre rapport. Conformément au mandat et à la responsabilité du Contrôleur général en ce qui concerne l'amélioration et le maintien des politiques et des directives actuelles du Conseil du Trésor dans ce domaine complexe, son Bureau utilisera aussi ces plans et ces calendriers pour contrôler les améliorations apportées, avec le temps, par les ministères et les organismes.

Ces révisions permettront aussi au Conseil du Trésor d'autoriser les plans établis dans chaque ministère en vue de perfectionner leurs capacités en matière de vérification interne. La planification sera entreprise au cours de l'année 1979-80. Ces plans ne se limiteront pas au perfectionnement de la vérification financière interne; ils porteront aussi sur la vérification interne d'autres fonctions administratives tout aussi importantes, par exemple la vérification d'ordre "opérationnel" ou "gestionnel" et, naturellement, la vérification de l'observation, par les ministères, des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor. La vérification interne globale sera évaluée du point de vue de sa portée, de la compétence, de la disponibilité et du comportement professionnel du personnel, de l'impartialité de la fonction de vérification, ainsi que des priorités établies par les

ministères en ce qui concerne les programmes de travail de vérification interne. Ces plans seront mis à la disposition de votre Bureau, étant donné qu'ils pourront vous aider à la planification future de vos vérifications et à l'établissement de leurs calendriers.

Quant à la planification des acquisitions d'immobilisations, qui constitue un autre aspect de l'Etude des procédés relatifs au coût-efficacité, le Conseil du Trésor a publié, en juillet 1978, une nouvelle politique et de nouvelles lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne. L'essentiel de cet important document sera repris dans une prochaine circulaire du Conseil du Trésor qui traitera de l'autorisation des projets d'immobilisations. J'ai ordonné aussi au Secrétariat du Conseil du Trésor de préparer des lignes directrices sur la sélection et la rémunération de chefs de projets qualifiés affectés aux grands projets de la Couronne, lignes directrices qui feront l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil du Trésor.

J'ai pris connaissance de vos commentaires sur la création dans chaque ministère, d'un poste de contrôleur. Comme vous le savez, j'ai déjà appuyé cette idée. Il s'agit maintenant d'évoluer vers cette forme de gestion et de la perfectionner de manière qu'elle réponde aux besoins de chaque ministère et organisme.

Vos entretiens ont porté sur une foule d'autres sujets qui feront l'objet de commentaires dans votre prochain rapport. J'aimerais aborder brièvement l'importante question, qui se répercute à l'échelle du gouvernement, de la future présentation du Budget des dépenses ainsi que vos commentaires relatifs à l'opportunité de facturer les ministères pour les locaux qu'ils occupent.

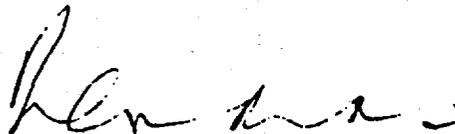
En ce qui concerne la future présentation du Budget des dépenses, nous avons examiné l'étude majeure effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor à ce sujet. Premièrement, cette étude vise à améliorer la communication, au Parlement, des projets de dépenses des ministères et à fournir les autorisations parlementaires nécessaires à l'exécution de ces projets. Deuxièmement, elle a pour objectif de renforcer le lien entre le Budget des dépenses et les plans opérationnels des gestionnaires des programmes. Il va sans dire que la réalisation de ces deux objectifs constitue une tâche complexe. C'est pour cette raison que le groupe d'étude a été chargé de faire un examen exhaustif de la question en tenant compte des opinions et avis de tous les principaux usagers du Budget des dépenses. Le travail entrepris par votre Bureau et les réactions des parlementaires aux options que vous leur offrirez, seront donc d'un précieux secours pour le groupe d'étude et pour le gouvernement lorsqu'il s'agira de formuler les propositions qu'il compte présenter au Parlement à propos de cette importante question.

En 1974 et 1975 la question des frais de location des locaux avait fait l'objet d'une étude en profondeur par les membres de l'Exécutif et à ce moment, il avait été décidé de rejeter l'adoption d'un système interne de facturation pour les locaux occupés par les ministères et organismes. On estimait, au contraire, qu'une ventilation plus détaillée des coûts des locaux, dans le Budget des dépenses et dans les

comptes du ministère des Travaux publics et des ministères usagers, favoriserait un meilleur contrôle et une responsabilité accrue à l'égard des locaux. Toutefois, vos commentaires actuels, joints à ceux du Comité permanent des finances nationales, m'ont amené à demander un examen du principe de cette décision.

Vous conviendrez avec moi, j'ose l'espérer, que les plans que je viens de décrire sommairement, constituent la meilleure façon d'apporter des améliorations aux pratiques de contrôle financier et autres contrôles opérationnels connexes de la Fonction publique fédérale, objectif qui, je vous assure, est appuyé tant par les membres de l'Exécutif que par les ministères et organismes d'exécution qui sont à son service.

Veillez agréer, Monsieur le Vérificateur général, l'assurance de ma haute considération.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Robert Andras', with a stylized flourish at the end.

Robert Andras.

ATTRIBUTIONS PRINCIPALES du Vérificateur général.

sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapport à la
Chambre des
communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

- a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et
- b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;
- b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité; ou
- e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Soumission du
rapport à
l'Orateur et
dépôt devant la
Chambre des
communes

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

Rapport spécial

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Soumission des
rapports à
l'Orateur et
dépôt devant la
Chambre des
communes

9. Le vérificateur général

Idem

- a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire; et
- b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur l'administration financière*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

Rétention
irrégulière de
deniers publics

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

Instructions du gouverneur en conseil

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE:

PROJET POUR FINS DE DISCUSSION

EVALUATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Le présent document décrit les diverses étapes qui président à l'établissement des objectifs de la politique étrangère, à la formulation des politiques, à l'élaboration des programmes et à l'allocation des ressources, et essaie de voir dans quelle mesure les mécanismes en place permettent de diriger et d'évaluer la politique étrangère.

2. Le Gouvernement fixe pour le pays des objectifs et des priorités qui régissent toutes les politiques, donc la politique étrangère, et tous les programmes, donc les programmes du ministère des Affaires extérieures. Pour que les politiques et les programmes soient fonction des objectifs nationaux, il faut entretenir un dialogue multilatéral entre le ministère des Affaires extérieures d'une part et les autres ministères gouvernementaux, les autres paliers de gouvernement, les associations privées et les simples citoyens d'autre part. Le dialogue est continu et prend de nombreuses formes; il est toutefois assujéti à un processus bien établi visant à déterminer la structure de base de la politique étrangère.

3. D'abord, le Gouvernement établit des objectifs nationaux et en fait part à tous ses ministères. Ensuite, le ministère des Affaires extérieures élabore une série d'objectifs de politique étrangère qui correspondent à la transposition des objectifs nationaux dans le domaine de la politique étrangère. Pour ce faire, le ministère des Affaires extérieures consulte un grand nombre de ministères gouvernementaux, progressant peu à peu vers l'énoncé final, qui est normalement soumis à l'approbation du Cabinet.

4. C'est en 1975 que pour la première fois, on a tenté de fixer les objectifs de la politique étrangère en suivant cette méthode. Depuis, elle a fait l'objet de révisions successives environ tous les ans. L'énoncé actuel des Problèmes et objectifs de la politique étrangère et du service extérieur du Canada a été émise le 30 avril 1979. (CIRE no 65), le Secrétaire du Cabinet nous a communiqué longuement ses commentaires au projet de l'énoncé actuel dans une lettre en date du 17 janvier 1979, où il dit notamment que ce dernier énoncé des objectifs de la politique étrangère "reflète fidèlement l'esprit du document Politique étrangère au service des Canadiens ainsi que les énoncés de politique générale qui ont vu le jour ces dernières années". Le Secrétaire du Cabinet confirme que l'énoncé constitue "une révision concrète parfaitement compatible avec les priorités du Canada pour l'année à venir".

5. En résumé, il existe un mécanisme de formulation des objectifs de la politique étrangère destiné à s'assurer que ces derniers sont
a) compatibles avec les objectifs nationaux arrêtés par le Gouvernement,
b) élaborés en consultation avec les principaux intéressés, c) approuvés par le Gouvernement et d), révisés à intervalles réguliers.

6. Tous les programmes relatifs à la politique étrangère tendent à la réalisation de ces objectifs. Pour ce qui est de leur formulation, il

existe un mécanisme officiel visant à établir un cadre pour l'allocation des ressources en main-d'oeuvre pour des périodes d'une année chacune: la programmation par pays.

7. Le programme par pays est un document élaboré à partir de discussions tenues d'abord au sein des missions à l'étranger, puis à Ottawa. Il a pour but de rattacher toutes les activités civiles du Gouvernement canadien dans un pays donné aux objectifs de politique étrangère approuvés, et de déterminer quelles sont les ressources humaines nécessaires pour mener à bien certaines activités destinées à les réaliser.

8. Même les plus petites missions diplomatiques ou consulaires du Gouvernement du Canada sont normalement responsables de deux programmes au moins. Plus la mission est d'envergure, plus nombreux sont les programmes. L'éventail de nos missions va des bureaux de dix employés canadiens environ, chargés de deux programmes seulement, aux services de quelque 300 employés canadiens chargés d'une vingtaine de programmes. Toutefois, quelle que soit son envergure, la mission est toujours dirigée par un chef de mission; nommé par le Gouvernement, il est chargé de toutes les activités civiles de ce dernier dans le ou les pays auprès desquels il est accrédité. C'est lui qui dirige la préparation de la première ébauche du programme par pays. Il doit s'assurer que l'énoncé soumis à Ottawa décrit toutes les activités du Gouvernement canadien dont il assume la responsabilité, qu'il établit un lien logique entre elles, qu'il démontre comment elles servent les objectifs arrêtés par le Gouvernement et enfin, qu'il indique de quelle façon les ressources mises à sa disposition sont réparties entre les divers programmes.

9. En premier lieu, les programmes par pays sont rédigés selon un modèle défini dans les directives d'Ottawa. Ils sont ensuite soumis à l'administration centrale, examinés dans le détail au niveau interministériel, révisés et approuvés. Une fois approuvés, les programmes constituent le cadre de fonctionnement de la mission ou des missions dans le pays en cause pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans.

10. L'allocation des ressources humaines approuvée, l'allocation des autres ressources devrait s'ensuivre logiquement en fonction des besoins raisonnables des personnes nommées par le Gouvernement pour mettre en oeuvre ses programmes à l'étranger. Ainsi, l'allocation des espaces à bureaux, des unités de logement et des indemnités de voyage et de représentation, ainsi que les budgets d'administration, découlent de la programmation par pays. En théorie, le Gouvernement cherche à instituer un "système d'engrenage" aux termes duquel les programmes seraient fonction des objectifs, et les budgets, des programmes. Dans la pratique, les budgets sont préparés séparément, même si, de toute évidence, on s'efforce d'établir un lien judicieux entre la principale

ressource - la main-d'oeuvre - et les ressources financières et autres déployées à l'appui. À tout le moins peut-on dire que l'allocation de la main-d'oeuvre, la ressource la plus importante et la plus coûteuse, dépend entièrement de la programmation par pays. De même qu'il n'y a pas de salut hors de l'Église, il n'y a pas d'allocation d'effectifs hors de la programmation par pays.

11. En d'autres termes, il existe un mécanisme destiné à s'assurer de toutes les ressources déployées à l'étranger a) qu'elles servent les objectifs approuvés par le Gouvernement, b) qu'elles sont compatibles et complémentaires dans leur application, c) qu'elles sont coiffées d'une seule autorité à l'étranger, le chef de mission, qui est comptable à l'ensemble du Gouvernement, et d), qu'elles sont révisées à intervalles réguliers. Bref, le Gouvernement a mis en place un système visant à prévenir à l'étranger la multiplication d'activités indépendantes et incompatibles, sans rapport aucun avec les objectifs approuvés et dirigées par plus d'un chef.

12. Même la tournure des affaires internes d'un pays est imprévisible; dans une plus ou moins grande mesure, elle échappe à l'influence et à la volonté du Gouvernement. Cela est d'autant plus vrai de l'étranger: les objectifs et les intérêts d'un pays peuvent être toujours les mêmes ou presque, mais la faculté d'y répondre, dans la mesure où elle dépasse les frontières nationales, est souvent sujette à des changements incontrôlables.

13. Il faut par conséquent que nous puissions modifier les programmes et redéployer les ressources à un jour ou à une semaine d'avis. Les décisions de ce genre peuvent avoir de graves répercussions sur la politique étrangère. Elles sont en effet susceptibles de bouleverser l'équilibre des dispositions du programme par pays. Lorsqu'elles sont envisagées, elles font intervenir des considérations politiques; on s'en occupe à l'intérieur des cadres normaux du Ministère et du Gouvernement. S'il faut obtenir l'aval du Gouvernement, on prépare un mémoire au Cabinet, qui lui est envoyé - normalement, mais non invariablement - par l'intermédiaire du Comité du Cabinet chargé de la politique extérieure et de la défense. Parfois (par exemple, lorsque le Gouvernement décide de participer à une importante opération de transposition conventionnels.

Le système canadien offre un degré de définition images sur écran nel4. Lorsqu'en outre les décisions politiques inf ressources des principaux ministères dotés d'un service extérieur, ou modifient de façon sensible leur fonctionnement normal, le Comité interministériel sur les relations extérieures, présidé par le sous-secrétaire d'État, fait des recommandations au Cabinet. C'est par le biais du CIRE et de ses sous-comités que ces ministères ont réglé la question des incidences sur le service extérieur des compressions budgétaires imposées par le Gouvernement durant l'été de 1978. Lorsque

par exemple le Gouvernement décida en août 1978 de fermer quatre missions à l'étranger sans faire grand cas de considérations de politique étrangère, on a mis en branle par l'intermédiaire du CIRE un mécanisme interministériel qui finit par formuler des recommandations sur les missions qu'il serait plus opportun de désigner dans le contexte de la politique étrangère. Ces recommandations ont servi à étayer les discussions du Cabinet, mais la décision finale incombait à ce dernier. Cette décision, tout comme d'autres découlant des mesures économiques prises par le Gouvernement, influe sur un grand nombre de programmes par pays. On s'emploie à l'heure actuelle à réviser les programmes touchés.

15. En d'autres termes, il existe un mécanisme qui permet de tenir compte des grands changements dans l'ordre des priorités du Gouvernement, changements qui ont des répercussions sur les plans élaborés au cours du cycle normal de planification.

16. Aujourd'hui, les problèmes de coordination et de cohérence sont caractéristiques du processus d'élaboration de la politique étrangère. Les interactions entre problèmes nationaux et internationaux sont plus intenses que jamais. Le nombre de citoyens canadiens, d'organisations privées et de ministères provinciaux et fédéraux qui ont des intérêts et des activités légitimes à l'étranger est incomparablement plus élevé aujourd'hui qu'au cours des générations passées. C'est un souci constant que de servir ces intérêts dans le cadre d'une politique étrangère cohérente. Le Gouvernement fédéral s'efforce d'en arriver à des ententes satisfaisantes avec les particuliers, les organismes privés et les gouvernements provinciaux intéressés grâce à la discussion et à la négociation. Pour ce qui est de l'administration fédérale elle-même, le Gouvernement est en mesure d'imposer certaines lignes de conduite, par exemple de désigner le ministère des Affaires extérieures comme organisme central chargé de la politique étrangère et de stipuler que les recommandations relatives ou liées de quelque façon à la politique étrangère soient examinées et approuvées dans le cadre de modalités destinées à assurer une certaine cohérence. Ces modalités, qui sont contenues dans une série de sept propositions, ont été approuvées par le Gouvernement en 1972.

17. En résumé, le Gouvernement a institué une marche à suivre destinée à empêcher les ministères de mettre de l'avant des propositions concernant la politique étrangère en dehors du cadre de la politique établie ou sans consulter d'abord toutes les parties intéressées.

18. Mais quelle est la valeur de ces mécanismes? Comment le contribuable peut-il être sûr qu'il "en a pour son argent" en matière de politique étrangère?

19. Les personnes les plus qualifiées pour répondre à ces questions doutent que l'on puisse y trouver des réponses satisfaisantes. Le 27 novembre 1978, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, a affirmé lors d'une interview télévisée:

"Si j'écris un jour un livre sur ma carrière aux Affaires extérieures, je crois que je l'intitulerai No Bottom Line ... La différence entre ce ministère et certains autres, plus "pragmatiques", si je puis m'exprimer ainsi, que j'ai dirigés auparavant, c'est qu'on voit rarement les résultats tangibles de ses efforts. De temps à autre survient un événement spectaculaire qui vous permet d'y voir clair, mais au fond, la conduite des affaires étrangères se fait au jour le jour et il n'y a pas vraiment de moment précis où l'on puisse juger du bien-fondé de sa politique."

Dans un article récent, le contrôleur général mentionne le même problème, citant le passage suivant du rapport du Comité Wilson:

"... De nombreux programmes ne se prêtent pas à une évaluation quantitative. Par exemple, comment pourrait-on traduire les buts du ministère des Affaires extérieures en termes quantitatifs permettant d'en prendre la mesure objective?"

Par ailleurs, le secrétaire du Conseil du Trésor, dans une lettre en date du 17 octobre 1977 qu'il écrivait au sous-secrétaire pour lui confier l'application des plans gouvernementaux d'évaluation des programmes, laissait transpirer les mêmes préoccupations au sujet des contraintes imparties. Il a en effet mentionné l'obligation qui est faite au Vérificateur général de rendre compte au Parlement des procédures "établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre". (Non souligné dans le texte)

20. Ces observations font ressortir une difficulté fondamentale en matière d'évaluation de la politique étrangère, du moins selon des critères quantitatifs. Il est vrai que l'on applique couramment à la politique étrangère les paramètres du secteur privé: on parle de profits, de pertes et de bilans lorsqu'il s'agit de juger les entreprises du Gouvernement à l'étranger. Mais la comparaison est boiteuse. Par définition, la politique étrangère consiste à défendre des intérêts nationaux dans un environnement étranger. Au mieux, cet environnement échappe au contrôle direct des gouvernements nationaux; au pire, il est fréquemment hostile et imprévisible. Les technocrates font de leur mieux pour définir clairement les intérêts canadiens, pour prévoir le contexte international dans lequel il faudra les défendre et pour réussir à infléchir le cours des événements dans un sens favorable aux intérêts nationaux. Cependant, pour un temps indéterminé, le système international demeurera fondé sur la notion de souveraineté étatique et aucun pays - même le plus puissant (et encore moins le Canada) - ne peut prétendre pouvoir invariablement définir clairement et rapidement ses intérêts à l'étranger, prédire la tournure des événements et les façonner à son profit. Au contraire, en politique étrangère, il faut souvent prendre des décisions en n'ayant qu'une connaissance imparfaite d'une réalité confuse, armé d'une bien faible capacité de prédire, et à plus

forte raison, de maîtriser les événements à venir. Dans ces cas-là, comme le dit si bien M. Jamieson, impossible de faire un bilan. Les systèmes qui omettent de tenir compte de cela sont eux-mêmes voués à l'échec.

21. Non pas qu'il soit tout à fait impossible de définir les intérêts nationaux, ou de prévoir et de façonner les événements. Tout dépend des circonstances. Pour définir rapidement et clairement les intérêts du pays, il faut faire appel à ses facultés intellectuelles, à son imagination, à ses connaissances et à son jugement. Dans la mesure où ils jouissent de ces aptitudes, les décisionnaires canadiens arriveront à cerner les intérêts nationaux lorsqu'il est humainement possible de le faire. Et si le Canada n'est pas le pays le plus puissant ou le plus influent du monde, il est loin d'être le plus faible ou de passer inaperçu. Il jouit de précieux atouts, et en les exploitant judicieusement, il peut tourner certaines situations particulières à son avantage.

22. De ce point de vue, la politique étrangère embrasse un large éventail de possibilités. À une extrême, on retrouve des circonstances où l'intérêt national est évident, où le Canada jouit d'un solide pouvoir de négocier et où les résultats souhaités sont prévisibles et accessibles. En l'occurrence, il suffit d'une bonne gestion pour fixer les objectifs, élaborer les programmes, répartir les ressources et mesurer les progrès accomplis au regard des objectifs établis. À l'autre extrême, on retrouve des circonstances où l'intérêt national est obscur et où les objectifs sont difficiles à définir ou à atteindre. En l'occurrence, l'élaboration des politiques comporte un élément d'approximation et de confiance; il n'y a alors qu'à espérer que notre hypothèse est fondée et notre confiance justifiée, mais au départ, il est impossible de prouver hors de tout doute que le contribuable en aura pour son argent. Parfois, des années peuvent s'écouler avant qu'il soit possible de juger si une stratégie de politique étrangère donnée justifiait les efforts qu'on y a consacrés. Les exemples suivants, tirés de nos multiples activités sur la scène internationale, nous permettront d'en circonscrire l'éventail.

23. Prenons pour commencer la politique d'immigration. Ici, l'intérêt national est non équivoque: le Canada a presque toujours besoin d'immigrants qualifiés et il peut assez facilement les absorber. On peut même quantifier l'objectif de la politique d'immigration: à l'heure actuelle, il s'agit de faire entrer 100 000 immigrants qualifiés chaque année, dont 10 000 réfugiés. Comme à cet égard l'offre est supérieure à la demande, le Canada jouit d'un solide pouvoir de négociation et le contexte international dans lequel se fait le recrutement des immigrants est raisonnablement prévisible et maîtrisable, au moins pour les fins du programme d'immigration. Bien sûr, surprises, anicroches et problèmes ne sont pas exclus. Il peut arriver qu'en raison de crises politiques soudaines, on nous presse d'accepter un plus grand

nombre de réfugiés que prévu. Certains pays qui ont des réserves potentielles d'immigrants entravent l'application du programme canadien en interdisant, pour des raisons qui leur sont propres le déroulement normal sur leur territoire des nombreuses activités liées à l'immigration. Il se peut aussi que les immigrants dotés de certaines aptitudes particulières soient difficiles à trouver, ou que l'on ait mal évalué la capacité d'absorption de l'économie canadienne. Enfin, les constantes tentatives visant à contourner les dispositions du programme peuvent entraîner des cauchemars administratifs. Mais en dernière analyse, l'immigration - l'un des plus importants aspects des relations étrangères du Canada - se prête assez bien aux méthodes de programmation classiques. À la fin de l'année, il n'est pas impossible de déterminer dans quelle mesure le programme a réalisé les objectifs fixés et de faire les ajustements qui s'imposent. En d'autres termes, on peut en quelque sorte effectuer un bilan.

24. Considérons maintenant la politique de pêche. Encore une fois, l'intérêt national est évident: soutenir l'industrie de la pêche, par ailleurs florissante. Le Canada jouit aujourd'hui d'une position enviable en matière de pêches. Toutefois, il en allait tout autrement il y a quelques années à peine, alors que les flottes étrangères écumaient les zones côtières canadiennes à un rythme alarmant et que l'industrie de la pêche était près de s'effondrer. Il a fallu procéder à une vigoureuse catégorisation des ressources et mettre en oeuvre un train d'initiatives complémentaires sur les scènes nationale et internationale afin de remédier à la situation: au plan national, le gouvernement a pris des mesures destinées à appuyer et à renforcer le secteur de la pêche, et au plan international, des mesures visant à se doter d'une zone de pêche de 200 milles et à renouveler entièrement la série d'accords bilatéraux et multilatéraux qui réglementait l'accès des flottes étrangères à la zone de pêche canadienne. Résultat: en un laps de temps relativement court, le secteur de la pêche a recouvré la santé. Dans chacune des provinces de l'Atlantique, la pêche est revenue au premier plan de l'économie. La valeur des prises au débarquement a atteint un niveau record, le revenu réel des pêcheurs a augmenté de 50 p. 100 en quelques années et le Canada est devenu le premier exportateur de poisson du monde. Si l'on évaluait les politiques et les programmes de pêche mis de l'avant en 1979, on arriverait probablement à la conclusion que les ressources engagées au Canada et à l'étranger afin d'obtenir ces résultats ont été judicieusement mises à contribution. Qu'est-ce qui nous permet de tirer ces conclusions? Un simple coup d'oeil sur le bilan de l'industrie de la pêche. Ici encore, on peut faire un bilan, et il nous indique que nos politiques portent fruit.

25. Mais penchons-nous maintenant sur un cas plus ambigu, celui de la politique d'aide. On s'aperçoit tout de suite que les difficultés conceptuelles sont plus grandes. Il est possible d'établir un objectif quantitatif pour ce qui est des apports d'aide officiels, ce qui a d'ailleurs été fait: en ce moment, il est fixé à 0.7 p. 100 du PNB. En

pratique, cet objectif, auquel souscrivent le Canada et les autres pays de l'OCDE, s'inscrit surtout dans une perspective à long terme. Les progrès dans cette direction sont inégaux, et à en juger d'après les réalisations actuelles, il faudra encore de nombreuses années avant que le Canada ne l'atteigne. Entretemps, on peut débattre le concept d'un objectif au prorata du PNB; de fait, le Canada a mis en doute le bien-fondé de cette idée pendant des années avant de finalement l'accepter. Quoi qu'il en soit, il est maintenant en faveur de cet objectif et convient qu'il peut avoir une certaine utilité pour évaluer l'aide consentie et établir des comparaisons sur le plan international.

26. L'adoption d'un tel objectif a pour effet d'injecter chaque année des sommes de plus en plus considérables dans le domaine de l'aide à l'étranger et ce, même en période d'austérité comme c'est le cas actuellement. Comment s'assurer que ces sommes croissantes servent aux fins visées? La réponse à cette question est loin d'être limpide. Le plus important programme d'aide jamais parrainé par le Canada au cours des quelque trente années d'histoire de l'aide officielle au développement a été le programme de coopération nucléaire avec l'Inde. En vingt ans, ce programme a atteint son objectif: grâce à un important transfert de technologie de pointe, financé à même les fonds publics, le Canada a apporté une contribution de taille au développement économique d'un pays étendu, pauvre et à court d'énergie. Toutefois, le Canada a dû payer malgré lui un prix qu'il n'avait pas prévu. En effet, l'Inde a failli se doter grâce à ce programme d'une force de frappe nucléaire, ce qui a eu pour effet de saper l'un des objectifs fondamentaux de la politique étrangère canadienne, la prévention de la prolifération des armements nucléaires.

27. Comment par conséquent peut-on évaluer le programme de coopération nucléaire avec l'Inde? Dans le contexte des années 70, tout indique qu'il s'agit d'un coûteux désastre. Pourtant, il se serait difficilement trouvé quelqu'un il y a dix ans pour en désavouer le brillant succès. Supposons maintenant que l'Inde décide de mettre un terme à son programme militaire nucléaire et que la preuve soit faite qu'elle arrive à répondre aux besoins énergétiques de sa nombreuse population grâce en partie à la technologie nucléaire que le Canada lui a fournie à l'origine. Fera-t-on encore volte-face dans dix ans? Nous abordons ici l'aspect spéculatif de l'évaluation. Nous pouvons bien calculer les sommes que nous avons engagées dans le programme de coopération nucléaire avec l'Inde, mais qui peut dire si elles ont été judicieusement investies?

28. Prenons comme dernier exemple un cas tout à fait exceptionnel, la politique de désarmement. Il est parfois possible d'arrêter dans ce domaine des objectifs quantitatifs précis et limités, comme ce fut le cas par exemple lors des négociations de Vienne pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées en Europe. Même l'objectif ultime du

désarmement - auquel le Canada souscrit, de concert avec tous les autres membres des Nations Unies - est quantifiable dans un sens: il s'agit du "désarmement général et complet", qui correspond à la quantité zéro - situation dans laquelle aucun pays du monde ne posséderait d'armes d'aucune sorte, sauf pour les fins de sécurité interne. En théorie, toutes les ressources que le Canada affecte au désarmement tendent à la réalisation de cet objectif. Évidemment, il n'y a jamais eu de désarmement général et complet dans l'histoire de l'humanité. Si l'histoire regorge d'exemples de désarmements imposés, et même de désarmements unilatéraux volontaires, personne ne peut dire si l'objectif d'un désarmement général et complet par voie d'accord international est réalisable, même à long terme. Personne ne peut non plus concevoir aisément comment fonctionnerait un monde constitué d'États souverains en situation de désarmement général et complet. C'est pourquoi on établit plutôt des objectifs à moyen terme plus facilement réalisables, ce qui a permis au cours des deux dernières décennies de s'entendre sur un nombre restreint de mesures destinées à limiter la prolifération verticale et horizontale des armements nucléaires. C'est ainsi qu'en 1979 les superpuissances sont sur le point de conclure une entente aux termes de laquelle on devra pour la première fois procéder à la destruction d'un certain nombre d'armes nucléaires. Mais jusqu'à maintenant, pas une seule arme nucléaire n'a disparue de la face de la terre depuis l'avènement de l'ère nucléaire par suite d'un accord négocié de désarmement. De plus, en partie parce que l'on a, avec raison, donné priorité au désarmement nucléaire, le désarmement conventionnel a été grandement négligé au cours de la dernière génération. En fait, le désarmement conventionnel par voie d'entente internationale a été plus considérable entre les deux Grandes Guerres qu'il ne l'a été depuis 1945.

29. Devant ce tableau, quelle serait l'opinion d'un évaluateur de programmes sur les ressources que les gouvernements canadiens successifs ont consacrées au désarmement au cours des trente dernières années? Le contribuable en a-t-il eu pour son argent? Ces ressources ont-elles toutes été gaspillées? Aurions-nous dû dépenser un centième des sommes affectées au désarmement au fil des ans, ou cent fois plus? On peut trouver des réponses - ou tout au moins des semblants de réponse - à ces questions, mais cela demeure essentiellement un exercice intellectuel. Ce qu'il faut avant tout, c'est appliquer une échelle de valeurs appropriée à la nature du problème. À l'évidence, il y a tout un monde entre ce cas extrême et les notions telles que la gestion par objectifs, le PPBS et les trois E.

SERVICE D'INSPECTION DU CIRE

(document de base)

SERVICE D'INSPECTION DU CIRE (SICIRE)

Pour le compte du CIRE, dans son rôle d'organisme consultatif du gouvernement en ce qui touche toute la gamme des opérations à l'étranger, le SICIRE procéderait à des évaluations et à des vérifications systématiques des opérations des missions du Canada à l'étranger. On trouvera en annexe quelques remarques sur les concepts et la terminologie utilisés ici.

1. Objectifs

- a) Vérifier, pour le compte du CIRE, si les missions du Canada à l'étranger se conforment aux politiques, aux méthodes et aux pratiques établies.
- b) Évaluer, pour le compte du CIRE, l'efficacité, l'efficience et l'économie avec lesquelles les missions réalisent les objectifs prescrits.
- c) Compléter les programmes de vérification et d'évaluation des ministères et organismes oeuvrant à l'étranger en assurant, pour le compte du CIRE, un service d'inspection intégré pour les opérations à l'étranger.
- d) Aider le CIRE à améliorer la qualité de la gestion des opérations à l'étranger.

2. Mandat

- a) Le chef du SICIRE agira en tant qu'agent du CIRE et fera rapport au Comité par le biais de son

président, le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

- b) Le chef du SICIRE recevra des directives fonctionnelles et administratives du président du CIRE, au nom du Comité, lequel déterminera son orientation.
- c) Le SICIRE aura accès à toutes les informations et pourra communiquer avec tout le personnel, y compris les contractuels et les experts-conseils de tous les ministères et organismes dont il vérifiera et évaluera les activités.

3. Fonctions

a) Généralités

- i) Recenser les problèmes qui entravent la prestation efficace des services ou l'utilisation des ressources.
- ii) Élaborer, pour l'approbation du CIRE, des plans et des méthodes d'évaluation et de vérification, y compris les modalités destinées à donner suite aux recommandations.
- iii) Revoir les conditions du service dans les missions et faire rapport sur le moral de tout le personnel de la mission.

iv) Procéder aux vérifications et aux évaluations spéciales que le CIRE pourra demander de temps à autre.

b) Vérification - Opérations/Observance de la réglementation

- i) Évaluer l'efficacité de fonctionnement des missions, y compris celle de la prestation de services, notamment à l'égard des ministères et organismes à l'Administration centrale.
- ii) Évaluer l'efficacité avec laquelle tous les programmes de la mission sont administrés.
- iii) Évaluer l'efficacité de la mission dans l'utilisation et le déploiement des ressources financières, humaines et autres.
- iv) Procéder à des vérifications pour déterminer à quel point la mission observe les politiques, les méthodes et les règlements établis (par exemple, dans les secteurs de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'administration générale).
- v) Donner des avis consultatifs sur la mesure dans laquelle les systèmes et les méthodes indispensables des missions permettent à la direction de contrôler efficacement les

activités quotidiennes et les ressources et facilitent l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités.

- vi) À la demande du CIRE, participer à la revue des propositions visant à créer des systèmes, des politiques ou des méthodes d'importance ou à modifier sensiblement ceux déjà en place.

c) Évaluation des programmes

- i) Évaluer l'efficacité des programmes ou des activités des missions et la mesure dans laquelle ils contribuent à la réalisation des objectifs fixés par le CIRE.
- ii) Consulter le Comité de révision de la programmation par pays du CIRE au moment de ses revues annuelles des opérations du Canada à l'étranger.
- iii) À la demande du CIRE ou du ministère dont le programme est en cause, évaluer la validité des programmes et des activités fixés à l'intention d'une mission donnée.

4. Composition

Les lignes directrices suivantes portent sur la composition d'un service d'inspection efficace. Pour en arriver à une évaluation équilibrée des opérations, il est

nécessaire que les équipes d'inspection se composent d'employés ayant l'expérience du service à l'étranger et possédant des compétences professionnelles et analytiques qui couvrent tous les domaines fonctionnels de la vérification des opérations et de l'évaluation des programmes. Le Service d'inspection et chacune de ses équipes doivent être totalement indépendants.

a) Le chef du SICIRE devra:

- i) être choisi à même les cadres supérieurs de la Fonction publique* ou du secteur privé;
- ii) avoir assez d'ancienneté et de compétence éprouvée pour imposer le respect du CIRE, des chefs de mission et du personnel des bureaux du Vérificateur général et du Contrôleur général; et
- iii) être choisi par le CIRE et occuper son poste pendant au moins un cycle complet d'inspection d'une mission (environ trois ans).

* "Fonction publique" s'entend ici de tout employé de l'État.

- b) Le personnel du SICIRE devra être choisi d'après les lignes directrices suivantes:
- i) sans restreindre le moins la composition du SICIRE, les principaux ministères administrant des programmes et appartenant au CIRE devraient être représentés par des agents supérieurs possédant une expérience établie dans la gestion des programmes du Canada à l'étranger;
 - ii) les employés de la Fonction publique* affectés au SICIRE travailleront à plein temps et pour une durée minimale de deux ans avant de retourner à leur ministère ou organisme d'origine où ils auraient un poste assuré;
 - iii) le chef du SICIRE peut recommander au CIRE certains employés qui ne sont pas de la Fonction publique, particulièrement s'il est nécessaire de disposer de compétences spéciales qui ne s'y trouvent pas. La nomination de ces employés se ferait normalement, sous l'autorité de la Commission de la Fonction publique.

* "Fonction publique" s'entend ici de tout employé de l'État.

iv) Compte tenu du paragraphe b) (i) ci-dessus, la sélection du personnel et son affectation à des tâches précises doit s'effectuer en conformité avec le principe selon lequel les employés qui procèdent aux évaluations et aux vérifications n'ont aucun intérêt personnel dans les résultats de l'opération. Par exemple, un agent du service extérieur ne doit pas inspecter une mission avec laquelle il a récemment été associé à titre de membre de la mission elle-même ou à titre d'agent responsable, de directeur etc. à l'Administration centrale; il ne doit pas non plus avoir ce genre d'association peu après une inspection qu'il aura menée.

5. Méthodes et activités

À la lumière des objectifs susmentionnés, le chef du SICIRE doit avoir toute liberté pour élaborer de nouveaux systèmes et de nouvelles méthodes d'inspection en consultation avec le CIRE. Néanmoins, il serait souhaitable que ce qui suit fasse partie des systèmes et méthodes.

- a) chaque équipe d'inspection sera dirigée par un agent supérieur;

- b) tous les programmes reconnus d'une mission devront faire l'objet d'une évaluation et d'une vérification au moins une fois tous les trois ans;
- c) avant de procéder à une évaluation ou à une vérification, les équipes d'inspection devront s'entendre avec les unités appropriées dans les ministères et les organismes concernés sur les missions qu'ils entendent inspecter. Après l'inspection, des entretiens seront amorcés avec les ministères et les organismes, conformément aux politiques générales que le CIRE pourra instaurer;
- d) les évaluations devraient s'effectuer en fonction des objectifs prescrits; et
- e) les plans de vérification et d'évaluation devraient être étroitement coordonnés avec les activités correspondantes des ministères et organismes visés afin d'assurer le plus haut degré possible de complémentarité dans leurs efforts respectifs.

6. Rapports d'inspection*

La façon dont le Service s'occupe des rapports d'inspection, et notamment des suites à leur donner, fait

* Les rapports seront préparés dans les deux langues officielles.

partie des méthodes de fonctionnement que devra approuver le CIRE. Ces méthodes devraient tenir compte de ce qui suit.

- a) Les chefs de mission devraient normalement être mis au courant des inspections avant qu'elles n'aient lieu. Après l'inspection, le chef de mission devrait être informé en termes généraux des conclusions de l'enquête.
- b) Le chef du SICIRE doit envoyer au président du CIRE les rapports d'évaluation et de vérification, et faire parvenir simultanément des exemplaires aux autres membres du CIRE et au chef de la mission en cause. Des exemplaires seront également mis à la disposition du Vérificateur général et du Contrôleur général, à titre informatif.
- c) D'autres exemplaires seront envoyés à un sous-comité composé de sous-ministres adjoints du CIRE et nommés par celui-ci pour revoir, résumer et commenter les rapports, ainsi que pour faire des recommandations sur les suites à donner. (Les rapports devront indiquer qui mettra en oeuvre les observations et les recommandations.)
- d) Le CIRE passera alors en revue les observations et les recommandations du sous-comité afin de décider des mesures à prendre (par exemple correctifs par le

CIRE, le chef de mission ou l'Administration centrale du ministère ou de l'organisme visé).

- e) Les responsables du suivi désignés dans les rapports de vérification et d'évaluation feront normalement part au CIRE des mesures entreprises dans un délai d'un mois.
- f) Le chef du SICIRE présidera un comité spécial composé d'agents supérieurs qui seront chargés de la vérification interne des principaux ministères du CIRE, dans le dessein, notamment, d'assurer un haut degré de complémentarité dans leurs évaluations et leurs vérifications respectives. Un haut fonctionnaire du bureau du Vérificateur général et un autre du bureau du Contrôleur général, siégeront également au comité, le premier à titre d'observateur ou de personne-ressource.

7. Finances et main-d'oeuvre

Le nouveau service aura probablement besoin d'un minimum de 16 années-personnes (agents) et de cinq années-personnes (personnel de soutien), ainsi que d'un budget d'au moins 300 000 dollars qui permettra de visiter toutes les missions tous les trois ans, conformément au mandat proposé.

Le soutien administratif pour le SICIRE sera fourni par le ministère des Affaires extérieures, dans le cadre de son rôle de gestionnaire des services de soutien et administratifs intégrés, de la même manière qu'il assure les services de ce genre au Secrétariat du CIRE.

REMARQUES SUR LES CONCEPTS ET LA TERMINOLOGIE

Les concepts et la terminologie relatifs à la vérification et à l'évaluation évoluent rapidement ces dernières années. Voici une brève définition du sens dans lequel ils sont utilisés dans le présent document.

Vérification

En pratique, la vérification permet de déterminer s'il y a observance ou non des politiques, méthodes, textes invoqués, lignes directrices et pratiques établies dans les divers secteurs fonctionnels qui, au gouvernement fédéral, comprennent habituellement la gestion financière et la gestion du personnel, les politiques en matière de langues officielles, les politiques et méthodes administratives ainsi que les méthodes régissant l'évaluation des programmes. Les vérificateurs sont censés faire des observations sur la justesse de ces politiques et de ces méthodes. Pour assurer à long terme l'objectivité et l'indépendance des vérifications et pour éviter d'empiéter sur les prérogatives et les responsabilités des gestionnaires, les vérificateurs s'abstiennent de recommander des solutions détaillées aux problèmes.

Évaluation des programmes

L'évaluation des programmes s'effectue dans une perspective analytique nettement différente de celle de la

vérification. Le but premier consiste à remettre en question de façon objective et systématique la nécessité de poursuivre des programmes et activités établis. Ainsi, l'évaluateur met en question les moyens choisis par les gestionnaires pour réaliser les objectifs prescrits, en décelant et en examinant autant les effets voulus que non voulus des moyens choisis, et en évaluant leur contribution à la réalisation des objectifs. En certaines circonstances, l'évaluateur peut, à la demande de ses supérieurs ou de sa propre initiative, mettre en question la validité des objectifs prescrits. Le rapport d'évaluation des programmes devrait recommander ou soumettre à l'attention des gestionnaires des solutions de rechange, et prévoir la participation directe des responsables du secteur évalué, de manière à faciliter l'adoption des conclusions du rapport.

Services consultatifs auprès de la direction

Certes, les compétences et les connaissances du vérificateur ou de l'évaluateur de programmes pourraient très bien servir à la solution des problèmes, mais il n'entre pas dans leurs attributions de donner des avis consultatifs sur la manière de résoudre les problèmes. En effet, la vérification et l'évaluation des programmes ne touchent que la "constatation des problèmes". La "solution des problèmes" ne fait pas partie de l'opération et doit donc être perçue et

planifiée distinctement. En pratique cependant, et surtout dans le cadre du SICIRE, la prestation sur place de services consultatifs de cette nature pourrait fort bien être précieuse du point de vue de l'efficacité administrative. Quoi qu'il en soit, il faut continuer à distinguer entre les diverses fonctions qui, en principe, sont inhérentes à la vérification, et à en tenir compte au moment de la planification du calendrier des vérifications.

COMITÉ DE VÉRIFICATION ET D'ÉVALUATION: ATTRIBUTIONS

Le 29 mars 1979

COMITÉ DE VÉRIFICATION ET D'ÉVALUATION

ATTRIBUTIONS

Rôle

Le Comité de vérification et d'évaluation est chargé de conseiller le Sous-secrétaire d'État sur toutes les questions liées aux activités de vérification et d'évaluation du ministère des Affaires extérieures, de préserver l'indépendance du personnel de vérification et d'évaluation internes, et de promouvoir une saine gestion dans l'ensemble du Ministère.

Fonctions

- Examiner les plans à long terme du Groupe de vérification et d'évaluation;
- Approuver le calendrier annuel des travaux du Groupe;
- S'assurer que l'on tient compte de tous les programmes et activités du Ministère lorsqu'il s'agit de déterminer quels secteurs feront l'objet d'une vérification et d'une évaluation;
- Examiner tous les rapports de vérification et d'évaluation internes et externes qui lui sont renvoyés par le Sous-secrétaire d'État et s'assurer qu'on y donne suite de façon appropriée;
- Vérifier l'exactitude des réponses préparées par les Bureaux et s'assurer que les réponses coordonnées du Ministère aux rapports de vérification et d'évaluation sont préparées à temps;
- Vérifier si l'activité de la vérification et de l'évaluation dispose de ressources suffisantes; et
- Évaluer l'efficacité du processus de vérification et d'évaluation pour ce qui touche l'étendue, le calendrier et l'opportunité des travaux.

Modifications

Les modifications apportées au rôle et aux fonctions du Comité de vérification et d'évaluation doivent être approuvées par le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Membres

Le Comité de vérification et d'évaluation se compose des personnes suivantes:

- . Président - Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures
- . Président suppléant - Sous-secrétaire d'État suppléant (Administration)
- . Membres permanents - Deux sous-secrétaires d'État adjoints
 - Directeur général - Finances et Services de gestion
 - Directeur général - Personnel
 - Directeur du Secrétariat de la planification des politiques
 - Chef de la vérification et de l'évaluation (d'office)
 - Secrétaire

Le Président peut nommer de nouveaux membres s'il le juge approprié.